

Carlos Mascareño  
Editor

# Experiencias de gestión municipal en Venezuela 2014-2017

## Autores

Ángel Cova Bautista / Ricardo Salazar / Diego A. Mendoza G.  
Juan Vicente Mijares / Carlos Ñáñez / Rosario Anzola  
María Magdalena Colmenares / Nelson Fréitez / Milagro Gómez de Blavia  
Gladys Marante Garrido / Reinaldo Rojas / Jesús Saavedra / Raúl Pulido  
María Sánchez / Yunan Serafín / Luis Valero / Augusto Bastidas  
Simón Tenorio / Alba Rodríguez / Tatiana Noguera / Isabel Novo  
Jesús Delgado / Maite Arrieta / Claudia Sánchez / Dácil Hernández  
Benito Peña / Nancy Brandt / Morelba Quintana  
Francisco Javier Angulo / Rodmar Rodríguez / Lyndons Guzmán



Caracas, 2019

Carlos Mascareño  
Editor

# EXPERIENCIAS DE GESTIÓN MUNICIPAL EN VENEZUELA 2014-2017

Autores

Ángel Cova Bautista / Ricardo Salazar / Diego A. Mendoza G.  
Juan Vicente Mijares / Carlos Nájñez / Rosario Anzola  
María Magdalena Colmenares / Nelson Fréitez  
Milagro Gómez de Blavia / Gladys Marante Garrido  
Reinaldo Rojas / Jesús Saavedra / Raúl Pulido / María Sánchez  
Yunan Serafín / Luis Valero / Augusto Bastidas / Simón Tenorio  
Alba Rodríguez / Tatiana Noguera / Isabel Novo / Jesús Delgado  
Maite Arrieta / Claudia Sánchez / Dácil Hernández  
Benito Peña / Nancy Brandt / Morelba Quintana  
Francisco Javier Angulo / Rodmar Rodríguez / Lyndons Guzmán

Caracas, 2019

## **Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro**

El Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, IEPFT, es un centro de estudios sobre derecho parlamentario y sobre los parlamentos en el ámbito nacional, estatal, municipal o internacional, y colabora en propuestas para el perfeccionamiento de sus desempeños en el cumplimiento de las funciones de legislación y de control.

Dentro de sus objetivos se encuentra la formulación de propuestas para las políticas públicas. En este ámbito de actuación, en 2014 el Instituto dio inicio al Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales, Paggmunicipal, a fin de contribuir con el logro de una buena gestión municipal, facilitando a los gobiernos el acceso a especialistas, conocimientos, información y experiencias exitosas de gestión local, a la par de brindar apoyo a la articulación entre alcaldes de varias zonas del país.

DEPÓSITO LEGAL: DC2019000230

ISBN: 978-980-18-0502-1

@INSTITUTO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS FERMÍN TORO 2019

Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales/Paggmunicipal

Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro

Edif. Torre Solano Plaza, piso 7, of. 7ª, calle La Iglesia, Sabana Grande

Caracas 1050, Venezuela

Corrección de textos: Nora López

Diseño, diagramación y carátula: Margarita Páez-Pumar

Imagen de carátula:

Título: Municipios de Venezuela. Capa vectorial en formato shapefile con los municipios de Venezuela. Municipios\_Venezuela.rar

Fuente: “Capa descargada de <http://tapiquen-sig.jimdo.com>. Carlos Efraín Porto Tapiquén. Orogénesis Soluciones Geográficas. Parlamar, Venezuela, 2015”.

Fecha de descarga: 29 de agosto de 2019

# Índice

PRÓLOGO ¡QUÉ EXPERIENCIA! .....	V
<i>Ramón Guillermo Aveledo</i>	
INTRODUCCIÓN .....	VII
<i>Carlos Mascareño</i>	
PARTE I. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL	
Experiencia de gestión en la recaudación de tributos municipales en el municipio Baruta del estado Miranda, período 2014-2017 .....	3
<i>Ángel Cova Bautista</i>	
Evolución de la gestión de la administración tributaria del municipio Sucre en el estado Miranda 2008-2017 .....	23
<i>Ricardo Salazar</i>	
El contribuyente confiable: un modelo tributario en el municipio Iribarren, estado Lara .....	47
<i>Diego A. Mendoza G.</i>	
PARTE II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL	
“Rumbo Propio”: la participación ciudadana en el municipio Sucre del estado Miranda .....	69
<i>Juan Vicente Mijares</i>	
El índice de bienestar en el municipio San Diego, estado Carabobo: una herramienta para la gobernabilidad .....	95
<i>Carlos Nández</i>	

## ÍNDICE

Innovación y gestión municipal: Consejo Consultivo de Barquisimeto.. 127  
*Rosario Anzola; María Magdalena Colmenares; Nelson Fréitez;  
Milagro Gómez de Blavia; Gladys Marante Garrido; Reinaldo Rojas;  
Jesús Saavedra*

### PARTE III. GESTIÓN DEL ASEO URBANO, EL SERVICIO DE AGUA Y EL AMBIENTE

Manejo de residuos y desechos sólidos en el municipio Chacao ..... 151  
*Raúl Pulido, María Sánchez, Yunan Serafín y Luis Valero*

Servicio de aseo urbano y domiciliario en el municipio Iribarren  
del estado Lara ..... 167  
*Augusto Bastidas*

Recolección de desechos sólidos en el municipio Baruta,  
estado Miranda ..... 183  
*Simón Tenorio y Alba Rodríguez*

Planta de embotellamiento de agua en el municipio San Diego,  
estado Carabobo ..... 199  
*Carlos Nández*

El manejo del servicio del agua en el municipio Sucre, estado Miranda 209  
*Tatiana Noguera*

Plan Metropolitano de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación  
al Cambio Climático en el Área Metropolitana de Caracas ..... 217  
*Isabel Novo y Jesús Delgado*

### PARTE IV. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Desarrollo local en El Hatillo. El Calvario Puertas Abiertas: experiencia  
co-creativa de integración urbana a través de las artes y la cultura ..... 247  
*Maite Arrieta*

Escuela de Emprendedores del municipio Chacao, estado Miranda ..... 249  
*Claudia Sánchez*

Desarrollo local en el municipio Jiménez, estado Lara .....	269
<i>Dácil Hernández</i>	
Desarrollo económico local en el municipio Barinas, estado Barinas .....	293
<i>Benito Peña</i>	
Desarrollo económico en el municipio Iribarren, estado Lara .....	323
<i>Nancy Brandt y Morelba Quintana</i>	
PARTE V. POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMAS SOCIALES	
Rescate, reingeniería, modernización y optimización de los servicios del registro civil municipal de la alcaldía de Barinas en el período 2014-2017 .....	347
<i>Francisco Javier Angulo</i>	
El sistema de atención primaria en salud en el municipio Chacao, estado Miranda .....	365
<i>Claudia Sánchez</i>	
Por Nuestros Niños: programa de atención a niños, niñas y adolescentes..	387
<i>Claudia Sánchez</i>	
Telemedicina Sucre, municipio Sucre, estado Miranda .....	407
<i>Rodmar Rodríguez</i>	
Sistema de emergencia del municipio Carrizal, estado Miranda .....	421
<i>Lyndons Guzmán</i>	
El botón de la vida: experiencia de ayuda inmediata al adulto mayor en el municipio Carrizal del estado Miranda .....	431
<i>Lyndons Guzmán</i>	



# Prólogo

## ¡QUÉ EXPERIENCIA!

Ramón Guillermo Aveledo\*

Con Carlos Mascareño, y a veces con algunos otros como Miguel González y Carmen Rodríguez de González, he recorrido medio país. Si nos empeñamos en ser precisos, en cuanto a su división político-territorial, un cuarto, y en cuanto a su población, cerca de la mitad, pero en su extensión hemos llegado por el oriente hasta Río Caribe en el golfo de Paria, más al sur hasta El Callao y más aún hasta isla Ratón en Amazonas. En el suroeste, a la frontera con Colombia en San Antonio del Táchira y Ureña, subiendo desde el sur del Lago hasta Machiques. Y en el norte, toda la línea costera, de Falcón a Margarita. Visitamos municipios de Táchira, Mérida y Trujillo, Zulia y Falcón, Apure y Barinas, Lara y Portuguesa, Carabobo y Aragua, Amazonas, Miranda, Anzoátegui, Sucre, Monagas, Bolívar, Nueva Esparta. Setenta y cuatro municipios en dieciocho estados de esta república que no se rinde en su querer ser un país donde todos podamos vivir y progresar en paz, como es nuestro derecho libre y soberano.

Hemos conversado con alcaldes y sus equipos de directores, con concejales, dirigentes políticos y comunitarios, empresarios pequeños, medianos y un poco más grandes. Del campo y la ciudad. Gente de todas las edades.

Ha sido una experiencia maravillosa, buena para la salud del espíritu. De ella queda el cuerpo cansado, pero el alma nuevecita. Y no es porque no haya problemas. Los hay y muchos, más de los que debería en un país que ha administrado tantos recursos. Es que aquí hay mucha gente trabajando, luchando duro contra dificultades tremendas y no dejándose vencer por ellas, empezando por el obstáculo a la creación y el progreso que es un gobierno especializado en destruir, incluso lo que él mismo ha hecho.

---

\* Presidente del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, IEPFT.

Me impresiona la gente, rural y urbana, de cualquier actividad económica y en empresas del más diverso tamaño, empeñada en producir. Me impresionan los jóvenes que quieren formarse y siguen estudiando sus carreras o que una vez graduados hacen estudios de postgrado. Me impresionan los profesores que siguen ahí, leales a su vocación docente e investigadora, mal pagados en universidades empobrecidas y acosadas. Me impresionan el trabajador que cumple cuando el trabajo está devaluado, y el emprendedor que arriesga e invierte cuando todo le aconseja dejarse de eso. Me impresionan el atleta que entrena disciplinadamente y compite con orgullo y dignidad, el artista que sueña y crea, el músico que no se rinde al silencio. Todo ese gentío venezolano que uno se encuentra adonde vaya, profesionales, obreros, técnicos, jóvenes y viejos, mujeres y hombres, en el más variado panorama de trabajos e intereses.

Me impresionan las vocaciones de servicio público, mal retribuidas y poco reconocidas. Personas que se atreven a asumir responsabilidades ejecutivas o representativas, militantes de partido o simplemente ciudadanos que renuncian a la comodidad de la indiferencia. Sin embargo, las encuentro en los municipios grandes, medianos y pequeños, todos empobrecidos por la hiperinflación que devora presupuestos y pulveriza previsiones y planes. En esos hombres y mujeres predomina la valentía y la generosidad.

No sólo visitamos alcaldías y cámaras edilicias en sus respectivos municipios, también realizamos encuentros nacionales temáticos. Los organizamos con el apoyo de la dirigencia política y gubernativa local, pero también de representantes del sector empresarial, académico, profesional. Las finanzas y los impuestos municipales, la seguridad, la participación ciudadana, los servicios de agua y aseo urbano, el desarrollo económico local y las políticas sociales fueron las materias discutidas, con presentación de ponencias que no se conformaban con el mero diagnóstico de la problemática, sino que iban más allá, a las respuestas puestas en práctica para emprender su solución responsable, desde el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.

El equipo del Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales, Paggmunicipal, ha seleccionado, de un conjunto numeroso y con predominio de la buena calidad, ponencias representativas por su significación y utilidad práctica. Las ponemos en manos de todos, deseando que su lectura les sea de provecho y estimule la multiplicación de experiencias exitosas para las personas.

# Introducción

Carlos Mascareño\*

El gobierno municipal es el más cercano a la gente. Por esa imponente razón hay que esforzarse porque sea cada día mejor. Mejor en la calidad de sus servicios, mejor en sus capacidades para proveerse de recursos para procurar bienestar a los ciudadanos, mejor en promover la economía de su territorio y generar riqueza, mejor para pensar e innovar la oferta social, mejor en la procura de la presencia de sus habitantes en las decisiones de los asuntos públicos que les competen, es decir, la constante búsqueda de una participación democrática.

El gobierno municipal venezolano está disminuido, como disminuida está la descentralización del poder. Porque disminuida se encuentra la institucionalidad del país, arropada por un régimen autoritario que se empeña en asfixiar las iniciativas y los derechos de los venezolanos.

Sin embargo, a pesar de esa realidad adversa, ha habido gobiernos municipales a cuyo frente han estado alcaldes democráticos que junto con sus equipos se han empeñado en legarnos una dosis de buenas experiencias. Es el caso de las gestiones realizadas durante el período administrativo 2014-2017, cuando un grupo de alcaldes electos en diciembre de 2013 asumió la tarea de introducir nuevas y mejores prácticas en la vida local del país. Los acompañamos y de ellos aprendimos sobre el gobierno municipal.

Los acompañamos a través del Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales, Paggmunicipal, el cual se ha ejecutado desde enero de 2014 en el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, IEPFT. Por su intermedio se realizaron un número notable de visitas a las alcaldías, tal como lo expresa en el prólogo de este libro Ramón Guillermo Aveledo. Se diseñaron y llevaron a afectos talleres, sesiones de trabajo y encuentros nacionales temáticos

---

\* Coordinador del Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales, Paggmunicipal, del IEPFT.

en áreas estratégicas del quehacer municipal. Estos fueron los siguientes: un primer encuentro dedicado a la política fiscal, realizado en la ciudad de Barquisimeto, en junio de 2014, con el patrocinio del alcalde del municipio Iribarren del estado Lara, Alfredo Ramos; un segundo encuentro sobre los modelos de participación ciudadana, celebrado en noviembre de ese mismo año, evento cuya sede fue Porlamar, municipio Mariño del estado Nueva Esparta, con el apoyo del alcalde Alfredo Díaz. El tercer encuentro tuvo como tema la seguridad, con sede en el municipio Baruta del estado Miranda, en abril de 2015, bajo la promoción del alcalde Gerardo Blyde. El siguiente, sobre los servicios de agua y aseo urbano, tuvo lugar en Lechería, capital del municipio Diego Bautista Urbaneja del estado Anzoátegui, contando con el apoyo del alcalde Gustavo Marcano. Continuaron el encuentro sobre el desarrollo económico local, en la ciudad de Mérida, municipio Libertador, con el alcalde Carlos García al frente, y el último tuvo lugar en Petare, municipio Sucre de Miranda, sobre la política social y los programas sociales, bajo la coordinación del alcalde Carlos Ocariz.

Se trató de un intercambio de buenas prácticas de gobierno municipal que incentivó la presencia y activa participación de los alcaldes y de donde surgieron más de ciento veinte documentos novedosos y útiles para el ejercicio de la gestión local. De ellos se seleccionaron veintitrés con los cuales se estructuró este libro.

En su primera parte, el texto ofrece experiencias en la materia fiscal y de ingresos propios. La segunda contiene los casos sobre participación ciudadana; posteriormente se aborda la gestión de los servicios de aseo urbano, agua y ambiente. En cuarto término, se exponen experiencias relacionadas con el desarrollo económico local para, finalmente, incorporar la gestión de los programas sociales en el mundo municipal.

Son muchas las personas que hicieron posible el intercambio de los encuentros y la edición de este libro electrónico. Queremos dejar constancia de ello y agradecerles su animada participación y apoyo. En primer lugar, al equipo del Paggmunicipal, Miguel González, Geovanna Balbi, Benito Peña, Delia Lanz, Nancy Brandt y Edison Morales, comprometido con llevar adelante el programa y proyectarlo hacia todas las alcaldías, y al IEPFT por su constante apoyo, especialmente a Ramón Guillermo Aveledo, animador fundamental del mismo. Un reconocimiento a los alcaldes y equipos de gobierno, que con convicción democrática estuvieron siempre presentes en las actividades del programa y sus encuentros nacionales. Finalmente, a los autores de los trabajos que se ofrecen en el texto. Ellos son los que, desde sus responsabilidades como funcionarios

o asesores municipales, fueron protagonistas e hicieron posible la elaboración de los casos de gobierno local innovadores.

Para el momento en que se terminó de elaborar esta edición, Venezuela se encuentra sumida en la más profunda y destructora crisis que jamás haya conocido, originada en el empeño de una elite por eternizarse en el poder, a costa del sacrificio de nuestra población. Una crisis que se inició con el progresivo y calculado desmontaje del tejido institucional que mantenía el progreso de los venezolanos y que arrasó con el incipiente experimento del Estado descentralizado.

El cambio por venir, democrático, inexorable, va a requerir de soluciones que nos coloquen a la par del tiempo que corre en el mundo. Una de esas soluciones, fundamentales, será el proyecto de un nuevo Estado, federal y descentralizado, readecuado para la solución de los urgentes problemas de la población. Allí, los gobiernos municipales están llamados a jugar un rol fundamental, pues buena parte de las necesidades se relacionan con las competencias que debe gestionar este nivel de gobierno, en un claro ejercicio para la democracia, cercano a los habitantes de cada municipio, que desean obtener respuestas seguras para su cotidianidad, para su vida local.



PARTE I  
LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
MUNICIPAL



# Experiencia de gestión en la recaudación de tributos municipales en el municipio Baruta del estado Miranda, período 2014-2017

Ángel Cova Bautista\*

## INTRODUCCIÓN

La recaudación tributaria es un proceso efectivo de captación de fondos que realizan las autoridades tributarias de cada municipio, cobros por concepto de impuestos, tasas, contribuciones especiales, entre otras obligaciones establecidas en la ley, las cuales deben ser pagadas por los contribuyentes, cuyo fin busca atender las necesidades de las comunidades. En tal sentido, la recaudación tributaria constituye una de las principales fuentes de financiamiento de los municipios, de allí la necesidad que tienen los gobiernos locales de planificar adecuadamente la atención de las necesidades y gestionar eficientemente los recursos, que generalmente son escasos.

Usualmente, el cálculo de los principales tributos (por su contribución en los ingresos) se realiza utilizando como hecho imponible el ejercicio habitual de una actividad lucrativa, que se grava de acuerdo a las leyes vigentes. Sin embargo, en Venezuela se evidencia un problema fundamental: la alta prociclicidad en la recaudación tributaria, pues existe una fuerte relación “positiva” entre la recaudación y el desempeño económico de los contribuyentes, ya sea por factores endógenos o exógenos. Esto impone un cierto grado de volatilidad a la gestión municipal principalmente en tiempos de crisis, momento en el cual necesita

---

\* Superintendente municipal tributario del municipio Baruta (2014-2017).

en mayor medida de esta fuente de financiamiento para suplir la demanda de servicios públicos y cubrir los gastos de su propia gestión, lo que obliga a pensar y prepararse para procesos de reingeniería e innovación constantes que garanticen la autonomía financiera de los municipios en tiempos de crisis.

Este documento busca exponer los diversos factores que inciden en la recaudación tributaria, así como el margen de acción de la administración para definir nuevas estrategias, de acuerdo a la experiencia vivida en el municipio Baruta. Esto con el propósito de que las autoridades municipales puedan disminuir la curva de aprendizaje y emprender acciones oportunas que contribuyan en materia de política económica local, ya que la recaudación tributaria representa para los municipios el eje fundamental para obtener recursos.

En primer lugar, se analizarán los diferentes aspectos y variables que participan en el proceso de recaudación tributaria municipal, destacando las diferencias existentes entre los municipios, las competencias en materia de recaudación de ingresos y los determinantes que inciden directa o indirectamente en la recaudación.

En segundo lugar, se describen las principales características del municipio Baruta y los aspectos más resaltantes de la gestión tributaria durante el período 2014-2017. Se presentan brevemente los antecedentes observados durante la gestión, destacando los principales elementos internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas), y su vinculación con los objetivos estratégicos en materia de la recaudación, todo enmarcado en las características propias del municipio en estudio.

En tercer lugar, se expondrán las estrategias de la gestión, donde destaca la planificación de los programas de recaudación tributaria, al igual que los criterios económicos utilizados para jerarquizar y priorizar las diferentes actividades desarrolladas por la administración tributaria.

Por último, se muestran los resultados obtenidos en materia de recaudación tributaria y los principales logros de la gestión. Se destaca la importancia de un proceso de reingeniería e innovación constante que garantice la autonomía financiera de los municipios en tiempos de crisis.

## LAS DIFERENCIAS DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A CAPACIDAD TRIBUTARIA

En la actualidad, Venezuela está dividida político-territorialmente en 335 municipios y los contrastes entre ellos son múltiples. Existen municipios con

condiciones y desarrollo económico-social superiores a los de otros; algunos determinantes de las diferencias entre los municipios son los siguientes:

- Tamaño de la población.
- Nivel y desarrollo de actividad económica.
- Capacidad de gestión de la administración tributaria.
- Dificultades o beneficios por ubicación y características geográficas.

Un aspecto adicional a resaltar es que la legislación municipal concebida en las ordenanzas, reglamentos, decretos, entre otros, puede ser diferente en cada municipio, lo que genera diferencias en la forma como los contribuyentes declaran y pagan sus tributos; sumado a ello el momento en que cambia la legislación que rige la materia tributaria puede ser diferente.

Todos estos elementos deben ser considerados por las autoridades municipales al momento de diseñar las políticas tributarias, ya que permiten evaluar el producto potencial de cada localidad y establecer indicadores de eficiencia y evaluación comparativa de los resultados. No se trata de lograr lo inalcanzable, se trata de obtener los mejores resultados dentro de la frontera de posibilidades de producción (FPP) de cada municipio.



La administración tributaria es la responsable de garantizar que “todos” los sujetos que califiquen como contribuyentes del municipio cumplan con el deber formal de pagar lo que efectivamente corresponda del tributo, de acuerdo a su capacidad económica y dentro del marco de la ley. No se trata de recaudar más o menos que otro municipio, lo importante es conocer el potencial o máximo

recaudatorio de cada municipalidad y cuánto efectivamente está ingresando al erario municipal a través de las gestiones de la administración tributaria. Recaudar más dinero no se traduce necesariamente en mayor eficiencia ni mucho menos en modelo de gestión tributaria, es necesario evaluar cuánto representa dicha recaudación del producto municipal.

## LOS INGRESOS MUNICIPALES Y LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

A nivel municipal, los recursos financieros provienen fundamentalmente de tres vías: 1) ingresos ordinarios, los cuales se pueden clasificar en ingresos tributarios (impuestos indirectos, ingresos por tasas, ingresos por contribuciones especiales y diversos ingresos) y en ingresos no tributarios (ingresos por la venta de bienes y servicios de la administración pública, ingresos de la propiedad y otros ingresos ordinarios), 2) ingresos extraordinarios, y 3) transferencias y donaciones, donde se destaca el situado municipal y el fondo de compensación interterritorial.



La contribución de los ingresos tributarios dentro de los recursos de los municipios se ha incrementado de forma sostenida en los últimos años. Esto se debe a que los fondos asignados por vía de transferencias y donaciones son insuficientes para cumplir con las crecientes demandas sociales en cuanto a bienes y servicios públicos, lo cual estimula la búsqueda de nuevos recursos financieros, aprovechando las competencias que establece la ley. Vale mencionar que si bien

es cierto que al aumentar la población ocurre lo mismo con las demandas de la sociedad, también nacen incentivos para desarrollar actividades industriales y comerciales, estimulando la posibilidad de recaudar más tributos. Por esta razón, actualmente la recaudación tributaria se considera la principal fuente de ingresos de los municipios venezolanos ubicados en las diferentes ciudades del país, lo que refleja un posicionamiento importante con el transcurrir de los años.

## LOS DETERMINANTES DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

En vista de la importancia de los tributos en el ámbito municipal, aumenta la necesidad de conocer las variables que intervienen en el proceso de recaudación y afectan sus resultados. Entre los determinantes directos de la recaudación tributaria se pueden mencionar: la legislación vigente, el valor de la materia gravada, las normas de liquidación de los tributos, el incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales y otros retrasos que puedan producirse a nivel administrativo. Asimismo, los objetivos de las políticas económicas fijados por la autoridad competente y las preferencias de quienes realizan la política tributaria inciden como determinantes directos de la recaudación.



En cuanto a los determinantes de segundo grado, se destaca la relación existente entre las variables macroeconómicas y la recaudación tributaria, ya que las primeras afectan directamente los ingresos obtenidos por los contribuyentes

cuando ejercen alguna actividad económica comercial y/o industrial, los cuales representan la base imponible para el cálculo de algunos tributos.

En este orden de ideas, conocer y controlar los determinantes directos de la recaudación tributaria contribuye con resultados favorables para el municipio; no obstante, el éxito no está garantizado, ya que la incidencia de las variables macroeconómicas sobre la recaudación influye significativamente en el desempeño real y comportamiento de los contribuyentes. Estas variables, como son el ciclo económico nacional, el comportamiento de los diferentes mercados internos y las expectativas acerca de su evolución, producen efectos en la mayoría de los determinantes directos, que impulsan ajustes en las alícuotas y promueven cambios legales en materia tributaria, al igual que alteraciones en la base imponible y en la conducta de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones, dando como resultado variaciones importantes en la recaudación. En otras palabras, se requiere analizar la valoración que harán los agentes económicos en relación con la evolución del nivel de la actividad económica, de las políticas económicas y de los diferentes mercados, para de esta manera plantear estrategias que permitan un mejor resultado.

Vale destacar a nivel económico que Venezuela atraviesa por una crisis que sin lugar a dudas puede catalogarse como la peor de todos los tiempos, evidenciado un profundo deterioro y fuertes desequilibrios macroeconómicos. La inadecuada y deficiente política económica implementada durante los últimos años trajo como consecuencia desincentivos en el sector productivo nacional, una significativa disminución en los niveles de producción y por ende mayor escasez de bienes y servicios. Aunado a este hecho, el incremento desproporcionado de dinero inorgánico reforzó las razones que derivaron en altos incrementos en los niveles de precios hasta el punto de ocasionar el fenómeno de hiperinflación. Estos elementos han ocasionado una disminución progresiva en términos reales de las ventas de los contribuyentes, lo que se traduce en menor poder adquisitivo de la recaudación tributaria de los municipios.

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO BARUTA

Baruta representa un municipio autónomo que pertenece política y administrativamente al Estado Bolivariano de Miranda y forma parte del Área Metropolitana de Caracas, ubicado geográficamente al sureste de la ciudad capital, y está conformado por tres parroquias: Nuestra Señora del Rosario

de Baruta, El Cafetal y Las Minas de Baruta. Tiene una extensión territorial de aproximadamente 86 km<sup>2</sup> y una población para el año 2017 de 366.376 habitantes, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), lo que se traduce en una densidad poblacional de 4.260 hab/km<sup>2</sup>.

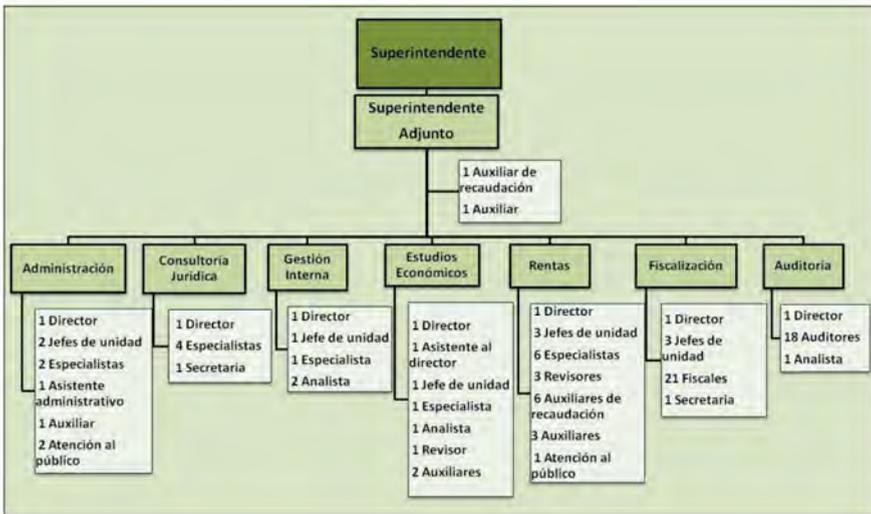


Posee un alto componente residencial, acompañado de un constante crecimiento de las actividades de tipo comercial e industrial, siendo la principal fuente de ingresos la recaudación del impuesto sobre las actividades económicas que se desarrollan dentro de la jurisdicción del municipio. Para el año 2017, el municipio contaba con aproximadamente 8.000 establecimientos comerciales, los cuales realizaron una contribución de 28,9 millardos de Bs. por dicho concepto. En los próximos apartados se explicará en detalle las fuentes de financiamiento y el comportamiento de los ingresos en el municipio Baruta.

## LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO BARUTA

El Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SEMAT), constituye un ente sin personalidad jurídica que depende del alcalde, tal como lo establece la ordenanza de creación, cuya misión consiste en maximizar los ingresos tributarios conforme a los lineamientos de ley, para obtener recursos que permitan ofrecer servicios de calidad a quienes hacen vida en el municipio Baruta.

El SEMAT está conformado por 7 áreas o departamentos; 3 de ellas con funciones de corte operativo en materia de recaudación (Dirección de Rentas, Dirección de Fiscalización y Dirección de Auditoría); 2 unidades de apoyo (Consultoría Jurídica y Dirección de Estudios Económicos), y las 2 unidades restantes son para garantizar el funcionamiento interno del servicio autónomo (Dirección de Administración y Dirección de Gestión Interna). El SEMAT cuenta con 101 funcionarios, como se observa en la siguiente estructura organizativa:



En términos generales, la Dirección de Rentas se encarga recibir, procesar y registrar todas las solicitudes de permisos realizados por parte de los contribuyentes, así como la determinación y liquidación de los tributos correspondientes. La Dirección de Fiscalización tiene como función principal garantizar el cumplimiento de los deberes formales y controlar el ejercicio de la actividad económica dentro del municipio, mientras que la Dirección de Auditoría cumple con revisar los deberes materiales, lo que consiste principalmente en verificar la veracidad de la información suministrada por los contribuyentes para el cálculo de sus obligaciones.

Sin embargo, es importante mantener presente que para lograr un mejor resultado en una administración tributaria, las distintas áreas deben mantener una interacción efectiva, haciendo hincapié en los canales de comunicación y

transmisión de la información para evitar duplicidad y retrasos que perjudiquen la gestión, así como el conocimiento de cada funcionario de la misión, visión y objetivos estratégicos de la organización.



## PRINCIPALES ELEMENTOS DE APRENDIZAJE DURANTE LA GESTIÓN

Uno de los aspectos relevantes que surgió como aprendizaje de la gestión en Baruta tiene que ver con el alcance de la administración para atender las actividades del municipio. La dinámica, tanto en el campo económico como en el cambio social, experimentó un crecimiento importante y cambios en la estructura municipal. Producto de estos cambios, surge la necesidad de crear una unidad de estudios económicos y análisis estadístico, para encargarse de estructurar y analizar los diferentes datos que se generan a nivel tributario, diseñando estrategias dirigidas principalmente a jerarquizar y priorizar las actividades de fiscalización y auditoría, con el fin de mejorar la eficiencia de los funcionarios en materia de la recaudación, así como evaluar las actividades propias de la dirección de rentas a fin de mejorar los tiempos de respuesta, ante las múltiples y crecientes solicitudes de parte de los contribuyentes.

De igual forma, se pudo constatar la necesidad de un análisis integral de la información estadística que proviene de la interacción con los contribuyentes,

puesto que para garantizar mejores resultados, los cambios propuestos deben ser fundados sobre la base de demostraciones empíricas y no sobre percepciones personales, sobre todo durante este período donde la información de estadísticas económicas empieza a desaparecer de las páginas oficiales. Este análisis implica conocer cada etapa del proceso para gestionar los tributos, así como realizar el levantamiento y análisis de la información estadística que servirá de insumo en la toma de decisiones.



Sin lugar a dudas, la extensión territorial del municipio representa un elemento en contra para las labores de fiscalización, ya que exige mayor esfuerzo y aumenta los tiempos de respuesta, generando dificultades para mantener un control efectivo de todas las actividades dentro del municipio. Asimismo, estos elementos tienen una incidencia positiva sobre la propensión a la evasión e incumplimiento de los deberes formales, lo que obligó a realizar una segmentación y estratificación de los contribuyentes por ubicación, tipo de actividad, tamaño del negocio, recurrencia en infracciones, entre otros, con el propósito de mejorar los resultados obtenidos y promover una mejor cultura tributaria.

En este contexto, es importante resaltar algunas de las premisas que tuvieron fundamento en la gestión de Baruta:

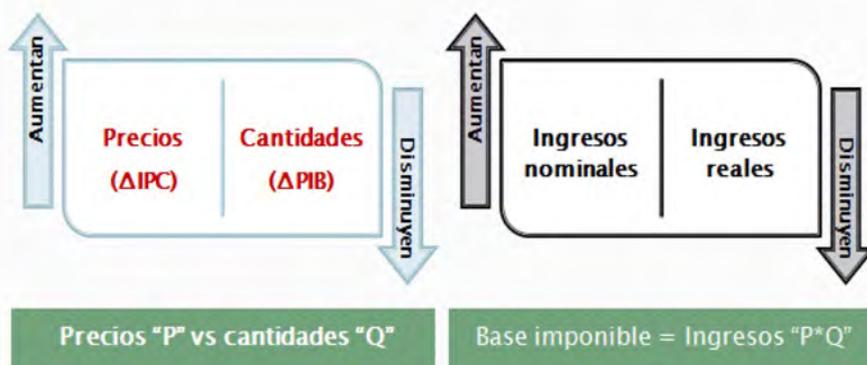
1. El cumplimiento voluntario es menos costoso y más eficiente que el forzoso.
2. Controlar no es igual que sancionar.
3. El incremento de sanciones no es necesariamente igual a mejor gestión.
4. Las razones del cumplimiento son de tipo multifactorial.
5. El comportamiento de los contribuyentes es predecible.

Asimismo, del crecimiento experimentado surge la necesidad de apoyarse en herramientas tecnológicas e informáticas, destacando el desarrollo de nuevos y robustos sistemas de información que garanticen un oportuno y confiable procesamiento de los registros y un análisis integral de los datos, en la búsqueda de un control eficiente del padrón de contribuyentes y sus interrelaciones. Sin embargo, las administraciones tributarias se encuentran limitadas por los elevados costos en temas de tecnología de la información, lo que se convierte en un reto en muchos de los casos.

Otro elemento importante lo constituye la división y especialización del trabajo de acuerdo a las funciones propias de cada cargo. Por lo general, los recursos son escasos y en estos tiempos el recurso humano mucho más, razón por la cual las administraciones tributarias se ven obligadas a revisar las asignaciones de tareas entre los diferentes funcionarios, con el propósito de mejorar el alcance y la relación costo-beneficio. Por ejemplo, en el caso de los auditores fiscales, no resulta factible auditar el universo de contribuyentes, pero algunas de las tareas que requieran menor especialización en la revisión pueden ser atendidas por fiscalización y/o otros funcionarios con aptitudes para ello, garantizando así recaudación de manera más expedita.

Durante este período, y en particular en el año 2017, la administración tributaria estuvo obligada a revisar, innovar y modificar las ordenanzas tributarias municipales, ya que las variables que comúnmente son utilizadas para el cálculo de los tributos se encuentran lejos de la realidad económica nacional, donde se observa una pérdida de poder adquisitivo de los recursos provenientes de la recaudación tributaria, disminuyendo la cantidad de bienes y servicios que son destinados a la comunidad. Se pueden mencionar el ajuste incompleto de la unidad tributaria y el cobro de tasas administrativas, la periodicidad en formas de declarar y pago de los tributos con efecto rezagado, en particular el impuesto sobre actividades económicas (ISAE), la regulación de precios y surgimiento de mercados paralelos que no contribuyen, las alícuotas y beneficios fiscales, los mínimos tributables utilizados como referencia, los incentivos al incumplimiento de parte de los contribuyente y las sanciones correspondientes, entre otros.

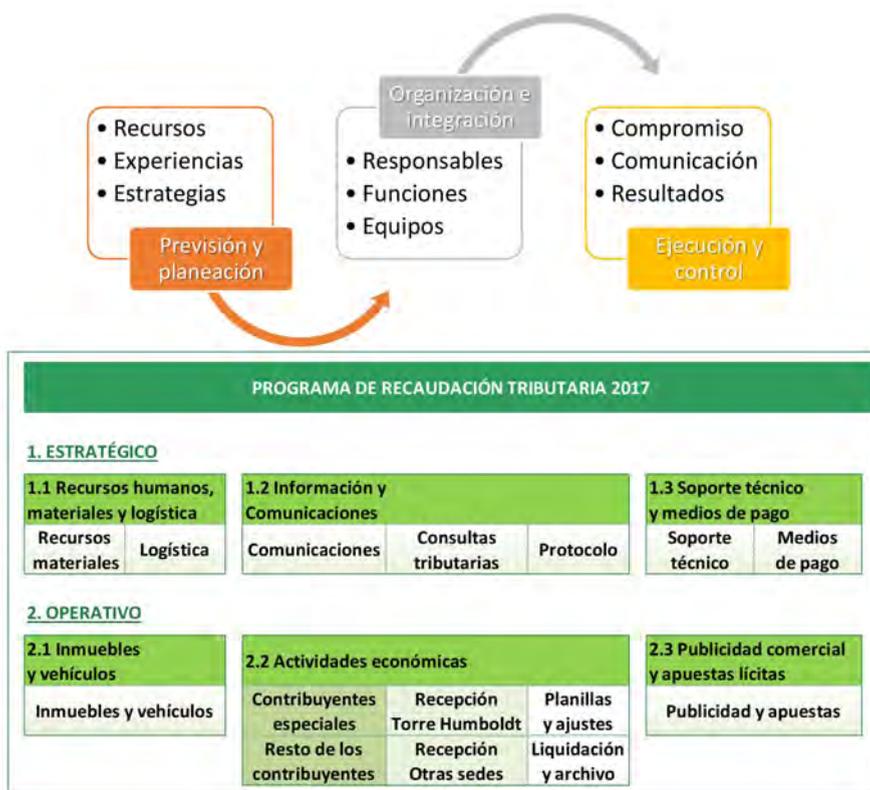
## Contracción de la recaudación del ISAE



### PROGRAMAS DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y ESTRATEGIAS DE RECAUDACIÓN

Con el propósito de ofrecer un mejor servicio de atención al contribuyente, que en definitiva admitiera un mayor control sobre el potencial recaudatorio, en el municipio Baruta se estructuró un Programa Anual de Recaudación Tributaria. El principal objetivo consiste en capturar (que cumplan con sus deberes) la mayor cantidad de contribuyentes durante el mes de enero de cada año, y luego de procesar y analizar los datos, realizar los cruces de información que sirven de insumo para iniciar las labores de fiscalización y auditoría. Por un lado, este programa permite obtener información de un componente importante de los ingresos a recaudar durante el año, y de esta forma diseñar estrategias para aumentar la cobertura dentro del municipio en los meses subsiguientes. Por otro lado, el programa garantiza ingresos tempranos (enero) con el propósito de iniciar rápidamente la ejecución de bienes, obras y servicios que previamente han sido planificados en el presupuesto de gastos. Asimismo, permite determinar durante el primer trimestre si los resultados no se corresponden con la planificación inicial y tomar decisiones para mitigar el impacto de un potencial déficit o superávit.

La organización del Programa Anual de Recaudación Tributaria puede sintetizarse como sigue:



Vale recalcar que la información obtenida tiene gran valor para la toma de decisiones. El cruce de datos permite identificar a quienes no han cumplido con sus deberes formales (registros, declaraciones, pagos) y de esta manera diseñar las estrategias de fiscalización para abordar a dichos contribuyentes. Igualmente, al analizar estadísticamente la nueva información suministrada por los contribuyentes, y apoyados en indicadores diseñados para medir la propensión a la evasión fiscal (crecimiento, tipo de negocio, recurrencia, entre otros), se pueden segmentar los distintos casos para labores de auditoría. Sin embargo, la dinámica económica durante el período 2014-2017 se muestra muy cambiante, lo que obligó en algunos casos a pasar de un extremo a otro con el transcurrir de los años.

En ocasiones resulta prácticamente inviable abordar al universo de contribuyentes por diversas razones. Durante 2016 y con más fuerza en 2017,

se produjo una pérdida importante del recurso humano, lo que trajo como consecuencia una disminución en la curva de aprendizaje de los funcionarios y por ende en la capacidad de gestión de la administración tributaria, de igual forma influyeron los cierres repentinos de muchos establecimientos comerciales y en paralelo la proliferación de comercios informales a lo largo y ancho el municipio. Igualmente, la crisis política y económica por la que atraviesa Venezuela ocasionó una desaceleración progresiva en las labores generales de la administración tributaria, ya que en algunos casos fue necesario evaluar el impacto sobre el equilibrio municipal cuando se aplican los mecanismos coercitivos para hacer cumplir las ordenanzas. Se requiere evaluar la interacción entre los diferentes actores que hacen vida en el municipio y la relación costo-beneficios de aplicar medidas en determinados momentos de crisis, ya que mejorar las condiciones económicas de una parte implica desmejorar las condiciones de otra. Este engranaje y vinculación se puede ilustrar así:



## RESULTADOS OBTENIDOS Y LOGROS DE LA GESTIÓN

A continuación se presenta un resumen con los datos de recaudación más relevantes obtenidos en el municipio Baruta durante la gestión 2014-2017. Vale subrayar una vez más la preponderancia del impuesto sobre actividades económicas y su impacto en la gestión municipal.

En la tabla siguiente se detalla la recaudación anual por ramo de ingresos de acuerdo al clasificador presupuestario de la Oficina Nacional del Presupuesto (Onapre). Los ingresos por tasas contemplan la recaudación por permisos municipales, certificaciones y solvencias, así como otras tasas administrativas. En lo que respecta a las contribuciones especiales destaca el impuesto sobre la plusvalía inmobiliaria, y dentro de los diversos ingresos se engloban las multas y los reparos administrativos por impuestos municipales.

Recaudación tributaria por ramo de ingresos (Bs.), período 2014-2017  
Municipio Baruta del estado Miranda

RAMO DE INGRESOS	2014	2015	2016	2017
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>1.597.773.121</b>	<b>2.858.364.865</b>	<b>8.360.577.358</b>	<b>30.123.709.262</b>
Inmuebles urbanos	8.105.347	8.057.719	7.535.022	954.689.902
Actividades económicas	1.538.131.925	2.772.182.717	8.240.198.561	28.876.768.633
Patente de vehículo	5.095.335	4.923.835	5.299.301	36.131.054
Propaganda comercial	28.040.766	33.676.726	40.729.534	66.420.351
Espectáculos públicos	10.925.823	25.878.267	33.023.244	104.860.783
Apuestas lícitas	1.599.173	3.914.448	20.679.781	66.988.501
Deudas morosas	3.847.646	7.043.130	10.887.441	13.929.015
Otros impuestos indirectos	2.027.106	2.688.023	2.224.475	3.921.023
<b>Ingresos por tasas</b>	<b>27.476.123</b>	<b>29.464.149</b>	<b>62.925.227</b>	<b>464.992.912</b>
<b>Ingresos por contribuciones especiales</b>	<b>12.507.942</b>	<b>23.306.608</b>	<b>456.938.800</b>	<b>1.367.510.473</b>
<b>Diversos ingresos</b>	<b>21.297.939</b>	<b>31.342.040</b>	<b>86.897.448</b>	<b>256.336.417</b>
<b>TOTAL RECAUDACIÓN (TRIBUTOS)</b>	<b>1.659.055.125</b>	<b>2.942.477.662</b>	<b>8.967.338.834</b>	<b>32.212.549.063</b>

Igualmente, en la siguiente tabla se puede notar la contribución en términos relativos de cada rubro de ingresos y evolución en el tiempo.

Recaudación tributaria por ramo de ingresos (%), período 2014-2017  
Municipio Baruta del estado Miranda

RAMO DE INGRESOS	2014	2015	2016	2017
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>96,31%</b>	<b>97,14%</b>	<b>93,23%</b>	<b>93,52%</b>
Inmuebles urbanos	0,49%	0,27%	0,08%	2,96%
Actividades económicas	92,71%	94,21%	91,89%	89,64%
Patente de vehículo	0,31%	0,17%	0,06%	0,11%
Propaganda comercial	1,69%	1,14%	0,45%	0,21%
Espectáculos públicos	0,66%	0,88%	0,37%	0,33%
Apuestas lícitas	0,10%	0,13%	0,23%	0,21%
Deudas morosas	0,23%	0,24%	0,12%	0,04%
Otros impuestos indirectos	0,12%	0,09%	0,02%	0,01%
<b>Ingresos por tasas</b>	<b>1,66%</b>	<b>1,00%</b>	<b>0,70%</b>	<b>1,44%</b>
<b>Ingresos por contribuciones especiales</b>	<b>0,75%</b>	<b>0,79%</b>	<b>5,10%</b>	<b>4,25%</b>
<b>Diversos ingresos</b>	<b>1,28%</b>	<b>1,07%</b>	<b>0,97%</b>	<b>0,80%</b>
<b>TOTAL RECAUDACIÓN (TRIBUTOS)</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Donde se observa un incremento de la contribución de algunos rubros al total recaudado entre un año y otro, generalmente ese incremento viene acompañado de cambios significativos en la ordenanza respectiva, lo que hace que ganen protagonismo con respecto a los otros tributos. Por ejemplo, inmuebles urbanos (2017), ingresos por tasas (2017) y contribuciones especiales (2016).

Aunque la administración tributaria hace un esfuerzo para incrementar los niveles de recaudación, no es menos cierto que Venezuela atraviesa por la peor crisis de todos los tiempos. Esta situación se traduce en una disminución en la cantidad de empresas, lo que viene acompañado por una contracción económica en materia de producción y ventas. Por otro lado, el fenómeno de inflación hace que los municipios vean incrementos sustanciales en su recaudación, pero en ocasiones solo representa una ilusión monetaria porque cada vez tienen menor poder adquisitivo. Observemos la evolución de la recaudación en el municipio Baruta:

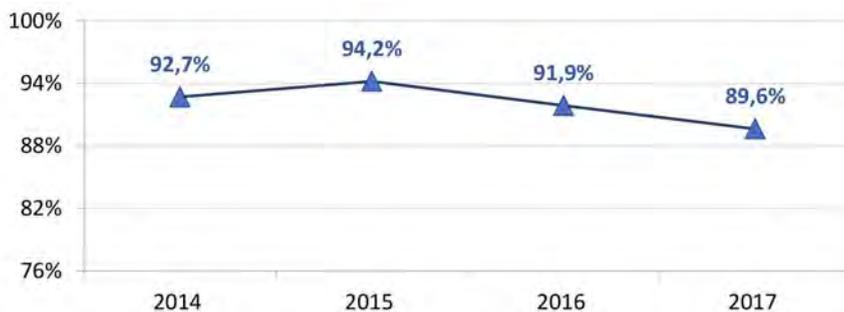


En la medida en que aumentan los niveles de inflación, el crecimiento interanual de la recaudación crece, pero en menor proporción, tal como se pudo explicar en los apartados anteriores. Veamos el crecimiento de la recaudación en el municipio Baruta:



Básicamente, el comportamiento procíclico del impuesto sobre actividades económicas hace que pierda cierto grado de protagonismo en momentos de crisis e impulse a las autoridades municipales a estimular otros rubros mediante reformas de ordenanzas. El siguiente gráfico ejemplifica esta situación:

**Contribución % del impuesto sobre actividades económicas en la recaudación tributaria**



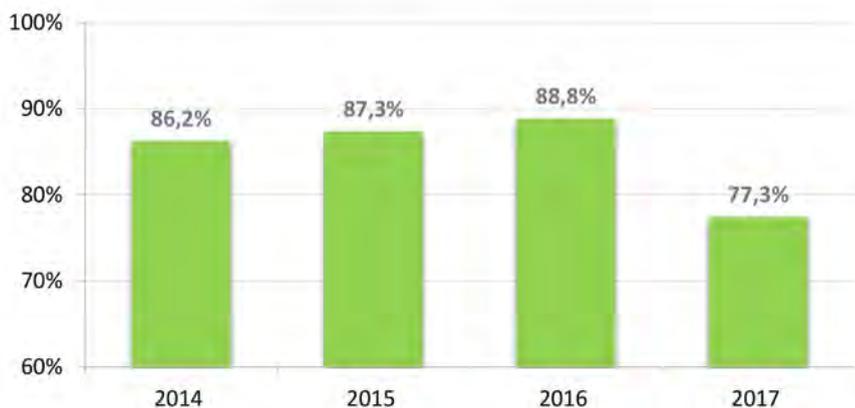
Sin embargo, la recaudación tributaria constituye la principal fuente generadora de recursos para los municipios, y continúa ganando fuerza en los últimos años. En Baruta, prácticamente el total de ingresos propios proviene de la recaudación tributaria.

**Contribución % de la recaudación tributaria en los ingresos propios del Municipio Baruta**



Igualmente, en lo que se refiere al aporte de la recaudación tributaria a la autonomía financiera en el municipio Baruta, se observa un ligero crecimiento en 2014-2016, con un cambio pronunciado para finales de 2017. Esto como consecuencia de un aporte extraordinario del situado municipal por parte del Ejecutivo nacional, cuyo monto ingresó al erario municipal en el mes diciembre de 2017, posterior a las elecciones municipales donde se produjo el cambio en las autoridades del poder ejecutivo. Se espera que para los próximos años, la tendencia natural continúe su crecimiento.

**Nivel de dependencia de los tributos**  
(Recaudación tributaria/Ingresos totales)



Por último, se pueden destacar algunos aspectos cualitativos que deben ser considerados dentro de toda la administración tributaria:

- Una política de capacitación del talento humano y difusión de los objetivos estratégicos de la organización entre todos sus miembros, destacando la importancia del comportamiento ético necesario para trabajar en una administración tributaria.
- Comunicación oportuna de las obligaciones y derechos de los contribuyentes, así como promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, desarrollando una relación de respeto hacia el contribuyente.

- Se deben incorporar herramientas para modernizar los procesos y fortalecer el análisis estadístico y económico utilizado para la toma de decisiones a nivel tributario.
- Conviene identificar y aprender de las prácticas gerenciales efectivas que han sido aplicadas por otras organizaciones, y enfocarse en una gestión transparente caracterizada por la rendición de cuentas.

Muchos de estos factores han sufrido un profundo deterioro (sobre todo a partir del último año), como consecuencia de la crisis económica, social y política que vive Venezuela. Sin embargo, es importante documentar las experiencias y buenas prácticas de gestión municipal, no solo de Baruta, sino de muchos otros municipios, que contribuyan a la recuperación económica futura y permitan continuar en el camino hacia una descentralización más robusta y sostenible.



# **Evolución de la gestión de la administración tributaria del municipio Sucre en el estado Miranda 2008-2017**

Ricardo Salazar\*

## **INTRODUCCIÓN**

El presente documento busca describir la evolución de los procesos internos y procedimientos de la administración tributaria del municipio Sucre desde el año 2008 hasta el 2017, durante la gestión del alcalde Carlos Ocariz. El mismo permite dilucidar ideas sobre las que se fundamentaron las innovaciones tecnológicas y los cambios en la normativa institucional. A su vez, se contrasta cómo ha sido el comportamiento de la recaudación tributaria, considerando los efectos que han tenido los cambios estructurales materializados en la institución y su respectivo marco jurídico.

En principio, se busca enmarcar la situación inicial, las condiciones y las características, tanto del municipio como de la institución tributaria, que dan paso a buscar nuevas alternativas, proyectos y soluciones. Por consiguiente, se brindará una descripción a partir del año 2008 hasta el año 2011, donde se expresan las distintas situaciones que promovieron las iniciativas para reformar la administración tributaria del municipio Sucre.

Con el fin de documentar los cambios institucionales de mayor relevancia en los últimos períodos, se detalla a continuación cómo se ha desarrollado el

---

\* Gerente general de la Superintendencia de Administración Tributaria, Sedat, del municipio Sucre. 2017. Este trabajo fue elaborado con el concurso del equipo del Sedat, bajo la coordinación del ingeniero Ricardo Salazar.

nivel de plataforma tecnológica en los distintos sistemas de procesamiento de administración tributaria, así como los cambios en la normativa legal que regula los procedimientos y procesos ejecutados por la institución y, por último, se especifican las modificaciones organizacionales que la administración tributaria ha presentado para llevar a cabo los distintos objetivos que se han propuesto en la trayectoria.

## ANTECEDENTES

El municipio Sucre, perteneciente al estado Miranda, es uno de los cinco que conforman el Área Metropolitana de Caracas, junto con Chacao, Baruta, El Hatillo y Libertador. Posee una dimensión territorial de 164 km<sup>2</sup> y una población aproximada de 601.000 habitantes (INE, 2014). El municipio está compuesto por cinco parroquias: Petare, La Dolorita, Filas de Mariche, Leoncio Martínez y Caucaguita.

Desde el punto de vista económico, destaca la concentración territorial del sector manufacturero, ya que el 54% del parque industrial y comercial del municipio se encuentra ubicado en la parroquia Leoncio Martínez, seguida de la parroquia Petare, que representa el 40%, y el restante 6% se encuentra distribuido entre las otras tres parroquias. De igual modo, se tiene registrado que el 99,8% de los habitantes del municipio vive en zonas urbanas. La parroquia Petare posee 40 km<sup>2</sup>, es decir, el 24% del territorio del municipio, y alberga el 68 % de su población (alrededor de 409.000 habitantes) (INE, 2014).

El sector económico que predomina en el municipio Sucre es la manufactura y comercialización de productos textiles, así como también, pero en menor escala, la fabricación y comercialización de productos alimenticios y bebidas. En este sentido, dentro del municipio se encuentran desarrollando actividades económicas empresas de gran importancia para el país como son Empresas Polar, C.A, Nestlé Venezuela, Empresas Pfizer, Cigarrera Bigott, C.A, Coca-Cola Femsa de Venezuela, PepsiCo Alimentos, S.A, entre otras.

La alcaldía del municipio Sucre privilegia una dinámica tributaria que permita obtener los procesos más óptimos entre los contribuyentes que hacen vida en el municipio, y los trámites correspondientes a las obligaciones tributarias.

Para tal fin, en el año 2008 la Dirección de Rentas Municipales, como órgano operativo de la administración tributaria, dio el primer paso para cumplir con una mejora en la eficacia de los procesos internos de la institución,

con la contratación de la empresa Segecom, C.A., la cual se especializaba en la modernización de sistemas de recaudación tributaria municipal y proceso de cobranza masiva.

La empresa instaló el programa de gestión y desarrollo administrativo Sigepro, el cual permitió a la Dirección de Rentas Municipales apuntalar sus esfuerzos en registrar de manera efectiva los procesos realizados por los contribuyentes, así como establecer una organización interna simplificada. De tal manera, se incorporó el completo suministro del personal ejecutor (gerentes, supervisores, analistas y agente de atención integral) y su correspondiente capacitación ante cualquier actualización de la normativa. Igualmente, la empresa otorgaba los materiales y suministros de oficina para realizar las distintas operaciones de la administración tributaria del municipio.

Se trataba de una gestión interna tercerizada, ya que la mayoría del ámbito operativo estaba siendo otorgado y coordinado por la Segecom, mientras que las líneas estratégicas de la dirección y el personal dedicado a la fiscalización (jefe de división, fiscales y auditores) se encontraban bajo la coordinación de los altos funcionarios y responsables de la Dirección de Rentas Municipales.

Dentro del período 2008-2009 se experimentaron innovaciones en cuanto a la plataforma tecnológica del sistema Sigepro, como fue la creación de módulos web para delimitar la organización y división de los trámites y los mecanismos de revisión pertinentes a cada parte del procesamiento de las solicitudes recibidas. A la vez, se formularon estrategias para aminorar los procesos administrativos que incidían en la productividad del personal, así como en los tiempos de respuesta a los contribuyentes. Tales estrategias redundaron en la simplificación de los trámites tributarios.

También se promovieron iniciativas para realizar análisis de la base de cálculo de los diferentes impuestos municipales. De acuerdo con lo anterior, se modificó el cálculo para determinar el impuesto sobre actividades económicas, ya que se veía afectado por la estimación de la declaración estimada y la fecha en que se realizaba la declaración definitiva del impuesto.

A finales del año 2009, se desarrolla un sistema tecnológico alterno llamado Soltrib, lo que introdujo una adaptación a la plataforma ya existente. Sin embargo, esta innovación en la plataforma no vinculaba el proceso de pago de la obligación tributaria, ni la desconsolidación de operaciones hacia la web. Por tanto, al tener una visión más amplia de lo conveniente y lo faltante de la plataforma tecnológica, se comprendió que los esfuerzos posteriores debían

estar centrados en obtener, constantemente, un desempeño más eficiente, hacia la sistematización completa del proceso de liquidación y pago de los impuestos municipales.

## ALCANCE DE LOS CAMBIOS EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Se puede segmentar el desarrollo del proceso en tres aspectos esenciales: el nuevo esquema de recaudación, una plataforma tecnológica integral de recaudación y una institución tributaria con un mayor número de metas que cumplir.

En el primero de los aspectos se puede resaltar la normativa legal como elemento determinante de la factibilidad de aplicación de las acciones. Establecer el marco jurídico sobre el cual se desea trabajar y desarrollar las funciones de la administración tributaria es el primer paso para lograr el uso de nuevos esquemas institucionales, ya que la aplicación de cambios organizacionales reposa sobre la potestad legal de que sea posible realizar dichas modificaciones. Considerando lo anterior, la Dirección de Rentas Municipales, en conjunto con Sindicatura Municipal, efectuó el necesario cruce de conocimientos para determinar cómo estarían normados los distintos proyectos que se pueden describir como cambios institucionales. Estos podrían describirse como los cambios en las distintas ordenanzas municipales y la creación del Sedat, Servicio Desconcentrado de Administración Tributaria.

Respecto al segundo de los aspectos, la Dirección de Tecnología de la alcaldía y el equipo de tecnología de la Dirección de Rentas Municipales trabajaron a la par para realizar y aplicar las distintas innovaciones dentro de la plataforma tecnológica, así como el desarrollo de los sistemas y módulos integrales que utiliza la administración tributaria del municipio Sucre. La coalición entre estos dos equipos dio como resultado proyectos eficientes e innovadores a nivel local sobre sistemas de administración tributaria.

Como tercer aspecto determinante, destaca el enriquecimiento del capital humano que ejerce las funciones dentro de la administración pública. Solo con un cuerpo técnico de gran conocimiento y convicción se dan los resultados que se necesitan para implementar políticas públicas con un gran alcance para la población. En tal sentido, para ejecutar los proyectos establecidos por la administración tributaria, se contó con aportes de la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, para llevar a cabo la asesoría en cuanto a la implementación y

utilización de los recursos tecnológicos y materiales. El financiamiento de los planes y proyectos estuvo sujeto al presupuesto municipal.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y SUS PROYECTOS

Las líneas de acción, derivadas del diseño estratégico antes descrito, se presentan a continuación.

### **Clasificador de actividades económicas**

Uno de los hitos para la Dirección de Rentas fue la modificación en el clasificador municipal. El mismo especificaba 763 actividades económicas, lo cual generaba dificultad para el proceso de contabilización y declaración de ingresos y para la fiscalización de los contribuyentes, de acuerdo con la exposición de motivos descrita en la reforma de la ordenanza (Ordenanza del Impuesto sobre Actividades Económicas..., 2010).

Dicho cambio fue introducido en la Ordenanza de Actividades Económicas publicada el 13 de septiembre de 2010, la cual se hizo vigente a partir del año 2011. De esta manera se modificaría el clasificador municipal que había estado vigente desde la promulgación de la ordenanza municipal sobre actividades económicas del año 2006. Para tales cambios, fueron evaluadas las clasificaciones de los códigos, con el objetivo de simplificar las definiciones que se tenían sobre las actividades económicas del municipio. También fueron revisadas las alícuotas que correspondían a cada definición, con el fin de que las mismas fueran competitivas frente al resto de los municipios de la región capital.

En cuanto a las transformaciones internas que supuso la reforma en la ordenanza, de 763 actividades económicas, el nuevo clasificador pasó a tener 48, las cuales fueron agrupadas en 12 grupos generales, definidos de acuerdo a la naturaleza de su actividad, y estos a su vez en subgrupos, para diferenciar actividades particulares dentro de cada macrogrupo.

Se estimó para ese entonces que el cambio en el clasificador y en las respectivas alícuotas representaría un aumento del 10% sobre el ingreso percibido por actividades económicas. Además del beneficio económico y las mejoras en la eficiencia de las actividades internas de la administración tributaria, también se esperaba que esta simplificación se tradujera en una mejor disposición del

contribuyente para realizar la declaración y el pago del impuesto (Ordenanza del Impuesto sobre Actividades Económicas..., 2010).

Sumado a los cambios en el clasificador, dicha ordenanza también incluyó elementos vinculados al ámbito impositivo que incentivaran aspectos competitivos del municipio, potenciando el atractivo del mismo con respecto a otras jurisdicciones capitalinas o en el ámbito nacional. Entre estos elementos se encuentra el esquema de exoneraciones y rebajas, el cual se realizó con el objetivo de incrementar la base de contribuyentes, lo que se traduciría en un incremento en la recaudación tributaria de Sucre, así como también beneficiar a aquellos contribuyentes presentes en el municipio, con el objetivo de consolidar la base existente.

El clasificador de actividades económicas fue modificado posteriormente en la Ordenanza de Actividades Económicas promulgada en septiembre de 2014. Los cambios estuvieron vinculados a la ampliación de la descripción de siete códigos, con el objetivo de incluir algunas actividades ejercidas por los contribuyentes que no habían podido ser categorizadas bajo las premisas anteriores.

### **Desarrollo del Sistema Integrado de Recaudación Interno 2011 (plataforma tecnológica)**

Luego de haber mantenido estrechas relaciones con distintas empresas que suministraban el apoyo tanto en capital humano como en *software* para llevar a cabo la actividad tributaria, se planteó la posibilidad de desarrollar uno de los proyectos más ambiciosos realizado en el municipio Sucre: el sistema de recaudación interno.

Fueron precisamente los aprendizajes obtenidos durante los años en que se trabajó con las distintas empresas que brindaban los servicios tributarios los que permitieron identificar efectivamente aquellas necesidades no satisfechas que existían en la Dirección de Rentas. De esta forma se tenía una nueva perspectiva sobre el norte al cual debían dirigirse sus esfuerzos y recursos.

Este proyecto constituyó una innovación tecnológica de gran envergadura que presentó un cambio significativo en la administración tributaria del municipio Sucre. El mismo representaría uno de los logros más relevantes y significativos ejecutados por la Dirección de Rentas del municipio Sucre.

Específicamente, entre las razones por las cuales se comenzó a plantear dicho proyecto se puede mencionar la caída en la recaudación tributaria que

se obtuvo durante el año 2010, situación que generó gran preocupación entre los responsables de la administración tributaria. Para revertir la tendencia previamente observada y, por ende, incrementar los ingresos tributarios se estableció como propósito que este nuevo sistema interno de recaudación ayudase al incremento de la base de los contribuyentes y, también, obtener un mayor control sobre los procesos internos.

Sumado a esto, otro de los motivos que impulsó el desarrollo de este plan se vinculaba al deseo de sistematizar los procesos involucrados en la recaudación, así como también automatizar trámites administrativos relacionados con rentas, debido a que esta área no había sido contemplada en los programas utilizados anteriormente. La intención era generar flujos de trabajo lo suficientemente parametrizados, a fin de producir las métricas necesarias para realizar la toma de decisiones con criterio técnico. Esto significa que, desde un comienzo, se tenía la idea de crear un proyecto que integrara y sistematizara distintos aspectos del proceso de administración tributaria.

Otra de las razones de peso que llevaron a esta reestructuración en el año 2011 fue la iniciativa de consolidar la Oficina de Tecnología y Análisis de Ingresos de la Dirección de Rentas, la cual debía ser capaz, con un recurso humano propio, de desarrollar, ampliar y mantener en el tiempo todos los productos informáticos necesarios para modernizar la administración tributaria.

Cabe destacar que los resultados esperados al realizar este proyecto eran desconsolidar operaciones y apuntar hacia un servicio que ofreciera atención no presencial, es decir, implementar un sistema donde el contribuyente no tuviera la necesidad de asistir a la oficina de rentas para realizar el pago de los tributos o para llevar a cabo sus respectivos trámites. Así, se lograría modernizar la relación entre el contribuyente y la Dirección de Rentas y entre el ciudadano y el gobierno municipal.

Para el desarrollo del servicio se ejecutaron distintas etapas que ayudaron a la sistematización de los procesos internos relacionados con la recaudación y los trámites vinculados a cada tipo de impuesto municipal. Para ello se comenzó por la sistematización de los procesos existentes, diseñando así los flujos de trabajo que permitieron esquematizar los procesos internos de la administración tributaria, estableciendo orden y estandarización de los mismos, generando un panorama general mucho más claro. Esta sistematización de los procesos pudo sentar las bases para dar lugar a un modelo de datos bajo el cual se pudo desarrollar el sistema, el cual fue creándose paulatinamente desde 2011.

En agosto de ese mismo año se colocó en producción el Sistema Integrado de Recaudación Interno, el cual comprendía la sistematización de la declaración estimada y definitiva anual correspondiente al año 2012 del impuesto sobre actividades económicas, y los rubros de inmuebles urbanos, vehículos y publicidad comercial.

Posteriormente, en julio del 2012 se realizó el lanzamiento del portal de la Oficina Virtual, siendo este uno de los avances más importantes de este proyecto. Esta plataforma le permitió al contribuyente tener acceso directo a su estado de cuenta, así como también solicitar la solvencia de su licencia sobre actividades económicas o inmuebles, declaraciones de actividades económicas, entre otras operaciones, reduciendo considerablemente los costos transaccionales asociados a cada uno de esos trámites. Al mismo tiempo, también permitió que los contribuyentes pudieran realizar el pago en línea (con su tarjeta de crédito) de sus impuestos municipales.

Luego se fueron añadiendo distintos módulos a la Oficina Virtual, con el objetivo de facilitar la atención de la Dirección de Rentas a través de internet, proporcionando un servicio no presencial al surense. Esto representaría una disminución en los costos operativos, tiempos de respuesta más cortos, así como también se lograrían mejoras importantes en la eficiencia del procesamiento de los distintos trámites disponibles.

Entre los servicios que se integraron a la Oficina Virtual están la declaración estimada y definitiva sobre el impuesto de actividades económicas y, posteriormente, la solicitud del retiro de la licencia de actividades económicas. También se agregaron las secciones “Conoce a tus fiscales” y “Conoce a tus auditores”, las cuales permitieron que los contribuyentes verificaran la identidad de los auditores y fiscales trabajando en la Dirección de Rentas, incrementando así la transparencia en el sistema. Sumado a esto, también se desarrolló el módulo para verificar el estatus de los procesos administrativos, la calculadora de publicidad y, finalmente, los formularios en línea.

Además de los avances en la Oficina Virtual, se siguieron desarrollando módulos en el sistema de recaudación interno, al sistematizar trámites de otras direcciones municipales. El primero fue en 2013 con la cédula catastral, perteneciente a la Dirección de Catastro, disminuyendo el tiempo de procesamiento de 60 días a 6, así como también se incluyó el certificado de empadronamiento. Posteriormente, en 2015 se sistematizó la conformidad de uso, trámite perteneciente a la Dirección de Ingeniería Municipal, generando cambios significativos en sus tiempos de procesamiento al haber pasado de 70 días a 12.

Otros módulos desarrollados y acoplados al sistema fueron la Bitácora de Fiscalización en 2014, el módulo de Auditoría en 2015 y Correspondencia en 2016, permitiendo de esta manera la sistematización de los procesos y el almacenamiento de la información correspondiente.

### **Cambio en el esquema de recaudación de anual a mensual**

Uno de los cambios más relevantes en los últimos años fue la modificación en el esquema de la declaración de ingresos de actividades económicas. El esquema derogado establecía que el contribuyente debía realizar en octubre de cada año una declaración de ingresos estimada sobre el año entrante, generando de esta manera el cálculo del impuesto de acuerdo a la alícuota correspondiente establecida por el clasificador de actividades económicas. Dicho monto era liquidado durante el año en curso de forma trimestral en los meses de enero, abril, julio y octubre.

Posteriormente, durante el mes de enero, luego del cierre del ejercicio fiscal, se realizaba una declaración de ingresos definitiva del año inmediato anterior. Si la diferencia entre las declaraciones estimada y definitiva era positiva, se le asignaba un crédito fiscal al contribuyente, mientras que si la diferencia era negativa, siendo la declaración definitiva superior a la estimada, el contribuyente debía subsanar la diferencia a través de una obligación tributaria llamada “complementario”, el cual debía ser pagado antes del mes de abril.

La Ordenanza de Actividades Económicas vigente para ese momento (2010) sostenía que la declaración estimada de los contribuyentes debía ser igual o mayor que la última declaración definitiva. Por lo que uno de los argumentos esgrimidos para el cambio en el esquema de recaudación fue, precisamente, el incremento en el número de contribuyentes que no aumentaban su respectiva declaración estimada, por lo que la misma resultaba subestimada.

De esta forma, las empresas más grandes del municipio subestimaban su declaración en octubre, con el objetivo de apalancarse durante el año y utilizar posteriormente la declaración definitiva para corregir aquellas diferencias previstas en los ingresos estimados, dando como resultado elevados montos vinculados al pago del complementario, en comparación con la declaración estimada realizada inicialmente. Aunque esto significaba que se obtenía cierta estabilidad entre los montos que ingresaban trimestralmente, la figura del complementario era utilizada para postergar el pago de la obligación tributaria por

parte de los contribuyentes, pues el mismo se pagaría hasta 15 meses después de que fuera percibido por el contribuyente.

Ante este panorama, en el año 2014 la Dirección de Rentas Municipales realizó un análisis comparativo entre el esquema de recaudación anual y un esquema de declaraciones trimestrales. En dicho estudio se pudo constatar a través del análisis de la recaudación mensual del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat) para los años 2011, 2012 y 2013, que las declaraciones definitivas trimestrales permitirían obtener una mayor recaudación tributaria debido a que los trimestres se estarían cobrando de forma corregida, es decir, no en base a una declaración estimada, sino sobre los ingresos efectivamente devengados durante dicho periodo.

Otro hallazgo relevante de este análisis estuvo vinculado al efecto que la inflación traería sobre la recaudación tributaria. En el periodo 2008-2012, el promedio de la inflación anual se había ubicado en 27,7%, mientras que durante el año 2013 la misma había ascendido hasta el 56,2%. Ante este panorama, el Fondo Monetario Internacional había estimado que la evolución del indicador sería de 50,70% (2014), 38% (2015), 133,40% (2016), 47,50% (2017) y 35% (2018), respectivamente.

Por lo que, ante el salto inflacionario experimentado durante los años 2013 y 2014, y las expectativas inflacionarias para los años siguientes, se estimaba que la Alcaldía percibiera sus ingresos de forma devaluada, es decir, los ingresos obtenidos estaban experimentando el llamado Efecto Tanzi, o la pérdida del valor real de los ingresos tributarios asociados al rezago existente entre el momento de la declaración y la oportunidad de pago. (Lerda, 1989).

Este análisis permitió identificar la necesidad imperante de realizar un cambio en la periodicidad del esquema de declaraciones, con el objetivo de obtener los recursos con mayor prontitud, disminuyendo de esta forma la pérdida real de valor sobre los ingresos tributarios.

Seguidamente se decidió modificar el esquema de declaraciones del impuesto sobre actividades económicas a través de una reforma en la Ordenanza de Actividades Económicas el 30 de septiembre de 2014. Dicho documento planteaba un esquema de cuatro declaraciones definitivas trimestrales, una por cada trimestre vencido, además de la eliminación de la declaración estimada de ingresos. También se señalaba que una de las ventajas del nuevo esquema suponía la simplificación del cálculo del impuesto, al eliminar la figura de la

declaración estimada, pasando a tomar en cuenta solamente aquellos ingresos obtenidos durante el trimestre en cuestión.

Sin embargo, tres meses luego de la promulgación de los cambios señalados previamente, se publicó una reforma parcial en la Ordenanza de Actividades Económicas el 15 de diciembre de ese mismo año. En esa oportunidad se planteó que el esquema trimestral propuesto meses atrás comprometería los potenciales ingresos de la alcaldía, trayendo como consecuencia que se dificultaría la capacidad de pago de la misma para el periodo 2015. Por ello, en dicha ordenanza se propuso un esquema de declaraciones mensuales, acortando aún más el tiempo entre la declaración de los ingresos por concepto de actividades económicas y la oportunidad de pago del tributo.

El mayor reto al tomar esta decisión era conocer si efectivamente la Oficina Virtual podía soportar la instrumentación de la nueva modalidad de declaración, es decir, el sistema tenía alzas transaccionales en octubre y enero, y a partir del 2015 debía soportar al menos 10.000 declaraciones mensuales y sus transacciones asociadas por mes. Dado que el sistema fue concebido para ser escalable se pudo instrumentar sin inconvenientes el cambio de esquema.

### **Creación del Servicio Desconcentrado de Administración Tributaria (Sedat)**

En el año 2010 se iniciaron reformas de las ordenanzas municipales y luego, en el 2011, se instrumentó una plataforma tecnológica adecuada para procesar los distintos requerimientos que demandaba la dinámica entre contribuyentes y administración tributaria. Estos eventos proveyeron a la Dirección de Rentas Municipales de un mecanismo técnico y normativo eficiente para llevar a cabo sus operaciones. Sin embargo, era necesario modificar la gestión interna del capital humano de la institución. De acuerdo con lo establecido por Aguilar y otros (2003), el criterio de cambio organizacional nace de la necesidad de modificar el equilibrio existente, al realizar transformaciones que generen ventajas comparativas precisas y obtener resultados de calidad. Como se mencionó anteriormente, la Dirección de Rentas Municipales buscó optimizar su estructura organizacional para adecuarse a los nuevos proyectos que estaban propuestos.

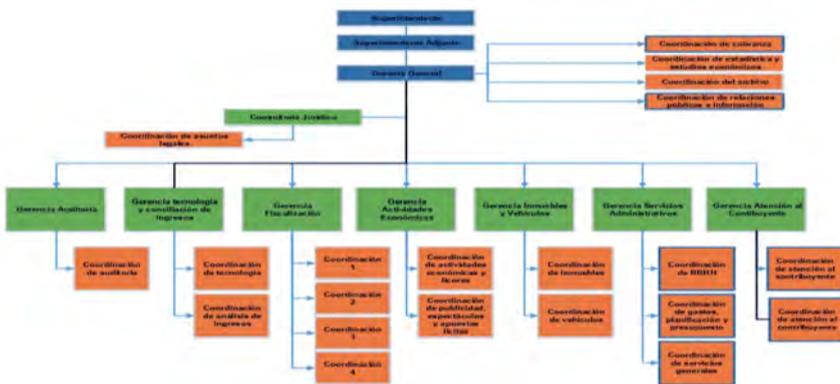
En este sentido, durante el año 2016 la institución tributaria trabajó y elaboró el proyecto de creación de un nuevo organismo de administración

tributaria que permitiera tener el personal y los recursos suficientes para ejecutar la planificación venidera del año 2017. La planificación del año 2017 contenía metas operativas más complejas y mayor cantidad de objetivos que los establecidos en los años anteriores. Por ello, la organización ameritaba un funcionamiento menos burocrático a nivel institucional, así como una administración de recursos y presupuesto propio que generara una dinámica interna más eficiente en cuanto a la selección del personal y la relación funcionario-institución.

En noviembre del año 2016, a través del Decreto N° 0006-10 publicado en *Gaceta Municipal* N° 588-A-10/2016 se creó el Servicio Desconcentrado de Administración Tributaria del Municipio Sucre (Sedat), quedando suprimida como institución la antigua Dirección de Rentas Municipales. De esta manera, a partir de enero del año 2017 entró en funciones el nuevo organismo de administración tributaria.

Desde su creación el Sedat tuvo como principal objetivo el cambio organizacional: la modificación de la estructura del organigrama. El logro a alcanzar con un nuevo organigrama era garantizar el completo funcionamiento de la administración tributaria, a través de la debida ejecución de sus procesos y procedimientos. Considerando la normativa legal, la nueva estructura que contemplaría la organización tributaria fue establecida bajo el Decreto N° 00812, publicado en *Gaceta Municipal* N° 673-12/2016.

Gráfico 1  
Organigrama del Servicio Desconcentrado de Administración Tributaria (Sedat)



Fuente: Sedat.

Los cambios más significativos en la estructura de organización fueron:

- La creación de la Gerencia General como principal músculo de articulación entre las gerencias que desarrollan las distintas funciones de la institución, así como cuatro coordinaciones: Coordinación de Cobranza, Coordinación de Estudios Económicos y Estadísticos, Coordinación de Archivo y Coordinación de Relaciones Públicas e Información.
- La creación de la Gerencia de Servicios Administrativos con las coordinaciones de Planificación y Presupuesto, Servicios Generales y Recursos Humanos.
- El establecimiento de la Consultoría Jurídica como unidad inmediata de apoyo en materia normativa.

Cabe acotar que la creación de la Gerencia General tiene justificación en la innovación de los procedimientos efectuados para lograr una continua dinámica de comunicación con el contribuyente. Esta dinámica se encuentra enfocada en informar, a través de plataformas de envío de correo masivo, sobre la deuda o enviar avisos asociados a los distintos impuestos municipales que sean de importancia para los contribuyentes. De igual manera, la Coordinación de Estudios Económicos y Estadísticos generaría los procesos sistematizados de medición, supervisión y control de las distintas gerencias que integran el Sedat.

En el mismo orden de ideas, establecer unidades de administración interna como lo es la Gerencia de Servicios Administrativos y Consultoría Jurídica resultó el bastión esencial para que la organización pueda obtener una asignación eficiente de los recursos, dentro de los márgenes legales establecidos.

Asumir la carga administrativa de una unidad de recursos humanos da como resultado una mayor eficacia en el procesamiento de las solicitudes internas, en cuanto a la celeridad de tramitaciones con respecto al personal. Además, se aminora la carga de la Dirección de Recursos Humanos de la alcaldía del municipio Sucre, ya que el Sedat, al estar integrado por un personal total de 140 personas, tenía una concentración significativa dentro del volumen de procesos laborales de la Dirección de Recursos Humanos; además, el Sedat tiene sede en instalaciones distintas a la sede central de la alcaldía, por tanto, se hacía significativo el rezago en los tiempos de respuestas de las solicitudes.

## RESULTADOS Y APRENDIZAJE

Los vectores estratégicos establecidos para la administración tributaria del municipio Sucre fueron:

- Aumentar la recaudación tributaria municipal.
- Aumentar el número de contribuyentes en el municipio Sucre.
- Sistematizar e integrar de los procesos y procedimiento tributarios.

### Sistematización de los procesos y procedimientos de la administración tributaria

En este marco, se puede especificar que se obtuvo un aumento en la emisión de planillas web, ya que se determinó una tasa de crecimiento del 1% entre el año 2017 y el 2016. Para el año 2017 se elaboraron 3.403 planillas adicionales a través de Oficina Virtual. Se puede observar que el crecimiento de la emisión de planillas entre el 2013 y el año 2015 fue del 172 % (período de arranque), mientras que entre los años 2015 al 2017, el promedio de la tasa de crecimiento anual fue del 7%.

Gráfico 2  
Planillas web emitidas por la Oficina Virtual (2013-2017)



Fuente: Sedat.

Por otro lado, la sistematización de los procesos generó un aumento en el sistema de pago en línea a través de la Oficina Virtual, con un total de 36.096 transacciones, con lo cual durante el año 2017 se registraron 8.730 transacciones más que las realizadas en el año anterior. Ello supuso una tasa de variación del 36,9 % en las operaciones realizadas por los contribuyentes cuyo medio de pago fue no presencial en el área de taquillas o a través de los bancos recaudadores. A su vez, la tasa de crecimiento interanual del sistema de pago en línea, en promedio, es del 50%. Esto da como resultado que cada año 6.000 personas se suman a la utilización de este sistema.

Gráfico 3  
Transacciones de pago en línea (2011-2017)



Fuente: Sedat.

Como consecuencia, la disminución en el volumen de pagos en el área de taquillas fue del 3,4% interanual promedio desde el año 2015 hasta el 2017. La disminución en el pago en el área de taquilla comenzó a partir del año 2015, ya que la plataforma de declaración y pago con periodicidad mensual de impuestos relacionados a actividades económicas fue habilitada ese año. Así, se registró menor presencia física de los contribuyentes en el ente tributario.

Por todo lo adelantado, la estrategia de cambio del sistema tributario de Sucre logró que se incrementara progresivamente el volumen de transacciones. Para el año 2017 ya se registraban 144.361 transacciones, lo cual, comparado con el año 2011, supuso un incremento de 116.000 unidades en el número de transacciones, siendo el 2015 el año de mayor incremento.

Gráfico 4  
Transacciones de pago procesadas en taquilla (2011-2017)



Fuente: Sedat.

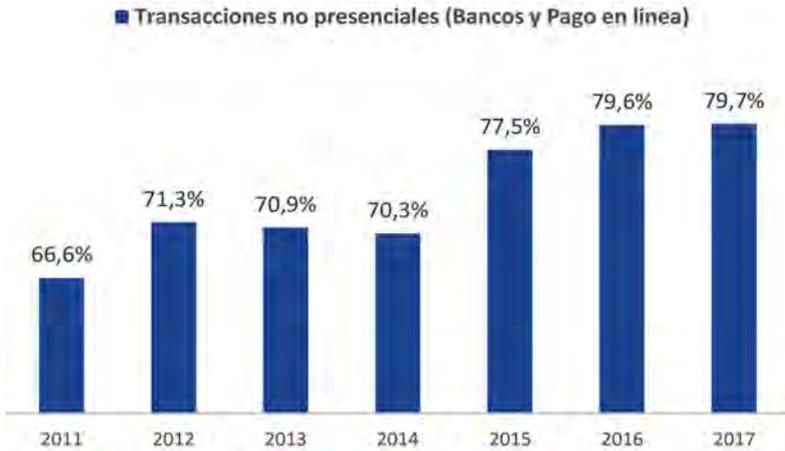
Gráfico 5  
Transacciones de pago procesadas  
(taquilla, bancos comerciales y pago en línea) (2011-2017)



Fuente: Sedat.

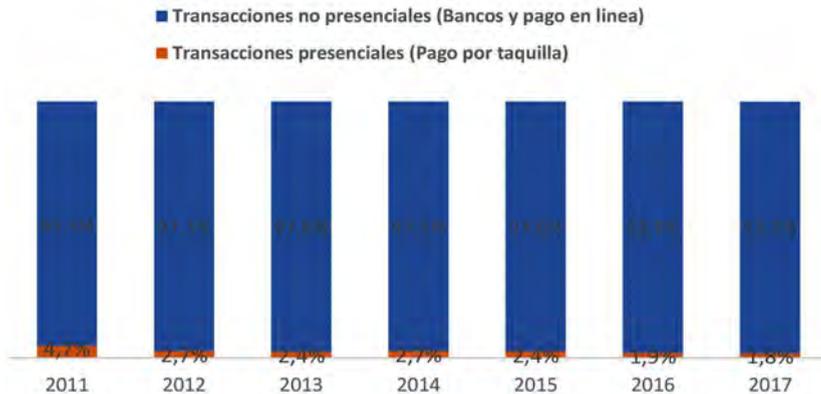
Con las modificaciones a través de la plataforma tecnológica, la administración tributaria de Sucre logró que, para el año 2017, el 98% de la recaudación tributaria se percibiera a través de los mecanismos de recaudación no presencial.

Gráfico 6  
Evolución de las transacciones no presenciales (2011-2017)



Fuente: Sedat.

Gráfico 7  
Distribución de la recaudación tributaria por medio de pago (2011-2017)



Fuente: Sedat.

El desarrollo de la sistematización de los procesos permitió que la administración tributaria tuviera la capacidad para asumir los altos niveles de volumen transaccional antes presentados. Por tal capacidad y la dinámica

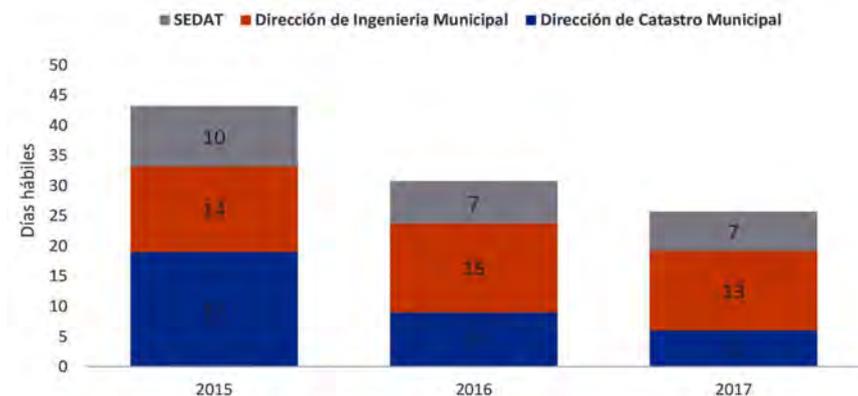
de desconsolidación de operaciones hacia medios no presenciales (vía web), se buscó ampliar este mecanismo hacia otras direcciones de la alcaldía del municipio Sucre. Desde el año 2015, la plataforma tecnológica de la administración tributaria, a través de la Oficina Virtual, incorporó la realización de solicitudes para trámites de la Dirección de Catastro Municipal y la Dirección de Ingeniería Municipal.

Lo anterior se sustenta en la relación que tienen los trámites de la conformidad de uso y la cédula catastral con los trámites de índole tributaria. El contribuyente debe cumplir con la normativa y requisitos de la cédula catastral y la conformidad de uso para poder solicitar la licencia de actividades económicas, la cual es otorgada por la administración tributaria del municipio.

Actualmente, la plataforma tecnológica alcanzó a procesar aproximadamente hasta el 90% de las solicitudes asociadas a la Dirección de Catastro Municipal y el 30% de las solicitudes de la Dirección de Ingeniería Municipal que se realizaban por el área de taquilla.

Los cambios incorporados han determinado la disminución del total de días hábiles que tarda el proceso para iniciar las actividades de una empresa. De tal manera, el tiempo total de respuesta al contribuyente al realizar estos trámites obtuvo una disminución significativa, al pasar de 41 días hábiles en el año 2015 a 31 días hábiles para el año 2016 y luego a 26 días hábiles para el año en curso.

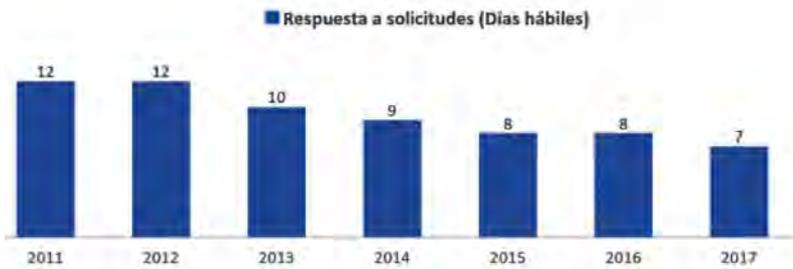
Gráfico 8  
 Tiempo de procesamiento de solicitudes por dirección  
 (Días hábiles en promedio)



Fuente: Sedat.

Así también la respuesta al contribuyente fue más eficaz en el año 2017, ya que disminuyó la cantidad de días hábiles en el procesamiento de solicitudes.

Gráfico 9  
Cantidad de días hábiles en los tiempos de respuesta al contribuyente (2011-2017)



Fuente: Sedat.

### Incremento del número de contribuyentes

Para el año 2017, la cantidad registrada de contribuyentes en el municipio Sucre se ubicó en 88.677. Los mismos están asociados a los impuestos de actividades económicas, inmuebles urbanos, vehículos, publicidad comercial, apuestas lícitas y espectáculos públicos. Esto supuso un incremento sustancial, pues para el 2011 esta base era de 81.493 contribuyentes.

Gráfico 10  
Contribuyentes registrados en el municipio Sucre (2011-2017)



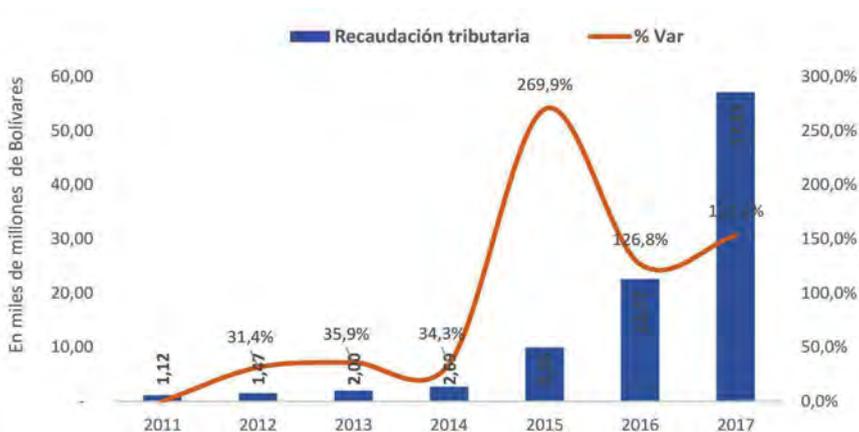
Fuente: Sedat.

Este logro se debe esencialmente a la capacidad de generar cultura tributaria en relación con los impuestos de inmuebles urbanos y vehículos, así como también al efecto que se ha tenido a través de los procedimientos de fiscalización en cuanto a los contribuyentes de los distintos impuestos, lo que permite la formalización asociada al impuesto de actividades económicas.

### Incremento de la recaudación tributaria

El año 2016 finalizó con una recaudación tributaria por un monto total de Bs. 22.567.742.186,23, un 181% de incremento respecto del año 2015, en valores corrientes. Para el año 2017 se estima una recaudación de 96.000 millones de bolívares corrientes, lo que supondrá un incremento del 326%. Con esta meta, la administración tributaria lograría enfrentar la tasa de inflación 2016-2017 y mantener dentro de rangos de control el valor real de los ingresos propios del municipio.

Gráfico 11  
Evolución de la recaudación tributaria en el municipio Sucre (2011-2017)



Fuente: Sedat.

Finalmente, en lo que atañe a los logros a partir de la innovación en la plataforma tecnológica que se ha desarrollado en la institución de administración

tributaria, ha sido posible contar con mejores registros de información. De tal manera, se obtienen un detalle más específico en cuanto a la distribución de los ingresos tributarios que se perciben en el municipio. Una muestra de ello es la siguiente.

Tabla 1  
Distribución de la recaudación tributaria por tipo de impuesto  
(2011-2014-2017)

<b>Tipo de impuesto</b>	<b>2011</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>
Actividades Económicas	96,8%	97,8%	98,9%
Inmuebles Urbanos	2,5%	1,2%	0,7%
Vehículos	0,1%	0,1%	0,0%
Publicidad Comercial	0,2%	0,5%	0,1%
Espectáculos públicos	0,3%	0,4%	0,3%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Bajo el período de análisis, la institución de administración tributaria del municipio Sucre demostró que los cambios organizacionales pueden darse por motivación interna y que el resultado de los proyectos depende, gradualmente, de las personas que interactúan en el proceso, así como de los conocimientos en el área donde se quieran producir los cambios del estado inicial.

La visión sobre el resultado esperado es fundamental para plasmar las metas y objetivos que se tengan en consideración. Sin embargo, se debe trazar una ruta del proyecto que esté sujeta a las posibilidades administrativas y las capacidades humanas. El componente de un agente externo involucrado en el desarrollo del proyecto permite incorporar una óptica distinta sobre la incorporación de distintas herramientas. Así, el trabajo en conjunto de los agentes internos y externos enfoca el proyecto en obtener objetivos de mayor alcance.

Cabe destacar la importancia de contar con un grupo multidisciplinario de individuos involucrados en el proyecto. Lo anterior tiene la facultad de evaluar constantemente la factibilidad del proyecto, así como su potencialidad en las diversas áreas técnicas.

Cada uno de los proyectos y programas propuestos por la institución de administración tributaria tiene como objetivo la generación de valor público, dado que este factor es esencial para que la gestión pública no solo cumpla con su función administrativa y sus obligaciones, sino que también tenga como meta alcanzar un alto nivel funcional que genere una relación más eficiente en la dinámica entre la administración y la sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, M., Pereyra, L. y Miguel, F. (2003). “Clima, cultura y cambio organizacional”. Dirección de Investigaciones y Postgrado. Universidad Nacional Abierta (UNA). Caracas.

Dirección de Rentas Municipales del Municipio Sucre (2014). “Evaluación del impacto económico del Proyecto de Reforma de Ordenanza de Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios y de Índole Similar”.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2014). “XIV Censo Nacional de Población y Vivienda. Resultados por entidad federal y municipio del estado Miranda”. Gerencia General de Estadísticas Demográficas. INE.

Lerda, Juan C. (1989) *El efecto Olivera-Tanzi revisitado: o de cómo la “inflación-con rezagos” tiene efectos fiscales aún más graves que los hasta ahora imaginados*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Servicio Desconcentrado de Administración Tributaria (Sedat) (2017a). “Informe consolidado de recaudación (2011-2017)”. (Octubre, 2017). Coordinación de Análisis de Ingresos. Alcaldía del municipio Sucre, Edo. Miranda.

Servicio Desconcentrado de Administración Tributaria (Sedat) (2017b). “Informe técnico I trimestre del año 2017”. (Abril, 2017). Coordinación de Estudios Económicos y Estadísticos (CEEE). Alcaldía del municipio Sucre, Edo. Miranda.

Servicio Desconcentrado de Administración Tributaria (Sedat) (2017c). “Informe técnico II trimestre del año 2017”. (Julio, 2017). Coordinación de Estudios Económicos y Estadísticos (CEEE). Alcaldía del municipio Sucre, Edo. Miranda.

Servicio Desconcentrado de Administración Tributaria (Sedat) (2017d). “Informe técnico III trimestre del año 2017”. (Octubre, 2017). Coordinación de Estudios Económicos y Estadísticos (CEEE). Alcaldía del municipio Sucre, Edo. Miranda.

## **Instrumentos legales**

Ordenanza del Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de Índole Similar y su Clasificado. *Gaceta Municipal* N° 239-09/2010 Extraordinario, 13 de septiembre de 2010.

Ordenanza del Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o Índole Similar. *Gaceta Municipal* N° 284-19/2014 Extraordinario, 30 de septiembre de 2014.

Reforma Parcial de la Ordenanza del Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o Índole Similar. *Gaceta Municipal* N° 339-12/2014 Extraordinario, 15 de diciembre de 2014.



# El contribuyente confiable: un modelo tributario en el municipio Iribarren, estado Lara

Diego A. Mendoza G.\*

## INTRODUCCIÓN

El gobierno municipal 2014-2017 liderado por Alfredo Ramos<sup>1</sup>, electo en los comicios municipales de diciembre de 2013, propuso un programa de gobierno centrado en un concepto clave: el desarrollo de la Ciudad Ideal<sup>2</sup>. Alrededor del mismo giraron las actuaciones de las diferentes áreas de gestión, que se agruparon en función de cuatro ejes que deberían ser construidos con el concurso del ciudadano: la Ciudad Abierta, la Ciudad Humana, la Ciudad Atendida y la Ciudad Activa.

El Servicio Municipal de Administración Tributaria (Semat) del municipio Iribarren es la institución encargada de la recaudación de los ingresos fiscales, sean impuestos, tasas u otras contribuciones. Para el inicio de la gestión de gobierno 2014-2017 ya se tenía decidido que era necesario aplicar un nuevo

---

\* Director general y gerente general del Servicio Municipal Administración Tributaria (Semat), municipio Iribarren, 2014-2017.

<sup>1</sup> Como es del dominio público, el alcalde Alfredo Ramos y su equipo culminaron de manera abrupta su gestión de gobierno el 28 de julio de 2017, cuando la policía política del régimen venezolano irrumpió en el despacho del alcalde, lo secuestró y posteriormente apresó, sin mediar argumentos valederos.

<sup>2</sup> El concepto de "Ciudad Ideal" fue liderado y activamente respaldado por el alcalde Alfredo Ramos desde el mismo momento en que se diseñó el programa de gobierno durante la campaña electoral del 2013. Su conceptualización y promoción contó con el activo apoyo de José Ignacio Guédez, quien ocupó el cargo de director general de la alcaldía durante el período 2014-2016.

concepto de proceso tributario, que permitiera, por una parte, incrementar los índices de recaudación y, por el otro, reconstruir la relación del gobierno municipal con el contribuyente. En esa perspectiva, el Semat debía adecuarse, como en efecto lo hizo, al eje de gestión de la Ciudad Atendida, toda vez que se trataba de introducir un cambio radical en la relación del ente recaudador con el ciudadano.

Bajo las anteriores premisas se diseñó y ejecutó el modelo que denominamos “Contribuyente Confiable”. Con el mismo se aspiraba a crear un ambiente de confianza entre la administración municipal y el contribuyente del municipio; de esta manera sería posible crear un nuevo rostro de gobierno sin que se perdiese la autoridad y legitimidad de mismo. Se trataba, en definitiva, de eliminar la imagen depredadora y cazadora que distingue usualmente a las administraciones tributarias, con lo cual se lograría que el contribuyente asumiera responsabilidades no solo administrativas, sino éticas, en cuanto a la obligación de cumplir con la tributación de ley y sentirse corresponsable del desarrollo de la localidad.

El presente artículo persigue mostrar el proceso gerencial y de toma de decisiones necesarias para llevar adelante el modelo antes señalado y cómo el mismo apuntaba a la contribución con el desarrollo integral de la sociedad, la incorporación del contribuyente a la regularidad fiscal y la eficiencia en general.

El autor desea dejar constancia de su agradecimiento al equipo de trabajo que formó parte de la rica experiencia que se narrará en el documento. El mismo estuvo conformado por Liz Lorena Parra, Carolina Torres, Santa Carmona, Lisbeth Flores, Maithe Parra, Alhibi Pérez, Luz Aponte, María Gracia González, María Elena Suárez, Sonia Aldana, Delsy Rodríguez, Francois Álvarez, Alcides Delgado, Daniel Morales y todos los trabajadores que respaldaron con su compromiso este magnífico proceso de cambio institucional para la construcción de la Ciudad Ideal.

## UNA DISCUSIÓN PREVIA SOBRE EL MODELO

### **Premisas del modelo**

El modelo enunciado como “Contribuyente Confiable” se desarrolló sobre tres premisas fundamentales tendientes a conectar esa nueva relación que se lograría: a) equidad fiscal, b) oportunidad fiscal y c) desarrollo económico del municipio.

En esa perspectiva, era indispensable trazar estrategias institucionales que allanaran el camino hacia el logro de los objetivos propuestos. Sobre todo, era urgente crear un nuevo ambiente de trabajo que diera un giro desde una actitud de hostilidad hacia la ciudadanía, hacia otra que generara la confianza necesaria para construir una conciencia de corresponsabilidad fiscal. Por ello fue necesario trabajar en las siguientes líneas de acción organizativas:

- a. Crear identidad institucional. Es la condición de reconocimiento tanto interno como externo que logra el organismo al desarrollar toda su acción administrativa con independencia de otros organismos tributarios, sin irrespetar el ordenamiento jurídico correspondiente. Allí fue fundamental desarrollar una memoria institucional basada en el servicio al ciudadano.
- b. Compromiso con el ciudadano. Tiende a conocer el grado de conciencia del funcionario en rol de trabajador de la institución y su vocación de servicio. Su visión periférica en cuanto al sentirse parte de una responsabilidad que contribuye al desarrollo de su ciudad, de su hábitat.
- c. La percepción sobre la idea de las mejoras continuas. Es la conmovición general que debía alcanzar la institución en tiempo rápido para desarrollar de manera permanente mejoras a todo nivel de la administración en un ambiente inclusivo, de formación y reconociendo que toda mejora, indistintamente de su complejidad, representaba un aporte a la eficiencia general del sistema tributario.

### **Referentes metodológicos y conceptuales**

Si bien la experiencia que se expone se relaciona con una gestión de gobierno, ella será trascendente en la medida en que cuente con bases metodológicas y conceptuales que se conviertan en la fortaleza de las decisiones públicas que deben asumirse.

El informe del Banco Mundial *Doing Business*<sup>3</sup> ofrece detalles acerca del ámbito subnacional de gobierno y en él se discute de manera exhaustiva

---

<sup>3</sup> Ver Informe *Doing Business* en <http://espanol.doingbusiness.org/Banco Mundial>.

el tema de la regulación y las reformas de las empresas en diferentes ciudades y regiones de una economía o país. Este informe proporciona un “índice de facilidad para hacer negocios”, clasifica cada localidad y recomienda reformas para mejorar los resultados en cada una de las áreas de los indicadores y las variables sobre facilidad para hacer negocios en los países.

En el caso que nos ocupa, el modelo asumió el tratamiento de unas de las variables que se asoman en el informe antes aludido. Se trata de las licencias de actividad económica y los permisos de construcción. En ambos casos es posible conocer el dinamismo de una ciudad y la respuesta eficaz de la administración local para promover y facilitar el desarrollo económico del territorio sobre el cual ejerce su administración.

Por tales motivos, como se analizará más adelante, focalizar el mejoramiento de todos los procesos que condujeran a la emisión de las licencias señaladas era apuntar al centro de la gestión, pues para lograr dichos objetivos era necesario alterar el comportamiento de todo el proceso tributario, soportándolo, sobre todo, en la creación de confianza con el contribuyente.

Este tipo de cambios en el proceso administrativo se fundamenta en conceptos de la teoría económica que permiten comprender con mayor propiedad el alcance de las decisiones gerenciales y políticas que se asumen. Uno de esos conceptos se refiere a la ecuación de Robert Solow<sup>4</sup>, quien demuestra que la variación porcentual del producto menos la variación porcentual de los factores de la producción puede interpretarse como la tasa de cambio tecnológico. Eso se traduce en que la producción no solo depende del capital y la fuerza laboral que se apliquen, sino también de *los desarrollos tecnológicos, las mejoras e innovaciones que se apliquen sobre ese mismo capital y fuerza laboral*. De esta manera, en el caso de cambios de un proceso complejo como la administración tributaria, tuvimos que enfrentarnos a serias limitaciones, tanto de índole económica para generar inversiones inmediatas, como de resistencias al cambio de procesos técnicos y tecnológicos para mejorar el servicio de recaudación. Comprender la importancia de la fórmula de Solow es de trascendental importancia; ella nos advierte cómo sin logros en las tasas del cambio tecnológico es imposible avanzar en resultados en los procesos productivos.

---

<sup>4</sup> Entre tantas fuentes que versan sobre el modelo del economista Robert Solow acerca del crecimiento económico, puede verse <http://www.eumed.net/cursecon/18/jl-solow.htm>.

## LA LÓGICA EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO

### **Paso 1: identificación de la barreras que debían eliminarse**

Al inicio del nuevo gobierno municipal, fue impostergable la realización de un diagnóstico rápido basado en observaciones directas y conversatorios con el equipo técnico y administrativo de la administración tributaria. El gobierno debía arrancar sus políticas públicas locales en medio de una realidad compleja tanto por las condiciones de deterioro de la ciudad y sus necesidades crecientes, como por la frágil institucionalidad municipal heredada, la cual se encontraba plagada de vicios, desidia y malas prácticas.

El contexto económico que teníamos que enfrentar era claramente adverso: 53,4% de inflación para el año 2014 y las proyecciones de caída del PIB, que disminuían las expectativas del venezolano. Para el 2017 la inflación esperada estaría en 1300% y una caída del PIB del 12%<sup>5</sup>.

Una barrera adicional para el ejercicio de un gobierno municipal democrático y eficaz era la discriminación del gobierno nacional en la transferencia de recursos nacionales a gobiernos locales que no estuvieran alineados con sus intereses políticos. Por ello, la garantía de sostenibilidad de la gestión se basaba, en consecuencia, en la capacidad de mejorar los servicios de atención al ciudadano, para tener ingresos propios sin generar acecho, hostigamiento y mucho menos confiscación al contribuyente.

El reto era mayúsculo: cómo romper al modelo perverso de amenaza al contribuyente por parte de la autoridad tributaria nacional, y lograr otro que estableciera una relación de confianza entre gobierno local y ciudadano. La preexistencia de aquel modelo punitivo se convertía en otra barrera a derrumbar.

El problema era entonces despejar la incógnita de cómo levantar recaudación fiscal sin aumentar impuestos, sin cerrar establecimientos y mejorando la percepción del organismo recaudador. En consecuencia, era imperativo lograr una fórmula suficientemente ágil que superara la convicción de que el modelo fiscal venezolano funcionaría sólo con instrumentos coercitivos, punitivos y discrecionales, bajo la intencionalidad de la difamación y descrédito del contribuyente. Esta barrera se agigantaba toda vez que el propio ente tributario municipal que se había heredado acuñaba prácticas similares a las endilgadas al ente nacional.

---

<sup>5</sup> Proyecciones del Fondo Monetario Internacional. El Banco Central de Venezuela dejó de publicar las cifras de la economía desde hace varios años.

Las barreras enunciadas representaban una gran resistencia para avanzar en un nuevo gobierno que se había propuesto la promoción del desarrollo económico y el auspicio de la inversión, facilitando los trámites administrativos y la corresponsabilidad para el desarrollo. En consecuencia, la variable *confianza* se convirtió en un eje transversal del gobierno municipal y se debía trabajar con urgencia, especialmente en la materia tributaria, sin la cual era imposible incrementar los ingresos de municipio.

Los tiempos estaban muy estrechos para lograr diagnósticos de alta precisión, pero se contaba con una brújula potente que tenía las siguientes coordenadas:

- a. Desarrollar un sistema de atención al contribuyente que lo acompañara a regularizar su situación fiscal.
- b. Incorporación de nuevos contribuyentes y mantener situación de cumplimientos fiscales.
- c. Suspender el cierre de establecimientos y acciones punitivas sin que mediara antes el plan de acompañamiento fiscal y el ofrecimiento de convenios de pagos.

Es de hacer notar que las muestras empíricas tomadas sobre el cierre de establecimientos no arrojaron aumento inmediato de recaudación. Eso nos llevaba a la siguiente conjetura, que luego comprobaríamos, y que es que cuando se cierra un establecimiento se generan grandes males como:

- a. Caída de la recaudación, por cuanto el impuesto principal de las municipalidades es sobre ventas brutas.
- b. Se estimula la discrecionalidad administrativa y con ello la corrupción.
- c. Se desestimula la producción.
- d. Se insta la comercialización informal.
- e. Se desestimula el trabajo.

## **Paso 2: arrancar el pesado aparato administrativo y estabilizarlo**

Al inicio de la gestión se abordaron en el Semat cuatro áreas claves que requerían un diagnóstico inmediato: institucional, laboral, capacidades de producción e ingresos fiscales. Veamos el detalle de cada una.

*Área institucional*

El área institucional fue comprendida como el conjunto de normas, reglas expresas o no que establecían las formas de hacer las cosas en el proceso tributario. Se pretendía conocer si las ordenanzas y reglamentos estaban acordes con las exigencias y necesidades del servicio al contribuyente, así como de la capacidad operativa de la institución. También si cumplían con los requisitos de transparencia de acceso a información por parte del ciudadano y la certidumbre que este podía tener en relación con el ente.

Los resultados del diagnóstico fueron los siguientes:

Área institucional	Descripción	Cualificación
Ordenanzas	Actividad económica: tasas ejidos vehículos propiedad inmobiliaria.	Desactualizadas
Planificación estratégica	Cumplimiento de Plan Operativo Anual bajo criterios inerciales de crecimiento basado en recaudación nominal.	Inexistente
Criterios técnicos	Establecimiento de criterios bajo prácticas repetitivas o por repetición de las aplicadas por Seniat. Ausencia de jurisprudencia tributaria municipal.	Dispersos
Inteligencia fiscal	Ausencia de cuadros de mando para identificar oportunidades o riesgos tributarios.	Inexistente
Archivos	Electrónicos. Físicos.	Desordenados
Base de datos	70% aproximada de data errónea o desactualizada.	Desactualizada
Relaciones interinstitucionales	Bajo la concepción socialista.	Coercitiva y discrecional con fines políticos

*Área laboral*

El área laboral se entendió bajo dos líneas: la distribución del trabajo y el ambiente en el cual se ejercía cada responsabilidad. Lograr conocer la concentración especializada de los trabajadores con respecto al proceso productivo de generación de ingresos fiscales era la clave. Los resultados fueron los siguientes:

Área laboral	Variable	Cualificación
Distribución del trabajo	Total de trabajadores	228
	Gerentes	Baja 6
	Fiscales	Baja 41
	Liquidadores	Alta 18
	Analistas de cobranza*	Baja 8
	Otros **	Alta 155
Ambiente laboral	Clima laboral	Tensión
	Cohesión laboral	Baja
	Identificación institucional	Media
	Comunicación efectiva	Baja
	Gestión de riesgos	Baja
	Ambiente físico	Deteriorado

\*Formalmente no existe ese cargo en la institución, pero es la función que realmente desempeñaban.

\*\*Otros: secretarías, asistentes, administradores, porteros, mensajeros.

### *Área capacidades de producción*

Se identificaron las condiciones para la producción del servicio de recaudación en cuanto a los siguientes factores: distribución de planta física, capacidades tecnológicas y *know-how* en atención al contribuyente. No se buscaría la realización de inversiones inmediatas por cuanto no se contaba con recursos; en consecuencia, se apuntó a la identificación de las posibilidades para maximizar el uso de capacidad instalada y el aprovechamiento de experiencias y generación de procesos de co-creación e innovación.

El análisis efectuado arrojó los siguientes resultados:

Área capacidades	Descripción	Cualificación
Planta física	Mala distribución de áreas con pequeños espacios concentrados y grandes espacios sin uso.	Uso ineficiente
<i>Software</i>	Desactualizado.	Uso insuficiente
<i>Hardware</i>	Equipos sin mantenimiento ni integración tecnológica.	Desactualizado
Atención al contribuyente	Visión administrativista y no basada en el contribuyente.	Insuficiente
Acceso <i>on-line</i> y redes	Limitado y bajo desarrollo.	Desactualizado

### *Área recaudación de ingresos fiscales*

Era importante conocer por qué y cómo crecen los ingresos fiscales del municipio. Se sabe que existe una correlación alta entre inflación y el ingreso por actividad económica, toda vez que es un impuesto sobre ventas brutas, lo que significaba que los aumentos registrados en valores absolutos solo expresaban un ingreso nominal y no el real. De la evaluación de esta área se obtuvieron los hallazgos que se presentan a continuación:

Área recaudación	Descripción	Cualificación
Crecimiento recaudación	Basados en los impactos inflacionarios.	Inercial
Metodología fiscalización	El fiscal selecciona al contribuyente o la gerencia sin metodología formal.	Discrecional
Acceso a información tributaria	Sin acceso formal.	Discrecional
Formación tributaria del funcionario	Sin planes de formación.	Discrecional e individual
Seguimiento de cuentas por cobrar	Sin data inteligente.	Discrecional y engorrosa

### **Paso 3: aplicación del modelo “Contribuyente Confiable”**

#### *Orientación del cambio para instrumentar el modelo*

El equipo al que le correspondió introducir los cambios en el Semat asumió el concepto de gestión basado en la acción-planificación-acción, orientado por las líneas maestras que a continuación se señalan.

#### Adaptabilidad

Se utilizaron los recursos disponibles bajo el entendido de que dominaba la precariedad de recursos, por lo cual se impuso la aplicación de la creatividad, la innovación y la reutilización de los bienes físicos, materiales y equipos existentes. Un ejemplo que describe muy bien esta línea de acción es que el déficit de equipos de computación era muy alto y las colas y la lentitud de la atención al contribuyente se asociaban a ese déficit.

Ante la solicitud de nuevas computadoras la respuesta fue “no hay ni habrá nuevos equipos por un tiempo, pero se cuenta con el cerebro y las ganas”. El resultado fue impresionante: sin comprar una computadora, sin ampliar las condiciones tecnológicas y sin contratación de consultores o apoyo externo, se logró erradicar las colas inmensas y tiempos de espera hasta de 6 horas para el pago manual de las declaraciones definitivas sobre el impuesto a la actividad económica.

Con el concurso de los trabajadores y la introducción de innovaciones básicas, muchas de ellas de sentido común, e inspirados por la convicción de que era fundamental una buena atención al ciudadano, fue posible alterar rápidamente el estado de cosas heredado. Tiempo después se contó con un procedimiento electrónico integral y de seguridad jurídica, pero el paso inicial, el que generó identidad y adhesión al cambio, se desarrolló con los recursos encontrados.

#### Mejora continua

La adaptabilidad iba acompañada de una constante revisión de las acciones y aplicaciones de pequeñas mejoras, las cuales se construían y discutían de manera colectiva con los involucrados en cada proceso. De esta manera, se hizo costumbre en la reunión semanal de gerentes la presentación de alguna mejora o innovación, por sencilla que fuera, y cada gerente a su vez la asumía con sus equipos de trabajo.

## Manejo integral del riesgo (MIR)

Todo cambio supone riesgos y, por ello, no todo el mundo está dispuesto a asumirlos. Era necesario, entonces, introducir formas prácticas y viables para que los equipos se arriesgaran a cambiar situaciones. Pare ello se apeló al desarrollo de planes de vuelos cortos, control de metas y adelantamiento de errores y debilidades. Esta estrategia generó la confianza suficiente, a partir de la cual no se hizo necesario la suspensión de acciones o derogar iniciativas por generar algún riesgo al contribuyente o a la institución.

### *Política fiscal asociada al nuevo modelo*

Se estableció una política fiscal municipal que permitiera entender a toda la institución que los ingresos fiscales no son procesos monótonos de recaudación o una relación procedimental de cobros y sanción al contribuyente, sino que, por el contrario, son el eje transversal del plan de desarrollo municipal con el cual se le confiere sostenibilidad. Que los ingresos propios no son un simple instrumento mantenedor de una nómina, sino que son el dinamizador del desarrollo económico del municipio. De esta manera, el modelo se instrumentó con las siguientes premisas:

#### Equidad fiscal

La equidad fiscal es un concepto indispensable para garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes del ciudadano. La direccionalidad de este eje implicaba que cualquiera de los instrumentos administrativos utilizados por el Semat, bien fuera de fiscalización de deberes formales o fiscalización de rentas, fuera aplicado equitativamente. De esta manera, el funcionario que detectaba una debilidad o incumplimiento fiscal debía proceder a levantar las actas correspondientes, y luego en el Semat convocar al contribuyente para estimular el pago completo de las obligaciones dejadas de enterar al fisco o celebrar convenios de pago con el mismo. Se trataba de un proceso igual para cualquier contribuyente, pues la equidad es el instrumento que genera confianza.

Por ello, desde el inicio, el contribuyente debía ser impuesto de la información básica de sus derechos y oportunidades fiscales, así como de la visión estratégica de acompañamiento institucional.

### Desarrollo económico del municipio

El manejo de la producción de ingresos municipales se deslindó del modelo tradicional y restrictivo del Seniat, que es punitivo, y se optó por estimular una cultura favorable a la permanencia y desarrollo del contribuyente en el municipio. *Confianza es la palabra clave*. Para ello se diseñó un sistema de comunicación permanente con el contribuyente que le alertara de manera oportuna de sus obligaciones, le informara de sus beneficios fiscales y sobre la celebración de acuerdos para el otorgamiento de rebajas fiscales, e igualmente se buscó facilitarle el otorgamiento de licencias de funcionamiento en 48 horas y el otorgamiento de permisos de construcción en 30 días. Estas dos acciones, alineadas con la filosofía *Doing Business* del Banco Mundial como variables importantes para las ciudades con facilidades para hacer negocios, eran acciones inspiradoras para que tanto el contribuyente como el funcionario transitaran en un ambiente distinto, con objetivos nuevos, claros y orientados al desarrollo económico del municipio y no hacia el financiamiento de una nómina municipal poco eficaz.

### Oportunidad fiscal

Concretar la recaudación fiscal en el tiempo adecuado es producto de la aplicación de una filosofía de “oportunidad fiscal”. En la mayoría de los casos, la estructura funcional de las instituciones se concentra en la complicada trama administrativa de lapsos, tiempos y dificultades de la propia administración para dar respuesta oportuna, y lo peor es que con el tiempo esas ineficiencias internas se convierten en una regularidad aceptada. Tal realidad deja de lado el fin principal de recaudar oportunamente para garantizar valor de dinero en el tiempo y poder coadyuvar al desarrollo del municipio. Por lo tanto, la simplificación de trámites, el desmantelamiento de prácticas acuñadas sin resultados eficientes, el reconocimiento de iniciativas, innovaciones, y la transferencia de confianza al contribuyente bajo la línea de autoliquidaciones, declaraciones juradas y autotramitación son las acciones a seguir.

## FASES PARA LA APLICACIÓN DEL MODELO

Para llevar adelante los cambios institucionales necesarios para arribar a un nuevo modelo tributario se desarrollaron fases sucesivas y acciones conjuntas en el orden que a continuación se expresa:

## Fase 1. La sensibilización

Partiendo del convencimiento de que los resultados podían lograrse al arranque de la gestión sin incrementar el capital de inversión o la fuerza laboral, se estructuraron reuniones periódicas por cada gerencia para identificar posibles soluciones al listado de inconvenientes focalizados. Este proceso estuvo acompañado del respectivo reconocimiento de la innovación o de la idea/solución, proveniente de los mismos trabajadores del Semat. Es así como se emitió el denominado “Certificado de Mejora”, el cual consistía en un documento donde se hacía constar que la solución a determinado problema había sido iniciativa y logro del funcionario; de esa manera no solo se resolvía un problema de gestión, sino que se fortalecía la identidad institucional y se elevaba la moral del funcionario y con ello los niveles de compromiso.

Se instauraron los foros semanales sobre temas de motivación o conocimiento general sobre salud u otros, sin que estuvieran relacionados con temas específicos de tributación o administrativos. Para estos últimos se dedicó un programa de formación académica mediante acuerdos y alianzas con instituciones reconocidas. Más de treinta funcionarios alcanzaron diplomas como expertos tributarios y otros tantos participaron de programas de formación permanentes. Una síntesis de actividades efectuadas en este campo es como sigue:

Institución	Programa	Resultado
Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro	Asistencia técnica.	2 encuentros regionales de tributación.  Intercambio de experiencias con más de 10 ciudades.  Mejoras en la conformación de taquillas únicas.
Universidad Católica Andrés Bello	Formación y programas de innovación y políticas públicas.	3 cohortes y más de 60 funcionarios de la alcaldía formados, de los cuales 10 pertenecían al Semat.
Colegio de Contadores Públicos del Estado Lara	Expertos tributarios.	1 cohorte, 30 funcionarios del Semat.

## **Fase 2. La co-construcción del nuevo modelo**

Se partió de la base de que los gerentes y el personal en general son funcionarios al servicio de una ciudad que a su vez les sirve: *tu casa es tu ciudad*, se solía decir.

Se inició un proceso de deconstrucción de la condición de funcionario superpuesta a la de ciudadano, a través de un diseño comunicacional interno basado en la idea de que el funcionario está al servicio de la ciudad. Frases tales como “tu casa es la ciudad”, “pensar como ciudadano y actuar como funcionario” o “somos coyunturalmente ciudadanos y permanentemente ciudadanos” pasaron a formar parte de los nuevos valores que se utilizaron en el proceso de implantación del modelo.

## **Fase 3. Los resultados saltaron como una gran explosión**

Se asumió que la limitación de recursos económicos no era el principal problema de la institución; se trataba de colocar cada cosa en su lugar y empoderar al funcionario como ciudadano, acelerando los procesos de mejora continua y poniendo a raya viejas prácticas de confort funcional, que se escondían bajo un aparente halo de soporte jurídico u operacional/procedimental.

Para ello, se creó la Unidad de Gestión de Calidad, que se encargaría de impregnar a la institución de una filosofía para la transparencia, la mejora, la innovación y el reconocimiento al talento.

Paralelamente, pero en íntima relación con lo anterior, se instaló una especie de “*Call Center/CRM*” al que se denominó “Manejo Relación Contribuyente”. Con los teléfonos disponibles, los funcionarios entrenados y un protocolo de llamadas y seguimiento para la regularización fiscal del contribuyente, se hizo posible lograr resultados inmediatos y mediatos que, progresivamente, fueron cambiando la imagen y la efectividad de la institución rectora de la tributación municipal.

## **RESULTADOS OPERACIONALES LUEGO DE LA APLICACIÓN DEL MODELO**

En la presente sección se mostrarán varios cuadros síntesis, en los cuales se da cuenta de los avances obtenidos luego de aplicar las bases filosóficas, procedimentales y tecnológicas del modelo de “Contribuyente Confiable”. Veamos.

**Cuadro 1**  
**Procedimiento para el pago de los impuestos**

<b>Productos</b>	<b>Antes</b>	<b>Resultados</b>
Pago de impuesto de actividad económica definitiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trámites engorrosos</li> <li>• Pago manual</li> <li>• Colas, proceso centralizado</li> <li>• Inconformidad del contribuyente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago electrónico</li> <li>• Disminución de contribuyentes en taquilla: 89%</li> <li>• Contribuyente satisfecho: 87% (encuesta)</li> </ul>
Declaración y pago de impuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una planilla por cada período según su tipo de impuesto</li> <li>• Venta de planilla</li> <li>• Trámites engorrosos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta 5 períodos vencidos en una planilla, según su tipo de impuesto</li> <li>• Planilla gratuita, descarga en línea</li> <li>• Facilidad y rapidez en los trámites</li> <li>• Simplificación y facilidad en el pago de los impuestos</li> </ul>
Actualización de datos vía web	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 75% de datos desactualizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización del 75% de los datos</li> </ul>
Multas electrónicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso manual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multas automatizadas</li> <li>• Recaudación oportuna</li> <li>• Recuperación de deuda</li> </ul>

**Cuadro 2**  
**Emisión de licencias, solvencias y constancias**

<b>Productos</b>	<b>Antes</b>	<b>Resultados</b>
Licencias de actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trámites engorrosos</li> <li>• Tiempo de espera &gt; 15 días en Semat + 60 días DPCU + 15 días bomberos. Total 120 días</li> <li>• Inconformidad del contribuyente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 48 horas</li> <li>• Simplificación y facilidad en trámites</li> <li>• Contribuyente satisfecho: 87% (según encuesta realizada)</li> </ul>
Solvencia de actividad económica	14 días	Electrónica (descarga de solvencia a disposición del contribuyente)
Constancia de no contribuyente	8 días	Electrónica (descarga de solvencia a disposición del contribuyente)
Solvencia de inmuebles urbanos	16 días	4 días

Cuadro 3  
Evaluación global de los trámites

Productos	Antes	Resultados
Simplificación de trámites	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trámites engorrosos</li> <li>• Duplicidad de requisitos</li> <li>• Inconformidad del contribuyente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 67% reducción de requisitos</li> <li>• Facilidad en los procesos tributarios</li> <li>• Cultura “Contribuyente Confiable”</li> <li>• Contribuyente satisfecho</li> </ul>

Cuadro 4  
Otros operacionales por áreas

Área	Producto	Resultado
Institucional	Inteligencia fiscal.	<p>Creación de los equipos de inteligencia fiscal y con ellos se encadenan el conjunto de resultados de los cuadros.</p> <p>Incentivo a la instalación de nuevos contribuyentes.</p>
Laboral	Clima laboral.	Reconocimiento al personal. Baja tensión laboral.
Capacidad de producción	Reorganización de planta física con los mismos instrumentos. Dotación progresiva con base en resultados. Desarrollos tecnológicos propios.	Contribuyente único. Seguimiento a la regularización del contribuyente.
Recaudación	Regularización fiscal.	70% de los contribuyentes mantenían relaciones <i>irregulares</i> con los deberes formales. Cambió a 70% de <i>regularización</i> fiscal.

## RESULTADOS EN EL MEJORAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS

Es lógico pensar que una vez mejorado el proceso de tributación desde el inicio de la gestión se obtuvieran mejores números en los valores de la

captación de los ingresos propios, los cuales, como ya se dijera, serían una fortaleza para promover el desarrollo económico del municipio Iribarren y, consecuentemente, aliviar la carga de compromisos del gobierno respecto a las demandas ciudadanas.

Efectivamente, el gobierno de Barquisimeto demostró con cifras que sí era posible incrementar los ingresos propios a través del mejoramiento continuo de los procesos tributarios. El cuadro 5 de abajo contiene la evolución de los ingresos municipales en valores reales, deflactados al año base 2013 para el período 2013-2016. No se ha incluido el año 2017 por las circunstancias ya señaladas de apresamiento y destitución del alcalde Ramos en julio de 2017, lo cual truncó la posibilidad de culminar una gestión que había ofrecido cifras positivas en materia tributaria. Además, se han calculado los indicadores de autonomía financiera y de capacidad tributaria para el mismo período.

Cuadro 5  
Resultados tributarios durante el período 2014-2017

Año fiscal	Ingresos reales (millones de Bs. 2013)	Autonomía financiera (% ingresos propios 2013/ingresos totales del municipio)	Capacidad tributaria (ingresos propios reales en Bs. 2013/ población)
2013	647	61,5	578
2014	941	67,6	891
2015	1.368	76,3	1.221
2016	1.285	76,1	1.147

Un rápido análisis de las cifras de la gestión conduce a las siguientes afirmaciones:

- El valor real de lo recaudado en el año 2013, anterior al inicio de la nueva gestión, era realmente precario para una ciudad que, como Barquisimeto, sobrepasa el millón de habitantes. Este era apenas de 647 millones de bolívares para el 2013.
- Con las primeras innovaciones en la gestión tributaria, estos ingresos se incrementaron hasta 941 millones de bolívares reales (año base

2013), lo que supuso un incremento del 45,44% en términos del valor real de la masa de recursos ingresada al fisco municipal. Esta circunstancia hizo que la autonomía financiera se incrementara desde un 61,5% hasta 67,6% en apenas un año. De igual manera, el indicador de capacidad tributaria medido a partir del per cápita de los ingresos propios se elevó hasta 891 Bs de 2013/habitante desde un índice anterior de apenas 578.

- El año 2015 fue el período que mostró fehacientemente como sí era posible, a pesar de la crisis económica que ya había llegado y el incremento constante de las tasas de inflación, elevar las cifras recaudatorias reales a niveles propios de una gran ciudad como Barquisimeto. De esta manera, ingresaron 1.368 millones de bolívares de 2013 (valor real), elevándose la autonomía financiera hasta un 76,3% y lográndose un per cápita de 1.221 Bs 2013/habitante. Estas cifras ya colocaban a la administración tributaria de Iribarren como una de las de mayor desarrollo del país.
- En el año 2016, a pesar de que la crisis económica se había agudizado, se logró mantener dentro de un rango manejable las cifras del año anterior. La autonomía financiera continuaba en el 76% y la capacidad tributaria había disminuido apenas en un 6%, con lo cual este indicador continuó siendo competitivo en el marco de las distintas administraciones municipales del país.
- Para el año 2017 las cifras cayeron ostensiblemente. La crisis económica de ese año castigó fuertemente a todos los municipios, pero, de manera especial, la interrupción abrupta del gobierno del alcalde Alfredo Ramos hizo que los procesos de mejora y mantenimiento del estándar de calidad tributaria fueran abandonados en el segundo semestre de año 2017.

En general, la evolución de la producción de los ingresos propios de municipio Iribarren acusó un ritmo altamente satisfactorio, producto de las reformas e innovaciones introducidas por la administración desde el mismo momento en que se inició el gobierno. Fue una prueba clara de la importancia que tenía el modelo de “Contribuyente Confiable”.

## COMENTARIOS FINALES Y CONCLUSIONES

Las administraciones tributarias locales tienen dos responsabilidades: recaudación y apoyo al desarrollo económico local. Esta segunda no se asume con la rigurosidad necesaria y usualmente los entes se concentran en procesos tradicionales para la obtención de los recursos fiscales, y aun cuando se incorporen tecnologías, ello no supone llevar adelante una gestión innovadora y eficiente.

La tecnología utilizada (en la perspectiva antes enunciada de Robert Solow) debe ser la combinación adecuada de equipos, plataformas y filosofías de inteligencia para el manejo de data, comprensión y desarrollo de estrategias, así como la aplicación de acciones.

El organismo nacional de tributación hoy en día representa un pésimo ejemplo a seguir para la organización de los procesos tributarios municipales. Las localidades deben desarrollar su política acorde con la realidad económica y sobre todo con la perspectiva de desarrollo que se tenga del territorio. La visión obstaculizadora y confiscatoria con fines políticos del Seniat solo ha contribuido a una gran opacidad y complejidad del sistema tributario venezolano, razón por la cual lo primero que debe hacer cualquier administración tributaria municipal es no parecerse al ente nacional en sus condiciones actuales.

El perfil de las administraciones tributarias municipales debe ser el de acompañamiento y regularización fiscal del contribuyente y deben quebrar el tradicional modelo coercitivo. Tres grandes males se generan con instancias tributarias abusivas y punitivas; cuando se procede al cierre temporal de establecimientos económicos, la administración inflige tres daños importantes: desestimula el trabajo, estimula la economía informal o sistemas alternativos de producción y disminuye la recaudación.

La producción económica es una relación cuasi natural entre los seres humanos y funciona como los ríos, que siempre logran su cauce. Todo obstáculo que coloque una institución a la producción será sobrepasado por cualquier vía, por eso es preferible, bajo modelos de inteligencia y seguimiento al contribuyente, mantener la relación de permanencia económica y desarrollo en el municipio. Todo ello sin menoscabo del cumplimiento de la ley, apelando a actos de conciliación y acuerdos en el marco de la normativa y las ordenanzas correspondientes.

El éxito de la administración tributaria debe residir en la medición clásica de recursos recaudados en valor real, tal como se muestra en el cuadro 5 antes presentado, y no en términos de valores absolutos que, en tiempos de inflación

e hiperinflación con caída de la producción, resultan ser un autoengaño de la administración. La gestión, entonces, debe ser medida por números de nuevos contribuyentes, por facilidades para establecer un negocio en la localidad, por el porcentaje de regularización fiscal con el municipio y por las ventas brutas consolidadas por actividad económica. De esta manera, el aumento de la recaudación resultará ser un subproducto natural, porque si esas variables se desarrollan con fortaleza también lo hará la captación de ingresos propios. Se trata de una nueva visión de la Hacienda Municipal, discusión que deberá asumirse con prontitud para todos los municipios del país.

Abrir el acceso a data consolidada para el análisis económico local es una tarea clave para relanzar oportunidades de desarrollo en los municipios, así como celebrar acuerdos de mancomunidades municipales en el intercambio de información y presentación de datos públicos. Esta medida adquiere mayor valor toda vez que no existe publicación de data del BCV y del Seniat, lo que dificulta el proceso de planificación para el desarrollo municipal. Asumir caminos alternos con solidez metodológica deberá ser una feliz experiencia.

Por otro lado, repensar la naturaleza de cada tributo y tasa municipal es un camino a transitar. Por ejemplo, tener enormes porcentajes de morosidad en impuestos como propiedad inmobiliaria y ser muy ineficaz en su recaudación obliga a mirar el tema, así como también el de vehículos, que usualmente se establece por su condición de valor nominal y no por su condición contaminante o erosionador de la vialidad. El propio impuesto sobre actividades económicas y sus clasificaciones diversas en cada municipio deberá revisarse. Porque, en definitiva, no se trata simplemente de recaudar, sino de diseñar y promover políticas de desarrollo económico municipal amparadas en modelos tributarios municipales confiables.

En Barquisimeto quedó mucho por hacer. El secuestro y posterior apresamiento y destitución del alcalde Alfredo Ramos por parte del régimen autoritario que domina a Venezuela interrumpió un proyecto de ciudad basado en el ciudadano. Las autoridades que ilegítimamente pasaron a administrar el gobierno de Iribarren eliminaron buena parte de los avances que se habían obtenido desde enero de 2014 hasta julio de 2017. Sin embargo, quedó sembrada una semilla de nuevas formas de gobernar la ciudad; el ciudadano barquisimetano vivió la experiencia y los trabajadores la hicieron realidad.

PARTE II  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
MUNICIPAL



# “Rumbo Propio”: la participación ciudadana en el municipio Sucre del estado Miranda

Juan Vicente Mijares\*

## INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como propósito presentar la experiencia de la alcaldía del municipio Sucre en la promoción y desarrollo de políticas públicas que tuvieron su base en la participación comunitaria<sup>1</sup>. Para ello nos centraremos principalmente en la gestión de Fundasucre y en la ejecución del programa del presupuesto participativo, denominado “Rumbo Propio”. Mostraremos sus antecedentes, la manera en que fue implementado desde sus inicios, los cambios que se dieron durante su desarrollo en los últimos años y las principales constataciones y aprendizajes. De esta manera pretendemos que la experiencia obtenida luego de casi nueve años de promoción de la participación comunitaria permita generar nuevas formas participativas y de relación entre el ciudadano y el gobierno local.

## ANTECEDENTES DE LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

### **Breve descripción del municipio Sucre**

El municipio Sucre ocupa el segundo lugar en importancia demográfica dentro del Distrito Metropolitano de Caracas, solo superado por el municipio

---

\* Presidente de Fundasucre, 2015-2017.

<sup>1</sup> Este programa fue desarrollado durante el gobierno del alcalde Carlos Ocariz, durante el período 2009-2017.

Libertador del Distrito Capital, y el primer lugar en importancia demográfica entre los cuatro municipios del estado Miranda que forman parte de dicho Distrito Metropolitano. Según el censo oficial de población, para el 2001 contaba con 546.766 habitantes. A partir de esas proyecciones se estima que para el 2010 contaba con 656.556 habitantes. Sin embargo, hay razones para juzgar que la población es muy superior a esta cifra, dados los indicadores promedio de consumo de energía eléctrica y producción de desechos sólidos. Una estimación gruesa, que no puede tomarse, por lo tanto, como del todo confiable, arroja para 2015 una población cercana a 1.100.000 habitantes.

Las cinco parroquias que conforman el municipio, cuya capital es Petare, son: Petare y Leoncio Martínez, ubicadas en el Área Metropolitana de Caracas, Caucagüita, Fila de Mariches y La Dolorita, ubicadas en sectores foráneos. El municipio cuenta con aproximadamente 1.952 barrios y 46 urbanizaciones.

Parroquia	Población	% Población
<b>Petare</b>	421.170	64,1%
<b>Caucagüita</b>	60.183	9,2%
<b>Leoncio Martínez</b>	82.551	12,6%
<b>Dolorita</b>	63.507	9,7%
<b>Mariches</b>	29.145	4,4%
<b>TOTALES</b>	<b>656.556</b>	<b>100,0%</b>

Según cifras oficiales del año 2001, en el municipio Sucre había un total de 137.073 hogares, distribuidos como sigue:

No Pobres	109.562	79,9%
Pobres No Extremos	22.891	16,7%
Pobres Extremos	4.620	3,4%
<b>TOTALES</b>	<b>137.073</b>	<b>100,0%</b>

## **Lineamientos del programa**

Una de las políticas explícitas que marcan la gestión que se inició en enero de 2009 en el municipio Sucre es la no discriminación por diferencias políticas. Podemos afirmar que la experiencia del presupuesto participativo “Rumbo Propio”, en su carácter prioritario dentro de lo que podríamos llamar las líneas maestras del gobierno local, es un reflejo de la misma. Esta política surge a partir de la visión y valores del alcalde y de su convicción personal sobre la necesidad de implantar un modelo de gestión en el cual la participación ciudadana trascendiera del discurso a la acción. Diseñamos, por lo tanto, una metodología destinada a establecer un canal de diálogo entre el gobierno y los gobernados como una concepción de gobierno.

En cuanto a la misión, la alcaldía del municipio se planteó “elevar la calidad de vida de la gente a través de la construcción de un modelo inclusivo de gestión social participativo”. Los primeros ejercicios en la planificación de lo que sería la gestión que daba inicio en enero de 2009 incluyeron la identificación de los aspectos básicos que cualquier organización debe establecer y reconocer: visión, misión y oportunidades. En cuanto a las dos primeras, no hay mayor margen de innovación, pues se deben ambas a la Ley Orgánica del Poder Municipal (2005) y su reforma (2009).

Pero más allá de los lineamientos generales que por ley todo alcalde debe observar, la gestión de Ocariz se propuso un enfoque centrado en el ciudadano. En palabras del alcalde:

En ese sentido, el planteamiento es trascender no solo por el mejoramiento de los indicadores básicos, sino porque el modelo es distinto en su actuación para y con los ciudadanos. La participación comunitaria debe ser protagonista de las soluciones a los problemas, la protagonista del cambio. De allí la necesidad vital de compartir la visión con la ciudadanía.

## **Bases conceptuales**

Al revisar las experiencias más relevantes de presupuesto participativo notamos que cada una tiene características particulares y matices que dependen tanto de elementos asociados al enfoque de políticas de gestión de la institución que lo promueve, como de las especificidades socioculturales y del contexto en donde se ha realizado.

Una noción relativamente universal sobre lo que es el presupuesto participativo, planteada además en términos sencillos, lo define como:

... una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en ciertos principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal. (De Sousa Santos, 1998, p. 468).

Los principios a los cuales se hace mención en el concepto anterior serían:

- *Participación abierta* a todos los ciudadanos, sin distingo alguno.
- *Combinación de democracia directa y representativa*, en tanto una proporción de las decisiones recaen sobre los miembros de la comunidad o bien en miembros de organizaciones electas por ellos.
- *Disponibilidad de recursos para la inversión*, de acuerdo a la combinación de criterios políticos, normativos y técnicos que posibiliten la compatibilidad entre la respuesta a las necesidades de los ciudadanos, los recursos existentes y los aspectos técnicos.
- *Promoción y fortalecimiento del tejido social*, con la construcción de espacios públicos basados en la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Como proceso de gestión, el presupuesto participativo plantea una alta complejidad para las instancias de gobierno responsables de llevarlo adelante, ya que abarca múltiples dimensiones, entre las cuales identificamos como comunes a las diversas experiencias conocidas las siguientes:

- Definición de criterios de orientación para su desarrollo (líneas de política).
- Áreas de aplicación (afines a las competencias de los municipios).
- Ciclo anual, asociado a la aprobación y ejecución del presupuesto municipal.
- Mecanismos para la toma de decisiones (representativo, deliberativo) y aspectos asociados al presupuesto (proporción y criterios de distribución a aplicar).
- Responsabilidades en la generación de productos (ejecución de obras y entrega de servicios).

- Instancias y mecanismos de coordinación.
- Seguimiento y evaluación (registro, control y balance de lo planificado y lo realizado, identificación de logros).
- Petición y rendición de cuentas.
- Estrategias comunicacionales (instrumentos para convocatoria, difusión de los mensajes, diálogo con las comunidades), entre otros.

Esta manera de diseñar y ejecutar las políticas públicas y de administrar cierta proporción de los dineros del Estado en el ámbito municipal no solo es muy exigente para las instancias de gobierno que decidan adoptarla para su gestión, sino que también requiere por parte de la ciudadanía preparación, esfuerzo, compromiso y dedicación.

Entre otros elementos, exige de los vecinos un manejo de información relevante sobre la realidad de los espacios que habita, de los problemas existentes, conocimientos sobre las instancias de gobierno municipal (estructura, atribuciones, mecanismos de funcionamiento), del marco legal vigente, de los recursos presupuestarios disponibles, sus fuentes de origen y los mecanismos para su planificación, ejecución y control, así como sus propias capacidades de gestión para emprender posibles soluciones a los problemas detectados.

Sobre esas bases son las personas que participan quienes definen paulatinamente las demandas sectoriales, deciden las prioridades, la forma como se han de invertir los recursos, eventualmente quién realizará la ejecución y finalmente quiénes velarán por la adecuada y transparente utilización de los recursos otorgados para ello. En algunos casos, cuando las capacidades comunitarias lo permiten, le corresponde a la misma ciudadanía ser ejecutora directa de los proyectos seleccionados.

Identificando la complejidad que tiene esta modalidad de gestión y lo que deriva en exigencias para los diferentes roles que toca desempeñar al gobierno municipal y a los ciudadanos, salta a la vista la importancia fundamental que cobra la existencia de mecanismos ágiles que favorezcan el flujo de información útil y permanente entre el ejecutivo municipal y la sociedad en general y particularmente aquella parte que ejerce su condición de ciudadanía.

Asimismo, se hace imperativo el abordaje abierto de la discusión sobre temas fundamentales asociados al desarrollo del municipio, tales como urbanismo (desarrollo urbano no controlado, vialidad, manejo de los desechos, etc.), seguridad ciudadana, educación, cultura, deporte, salud, entre otros.

El presupuesto participativo es también un espacio donde convergen conceptos claves como democracia, organización, inclusión social, participación social, capacidad de gestión, transparencia, contraloría social.

Lo apasionante es que más allá del discurso netamente político o de las consideraciones técnicas que podemos hacer, esta manera de gestionar los recursos públicos brinda la posibilidad real de materializar esas abstracciones a través de los actos de gobierno. En ese sentido, el presupuesto participativo trasciende la concepción tradicional de planificación, vista exclusivamente como ejercicio técnico en manos de especialistas, para convertirse en una modalidad que combina tanto los elementos técnicos como la visión estratégica y política por parte de los ciudadanos.

### **¿Para qué un presupuesto participativo?**

Al hacer una revisión panorámica sobre las experiencias en materia de presupuesto participativo encontramos múltiples variantes para su ejecución. Sin dejar de reconocer la diversidad de enfoques y formas de implementación, pareciera que en general la mayoría de ellas se plantea similares objetivos.

El fin último de hacer de la toma de decisiones asociadas a la planificación y gestión local un asunto prioritario dentro de las políticas de un municipio tiene que ver con la apuesta a mecanismos gubernamentales que posibiliten incentivar y fortalecer la generación de capital social en ese ámbito territorial. Planteado de esta forma, entendemos el papel decisivo que tiene el municipio en la construcción de ciudadanía y en la formación, incremento y fortalecimiento de lo que identificamos como *tejido social*.

El sentido que tiene promover la participación ciudadana en los asuntos públicos –más allá de la declaración de principios altruistas sobre igualdad de oportunidades muy común en la retórica política convencional– es contribuir al “desarrollo sostenible, cuyos recientes hallazgos indican que ciertos factores de orden social, hasta ahora no tomados en cuenta [...] inciden en el comportamiento económico y la gobernabilidad de las sociedades” (Madrid de Pieters, 2002, p. 203).

El presupuesto participativo es un instrumento para lo que podríamos concebir como un “refrescamiento” de la democracia. Como dijimos antes, se trata de un conjunto de acciones concretas con diversidad de impactos deseados:

- *En el plano institucional* acerca la instancia de gobierno a los ciudadanos, y a estos les da accesibilidad a las estructuras de la administración pública y promueve además el sentido de corresponsabilidad.
- *En el plano social* funciona como mecanismo de inclusión social, además de que contribuye a la integración social en su diversidad y al fortalecimiento del capital social.
- *En el plano de lo político* contribuye a fomentar la participación y organización comunitarias en las decisiones de gobierno y a la construcción de ciudadanía.
- *En el plano de lo económico* promueve una mejor utilización de los recursos destinados a la inversión, así como una mayor transparencia en el ejercicio de gobierno, al posibilitar el ejercicio de la contraloría social. Adicionalmente, al dar espacio a la ejecución de los proyectos por parte de las propias comunidades se promueve la optimización en el uso de los recursos presupuestarios.

Con la dinámica de la implementación se demuestra que todos estos aspectos son complementarios entre sí, y su interrelación genera en cada ciclo nuevos aprendizajes que permiten responder a las nuevas necesidades de ajuste. En síntesis, lo que se propone el presupuesto participativo es cambiar la forma tradicional y centralista de elaborar y ejecutar las políticas públicas y promover mecanismos para concretar la gestión de gobierno con las personas, las cuales son los principales beneficiarios o afectados de los efectos de esas políticas.

### **Experiencias latinoamericanas pioneras**

Desde finales de los años 80 se viene implementando en diversas ciudades de América Latina y Europa la modalidad del presupuesto participativo. De todas ellas, la experiencia de Porto Alegre (Brasil) es la que se ha convertido en el paradigma por excelencia de cómo debe ponerse en marcha este esquema de funcionamiento desde el ámbito municipal.

Al hablar de modelos, pensamos en estructuras formales de organización. Sin embargo, experiencias ya consolidadas como la de Porto Alegre, después de más de 25 años en ejecución, siguen siendo procesos en construcción y renovación permanente. Podríamos afirmar que el esquema de operación actual dista mucho de lo que fue en sus orígenes, bien sea en criterios de organización,

ciclo anual, temáticas abordadas, elección de representantes, mecanismos de petición y rendición de cuentas, etc.

Con este planteamiento lo que deseamos subrayar es que el presupuesto participativo representa un amplio campo para la innovación en el área del desarrollo local y paulatinamente ha venido entendiéndose con más nitidez su sentido. Para el año 2004 se estimó que de los 16.000 municipios latinoamericanos, al menos 250 ciudades lo estaban aplicando (Cabannes, 2004). Si bien casi todas en Brasil, también se cuenta con experiencias en Uruguay, Perú, Ecuador, Colombia y países del Cono Sur. La mayoría de los casos no sobrepasa los 10 años de experiencia aplicando la modalidad.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA “RUMBO PROPIO”

Definir lo que es el presupuesto participativo resulta relativamente sencillo. De los conceptos conocidos podríamos tomar el que lo identifica como una estrategia de promoción de la participación ciudadana, a través de la cual los vecinos de una comunidad determinada discuten y deciden el uso que se debe dar a los recursos del gobierno local disponibles para la ejecución de obras en beneficio de sus comunidades.

En el caso del municipio Sucre, para emprender el presupuesto participativo se integró parte del equipo que desarrolló la experiencia en la gobernación del estado Miranda, desde la Fundación de Desarrollo Social (Fundesem), de la cual el alcalde fue el creador y responsable cuando trabajaba en esa institución. El tiempo transcurrido desde entonces marca diferencias profundas en el contexto tanto nacional como local; las características y dinámicas de las comunidades pertenecientes al municipio Sucre, entre otros elementos, hicieron necesaria la realización de adaptaciones y actualización del modelo a implantar.

La realidad social no es la misma en la actualidad. En materia de participación social, las comunidades manejan instrumentos más sofisticados, a los cuales ha dado espacio explícito el marco normativo vigente. Este instrumental legal, aunque en muchos casos es aún muy general, y en otros incompleto y hasta contradictorio en relación con la Constitución, ha venido funcionando como pauta que posiciona a la comunidad como actor mucho más activo de lo que podría haber sido hace 10 o 15 años atrás. De una u otra manera esos instrumentos constituyen una base sobre la cual se ha venido estimulando la construcción de prácticas al menos teóricamente más participativas. Sin

embargo, y aunque pareciera paradójico, el tejido social sigue siendo en términos generales sumamente precario.

Desde el punto de vista institucional, no fue fácil alinear perspectivas para la implantación de la propuesta, hubo contradicciones internas y se requirió de intensos aprendizajes por parte del equipo entrante. Finalmente, Fundasucre asumió su ejecución, con el propósito de adaptar y actualizar en lo posible el modelo a las circunstancias actuales, siempre tomando como base la experiencia realizada en Miranda.

### **¿Cómo se ha hecho?**

El presupuesto participativo reviste una gran complejidad desde el punto de vista metodológico, pues su dinámica implica una secuencia de trabajo anual que involucra a una gran cantidad de instancias de la institución de gobierno local, funcionarios, organizaciones, dirigentes y población en general de las treinta y ocho zonas diferentes en las cuales fue dividido el municipio Sucre.

Las instancias de planificación, ejecución y control del gasto, una vez iniciado un ciclo, llegan a ser simultáneas, pues mientras se ejecuta el presupuesto de un período, se planifica el presupuesto del siguiente. Esta secuencia incluye, por lo tanto, muy diversas aristas y exige además de voluntad política, eficiencia y eficacia en los procedimientos técnicos, administrativos, organizativos y comunicacionales, de parte de todos los involucrados.

### **Estrategias aplicadas**

De la anterior experiencia de FudeseM, se tomaron algunos elementos y se introducen otros que atendían a las especificidades del nuevo contexto en que habría de darse. Las estrategias desarrolladas fueron las siguientes:

#### *La inclusión o cómo manejar la polarización existente*

La inclusión ha sido la estrategia “bandera” para manejar en forma proactiva el clima de polarización y diferencias políticas que actualmente caracteriza la

realidad de nuestro país. Esto se ha puesto de manifiesto tanto puertas adentro de la estructura organizativa municipal como puertas afuera, de cara a la atención de todas las zonas que integran el municipio.

El objetivo en este sentido no fue “borrar la memoria”, sino “reciclarla”. A lo interno de la institución significó integrar a las acciones planteadas al nuevo equipo y al funcionariado existente, en buena parte identificado políticamente con la administración anterior. Para ello fue necesario desplegar acciones de sensibilización, información y capacitación, de allí que el costo en tiempo y esfuerzo fuera alto.

La intervención de cara a las diferentes zonas del municipio fue todavía más compleja, pues la inclusión se manejó no solo en cuanto a la atención de todas las parroquias en su extensión y diversidad geográfica y socioeconómica, sino además en materia de enfrentamiento a la polarización, lo cual implicó la interacción con una amplia gama de actores, entre los cuales los consejos comunales vinculados al oficialismo tuvieron un papel importante.

#### *La sectorización o cómo responder a la mayoría en un municipio tan complejo*

Con el objetivo de llegar a un universo de habitantes tan amplio y diverso, cada una de las cinco parroquias que conforman el municipio Sucre se dividió, de acuerdo a su extensión y complejidad, en diferente número de zonas, que oscilan entre 2 y 21 por parroquia, alcanzando en todo el territorio municipal un total de 38 zonas, y luego 62. Cada una de ellas cuenta con uno o dos coordinadores zonales como eslabón de enlace y monitoreo de las diversas acciones emprendidas desde la municipalidad hacia las comunidades, no solo aquellas asociadas al presupuesto participativo.

#### *La transparencia en la ejecución de los recursos o cómo salirle al paso a la corrupción*

La información relacionada con el presupuesto municipal, así como los presupuestos de todos los niveles de gobierno en nuestro país, son de carácter público; por lo tanto, es obligación del ejecutivo local darle accesibilidad a la información relacionada a toda la ciudadanía del municipio. De esta manera se promueven actuaciones transparentes y se reduce la posibilidad de la comisión de actos ilícitos por parte de los funcionarios públicos.

En este sentido, tanto al inicio del ciclo del presupuesto participativo como durante su ejecución se ha puesto a disposición en espacios de acceso público la información relacionada. Una vez aprobados los recursos de cada proyecto se realiza una notificación no solamente al equipo de proyecto, sino además a los vecinos de la comunidad. Esta notificación pretende incentivarlos a ejercer su derecho como contralores sociales de las acciones en beneficio de la comunidad y de la utilización de los recursos públicos municipales.

*La asistencia técnica o cómo incentivar una cultura de planificación por proyectos*

La asistencia técnica consistió, durante el primer ciclo del presupuesto participativo, en brindar apoyo metodológico a los miembros de las comunidades participantes en los “encuentros comunitarios”. El objetivo central de la asistencia fue promover la estructuración, tanto de las ideas, como de los perfiles de proyecto propuestos durante las mesas de trabajo. Para realizar esta tarea se contó con la actuación del equipo de la Mesa Técnica, instancia adscrita a la Dirección de Participación Comunitaria de Fundasure, así como con otras organizaciones externas a la alcaldía.

Se utilizó tanto la modalidad presencial como la virtual, esta última con sectores que demostraron un mayor manejo del recurso tecnológico, con lo cual se agilizó la dinámica de planificación y se minimizó el tiempo de desplazamiento para todos los participantes. En este sentido, vía internet se realizaron las revisiones de los documentos de proyecto elaborados y se propusieron los ajustes necesarios, así como el intercambio de información requerida en cada fase del proceso de formulación y presentación ante las instancias definidas.

En el caso de la modalidad presencial, se pautó la realización de 6 a 8 reuniones de trabajo para la formulación de los proyectos, con aquellos vecinos que fueron favorecidos en la priorización realizada durante el encuentro. El cronograma de estas reuniones postencuentro se estructuró según las preferencias de los vecinos involucrados en cada propuesta. Esta manera de abordar la dinámica de planificación, si bien pretendía promover una verdadera participación de los interesados, tuvo efectos negativos evidenciados en una prolongación excesiva de las asistencias técnicas, que retrasaron a su vez las fases siguientes previstas.

*La capacitación de los actores comunitarios o cómo fortalecer un débil tejido social a través del programa formativo “Aula Abierta”*

Las etapas de implantación y desarrollo inicial del presupuesto participativo estuvieron marcadas por las tensiones propias de una transición de gestiones políticamente antagónicas, la demora en la disponibilidad de los recursos y la necesidad de hacer visibles –lo antes posible– las primeras acciones de gobierno dirigidas a dar respuesta a las demandas de una comunidad con múltiples carencias básicas. A estos factores atribuimos el hecho de no encontrar un proceso de detección de necesidades en materia de capacitación de los actores comunitarios y que esta no se incluyera como estrategia en las acciones realizadas durante el primer ciclo del presupuesto participativo.

Las acciones emprendidas en materia de capacitación fueron muy puntuales, como respuesta *ad hoc* a necesidades específicas identificadas durante los encuentros, las asambleas comunitarias y en el intercambio directo con los grupos y organizaciones durante las asistencias técnicas para la formulación de los proyectos. De allí que se perciban con un carácter de acompañamiento técnico para agilizar la generación de perfiles de proyecto con los requerimientos básicos necesarios. Cierta énfasis se hizo durante la propia dinámica de ejecución de los proyectos para atender las debilidades detectadas en los equipos en materia de gestión administrativa y rendición de cuentas. En este caso, el objetivo fue promover un adecuado y transparente manejo de los recursos públicos asignados.

Puertas adentro de la institución sí se realizaron acciones de formación más sistemáticas. Al inicio de la fase de implantación y con el apoyo de organizaciones externas, se desarrolló un programa dirigido al fortalecimiento de los promotores institucionales y del personal asignado para trabajar en el presupuesto participativo.

## INSTANCIAS INSTITUCIONALES INVOLUCRADAS: CONEXIONES FUNCIONALES

La estructura institucional que se estableció para llevar adelante el presupuesto participativo es como se describe a continuación.

## **Fundasucre, rectora del presupuesto participativo**

Fundasucre es la dependencia de la alcaldía cuya misión es la promoción de la participación de las organizaciones comunitarias dirigidas al bienestar social, en alianza y mancomunidad con la alcaldía del municipio.

### **Los coordinadores zonales y sus equipos**

Los coordinadores zonales son personas provenientes de las diferentes comunidades del municipio. En su mayoría son luchadores sociales de larga trayectoria que vienen acompañando al alcalde desde mucho antes de su fase como aspirante a ocupar ese cargo de elección popular, de allí que los caracterice su alto nivel de compromiso con el proyecto político que se adelanta.

Como personal de enlace entre la gestión y las comunidades, los coordinadores cumplen a la vez un rol estratégico y otro operativo. Adscritos a la Dirección de Asuntos Comunitarios (dependencia creada a partir de febrero 2010), no solo atienden las actividades relacionadas al presupuesto participativo, sino que sirven de apoyo a todas las direcciones e instancias que requieren contacto directo para su ejecución programática. Tal es el caso de las direcciones de desarrollo social, educación, salud, cultura y obras, mantenimiento y servicios. Para optimizar el desempeño en las tareas que les han sido asignadas, al inicio del 2009 se diseñó un ciclo de formación, cuyo objetivo fue dotarlos de herramientas para la gestión social dentro de sus comunidades.

Para la atención de las zonas definidas, se cuenta con sesenta y dos coordinadores zonales. Esta figura es clave para la construcción y actualización permanente del diagnóstico de necesidades en los múltiples sectores, así como para el monitoreo de proyectos y acciones relacionadas al presupuesto participativo. La dinámica de trabajo de esta figura supone en ocasiones –dependiendo de la receptividad de las comunidades de cada zona– entre 2 y 3 caminatas semanales para sensibilización de los vecinos frente a las propuestas realizadas y la generación de confianza. El resultado de esta labor tiende a verse reflejado en la capacidad de convocatoria a los eventos organizados.

Cada uno de los coordinadores zonales cuenta con un equipo de promotores para desarrollar el trabajo en el área geográfica que le fue asignada. Este equipo, de carácter netamente operativo, tiene como función apoyar al

coordinador en la divulgación de la información disponible, realizar los recorridos por los sectores y las convocatorias a los encuentros, asambleas y reuniones.

### La alcaldía de Sucre

Con el objetivo de hacer seguimiento al proceso de ejecución al interior de la alcaldía y corregir algunas deficiencias de coordinación interna observadas en la fase de implantación del presupuesto participativo, específicamente con relación al poco involucramiento de las direcciones, se creó el Comité de Proyectos y Programas Especiales.

Desde el punto de vista programático, las direcciones de la alcaldía tienen su espacio en el presupuesto participativo como figuras asesoras en las materias correspondientes a su misión como parte del poder ejecutivo local. Esta asesoría de carácter técnico se previó para ser ejercida en las mesas técnicas, durante los encuentros comunitarios. En este sentido, la participación esperada fue de las direcciones de: obras públicas, desarrollo social, educación, salud, así como de los organismos adscritos, como el Instituto Municipal de la Policía Municipal (Polisucra), el Instituto Municipal de Aguas de Sucre (IMAS), el Instituto Municipal Autónomo para la Protección y Saneamiento Ambiental de Sucre (Imapsas), el Instituto Municipal para Deporte y Recreación (Imder), el Instituto Municipal de Vivienda y Hábitat (Imvih), el Instituto Municipal de Tránsito (IMAT) y Fundalamas.

## LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO

En el diseño organizativo, el *encuentro comunitario* se contempló originalmente como inicio del proceso y momento clave para concretar el contacto formal con las comunidades. Allí se brinda la información sobre la situación del sector desde la perspectiva de la institución, la visión de la gestión y cómo en ella se enmarca la propuesta de presupuesto participativo.

Es el momento para promover en cada zona la participación activa de los vecinos y las organizaciones comunitarias y la interacción directa con las instancias de gobierno municipal. En este espacio se conocen los problemas identificados, la percepción que de ellos tienen los diferentes involucrados, se

incentiva la mayor cantidad de participación organizada posible para concretar la toma de decisiones con respecto a la utilización de los recursos disponibles.

El encuentro comunitario marca el inicio de la fase de trabajo técnico asociado al análisis, priorización, selección e identificación de las ideas de proyecto propuestas por los vecinos u organizaciones comunitarias.

Esta dinámica fue utilizada en la mayoría de las zonas; sin embargo, en algunos sectores identificados con el oficialismo la violencia política hizo necesaria la implementación de formas alternativas de contacto con las comunidades, ya que en ningún caso se contempló la posibilidad de abandonar la meta de cobertura completa. El objetivo de estas otras modalidades fue preservar la integridad tanto del funcionario como de los habitantes dispuestos a atender la convocatoria del presupuesto participativo. En tal sentido, las dinámicas utilizadas en algunas zonas, dependiendo del grado de conflictividad presente, fueron:

*La asamblea.* Actividad promovida con el mismo objetivo del encuentro, pero convocada sin los mecanismos de divulgación previa, ni la antelación de este. De carácter relativamente espontáneo, se realizaron en espacios de la comunidad para dar la información básica y contactar a las personas y organizaciones interesadas.

*Reuniones en casas de la comunidad.* En ocasiones de hostilidad extrema que han imposibilitado la realización de encuentros o asambleas en algunos sectores, se adoptó la realización de reuniones cerradas en casas de la comunidad. Incluyó informantes clave que facilitaron el contacto con organizaciones comunitarias y los interesados en participar activamente en la búsqueda de soluciones a los problemas de la comunidad.

## CARACTERÍSTICAS DEL ENCUENTRO COMUNITARIO

Dado que el encuentro comunitario fue la modalidad diseñada específicamente para iniciar el proceso del presupuesto participativo y fue utilizada en la mayoría de las zonas, lo tomaremos como referencia para la descripción detallada de la dinámica de organización que predominó durante el primer ciclo de implementación.

Las distintas fases de organización se dan durante y después del encuentro, de allí que este se califique en la documentación institucional como “pivote” de la metodología utilizada. A continuación detallamos esas fases y las actividades que se estructuraron sobre dicha secuencia.

## **Durante el encuentro**

El encuentro comunitario se concibió como un espacio de contacto e interlocución directa entre la alcaldía y las comunidades, sin embargo, en la práctica se convirtió en un espacio para que los habitantes se contactaran, conocieran y comunicaran, ya fueran de un mismo sector o de diferentes sectores. Aunque no esperado al menos en forma explícita, a los fines de la promoción y fortalecimiento del tejido social podríamos considerar que este es un excelente efecto logrado con los encuentros.

Durante estas actividades también se promovió que las personas pensarán en su zona y fueran conformando una visión global del sector y de la zona, más allá de su calle o escalera. En todo caso, el encuentro comunitario es el primer contacto con la comunidad y podemos decir, en una mirada general de la actividad, que se propone la realización de tres tareas básicas:

- Promover una discusión participativa que arroje como resultado la identificación de las primeras ideas de proyecto-
- Designar a las personas de la comunidad responsables de transformar esas ideas en proyectos estructurados, y que se identificarán como facilitadores.
- Concretar la firma de los acuerdos comunitarios, con los cuales la comunidad y los facilitadores se comprometen a cumplir con las actividades de asistencia técnica programadas y la alcaldía a financiar las propuestas que se generen.

Los productos intermedios en el proceso del presupuesto participativo son los perfiles o documentos de proyecto, que son elaborados por los facilitadores. Ellos participan activamente en las mesas técnicas, son beneficiarios de las actividades de capacitación realizadas y asisten a las jornadas de integración planificadas, trabajando en equipo con los coordinadores zonales.

El elemento clave que posibilita la generación de los proyectos (productos intermedios) es la asistencia técnica, y aunque en la documentación disponible esta se define como una actividad de la fase posterior al encuentro, en realidad tiene su inicio durante el mismo. Desde el momento en que se orienta a los asistentes en la realización del análisis de los problemas que desean intervenir, se les apoya en su priorización y se da inicio a la conceptualización de las propuestas de acción, allí se está desarrollando un apoyo metodológico que forma parte de dicha asistencia.

Durante el primer ciclo estuvo muy presente tanto para el equipo coordinador del proceso como para los de las organizaciones aliadas la importancia fundamental que tiene la generación y fortalecimiento de las capacidades locales de organización, gestión y control de proyectos. Más allá de la generación de los perfiles de proyecto como requisito administrativo que permitiera su consideración y posterior adjudicación de recursos a las organizaciones responsables, se planteó promover en los miembros de las comunidades el manejo metodológico de herramientas útiles para su desempeño como agentes de desarrollo comunitario.

#### *Organización de las personas que asisten a un encuentro*

Durante una sesión plenaria inicial, luego de informar a los asistentes sobre lo que significa el presupuesto participativo, sus objetivos y resultados esperados, se presentan los diferentes temas que se abordarán en las mesas que han de conformarse, de acuerdo a las demandas e intereses de los asistentes.

En esa fase del encuentro los asistentes manifiestan las necesidades que pretenden plantear, o bien las áreas temáticas relacionadas a los proyectos o ideas de proyectos que desean proponer, y se distribuyen, según su interés, en las mesas técnicas o de trabajo que les corresponda. Las áreas que definen las líneas programáticas de apoyo a los proyectos son:

- Seguridad y convivencia: sistemas preventivos para la disminución de los delitos y mecanismos para mejorar la convivencia.
- Cultura: promoción de la identidad. Soluciones a problemas comunitarios a través de la creatividad y la cultura.
- Educación: programas de formación para la convivencia escolar y mejoramiento del rendimiento del estudiante.
- Juventud: programas de atención a madres adolescentes, actividades recreativas y culturales, educación sexual y prevención del consumo de drogas, formación de líderes, recuperación de murales y espacios para la juventud, capacitación laboral.
- Infraestructura comunitaria: construcción de aceras, brocales y caminerías. Obras de contención.
- Salud y atención a la familia: estrategias para la prevención de enfermedades: educación, operativos. Atención a grupos vulnerables: mujeres, niños, niños y tercera edad.

- Hábitat y ambiente: recuperación y creación de espacios públicos. Gestión comunitaria de la basura y la contaminación.
- Deporte: promoción de actividades deportivas, dotación.
- Agua: soluciones comunitarias para el acceso y distribución del agua.

#### *El análisis de los problemas*

Con el apoyo técnico se promovió el análisis de los problemas planteados, con lo cual se intenta que seguidamente las personas identifiquen los objetivos a lograr, para luego visualizar las alternativas de solución. En cuanto al tipo de demandas se refiere, se observó una clara diferencia asociada al nivel socioeconómico. Se puede afirmar que el interés predominante en las comunidades de más bajos recursos se inclinó hacia la atención de problemas de infraestructura, mientras que en las zonas de sectores clase media, la preferencia fue hacia la inseguridad.

#### *Identificación de alternativas de intervención o ideas de proyecto*

En algunas comunidades, las personas que participaron en las mesas presentaron proyectos previamente estructurados, propuestas preelaboradas que representan las expectativas no satisfechas de las comunidades, así como su visión de cómo deberían desarrollarse las intervenciones.

#### *Asignación de responsabilidades, adopción de compromisos y el rol del facilitador comunitario*

El encuentro comunitario concluye con la firma del Acuerdo de Corresponsabilidad entre el alcalde y los facilitadores comunitarios, como representantes de cada comunidad participante. El papel de los facilitadores comunitarios –personas que han sido escogidas por los asistentes al encuentro– durante el desarrollo de las mesas temáticas es decisivo para el cumplimiento del resto de fases del proceso del presupuesto participativo.

Ese delegado, en su carácter de voluntario, puede actuar en calidad de individuo o también como representante de alguna organización comunitaria. Se estima que durante el primer ciclo se captaron alrededor de quinientos facilitadores comunitarios.

Aunque algunos entrevistados reportaron que se observó una significativa rotación en los facilitadores comunitarios y que no siempre asumieron su responsabilidad, la mayor parte de ellos veló por el interés de su comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas detectados. Las tareas que deberán desempeñar incluyen la participación en el diseño de los proyectos, su ejecución, monitoreo, información a la comunidad y contraloría social.

## **Después del encuentro**

Uno de los pilares de las actividades posteriores al encuentro es la asistencia técnica. En el primer ciclo del presupuesto participativo se propuso la atención a los equipos comunitarios para la recolección de los recaudos y la estructuración de los documentos de proyecto requeridos, con el apoyo del personal de la Sala Situacional de Fundasucre.

La metodología de apoyo para la formulación de proyectos ha sido aplicada por igual en las diferentes parroquias. La estructuración del documento de proyecto se realizó partiendo de un formulario base que fue ajustado y revisado, buscando hacerlo más accesible, sin menoscabo de la información mínima requerida en cada caso.

### *Validación de las propuestas y formalización de la relación con el municipio*

Los criterios establecidos para la validación tanto de las ideas de proyecto como de los perfiles presentados durante el encuentro fueron varios, incluyendo el hecho de que tuvieran un alcance colectivo y que la organización proponente tuviera experiencia en el desarrollo de proyectos. Cuando se constataba que la persona u organización proponente no contaba con las capacidades para la ejecución, esta era asumida por las direcciones de la alcaldía, según el área programática del proyecto. Se realizaron por cada proyecto entre 6 y 8 reuniones técnicas para la elaboración de las propuestas finales.

### *Formación específica en aspectos requeridos*

El diseño propuesto para la ejecución del primer ciclo de presupuesto participativo incluyó una fase de capacitación y asesoramiento sobre asuntos

asociados a la administración de los recursos, conceptos básicos del marco normativo vigente (Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley de Contraloría, etc.) y rendición de cuentas.

El hecho de no contar en las comunidades con organizaciones legalmente constituidas no había sido un factor considerado en su dimensión y repercusiones en cuanto a demanda de tiempo y atención se refiere; esto significó para Fundasucre un obstáculo importante a salvar para poder realizar las transferencias de recursos aprobados y dentro de los márgenes de tiempo previstos. Fue necesario realizar un acompañamiento estrecho.

## RESULTADOS, APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

### Resultados

Desde un punto de vista numérico, los principales resultados que deben mostrarse del Programa Rumbo Propio son los siguientes:

- A través del presupuesto participativo aplicado en ocho años se ejecutaron con las organizaciones comunitarias más de 900 proyectos con una inversión aproximada de 390 millones de bolívares. Esto representó por ejemplo:
  - a. Construcción de 4.450 metros de caminerías entre escaleras y veredas.
  - b. Colocación de 5.415 metros de tuberías.
  - c. Construcción de 3.870 metros de vialidad en material de concreto.
- Construcción de tres centros comunitarios para la capacitación y al servicio de las comunidades en los sectores de Turumo, Caucaguita y Barrio Agricultura.
- Más de 1.600 horas docentes para unos 900 participantes en temas relacionados con herramientas para el trabajo comunitario y liderazgo ciudadano.

### Aprendizajes y conclusiones

1. Es necesario contar con una visión estratégica dirigida al desarrollo del municipio. Por ello, es conveniente tener presente los siguientes factores:

- Promover en los habitantes de sectores y zonas una visión estratégica de desarrollo del municipio, como objetivo explícito de toda

propuesta que se base en la participación ciudadana. Para ello es necesario definir estrategias, instrumentos y acciones específicas. Estas no deben involucrar solo a las instancias relacionadas con el presupuesto participativo, sino a toda la gestión de la alcaldía.

- Existe un alto riesgo de segmentación en las respuestas de acción que surgen desde la alcaldía hacia las comunidades, por cuanto estas no se realizan en atención a un plan de desarrollo que sirva –al menos referencialmente– para saber adónde se propone llegar en el largo plazo en cada una de las zonas y que a la vez responda a una planificación del desarrollo local.
- Los riesgos de no contar con una línea estratégica asociada al mejoramiento integral de una zona, de una parroquia y finalmente del municipio son:
  - a. No se hacen visibles o se complejiza la posibilidad de visibilizar tanto el esfuerzo como los recursos invertidos por parte de la institución.
  - b. Hay un desgaste permanente sin retribución en términos de resultados, al no haber evidencias significativas del mejoramiento de los espacios.
  - c. El saldo político es débil y en el mejor de los casos solo capitalizable por un número limitado de personas de determinados sectores.
- Perfilar criterios asociados a un plan de desarrollo del municipio, diseñado con visión estratégica, podría servir de apoyo a las comunidades para precisar y estructurar mejor las demandas.
- La tendencia observada en buena parte de los sectores es a concentrar sus demandas en proyectos de infraestructura. Las discusiones promovidas durante la asistencia técnica revelan que, en una alta frecuencia, las personas desconocen la esencia de proyectos orientados a la obtención de resultados. En este sentido, ignoran el impacto en la calidad de vida que tienen proyectos en las áreas de salud, educación, etc., y las relaciones que entre ellas deberían promoverse. En otras palabras, se trata de ayudar a las comunidades a ampliar su visión sobre las propias posibilidades de acción.
- Abrir la posibilidad de realizar por etapas proyectos de mayor alcance y envergadura favorece en los miembros de la comunidad la posibilidad de tener una visión de mayor plazo, proyectar a futuro y

aproximarse a la comprensión de decisiones de carácter estratégico. Lo deseado es que las personas entiendan su proyecto no como una actividad aislada como un beneficio individual sin relación con el entorno, sino como parte del conjunto de actividades que se realizan en el marco de muchas otras acciones orientadas al desarrollo del municipio. Entenderse como parte de un todo es lo que propicia la adquisición de una visión de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y su condición como tales.

- Posibilitar la ejecución de grandes y costosos proyectos en el marco del presupuesto participativo a través de intervenciones concebidas por fases podría considerarse un avance en el entrenamiento y la integración de los ciudadanos a los procesos de planificación de los espacios urbanos. Ello deberá reforzarse con acciones tanto de capacitación como comunicacionales, para promover en los vecinos el sentido de continuidad de la gestión pública, a través de la ejecución de proyectos.

## 2. El asunto de la priorización

Definir políticas prioritarias por zona, en atención a una previa detección y priorización de carencias y problemas. Se reduciría de esta forma el número de sectores a las áreas prioritarias. Esto también podría favorecer la posibilidad de dar una mayor visibilidad a las intervenciones realizadas y sus resultados.

## 3. El reto de la inclusión

- Se detectan vacíos en la convocatoria a los encuentros comunitarios. Los coordinadores zonales deben contactar a asociaciones civiles y a los consejos comunales, entre otros, pero se evidencia en ocasiones que solo contactan a los más cercanos, a los que tienen afinidades obvias y comparten sus afectos políticos.
- Más allá de consideraciones metodológicas, la propuesta presupuesto participativo ha calado en los espacios donde se ha implantado, fundamentalmente porque las personas se sienten tomadas en cuenta. Son, en su gran mayoría, comunidades con múltiples carencias, desasistidas históricamente desde la mayor parte de las instancias de gobierno, por eso valoran primero la atención y luego el trato de respeto recibido, el trato como ciudadanos.

#### 4. Enamorando a la gente para la participación

- Es evidente que la polarización ha permeado todos los espacios del país. El factor político ha hecho que muchas personas no respondan a la convocatoria.
- Debe haber un trabajo preparatorio de información y persuasión, antes de llevar el presupuesto participativo a una comunidad. Para racionalizar los esfuerzos de organización, planificación, asistencia técnica y administración que supone un ciclo de ejecución, es necesario garantizar el número de proyectos requerido para ejecutar el presupuesto estimado para ello.
- Los encuentros comunitarios son un acierto como espacios favorables para promover la tolerancia, pues en ellos se hace necesario oír a los otros. Son propicios para detectar liderazgos comunitarios, ya que se promueve la realización de planeamientos de interés colectivo sobre la base del respeto al otro. Son, en definitiva, un instrumento de motivación para la incorporación de los miembros de la comunidad en procesos formativos.

#### 5. Apostando al fortalecimiento del presupuesto participativo

- Desde el punto de vista geográfico, el criterio para la selección de los sectores a incorporar ha sido la rotación, con el propósito de cubrir en cada oportunidad nuevos espacios. Este criterio puede ser positivo desde el punto de vista de la presencia del presupuesto participativo en las diferentes zonas de un municipio tan vasto y complejo como Sucre.
- Los problemas en la ejecución de los proyectos, sean estos de tipo técnico, legal, presupuestario o de cualquier otra índole, inciden negativamente en la credibilidad de la gestión y en la motivación de vecinas y vecinos.
- Un aspecto a considerar está relacionado con el ciclo del presupuesto participativo: presupuestar para ejecutar un año más tarde, en una economía altamente inflacionaria como la nuestra, no tiene sentido.

#### 6. Creación y fortalecimiento de capacidades locales y tejido social

- La posibilidad de materializar los sueños, traducidos en planes y proyectos primero y en obras y servicios tangibles y observables luego, tiene un alto impacto en la motivación y movilización de las personas.

La desesperanza aprendida nos ha hecho habitantes de espacios que han ido perdiendo identidad. Así también la poca confianza en nuestras propias posibilidades y en el papel que deben jugar las instituciones del Estado, en particular los gobiernos locales.

- Una vez que se demuestra la seriedad de las ofertas, que se tiene la posibilidad de exhibir la concreción de los acuerdos realizados entre la institución local y las comunidades, se inicia un ciclo virtuoso en el cual las personas no solo se vuelven permeables a las próximas convocatorias a la participación, sino que empiezan a demandar la posibilidad de dar continuidad a las acciones, y la apertura de espacios donde inicialmente no se abrieron por ausencia o débil respuesta de los vecinos.
- La respuesta obtenida por buena parte de las comunidades convocadas por el presupuesto participativo en su primer ciclo fue muy positiva. Desde su perspectiva, fue percibida una alta exigencia desde el punto de vista metodológico en lo que a diseño de perfiles de proyecto se refiere.
- Con la estrategia de abordaje se pretende promover la creación de capital social y generación y fortalecimiento del tejido social. Es necesario reforzar los mecanismos de captación de los vecinos que no se encuentran organizados, para integrarlos en forma efectiva a los procesos de participación.
- La asistencia técnica permite a los participantes la adquisición de ciertas herramientas básicas para preparación de proyectos e identificación de aspectos generales que su ejecución requiere. Se inicia a los participantes en el análisis de problemas, elemento clave para ampliar la perspectiva de la intervención y una mejor comprensión de su realidad.
- La experiencia negativa con los consejos comunales ha marcado notablemente la no disposición de los miembros de la comunidad a involucrarse como responsables de la ejecución. Ausencia de petición y rendición de cuentas, desconocimiento del destino de los fondos asignados y, en síntesis, el incumplimiento de los mecanismos de control, son causa de esta resistencia.
- El hecho de participar en los procesos de discusión colectiva de los problemas y asistencia técnica permite a los ciudadanos adquirir conocimientos que de otra manera nunca se hubieran interesado en

aprender; adquieren habilidades para establecer diferencias, valoran los beneficios que brinda el pensar, actuar con sentido, reflexionar para ordenar y planificar sus ideas para direccionarlas en función de participar activamente en el mejoramiento de su calidad de vida.

- Las personas de las comunidades también obtienen información muy útil sobre el funcionamiento de la alcaldía y sus entes adscritos y asociados, cómo se estructuran las inversiones, qué significan los impuestos que se pagan y cómo repercute negativamente en las comunidades la morosidad. Se trata de comprender que ser contribuyentes nos faculta del derecho a decidir la forma en que se habrán de invertir esos recursos, independientemente del nivel socioeconómico al cual se pertenezca.
- Es un espacio práctico que, dado el enfoque que se le está impartiendo y su carácter de ciclo en permanente desarrollo, se convierte en un recurso fundamental y de alto impacto que favorece la construcción de ciudadanía.
- El presupuesto participativo representa un mecanismo de inclusión ciudadana con vínculos directos hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio que incentiva su sentido de pertenencia y su autovaloración como agentes de cambio, por lo tanto honra el espíritu de la ley en materia de participación ciudadana. En consecuencia, podemos afirmar que el ejercicio sostenido de esta dinámica en mejoramiento permanente puede convertirse en un factor muy potente de estímulo a la creación y fortalecimiento del capital social, promovido por igual en los diferentes estratos de la sociedad que habita el municipio Sucre.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabannes, Yves (2004). *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana, Cuaderno de Trabajo nro.137. PGU-ALC/UN Habitat.

De Souza Santos, Boaventura (1998). "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy", *Politics & Society*, vol. 26, nro. 4, pp. 461-510.

Diario El Universal (2009). "En Sucre se teje una red social desde hace casi veinte años", [http://caracas.eluniversal.com/2009/09/10/ccs\\_art\\_en-sucre-se-teje-una\\_1564073.shtml](http://caracas.eluniversal.com/2009/09/10/ccs_art_en-sucre-se-teje-una_1564073.shtml).

Francés García, Francisco y Carrillo Cano, Antonio. (2008). *Guía metodológica de los presupuestos participativos*. Colectivo Preparación. Alicante.

Madrid de Pieters, Norma. (2002). *Mecanismos de generación de capital social en programas gubernamentales de desarrollo en Venezuela*. Programa de Apoyo a la Investigación 2002. Corporación Andina de Fomento (CAF), [www.caf.com/attach/17/default/capitalsocial-9.pdf](http://www.caf.com/attach/17/default/capitalsocial-9.pdf).

### **Instrumentos legales**

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* N° 5453, 24 de marzo de 2000.

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. *Gaceta Oficial* N° 37.509, 20 de agosto de 2002.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial* N° 38.591, 26 de diciembre de 2006.

Ley Orgánica de los Consejos Comunales. *Gaceta Oficial* N° 39.335, 28 de diciembre de 2009.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial* N° 38.204, 8 de junio de 2005.

Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial* N° 39.163, 22 de abril de 2009.

### **Portales electrónicos**

Manual de la Sala Técnica de los Consejos Locales de Planificación Pública, [www.scribd.com/doc/4677885/Formulario-y-aprobacion-de-Presupuesto-de-Inversion-Municipal](http://www.scribd.com/doc/4677885/Formulario-y-aprobacion-de-Presupuesto-de-Inversion-Municipal).

Municipios por una democracia participativa, [www.presupuestosparticipativos.com/](http://www.presupuestosparticipativos.com/).

Presupuesto Participativo (ciudad de Buenos Aires), [www.presupuesto-participativo.com/](http://www.presupuesto-participativo.com/).

# El índice de bienestar en el municipio San Diego, estado Carabobo: una herramienta para la gobernabilidad

Carlos Nájuez\*

## INTRODUCCIÓN

San Diego es uno de los catorce municipios del estado Carabobo, con una población de 135.000 habitantes y una única parroquia. A los efectos del proceso de planificación municipal, se han georreferenciado siete ámbitos de planificación: los sectores Norte A, en donde se ubica el casco central del pueblo y zonas de vocación agrícola y rural; los sectores Norte B, constituidos por familias de clase media y profesional; el sector Norte C en donde se ubica una población en unidades habitacionales de edificios y los sectores centrales, con presencia de una clase media profesional longeva; un único sector popular representado en el sur del municipio y una zona industrial y comercial que le confiere independencia en lo financiero a la construcción y manejo presupuestario del municipio.

La propuesta manejada en este análisis consiste en medir el bienestar de los habitantes del municipio San Diego a los fines de determinar las áreas de influencia en las cuales se deben abordar las necesidades de carácter social, usando para ello la metodología del PNUD<sup>1</sup>, a través de las necesidades básicas insatisfechas o NBI, con tres dimensiones estadísticas que permiten medir el

---

\* Coordinador de Gestión Social en el municipio San Diego, 2014-2017.

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

índice de bienestar. Ellas son: condiciones de habitabilidad del inmueble, acceso a servicios públicos y movilidad urbana.

El índice de bienestar permite minimizar la discrecionalidad conferida al tratamiento del tema social, dotando a la participación ciudadana de un radio de acción claro y sólido para el cumplimiento de los fines y capacidades, a fin de ofrecer políticas públicas que propendan al desarrollo y a la libertad, utilizando las ideas Amartya Sen (2000).

El índice de bienestar como metodología se aplica en el municipio San Diego desde el año 2010<sup>2</sup>. Anteriormente se desarrollaban en el municipio las “Jornadas de Planificación”, conducidas por la Dirección de Presupuesto, en las cuales se solicitaba a las asociaciones de vecinos y consejos comunales que manifestasen sus necesidades colectivas. Este tipo de procedimiento somete a un sesgo el proceso de asignación de recursos, producto de los incentivos de adaptabilidad, es decir, asignación por conducta preferencial de los encuestados, cumpliéndose la máxima de Gary Becker (2013) en relación con los incentivos para recibir de manera preferencial los beneficios de la política pública. En ese procedimiento tampoco se contaba con información georreferenciada de la pobreza, con mapas de bienestar, ni con herramientas para el desarrollo de indicadores de calidad de vida. En 2010 se comienza a desarrollar esta iniciativa del índice de bienestar, emprendiendo un procedimiento estadístico de muestreo estratificado por ámbitos de planificación, a fin de determinar el grado de bienestar de cada urbanismo y posteriormente determinar la integración sectorial que llevaría a la consolidación del bienestar en el municipio San Diego.

El presente documento ofrece, entonces, una perspectiva de la conceptualización y el procedimiento que soportan la construcción del índice de bienestar en San Diego.

## ELABORACIÓN DE LA BASE MUESTRAL

Se desarrollan en esta fase del artículo los procedimientos de carácter estadístico que soportan la aplicación de este indicador, el cual se sustenta en los resultados de una encuesta desarrollada con el concurso de estudiantes

---

<sup>2</sup> Ver pestaña de gestión en [www.alcaldiadesandiego.gob.ve](http://www.alcaldiadesandiego.gob.ve).

de una de las universidades privadas residentes en el municipio, la Universidad Arturo Michelena (UAM), en el marco de la realización de su servicio comunitario.

El muestreo a aplicar es de tipo estratificado y aleatorio con fijación proporcional, con un tamaño óptimo de cada muestra estratificada por sector, tomando en cuenta la proporción de esta sobre la población, estratificándose en función de la división de cada sector que conforma el ámbito municipal.

## Procedimiento

1. El estudio muestral aplicado es de tipo estratificado, manteniendo una fijación proporcional por asignación óptima.
2. Se estimaron las viviendas para el año 2010 a partir de los censos de registro contenidos en la Unidad de Catastro de la Dirección de Infraestructura del municipio.
3. Esta estimación de viviendas se obtuvo al cotejar el cuadro de viviendas registradas por la Unidad de Catastro contra la distribución sectorial del municipio para el año 2010.
4. Se determinaron los tamaños relativos de cada sector por el número de habitantes, obtenido por el número estimado de ocupación por inmueble a saber: 4.1 habitantes. Estos tamaños proporcionales de habitantes se denominarán *estratos* y dictaminaron la composición de la muestra para cada población.
5. El nivel de confianza se mantuvo constante en el 95%, con un margen de error del 5% (se estiman proporciones), asumiendo máxima varianza, minimizada por la conducta del estimador aplicando el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MMCO).
6. Los tamaños de cada muestra estratificada oscilan en valores cercanos debido a una conducta propia de las poblaciones y las muestras, a mayor tamaño de las variaciones poblacionales, la muestra se comportara inversamente y variará muy poco con relación a los cálculos ejecutados.
7. Las muestras estratificadas se asignan con máxima varianza para asegurar el mayor tamaño de la muestra necesaria, la variabilidad interna del estrato y el menor costo por muestreo estratificado.

8. Se aplicó el método de asignación de Neyman para minimizar a la postre la varianza muestral de cada estrato.
9. La fórmula empleada para el cálculo el tamaño de la muestra fue:

$$n = \frac{N(0.25)}{(z/\alpha)^2 (N-1) + 0.25}$$

En donde:

- \* N: población objeto de estudio.
- \*  $\alpha$ : error de tipo 1.
- \* z: valor de una distribución normal para la construcción de un intervalo de acuerdo a un nivel de confianza establecido, a saber, 95%.
- \* 0.25 es el valor de  $p^2$  que produce el máximo valor de error estándar, esto es  $p = 0.5$ .
- \* El z, para un nivel de confianza de 95%, es de  $\pm 1.96$ .

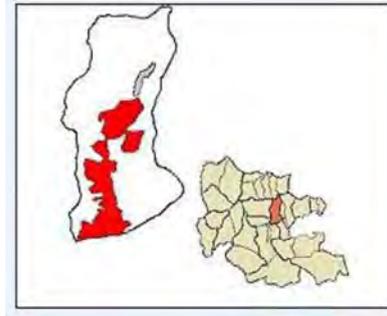
El tamaño óptimo de la muestra por cada sector se incrementará en un 20% para minimizar el efecto de la no respuesta, que inevitablemente ocurre en los estudios estadísticos.

### **Sectorización del municipio**

Presentaremos la sectorización del municipio a los fines de que sea comprendida la relevancia de lo local en el ámbito regional, y obviamente se comprendan las formas de planificación georreferenciada a las cuales se acude para atender las necesidades de cada colectividad y desarrollar procesos de provisión de políticas públicas.

El municipio San Diego está ubicado al centro-este de Carabobo y tiene una superficie de 106 km<sup>2</sup>.

## Ubicación relativa de San Diego con relación al estado Carabobo



Se contemplan siete sectores geográficos del municipio a los efectos de planificación y, en consecuencia, de aplicación de índice de bienestar municipal. El mapa de sectorización y los datos de las urbanizaciones de cada sector se presentan en el Anexo 1.

En total se aplicaron 2.614 encuestas. El diseño muestral y los datos para cada sector del municipio se detallan en el cuadro siguiente:

Ámbito	Nº Inm.	Nº Hab.	% Peso por sector	Muestra (n).	Muestra + No respuesta 15%
Norte A	8.523	33.240	24,54	380	437
Norte B	2.121	8.272	6,11	367	422
Norte C	5.151	20.089	14,83	377	434
Centro A	7.755	30.245	22,33	366	421
Centro B	2.943	11.478	8,47	372	428
Centro C	3.951	15.409	11,38	375	431
Sur	4.289	16.727	12,35	377	434
<b>Total</b>	<b>34.733</b>	<b>135.459</b>	<b>100</b>	<b>2614</b>	<b>3.006</b>

Asumiendo 3.9 hab/inmueble.

n.	377
----	-----

$$n = \frac{0.25N}{(z/\alpha)^2 (N-1) + 0.25}$$

## ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

La elaboración del índice de bienestar supuso la revisión de estudios que previamente habían abordado el tema en cuestión, a los efectos de conocer antecedentes metodológicos que sirvieran de base para nuestros propósitos. Algunos de ellos se sintetizan a continuación.

### **E. Di Pasquale: *La operacionalización del concepto de bienestar social: un análisis comparado de distintas mediciones* (2008)**

En esta investigación de Eugenio Di Pasquale se hace referencia al proceso de medición del bienestar humano basado en la agregación de varios índices de calidad de vida distribuidos de acuerdo a variables de carácter geográfico. Se toman en cuenta aspectos asociados al acceso a servicios públicos, calidad de vida, condiciones decentes de trabajo y exclusión social. Este trabajo hace especial mención al poco uso de estos indicadores para el manejo apropiado en la provisión de políticas públicas en la Argentina.

El concepto del bienestar es de naturaleza abstracta y no obedece a una lógica netamente economicista, aunque en 1920 Arthur C. Pigou planteó por vez primera el concepto del bienestar económico, lógicamente asociado a variables como el ingreso, la renta, la paridad de compra, entre otras. Es decir, esta visión del bienestar sesgada desde lo económico demostró su orientación netamente utilitarista, su noción benthamiana de la suma de mayores gradientes de bienestar. Estudios ulteriores manifestaron una relación estrecha entre el bienestar y el crecimiento económico; la mayor expansión del crecimiento económico suponía mejoras en la calidad de vida de todos los ciudadanos. Es en la década de los sesenta cuando se comienzan a dar los primeros pasos para medir las condiciones de vida asociadas a aspectos de carácter económico, a saber: ingreso per cápita, nivel de empleo, y cómo los mismos impactaban la calidad de vida de las personas. En la década de los setenta se aplica un enfoque en las necesidades básicas insatisfechas o mecanismo de las NBI, condiciones de habitabilidad, acceso a agua potable y eliminación de excretas, grados de escolaridad y movilidad urbana.

Pero fue a partir de la presentación de Amartya Sen en las Conferencias Tanner de 1979 que el concepto de bienestar adquirió solidez teórica, desplazando rotundamente la concepción económica ortodoxa. El logro de bienestar incluiría las realizaciones personales, y la *libertad* para concretarlas estaría dada

por las *capacidades* propias de los individuos. Los bienes y recursos serían sólo el medio para alcanzar los *funcionamientos* de las personas. Esta es la base de este análisis y el punto de partida para el posterior desarrollo teórico del presente trabajo de investigación. El concepto de las capacidades como *locus* de acción en la determinación de la manera en la cual los ciudadanos deciden vivir, satisfacer sus necesidades y proveerse del estándar de vida deseado rompe con los conceptos netamente economicistas y constituye en sí mismo un vector de partida para la concreción de la libertad y el desarrollo; por ende la necesidad de medir cuánto bienestar son capaces de insuflarles los gestores de las políticas públicas a las ciudades y localidades que gerencian.

En el estudio de Di Pasquale se presentan metodologías de cálculo puntuales, desde las de índole macro como el índice de desarrollo humano, en el cual se contemplan las dimensiones de acceso a educación, esperanza de vida y nivel de ingreso, hasta valores individuales de cálculo del bienestar muy semejantes a los empleados en el municipio San Diego, en donde se mixturán aspectos materiales y aspiracionales, empleando como operador la lógica de las capacidades propuestas por Amartya Sen.

La metodología para el índice presentado en este antecedente se fundamenta en un mecanismo de cálculo que incorpora los factores de carácter geográfico, demográfico y de condiciones de vida, con la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, normalizando y estandarizando la georreferenciación como mecanismo para construir los mapas de pobreza y abordar los problemas sociales, a los fines de maximizar el bienestar.

La característica multidimensional y dinámica del índice, por otra parte, muestra cómo el cálculo del indicador, dada su heterogeneidad, debe descansar en los aportes de las capacidades para el logro concomitante de condiciones de vida apropiadas, esperanza de vida, es decir, una vida larga y sana, acceso a la alimentación, a la nutrición a la formación académica. En suma, incorporar los bienes materiales como insumos para la construcción de la calidad de vida y en lo particular de una vida en libertad y desarrollo, como desiderátum del acto de la gerencia del poder desde lo local.

**P. Gillezeau y E. Morales: *Hacia un desarrollo local integrador: concepción humana sustentable* (2003)**

El antecedente presentado en este estudio de la Universidad del Zulia incorpora de manera integral la concepción ortodoxa del bienestar, con

conceptos de carácter, social, ético, humano, ecológicos y de satisfacción de necesidades, entendiendo al ciudadano como un agente para el desarrollo de sus capacidades, con lo cual se hace tangencia con los aportes del economista indio Amartya Sen.

En esta investigación se presenta al municipio como la unidad de desarrollo humano por excelencia, pues permite la vinculación directa con los intereses y deseos de la colectividad y además presupone la posibilidad directa de medir la calidad de vida y georreferenciar necesidades a los fines de alcanzar metas del desarrollo que trasciendan lo esencialmente asistencial.

Se ofrecen vías de cálculo para medir el índice de desarrollo humano (IDH) presentadas por el PNUD y desarrolladas por el economista pakistaní Mahbub Ul Haq. Este índice mide el grado de desarrollo de las sociedades como expresión numérica de un factor esencialmente antropológico relacionado con la condición de vida. El IDH será el resultado promedio de tres componentes<sup>3</sup>, alcanzando valores entre cero y uno.

Del resultado de la medición del índice se puede deducir un buen crecimiento económico, siempre y cuando este promueva los siguientes aspectos:

- a. Genera pleno empleo y seguridad en los medios de ganarse el sustento.
- b. Propicia la libertad de las personas y su potenciación.
- c. Distribuye equitativamente los beneficios.
- d. Promueve la cohesión social y la cooperación.
- e. Salvaguarda el desarrollo humano futuro.

Sin lugar a dudas entonces, el conjunto de procesos de conservación y ampliación de los recursos ambientales, históricos, sociales y culturales y los cambios sociales que generan los seres humanos al buscar la satisfacción de sus necesidades, expectativas y oportunidades y, por supuesto, la consecución de sus fines, configuran el desarrollo humano. (Gillezeau y Morales, 2003, p. 134).

Este indicador de calidad de vida aunque comporta un componente altamente economicista, redundante en una visión completa de las realidades del desarrollo de lo local, incorporando aspectos de articulación con lo esencialmente público, en su rol de provisión de políticas públicas.

---

<sup>3</sup> “La esperanza de vida; nivel educacional, integrado por alfabetización de adultos y la tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria; y por último, el PBI real, el ingreso, a partir de parámetros internacionales” (Gillezeau y Morales, 2003, p. 134).

**L.M. Martínez de Correa e I. Revilla Madrid: *La representación social de la participación ciudadana y su vinculación con la educación comunitaria y la gestión municipal para el bienestar* (2004)**

En este trabajo presentado como soporte de antecedente se relacionan los conceptos de la participación ciudadana, la lógica constitucional como constructo jurídico y de racionalidad en materia política y su vinculación posterior con los temas de formación ciudadana a los fines de la consecución del bienestar humano. Se plantea que es menester contar con una población cívicamente preparada a los fines de comprender la lógica del bienestar asociada a las capacidades inherentes de la persona, para ser desarrolladas e incorporadas al desarrollo y a la libertad desde los espacios locales.

Igualmente se privilegia la necesidad de promover la participación ciudadana en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas, incorporando al gobierno local, haciendo uso activo de la ciudad como referente de acción y capacitando a sus habitantes desde el punto de vista educativo y cultural, para comprender y aprehender el poder de las capacidades humanas como *locus* inspiracional y motivacional, que suponga un salto de las condiciones cuantitativas y cualitativas de la calidad de vida. Ofrece un abordaje cualitativo al tema de la calidad de vida y la construcción de indicadores de bienestar colectivo en lo local como unidad básica de desarrollo humano.

## BASES TEÓRICAS

Para el caso particular del municipio San Diego, esta investigación se propone la tarea de realizar la construcción de un índice de bienestar humano consolidado que permita determinar el grado de satisfacción y de capacidad humana basada en las libertades sustantivas para vivir bien, que redundan en el grado de desarrollo más allá de meras aproximaciones por la vía de los ingresos per cápita, es decir, expandiendo las herramientas netamente económicas.

Es así como este índice mide las oportunidades sociales, las facilidades económicas, las libertades políticas, las garantías de transparencia y las redes de seguridad personal, compendio de factores que permiten a la gente vivir bien, llevar la clase de vida que merecen.

En este enfoque las libertades instrumentales se enlazan unas con otras con el propósito de mejorar las libertades humanas en general. El índice aporta

estas apreciaciones, es decir, mide subjetividades que de otra manera estarían subyacentes en los deseos de la colectividad y que sería complejísimo medir. Por ello, la metodología para este abordaje singular de un proceso en esencia complejo pasa por el empleo de modelos matemáticos formales, particularmente de modelos estadísticos que refuerzan el rol de la formalización de procesos estocásticos.

El aporte para medir el bienestar humano, vale decir, para dotar de certidumbre a la participación ciudadana, no se reduce a un proceso en esencia simbólico y subjetivo, no es en absoluto una ocurrencia peregrina. Por el contrario, se corresponde con la aplicación de principios estudiados por Amartya Sen (2000), que le permitieron ser acreedor del Premio Nobel en Economía por haberse dedicado a medir cómo las libertades económicas, sociales, políticas y de acceso a los mercados garantizaban la concreción en lo relativo al bienestar y ofrecían un manejo más cierto que la mera observación de realidades desde la óptica de los ingresos.

De allí la necesidad de medir la desigualdad no desde una escala conceptual, sino desde una realidad formal: el municipio San Diego<sup>4</sup>. Es importante acotar que, en función de los antecedentes antes señalados, en esta administración no innovamos, no producimos conocimiento, pero intentamos lograr usar de manera efectiva la teoría económica a nuestro favor. Igualmente hicimos lo propio con los conceptos de índole formal y estadística, los aplicamos y se trocaron en engranajes que pudieran integrarse para lograr la tarea que ahora se presenta.

No es, entonces, una utopía medir cuán capaces de vivir bien son nuestros ciudadanos, cuán felices son y cuán satisfechos se encuentran. Eso es medible en el caso del municipio San Diego, donde las aspiraciones colectivas no se encuentran, como antes, contaminadas de apreciaciones individuales de deseos colectivos, de “intereses individuales en el cálculo de los deseos colectivos” (Becker, 2013). Para ello se hará uso de las herramientas de la estadística inferencial, es decir, se aborda el parámetro poblacional a través de la construcción de modelos muestrales formales, capaces y efectivos que permiten estimar

---

<sup>4</sup> Es el único de los catorce municipios que componen el estado Carabobo en tener esta tarea de la decodificación de las demandas y apreciaciones colectivas, no solamente adelantada, sino concretada en una realidad que permite dotar de certidumbre, de racionalidad y conjurar la discrecionalidad a cero en el tema de la provisión de políticas públicas.

con un alto grado de certeza cognitiva y viabilidad estadística los fenómenos poblacionales que intentamos abordar.

### **En ese marco, ¿a que llamamos pobreza?**

Definir esto resulta opaco, pues corremos el riesgo de caer en simplificaciones banales y superficiales. Pobreza es, entonces, un estado de imposibilidad de satisfacción de necesidades o es simplemente la carencia de recursos materiales financieros que redunden en la consecución de una dignidad de vida o es, por otra parte, la imposibilidad de acceder a ciertos mercados, llámense laborales, financieros, educativos, de bienes servicios. Podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que la pobreza es todo esto y más; sin embargo, es necesario medirla, aproximarnos a ella desde las dos vertientes que el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo establece como parámetros: la pobreza coyuntural o de ingreso y la pobreza estructural medida a través de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

La primera es la pobreza entendida a través de aspectos de índole económica de ingreso; esta categoría de pobreza involucra el ingreso familiar y la canasta normativa alimentaria. A su vez, por ingreso familiar se entiende la renta devengada por los miembros del grupo familiar y por canasta normativa la composición de alimentos y bebidas que garantizan el sostenimiento de los niveles calóricos necesarios para satisfacer los requerimientos diarios. De allí que es considerada coyuntural por lo espasmódico de las variables que podrían incidir en la caracterización de su elección, es decir, porque las variables de índole económica son las que explican la ocurrencia de los niveles de pobreza. Se considera que un hogar es pobre extremo si su ingreso familiar no es suficiente para adquirir una canasta normativa alimentaria. Es relativamente pobre si el ingreso familiar no es suficiente para adquirir dos canastas normativas. No es pobre si su ingreso familiar permite adquirir dos o más canastas normativas alimentarias.

La pobreza estructural está más asociada con características como condiciones de habitabilidad del inmueble y nivel educativo de más de tres grados de educación, que permite ofertar efectivamente las capacidades en el mercado laboral. Así lo afirma Keith Hart (1973), quien asevera que la movilidad urbana y el acceso a servicios públicos constituyen indicadores para medir el espectro de la pobreza, el cual se encuentra asociado a necesidades básicas satisfechas.

Por tanto, se es pobre en la medida en que las referidas necesidades básicas no sean cubiertas y surjan, en consecuencia, las necesidades básicas insatisfechas o NBI. En tal sentido, desde el punto de vista de pobreza estructural, un hogar se clasifica como:

- a. Pobre extremo: si hay dos o más NBI.
- b. Pobre relativo: una NBI.
- c. No pobre: ninguna NBI.

Esto permite obtener las geograffias de la pobreza, es decir, georreferenciar por ámbitos de planificación. De la información derivada al calcular estos niveles de pobreza se procede a vincular cada subíndice del índice de bienestar humano municipal; así pues, la dimensión estadística se transforma en la libertad económica, libertad social, libertad urbana de movilidad y acceso a traslado, y permite de manera evidente medir el grado de libertad en materia de elección pública. Los aportes de T. Gordon (2007) y A. Sen permiten determinar el grado de bienestar y, por ende, el grado de desarrollo humano. A la ya conocida metodología del PNUD, dedicada a medir el desarrollo como una causa del ingreso per cápita, se le asocia esta forma consolidada e integradora que aporta a la medida anterior el bienestar humano y, en consecuencia, el grado de satisfacción y de capacidad de vivir adecuadamente, es decir, lograr obtener el bienestar de una manera tangible, medible, ostensible y viable.

### **Vinculación del índice con el presupuesto en obras**

Uno de los aspectos más intrincados de la administración pública es la consecución de un engranaje que suponga la articulación eficiente de los procesos de diagnóstico y ejecución de las políticas públicas, entendiendo la ejecución como la disponibilidad de recursos financieros para acometer las obras. El proceso para la construcción del presupuesto participativo se encuentra claramente legislado en el artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal cuando establece que en el mes de julio se consigna ante el Consejo Local de Planificación Pública el monto estimado del referido presupuesto.

La construcción de este índice *de bienestar humano municipal* (IBHM) permite distribuir el referido monto presupuestario de acuerdo a los niveles de

bienestar observados en los siete ámbitos que conforman al municipio, a través de la construcción de la ecuación de asignación de recursos, que distribuye los recursos de esta manera: un 5% en partes iguales y el 95% de acuerdo al referido índice de bienestar. De esta forma, a los fines propios de nuestro municipio y de la gestión, la asignación no obedece en lo absoluto a criterios individuales y volitivos, sino al más consensuado proceso de análisis, formal y científicamente sustentado, que dota a la administración pública de la idoneidad necesaria y suficiente para afirmar que el acto de provisión de políticas públicas no es un acto discrecional, sino de la más absoluta racionalidad, como se desprende de la vinculación del proceso de medición del índice de bienestar humano y la distribución financiera del presupuesto en obras.

Se aprecia, entonces, que este ejercicio no se circunscribe únicamente al marco epistémico formal, sino que plantea el espectro apropiado para garantizar la articulación con la formulación presupuestaria requerida, garantizando la asignación de recursos hacia aquellas áreas deprimidas en cuanto al bienestar humano municipal.

Igualmente se presenta la complementación de este IBHM con el tradicional cálculo del IDH, índice de desarrollo humano municipal, el cual se pivota en tres dimensiones estadísticas claras, a saber: (1) índice de esperanza de vida calculado para el caso particular del municipio San Diego; (2) índice de componente educativo a través de la matrícula y alfabetización, y (3) índice de componente económico, para cuya medida se obtuvo el promedio de renta de las familias de la muestra municipal estratificada y se procedió a realizar una medición de los rangos entre las mismas, empleando el operador logarítmico decimal o de base 10, para minimizar las divergencias entre las referidas mediciones.

### **Grado de bienestar y abatimiento de la pobreza**

El grado de bienestar está, entonces, asociado al abatimiento de la pobreza, a los accesos a servicios sociales que permitan a las personas desarrollar capacidades, destrezas y haberes productivos en un contexto de oportunidades, asegurando tanto la generación como la participación de la riqueza. En términos más concretos, se trata de lograr que las familias tengan las capacidades para que sean empleables por una economía que efectivamente genere empleos buenos,

esto es, bien remunerados. Una intervención en lo social que pretenda abatir la pobreza y propender al bienestar debe incrementar las capacidades de los hogares para producir bienes en el marco de una sociedad que les dé las oportunidades necesarias. Así, por ejemplo, podemos incrementar el nivel educativo de los más pobres, aumentando sus capacidades para hacer cosas, pero si los mismos no cuentan con las oportunidades y acceso para acceder a estas cosas, sus ingresos no se incrementarán, impidiéndoles salir del estado de necesidad.

Estas oportunidades para el acceso de los hogares a los mercados están relacionadas con la educación, es decir, el desarrollo de capacidades. En el mismo ámbito e ideas de Sen, el enfoque para el estudio de la pobreza no debe basarse en la carencia de capacidades, ni en la utilidad que se deriva al recibir transferencias desde el Estado, subsidios u otras ayudas. El enfoque para medir el bienestar se asienta en las capacidades de las personas para hacer cosas, utilizando medios o recursos. A partir de estas capacidades las personas derivan el acceso u obtención de bienes, servicios e ingresos, “El desarrollo de las capacidades le permite a los individuos no solo hacer sino ser, en el sentido de ejercer plenamente las acepciones que tiene la libertad” (Sen, 2000).

Circunscribir el tema de lo social a cómo se amplían las capacidades también nos lleva a considerar el asunto de una postura ética. El desarrollo de las capacidades le permite a los individuos tener libertad y no depender de ningún poderoso, sea este el Estado u otros individuos con más recursos económicos o de poder. La superación de la pobreza tiene que ver con las capacidades para no depender y, por ende, medir el bienestar supone medir de manera concomitante la libertad. En la medición del bienestar es igualmente importante tener bienestar y tener la forma como mantenerlo, de allí la importancia del aporte de Amartya Sen. Lo resaltante es determinar que el bienestar es inversamente proporcional a la pobreza y esta a su vez tiene una conducta homóloga con la libertad. A mayor grado de pobreza menor libertad, y a mayor grado de dependencia menor es el grado de capacidades: cuando la pobreza se abate se vence, se incrementa la libertad, el desarrollo y la capacidad de proveerse la vida que merece el ser humano.

El proyecto presentado se basa en los principales mecanismos de medición de la pobreza utilizando los indicadores del método de la línea de la pobreza, con el que se pretende estimar la pobreza de ingreso al contrastar esta variable con la capacidad de acceder a la canasta normativa alimentaria, método conocido por el PNUD como de pobreza coyuntural o pobreza de ingresos. El mismo

focaliza la atención de su aplicación en variables de dimensión económica, al considerar que la pobreza es un fenómeno estrictamente de ingresos y las formas de atenuarla o superarla pasan fundamentalmente por variables de índole económica. Ahora bien, el estudio de las distintas formas de enfrentar la pobreza asigna importancia e impactos relevantes a otros factores además de los factores económicos, tales como la eficiencia, eficacia y orientación de la inversión pública, el acceso a los servicios sociales de salud, educación, formación de capital humano, el cambio de patrones y orientaciones culturales de la población, que suponen un grado de desarrollo económico. Tal como lo señala Luis Pedro España (2001):

La complejidad de la pobreza y la búsqueda de su reducción progresiva radican en descifrar cómo interactúan las múltiples variables causales en los contextos nacionales, regionales y locales. Son precisamente las especificidades domésticas de tipo político-institucional, socioculturales, el contexto económico, las ventajas competitivas y naturales, lo que hace que no exista recetas únicas ni procedimientos universales.

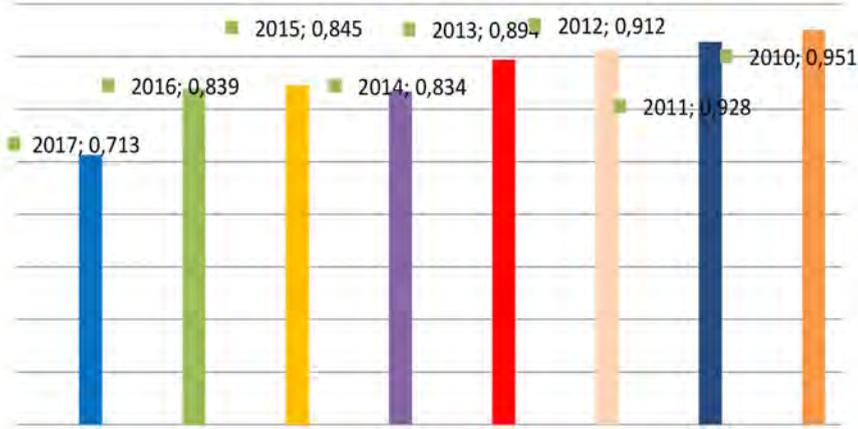
La coexistencia de los indicadores coyunturales y estructurales permitirá plantear una medición de la pobreza apropiada, pues las limitaciones del método de la línea de la pobreza se solaparán con las especificidades de la pobreza estructural; sin embargo, no son estos los únicos métodos existentes, como producto de la fase del proyecto planteado.

## LA OPERACIÓN DEL ÍNDICE DE BIENESTAR Y SUS IMPLICACIONES

### **Sobre los resultados, la construcción de variables y la encuesta aplicada**

El proceso de elaboración del índice de bienestar incorpora a las direcciones de Desarrollo Social y al Consejo Local de Planificación Pública, con el propósito de presentar un índice consolidado de bienestar humano municipal. Los resultados del IBHM en San Diego, para el período 2010-2017 pueden observarse en el gráfico 1 siguiente.

Gráfico 1  
Histórico IBHM 2010-2017



Fuente: Consejo Local de Planificación Pública (CLPP)/Despacho de la alcaldesa.

En el gráfico anterior se presenta la evolución del IBHM, claramente afectada por la gravedad de la crisis económica, social e institucional que atraviesa la el país.

La herramienta del índice de bienestar permite vincular de manera puntual aspectos operacionales que se referenciarán en un marco de carácter operativo. A los fines de presentar los objetivos propuestos y las metas de vinculación con la encuesta de hogares aplicada en el municipio, se pueden ver en el cuadro del Anexo 2 del presente documento las relaciones lógicas entre los objetivos, las variables, los conceptos, las dimensiones, el indicador y el resultado.

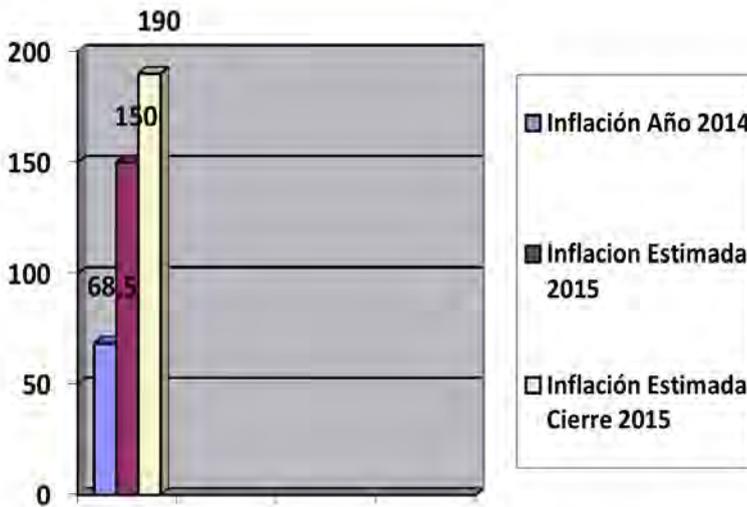
De igual manera, la construcción del IBHM se fundamenta sobre una encuesta que, como se señalara, es aplicada en cada uno de los sectores georreferenciados del municipio.

### Las implicaciones del índice

Las vinculaciones entre el índice de desarrollo y el índice de bienestar humano municipal se hacen patentes en las series estadísticas presentadas los

años de cálculo de estos indicadores del desarrollo. Los valores de calidad de acceso a la educación, vida saludable y nivel de ingreso tienen una exposición directa de afectación con las hostilidades macroeconómicas, principalmente de la inflación, la escasez y la realización del aparato productivo, terna de condiciones que inciden perversamente en el desarrollo. Como se observa en el gráfico 2, la inflación es creciente durante el período 2014-2015.

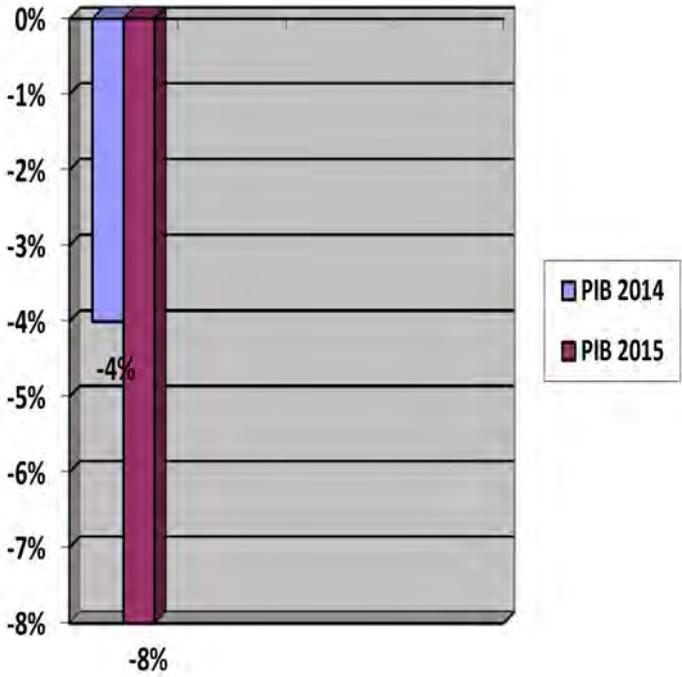
Gráfico 2  
Conducta de la inflación 2014-2015



Fuente: Sala Técnica (ST), CLPP, 2015.

Aunado a estas terribles condiciones de inflación, la conducta contractiva de la producción se asocia a la conducta del producto interior bruto, indicador macroeconómico que mide la producción ejecutada por los factores de producción de un país durante un determinado año. Al cierre de 2014 el PIB presentó una caída del -4%, y estimado al cierre de 2015, una caída del -8%, como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3  
Conducta del PIB 2014-2015.



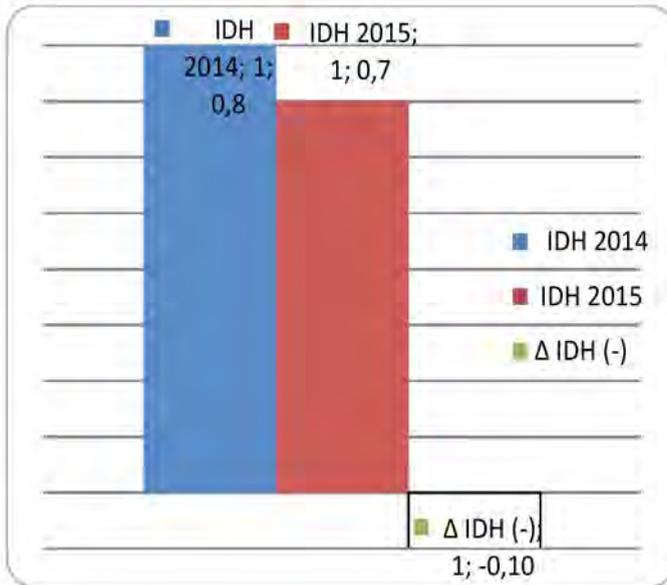
Fuente: ST, CLPP, 2015.

En ese contexto contractivo e inflacionario, el IDH tiene a comportarse de igual manera, acusando sensibles disminuciones, tal como se aprecia en el gráfico 4.

La variación absoluta entre el IDH 2014 con relación al IDH 2015 es de -10 puntos, idéntica a la variación contractiva del índice de bienestar 2014 con relación a la contracción asumida por la corrección a la desigualdad, es decir 10 puntos.

Para que esta corrección de la desigualdad tenga sentido estadístico, se realiza discriminando el valor del índice para cada uno de los sectores geográficos del municipio, que, como se ha señalado, son siete. En el cuadro de la página siguiente se pueden observar los valores corregidos para cada sector y el valor del índice promedio resultante.

Gráfico 4  
Evolución del IDH



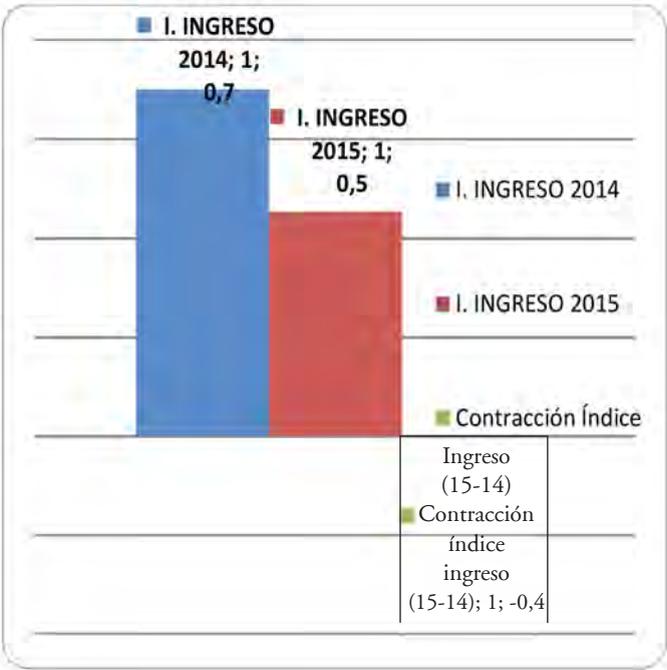
Fuente: ST, CLPP.

Sectores	IBHM	IBHM corregido por desigualdad	Δ
Centro A	0,820	0,73	0,094
Centro B	0,850	0,75	0,098
Centro C	0,860	0,76	0,099
Sur	0,710	0,63	0,082
Norte A	0,673	0,60	0,077
Norte B	0,840	0,74	0,097
Norte C	0,840	0,74	0,097
<b>IBHM (Prom. μ)</b>	<b>0,80</b>	0,70	0,092

Fuente: ST, CLPP.

Invitamos al lector a revisar minuciosamente los indicadores de evaluación del índice de desarrollo humano del municipio en la página web de la alcaldía de San Diego, entrando por la pestaña de “gestión”, para que evalúe cómo la contracción del ingreso y el efecto distorsionante de la paridad de cambio han incidido nocivamente en esos valores de contracción del ingreso. Una muestra de ellos se presenta en el gráfico 5.

Gráfico 5  
Evolución del índice 2014-2015



Fuente: ST, CLPP.

Finalmente podemos concluir que, como indicador macroeconómico, el IDHM se yuxtapone a su homólogo microconductual de bienestar, cuando este último se corrige por el efecto de la desigualdad.

## COMENTARIOS ADICIONALES SOBRE LA REFLEXIÓN QUE SOPORTA EL ÍNDICE

### **Sobre la importancia de la libertad**

Los aprendizajes de la aplicación de la tarea del bienestar provienen de la construcción del índice desarrollado desde el año 2010, como un apoyo claro a la provisión de políticas públicas que definen la marca ciudad del municipio San Diego, basado en pilares fuertes de desarrollo y libertad, conceptos que se yuxtaponen para concretarse en el esfuerzo efectivo del progreso social.

La libertad como esencia del desarrollo se relaciona con este concepto, en tanto que coadyuva a la determinación de vías racionales, tangibles y reales para superar la pobreza por la vía de la independencia del individuo de la acción de grupos de poder, bien sean privados o estatales. A partir de la lógica de Amartya Sen, ese concepto se relaciona con el patrón heurístico del Consejo Local de Planificación, instancia desde la cual se ha promovido el índice.

La cercanía de la Administración de la alcaldía nos permite confirmar que el lema de que estos gobiernos están más cerca de la comprensión íntima de la población es una verdad irrefutable y esta herramienta así lo demuestra cuando permite advertir las particularidades endémicas de cada urbanismo o vecindad, para perfilar cada ámbito y configurar el modelo de evaluación municipal.

### **Sobre la corrección de las externalidades**

En su ensayo *Democracia y representación*, Adam Przeworski (1998) define las democracias locales desde el concepto economicista de las externalidades. Las externalidades tienen efectos sobre otras localidades y su manifestación incide de manera positiva o negativa sobre el bienestar.

Basados en estas interpretaciones y en las competencias de este órgano de poder local, la alcaldía abordó el tema de las externalidades a través del estudio del servicio eléctrico, el cual incide en todas las familias del municipio.

Una aproximación formal que permite medir la dimensión de calidad de suministro eléctrico es la siguiente:  $1 - (\alpha + \beta + \sigma)$ , en donde cada literal representa una externalidad en la prestación de servicio eléctrico, es decir  $\alpha$  = frecuentes cortes de luz,  $\beta$  = oscilaciones de tensión y  $\sigma$  = cortocircuitos.

Con este procedimiento determinamos el efecto biunívoco de las externalidades que los ámbitos del gobierno central suponen sobre los gobiernos locales. Al incluir el concepto de externalidades, obtenemos una ponderación más real del índice de bienestar.

San Diego es cada vez más eficiente en la puesta en marcha de procesos de medición local para la construcción de rutinas de gobernanza del bienestar colectivo, lográndose índices individuales de este factor inherente al desarrollo de la ciudad.

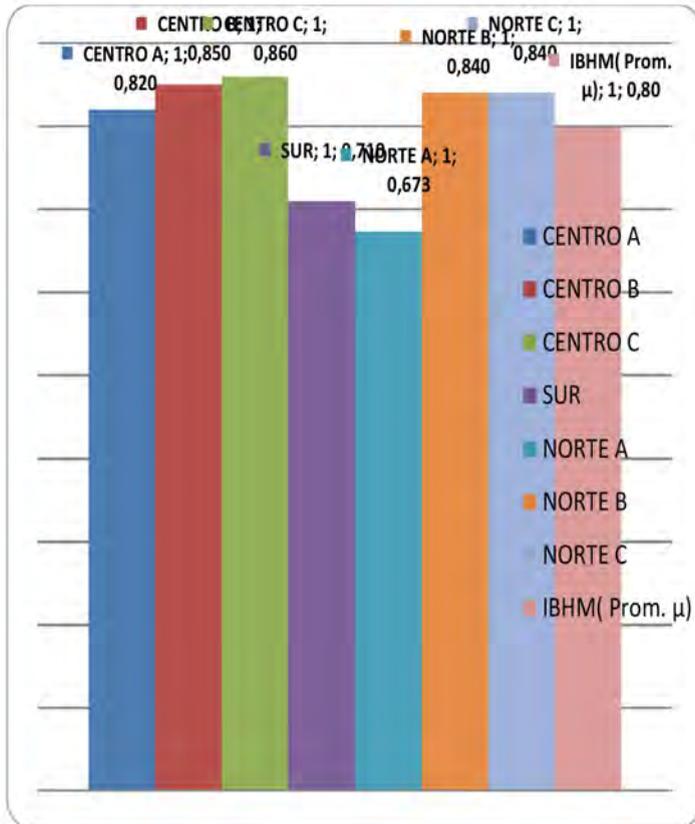
### **Sobre la dispersión del ingreso**

Se incluyen cálculos de dispersión de ingreso a través del índice de Gini y la curva de Lorenz. Se decidió corregir el índice de bienestar por desigualdad, para lo cual se procedió a subsumir el valor obtenido entre el efecto aportativo de  $(1 + \text{índice de Gini})$ .

El valor de la serie del índice de bienestar se mantiene en la senda promedio del histórico y nuestro municipio se perfila, pese a las hostilidades macroeconómicas, como un municipio con calidad de vida y alto bienestar, ubicándose en 0.8 o en 80%, dependiendo del tipo de lectura que se realice.

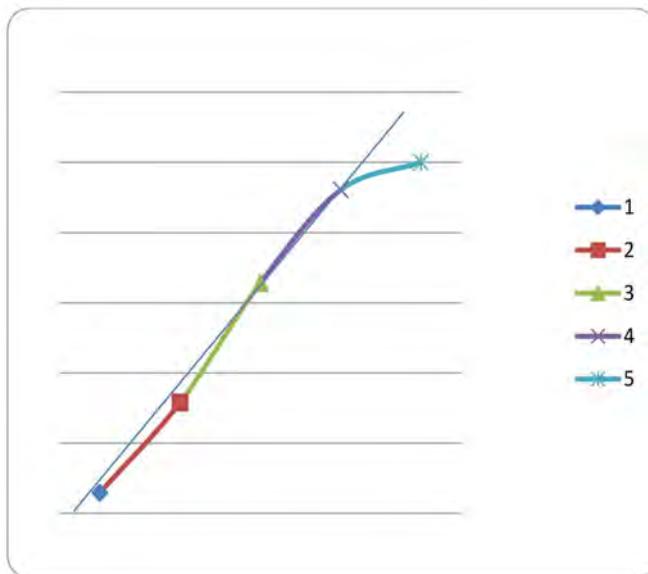
El comportamiento del índice por sectores de la población para el año 2015 demuestra lo antes afirmado. Sus valores se aprecian en el gráfico 6. En el gráfico 7 es posible ver la curva de Lorenz, que corrige el índice de Gini y muestra la cercanía de los índices de bienestar entre todos los sectores del municipio.

Gráfico 6  
Índice bienestar por sectores 2015



Fuente: ST, CLPP, 2015.

Gráfico 7  
Curva de Lorenz del municipio 2015



Fuente: ST, CLPP, 2015.

La serie corregida por desigualdad queda reflejada como se muestra en el cuadro siguiente:

Sectores	IBHM	IBHM corregido por desigualdad	$\Delta$
Centro A	0,820	0,725663717	0,094
Centro B	0,850	0,752212389	0,098
Centro C	0,860	0,761061947	0,099
Sur	0,710	0,628318584	0,082
Norte A	0,673	0,595575221	0,077
Norte B	0,840	0,743362832	0,097
Norte C	0,840	0,743362832	0,097
<b>IBHM (Prom. <math>\mu</math>)</b>	<b>0,80</b>	<b>0,707079646</b>	<b>0,092</b>

Fuente: ST, CLPP, 2015.

La columna de la derecha muestra la senda de contracción del índice, que se interpreta como la corrección del efecto que la desigualdad produce sobre el bienestar.

Cabe la pena destacar que la alcaldía, por medio del Consejo Local, presenta cada año la cifra de estimación de obras afectada de acuerdo a la densidad poblacional, y además corregida por el índice de bienestar de cada sector, por medio de un mecanismo estadístico matemático denominado “ecuación de asignación de recursos”. Este instrumento reparte el monto del artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en un 5% por partes o fractales iguales y en un 95% de acuerdo al grado de desarrollo del índice en cuestión. No se dejan a discrecionalidad alguna los cálculos de asignación de recursos para las políticas públicas; por el contrario, estos obedecen a un estructurado y sostenido proceso de determinación estadístico que soporta la provisión de políticas públicas.

Finalmente queremos destacar la existencia de una medición local consolidada de la inflación usando como base la herramienta del deflector implícito del ingreso municipal. Este se entiende como un índice de medida local de la inflación.

## COMENTARIO FINAL

La experiencia del municipio San Diego en materia de empleo de indicadores para medición de la calidad de la gestión y de factores externos lo hacen singular en el abordaje de lo social. Las autoridades del municipio y su equipo técnico están a la disposición de todas aquellas personas interesadas en conocer con mayor detalle la experiencia narrada en este documento. También pueden acceder a nuestra página web, donde encontrarán, a través de la pestaña de “gestión”, toda la información referente al índice de bienestar humano municipal de San Diego.

San Diego no se detiene, apostamos por continuar amortiguando esta difícil situación en todos los ámbitos de la realidad social e invitamos a nuestros vecinos a seguir empujando la realidad de Venezuela por los caminos de la institucionalidad, la libertad y la democracia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Becker, G. (2013). *Un enfoque económico del comportamiento humano*. Fondo de Cultura Económica. México.

Di Pasquale, Eugenio (2008). “La operacionalización del concepto de bienestar social: un análisis comparado de distintas mediciones”, *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 1, nro. 2 [en línea]. Universidad de Carabobo.

España, Luís Pedro (2001). “Superar la pobreza en Venezuela: el camino por recorrer”, en *Superar la pobreza*, vol. 2. UCAB-Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales. Caracas.

Gillezeau, Patricia y Morales, Edison (2003). “Hacia un desarrollo local integrador: concepción humana sustentable”, *Multiciencias*, vol. 3, nro. 2, pp. 127-135. Universidad del Zulia.

Gordon, T. (2007). *Los motivos del voto*. Fondo de Cultura Económica. México.

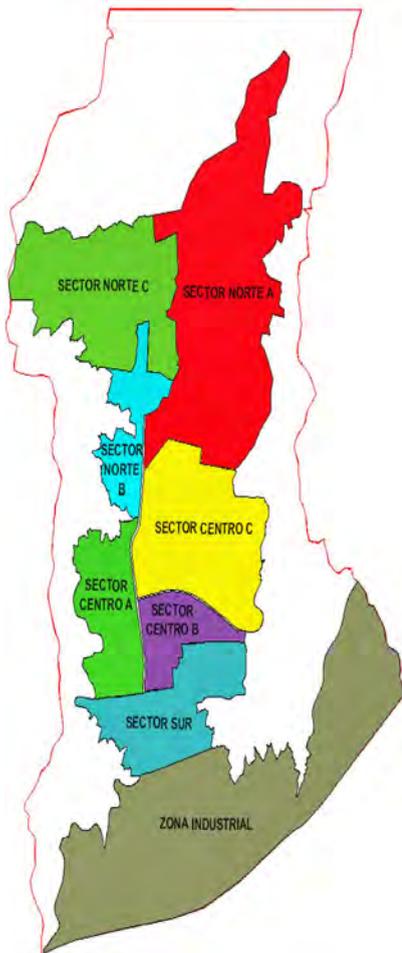
Hart, Keith (1973). “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 11, nro. 1, pp. 61-89.

Martínez de Correa, Luz María y Revilla Madrid, Ingrid (2004). “La representación social de la participación ciudadana y su vinculación con la educación comunitaria y la gestión municipal para el bienestar”, *Gaceta Laboral*, vol. 10, nro. 3, septiembre-diciembre. Universidad del Zulia.

Przeworski, Adam (1998). “Democracia y representación”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nro. 10. Caracas.

Sen, Amartya (2000). “El desarrollo como libertad”, *Gaceta Ecológica*, nro. 55, pp. 14-20.

## Anexo 1 Sectorización



**NORTE A:** La Josefina I, La Josefina II, Casco Histórico de San Diego, Las Mercedes, Cumaquita, Sancho, Lambedero, Cumaca, Valles del Norte, Villas de Alcalá, Sabana del Medio, Los Tamarindos, San Francisco de Cupira, La Lopera, Mini Granjas San Diego, Mini Granjas Colonial, El Polvero, Parcelamiento Higuerote, Villa del Rey, Asoprovivisan, la Leonera, El Otro Lado, Las Morochas I, II, III, IV, Valle Fresco Norte, La Ponderosa, El Manantial, Santa Eduvigis, Montecarmelo, Los Pinos, Pueblo Nuevo, Guarda Tinaja, Villa Jardín, Trigal San Diego, Villas del Valle 2000, Villas del Valle 2001, Villas del Valle 2002, Rivera Country, Parque Campestre La Cumaca, Fundo el Carmen, Terrazas de San Diego Country, Cariagua, Paraíso San Diego, Villa la Ponderosa, Paula Berbesia, San Rafael, Conjunto Residencial Los Tamarindos, Los Bachilleres, Villas de Campo, Villa del Sol, El Refugio, Valle del Nogal, Tiranitas, Trinas, Tiziana Villa, Valle Real, Villa Ixora, Las Trinitarias, El Origen, Manantial, Villas de San Diego Country.

**NORTE B:** Villa Bahía, Las Caobas, Ciudad Montemayor, Los Faroles, Montaserino 12, Santa Marta, Divino Niño, Montaserino, Bosqueserino, Parqueserino, Villaserino, Villa Maporal, Aves de Paraíso, Villas Monterrey, Las Majaguas, Los Colores, Las Aves.

**NORTE C:** El Remanso, Residencia Los Tulipanes, Parcelamiento San Antonio, Valparaíso, Los Frailes, Villaserino Country Park, Brisas de San Diego, Lomas de la Hacienda, Senderos de San Diego.

**CENTRO A:** Urb. Morro II, Pozo Esmeralda, Colinas de San Diego, Colinas de San Diego II, Terrazas de San Diego, La Esmeralda, Lomas de la Esmeralda, Altos de la Esmeralda.

**CENTRO B:** Urb. Morro I, Las Gaviotas, Resd. Los Andes I y II, Villas de San Nicolás, Valle Verde, Yuma I y II.

**CENTRO C:** Poblado San Diego, Valle de Oro, Yuma 26, Hacienda La Caracara, Villas La Caracara, La Cruz de San Diego, Conjunto Residencial San Diego Plaza, Resd. Los Anaucos, Terranostra, Resd. Orión, Aceprovincia, El Parque, Chalets Country.

**SUR:** Campo Solo, Condominios Villa Laguna, Paraíso Altamira, Arales, Fundación Los Cedros, Primero Mayo, Los Próceres, Colinas de San Diego, Asentamiento Campesino Santa Ana, Ciudadela Enrique Bernardo Núñez, Ciudadela Valency, Urb. Emanuel, Altos de Paraíso, Los Harales, Colinas de los Arales, Los Magallanes, Complejo Los Jarales, Paso Real, Laguna Club Residencial.

**ZONA INDUSTRIAL:** Urb. Industrial Castillito, Urb. Industrial Terrazas de Castillito, Urb. Industrial San Diego, Urb. Industrial Castillete, Mozanga, Fundo La Unión, Terminal de Pasajeros Big Low Center.

Anexo 2  
Cuadro de relaciones lógicas

<p><b>Objetivo.</b> Describir las dimensiones estadísticas que permiten medir el bienestar en el municipio San Diego, basado en la lógica de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), para el logro de una efectiva participación ciudadana, que minimice las intenciones individuales de quienes ejercen el poder.</p>
<p><b>Variable:</b> Lógica de las necesidades básicas insatisfechas medible por: Condiciones del inmueble-Nivel académico del jefe del hogar-Acceso a servicios públicos. Criterio: una NBI = no pobre estructural; dos NBI = pobre estructural; más de dos NBI = pobre extremo estructural.</p>
<p><b>Definición conceptual:</b> Presencia de necesidades básicas insatisfechas en las comunidades georreferenciadas de San Diego. Evaluar cómo la insatisfacción de las NBI genera pobreza estructural y de qué manera la participación ciudadana minimiza esta realidad mediante políticas públicas <i>ad hoc</i>.</p>
<p><b>Dimensión:</b> Social, política, económica e institucional.</p>
<p><b>Indicador:</b> Medición de las necesidades básicas insatisfechas. Metodología del PNUD-ONU. Condiciones del inmueble, índice de acceso a servicios públicos, acceso a agua potable, eliminación de excretas, dotación eléctrica, educación y movilidad urbana.</p>
<p><b>Ítem</b> (encuesta): II Situación económica, 1-2-3-4-5-6-7. III Servicios públicos, 10-11-12-13 IV Acceso a servicios públicos, 14-15-16-17-18-19. V Movilidad y transporte, 20.</p>
<p><b>Objetivo.</b> Integrar el IBHM a la construcción de planes de desarrollo local que generen un concepto de "Marca Ciudad".</p>
<p><b>Variable:</b> Derivar de la identificación del desarrollo el concepto social y local de la marca de la ciudad, basado en la gerencia de la ciudad.</p>
<p><b>Definición conceptual:</b> Visión. Objetivo municipal contenido en el plan de desarrollo, integrando los deseos de la población con la construcción de un ideal de ciudad.</p>
<p><b>Dimensión:</b> Institucional sin contaminación partidista política; ciudadana; social.</p>
<p><b>Indicador:</b> Consolidación de la marca San Diego es Bienestar. Contenida en el Plan Municipal de Desarrollo Local, esta construcción se enlaza con la encuesta aplicada.</p>
<p><b>Ítem</b> (encuesta): IX Evaluación de la gestión municipal, 32. Entendiendo la gestión como la marca individual, el estilo de quien gobierna.</p>
<p><b>Objetivo.</b> Determinar y corregir el indicador de bienestar por externalidades de desigualdad, a fin de garantizar la minimización en los sesgos del ingreso y fomentar un marco democrático sólido.</p>
<p><b>Variable:</b> Desigualdad en el ingreso como elemento externo que amenaza el bienestar y la democracia.</p>
<p><b>Definición conceptual:</b> Existen desigualdades en el ingreso de los sandieganos de acuerdo a las características de desarrollo de cada ámbito georreferenciado.</p>
<p><b>Dimensión:</b> Socioeconómica.</p>

<p><b>Indicador:</b> Construcción del índice de Gini para el municipio y posteriormente afectar el índice de bienestar por desigualdad, de acuerdo a la siguiente expresión:  <math>IBHMcd = (IBHM/1+IG)</math>.          Este dato se deriva de la encuesta.</p>
<p><b>Ítem (encuesta):</b>          II situación socioeconómica, 7 (Ingreso familiar)</p>
<p><b>Objetivo.</b> Construir un modelo que garantice la distribución equitativa de acuerdo a los niveles de desarrollo del presupuesto participativo, georreferenciando necesidades, para dotar de racionalidad a la participación ciudadana y las políticas públicas.</p>
<p><b>Variable:</b> Distribuir el ingreso de manera equitativa, de acuerdo a la georreferenciación de la pobreza, para aplicar mayores recursos en áreas deprimidas del bienestar y el desarrollo en la única parroquia del municipio, georreferenciada a los fines de abordar efectivamente a la población.</p>
<p><b>Definición conceptual:</b> El presupuesto público debe ser distribuido atendiendo a las necesidades de los sectores más vulnerables, aplicando de esta manera el concepto de dotación de capacidades a los sectores más vulnerables, lógica de Amartya Sen (<i>Libertad y desarrollo</i>), y de manera tangencial el concepto rawlsiano de diferenciación de los sectores más vulnerables.</p>
<p><b>Dimensión:</b> Institucional, jurídica, social y económica</p>
<p><b>Indicador:</b> Construcción de la ecuación de asignación de recursos.  <math>EAR = (5\% PI + 95\% IBHM)</math>.          PI= Partes iguales.          IBHM= Índice de bienestar humano municipal.          Encuesta y se apela al monto estimado en obras según lo dispuesto en el art. 232 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.</p>
<p><b>Ítem (encuesta):</b>          II situación socioeconómica, 1-2-3-4-5-7-8-9.          III Servicios públicos, 10-11-12-13.          IV Acceso a servicios públicos, 13-14-15-16-17-18-19.          V Movilidad y transporte, 20-21-22-23-24-25-26-27-28-29-30-31.</p>

Anexo 3

**Indicador del deflector implícito del ingreso municipal San Diego 2017**

Existe una relación estrecha entre el indicador del ingreso y la producción en la economía global; esta relación se hace evidente en la interacción entre el producto de la economía y la remuneración que devengan los factores de producción. Es decir, al obtener el ingreso global de la economía se obtiene el producto nacional neto menos el monto de los impuestos. Esta relación subyacente entre el ingreso nacional y el producto nacional neto también se extrapola al ámbito municipal, al tener el ingreso municipal se puede derivar el producto municipal neto menos impuestos y transferencias, computado por los renglones:

- Remuneración a empleados.
- Ingresos a propietarios.
- Utilidad o del ingreso bruto.
- Intereses netos.
- Ingresos por rentas.

En términos reales el PMN<sub>n</sub> (Producto Municipal Neto nominal) es igual a: Bs. 20.334.345.430,52, siendo su contraparte real PMN<sub>r</sub> (Producto Municipal Neto real, afectado por la inflación del 2017 a su cierre, última cifra extraoficial al BCV de 1.300%) igual a: Bs. 1.596.419.865,59.

El deflector implícito de este producto municipal estaría representado por:

$$\text{Deflector del PMN} = (\text{PMN}_n / \text{PMN}_r) * 100.$$

¿Que mide este indicador de cálculo (deflector implícito del PMN)?

Por regla el PMN crece más rápido que su contraparte real, esto debido al efecto que sobre el primero suponen variables como la estructura general de precios. El PMN<sub>r</sub> solo se afecta por los incrementos puntuales del producto y no se ve contaminado por la inflación, este indicador es una medida alternativa de la conducta inflacionaria, no de una canasta típica de bienes, sino de todos los bienes en la economía, la medición a través del INPC solo mide bienes de consumo, mientras que por la vía del deflector implícito se engloban los precios del consumo e inversión.

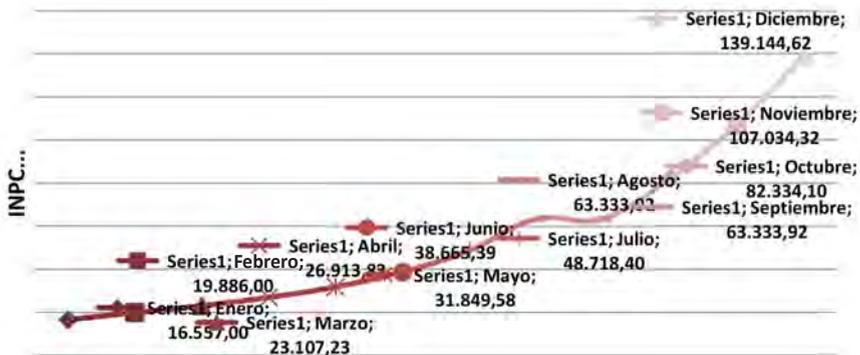
Categorías	Montos	El deflector arroja una inflación subyacente de 1.274% semejante a las cifras del cierre estimado 2015
Ingreso nominal $\approx$ PMN <sub>n</sub>	20.334.345.430,52	
Ingreso real $\approx$ PMN <sub>r</sub> (1)	1.596.419.865,59	
Deflector implícito PMN	1274	
Cálculos propios		
El valor obtenido de 1.274% refleja la conducta global de los precios del consumo y la inversión y es una medida global de la inflación para el municipio, para la región y a nivel macroeconómico.		

Fuente: ST, CLPP.

El flagelo de la inflación genera estragos en la capacidad de recaudación real del municipio, es decir, los montos tributarios se subsumen por la erosión que la expansión de precios produce en la posibilidad real de que esta fuente de ingresos genere en la economía municipal.

Es inminente lograr aplicar políticas coherentes y coordinadas a los fines de minimizar el inminente peligro del umbral hiperinflacionario y evitar la senda de la inercia de elevación de precios.

### Conducta de la inflación 2017



Claramente esta es la causa fundamental de la caída en el índice de bienestar y a esto se adiciona la contracción en materia real de la economía.

EL ÍNDICE DE BIENESTAR EN EL MUNICIPIO SAN DIEGO, ESTADO CARABOBO: UNA...



# Innovación y gestión municipal: Consejo Consultivo de Barquisimeto

Rosario Anzola / María Magdalena Colmenares / Nelson Fréitez  
Milagro Gómez de Blavia / Gladys Marante Garrido  
Reinaldo Rojas / Jesús Saavedra\*

*“... conoceremos cómo juntar los hilos del pensamiento y la acción  
por el futuro de nuestra casa común: la ciudad”*

Zacarías Zafra

## INTRODUCCIÓN

En la sociedad global contemporánea la participación ciudadana en los asuntos públicos es uno de los temas más debatidos con relación a la construcción de una nueva democracia. ¿Cómo combinar el carácter representativo de toda autoridad electa que asume responsabilidades de gobierno con la efectiva participación de la ciudadanía en la definición de políticas de Estado y en su gestión, a fin de alcanzar mayores y más efectivos niveles de cogestión y corresponsabilidad en el Estado democrático? Este es un asunto crítico global que solo es posible abordar efectivamente desde la acción política local, donde se pueden ensayar formas de gestión en el ámbito del municipio.

En la vigente Constitución venezolana de 1999 se define el municipio como la “unidad política primaria de la organización nacional” y se le dota de personalidad jurídica y autonomía para impulsar su propio desarrollo. A ello debemos agregar que el cabildo y el municipio son las instituciones más antiguas

---

\* Miembros de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto.

del Estado venezolano y, por tanto, han jugado un papel de gran importancia en la formación de la conciencia política de la población. El historiador Joaquín Gabaldón Márquez afirma, por ello, que el cabildo y el municipio constituyen “la raíz de la república”.

Este espíritu democrático local, el derecho y el deber de participación ciudadana en los asuntos públicos, son la base de la constitución del Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto (CCCB), del que acá se trata y se relata esta incipiente y esperanzadora experiencia.

El CCCB es una instancia autónoma de participación ciudadana que aborda asuntos de la ciudad relativos a la calidad de vida de sus habitantes. El Consejo –organismo no ejecutor– se ocupa de identificar, reconocer, estimular y fortalecer propuestas, iniciativas y políticas que lleven a un mejor desarrollo de la ciudad, con una *visión glocal*, es decir, alineada a objetivos globales con liderazgo local en su ejecución.

El CCCB ha logrado definir objetivos y estrategias que permiten sentar las bases de una ciudad sostenible, incluyente, segura y resiliente, en concordancia con el objetivo global de desarrollo sostenible para las ciudades. En este consenso de definición han participado los consejeros y asesores, integrados en un equipo que reúne a diferentes sectores y ciudadanos de alta representatividad y desempeño, actores todos de una sociedad civil comprometida con el pasado, el presente y el futuro de esta metrópoli.

El CCCB ha dispuesto iniciar encuentros con instituciones, asociaciones, comunidades y sectores de la sociedad civil, a objeto de revisar y promover programas y proyectos en pro de la ciudad, bien sea a partir de sus capacidades y recursos de gestión –por y desde la misma sociedad civil–, como también a través de planes que aporten soluciones a los problemas de la urbe. Otra de las tareas de este movimiento ciudadano es elevar propuestas a las autoridades municipales, estatales y nacionales, de acuerdo a los principios y valores de la democracia y la institucionalidad.

En el corto plazo se aspira a ampliar el espectro de acción y de influencia de los barquisimetanos comprometidos y con arraigado sentido de pertenencia a Barquisimeto, a través de alianzas público-privadas. Dichos grupos, además de demostrar afinidad con los objetivos del CCCB, tienen en común una legitimidad en su quehacer, una ascendencia sobre sus audiencias (integrantes, clientes y público), una sólida solvencia moral y una acendrada vocación de organización y de servicio.

En el largo plazo, el Consejo visualiza los quinientos años de la fundación hispana de Barquisimeto (2052) y aspira a motorizar la actuación de la sociedad civil organizada en un hacer común que integre objetivos, metas, ejes de desarrollo sostenible y emprendimientos locales, de una ciudad que se construye día a día, en permanente y responsable proceso de cocreación en esta trama y urdimbre de la barquisimetaneidad.

## ANTECEDENTES

El CCCB es un espacio de corresponsabilidad en la gestión municipal de Barquisimeto creada por el alcalde electo del municipio Iribarren, Ing. Alfredo Ramos, mediante el Decreto N.º 22-2016 de fecha 12 de febrero de 2016, y *a instancias de una propuesta ciudadana*. Cronológicamente hablando, se trata de un espacio institucional de participación de reciente data que se enraíza en una fecunda tradición de asociatividad y participación ciudadana de los barquisimetanos en los asuntos de la ciudad.

Su antecedente más hermanado se remonta a la década de los años 50 del siglo XX, con la constitución de la Sociedad de Amigos de Barquisimeto (SAB) en junio de 1955, en plena dictadura militar perezjimenista. En momentos más recientes, la Red de Instituciones Larenses, creada en 2014, da cuenta del alto nivel de compromiso y solidaridad de los barquisimetanos y de los larenses en general con el destino común de su territorio.

La ciudad de Barquisimeto, capital del estado Lara (Venezuela), es una ciudad cuya historia social y política en la segunda mitad del siglo XX presenta importantes experiencias de participación ciudadana en la vida pública que han generado una cultura asociativa que se convierte sin duda en un factor clave de éxito, por la importante receptividad y apoyo brindado tanto por la ciudadanía como por las autoridades municipales, para la constitución y funcionamiento del Consejo Consultivo de la Ciudad.

El estado Lara fue a lo largo del siglo XX, y en lo que ha transcurrido del presente, escenario de significativos procesos de organización de su población y de iniciativas de transformación económica, social y cultural impulsadas desde su sociedad civil. En las actividades económicas han destacado la existencia de asociaciones de productores agropecuarios, comerciantes e industriales, algunas desde comienzo del siglo pasado, las cuales se han articulado en instancias de vinculación permanente y han presentado proyectos y pronunciamientos

de valiosa incidencia en la vida productiva y social de la entidad y el país. En el campo social y cultural, en la entidad se registra una multiplicidad de organizaciones sociales que han desarrollado proyectos de impacto en la superación de la pobreza y mejora de la calidad de vida en las áreas de salud, educación, gestión cultural, ferias de consumo familiar, atención a la infancia y a los adultos mayores. La impronta solidaria que ha sembrado la educación religiosa vinculada a las tradiciones de ayuda mutua provenientes del mundo rural se han conjugado con la existencia de familias extendidas de gran arraigo residencial en la entidad larense, para propiciar la vocación participativa y de responsabilidad social que persiste en la población larense y barquisimetana en particular.

A partir de ese capital social y de ese espíritu cooperativo de los barquisimetanos, lo que algunos expertos denominan “Factor C”, es que se funda el Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto, como instancia ciudadana autónoma de participación en los asuntos de la ciudad con una perspectiva de actuación para el corto, mediano y largo plazo.

En esta oportunidad, un grupo de barquisimetanos han coincidido con el actual alcalde de la ciudad, Ing. Alfredo Ramos, en la importancia que tiene para el futuro sostenible de esta metrópoli constituir una instancia de participación ciudadana que vaya más allá del simple asesoramiento a las autoridades municipales, para transformarse en un espacio de debate de políticas públicas para la ciudad y el municipio, sin que esa función signifique conflicto de competencia con los órganos oficiales del municipio como son el Concejo Municipal, la Contraloría Municipal y el Consejo Local de Planificación Pública.

## DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

### **¿Cómo se llegó a esta idea y cómo se transformó en realidad? El liderazgo inspirador abre caminos**

El 11 de febrero de 2015, el historiador y profesor universitario Dr. Reinaldo Rojas hizo entrega al ciudadano alcalde Ing. Alfredo Ramos de un documento titulado *Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto: ideas para su conformación*, de cuyo texto se citan abajo diversos párrafos y en cuya propuesta participó la Dra. Milagro Gómez de Blavía, concejal y presidenta de la Comisión de Cultura y Educación del Concejo Municipal de Iribarren, constituyéndose así el dúo que lideró esta iniciativa.

## **Consejo asesor de la ciudad en alianza con autoridades municipales**

La idea inicial era constituir un consejo consultivo del alcalde, pero las consultas realizadas llevaron al redactor del documento a presentar ideas orientadoras para un debate que ya contaba con otras iniciativas parecidas, como la del propio alcalde Ramos al proponer en su programa de gobierno a la alcaldía el impulso de la participación ciudadana y la parroquialización de su gestión administrativa. Asimismo, organizaciones civiles como la Red de Instituciones Larenses también le habían sugerido al ciudadano alcalde la importancia de constituir un órgano de consulta parecido.

En todo caso, el documento presentado se hacía público en un momento en el que el tema de la participación ciudadana y los problemas de la ciudad y sus soluciones sostenibles empezaba a cobrar especial relevancia en un escenario político nacional de creciente centralización política y administrativa. En aquel documento se propuso crear un Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto.

## **Su escenario temporal sería el del mediano y largo plazo**

En cuanto a los escenarios temporales de actuación, se propuso en el citado documento:

... superar la visión de corto plazo que domina la acción política gubernamental para avanzar en la definición de ciclos de mediana duración que deben servir de escalones en la proyección de la ciudad futura en el largo plazo. Esto significa [...] pasar del Plan-presupuesto anual y los planes de desarrollo quinquenales, subordinados a las líneas estratégicas establecidas en los Planes Nacionales formulados por el Estado central, a la conjunción de la planificación a mediano y largo plazo que puede recoger un instrumento como es el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) cuyo horizonte de ejecución es de quince (15) años, el cual debe ser uno de los instrumentos principales de trabajo del Consejo Consultivo de la Ciudad, participando tanto en su formulación como en su ejecución y seguimiento como organismo autónomo asesor.

## **Responde a demandas del poder municipal y asume posición por iniciativa propia**

Según esta visión, el futuro Consejo debía responder “a las inquietudes de asesoramiento puntual al gobierno municipal en temas de la coyuntura, pero

sin quedarse en ellos, para ubicar su objetivo en el *Proyecto de Ciudad* que debe orientar la acción legislativa y contralora del Concejo Municipal y las actuaciones de la Alcaldía como órgano ejecutivo en el espacio municipal”.

Para el proponente, el Consejo Consultivo, además de “concebirse como un órgano de consulta para las autoridades municipales”, debía ser, también, un “espacio idóneo para ejercitar el debate de ideas acerca de la ciudad, para lo cual el Consejo deberá promover estudios interdisciplinarios y multidisciplinarios acerca de la ciudad, cuyos resultados sirvan de insumos para generar planes, programas y proyectos a ser considerados por las autoridades municipales”.

### **Lograr ser un ente con personalidad jurídica propia y vocación de autonomía política y financiera**

En cuanto a su naturaleza jurídica, la primera propuesta era la de crear

... un ente asesor con personalidad jurídica propia. No debe estar constituido por funcionarios activos de la Alcaldía ni del Concejo Municipal, sino por ciudadanos escogidos, propuestos o electos por mecanismos propios y por la misma ciudadanía. La relación con la Alcaldía debe ser la de un organismo asesor, adjunto a la Presidencia, pero no subordinado a ella. El alcalde o alcaldesa ocuparía el cargo de presidente(a) honorario del Consejo.

Por otro lado, se requiere que los miembros del Consejo “sean ciudadanos activos de la ciudad, representativos, más no necesariamente representantes de las organizaciones e instituciones sociales, gremiales, culturales y científicas que hacen vida en ella. Su escogencia debe responder a su reconocida participación y trayectoria en la vida de la ciudad, su conocimiento y su liderazgo como persona”.

Con relación a sus *objetivos*, en dicho documento se contempla crear un organismo que, además de la asesoría colectiva o individual a las autoridades municipales, pueda:

- a) Promover estudios sobre la ciudad; b) Realizar eventos relacionados con la problemática urbana, la formación ciudadana y la planificación del desarrollo municipal; c) Evaluar aquellos planes, programas y proyectos del Municipio que se le entreguen para su consideración, generando Informes de Consultoría; d) Desarrollar campañas educativas y comunicacionales

dirigidas a promover el sentido de identidad y pertenencia del ciudadano con su ciudad; e) Crear un sitio web para recoger las diferentes iniciativas ciudadanas en pro del mejoramiento de los servicios públicos y la calidad de vida de los barquisimetanos; d) Generar o promover iniciativas ciudadanas para el rescate de los espacios públicos de la ciudad, como avenidas, plazas y centros de recreación y esparcimiento.

En cuanto a su *funcionamiento*, se establece que dicho organismo “contará con el reconocimiento oficial de la Alcaldía del Municipio Iribarren. En ese sentido, al ciudadano alcalde le corresponde emitir el decreto de creación del Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto y juramentar el cuerpo”.

## CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CCCB

### **Es un espacio de encuentro entre gobierno municipal y ciudadanos**

Estas ideas fueron la base para ampliar la consulta de creación de esta instancia que por su origen va a surgir por un decreto oficial que le da carácter de organización constitutiva del poder municipal, pero que por la naturaleza de sus integrantes, organización y funcionamiento gozará de autonomía y, por ende, no podrá ser considerada, ni tratada, como una dependencia más del gobierno municipal. El CCCB va a nacer y se va a desarrollar en ese espacio de encuentro entre gobierno municipal y ciudadanos. De allí el énfasis en la condición *ad honorem* de los consejeros, idea que se va a completar con el señalamiento taxativo de que ningún funcionario activo del gobierno municipal puede ser miembro del Consejo.

Con este propósito, el 8 de octubre de 2015 el ciudadano alcalde del municipio Iribarren, Ing. Alfredo Ramos, nombra en acto público el Comité Promotor del Consejo Consultivo, que elaboró el anteproyecto presentado a una asamblea de ciudadanos, en la cual se conformó la Comisión Organizadora formada por treinta y cuatro personas. A esta Comisión le tocó formular las bases organizativas, jurídicas y funcionales del CCCB, labor desarrollada en forma conjunta con la Consultoría Jurídica de la alcaldía y a través de la organización de comisiones de trabajo que culminaron el 2 de febrero de 2016 con la redacción del decreto fundacional y la lista de candidatos postulados ante el

alcalde Ramos para formar el primer Consejo Consultivo de la Ciudad. Este primer grupo de ciudadanos, en número de ochenta y tres, fue juramentado por el ciudadano alcalde del municipio Iribarren en acto protocolar realizado en la plaza Lara de Barquisimeto el 17 de febrero de 2016.

En esa oportunidad se leyó el decreto N° 22-2016, publicado en la *Gaceta Municipal* Extraordinaria N° 4314, de fecha 12 de febrero de 2016, mediante el cual se creó el Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto, con base en los siguientes puntos:

- a. El Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto es una instancia consultiva de carácter permanente, creada con el objeto de proponer e impulsar políticas, planes y proyectos en el ámbito de las competencias y atribuciones municipales.
- b. Estará integrado por al menos cincuenta (50) miembros, quienes durarán cuatro (4) años y serán designados por el alcalde, previa postulación de la Plenaria del Consejo y atendiendo a los requisitos exigidos para tales efectos. Su desempeño será honorífico. No podrán ser miembros del Consejo los funcionarios o empleados *públicos al servicio del Poder Público Municipal, Estatal o Nacional*.
- c. El Consejo tendrá las siguientes funciones: Proponer estudios para la formulación de políticas, planes y proyectos sobre asuntos de la ciudad y en el ámbito de las competencias y atribuciones municipales. Asesorar y emitir opinión sobre los asuntos que sean sometidos a su consideración por los órganos y entes del Poder Público Municipal. Promover actividades y eventos para impulsar el desarrollo sostenible de Barquisimeto. Promover convenios de cooperación e intercambio con organizaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales en pro de la sostenibilidad de la ciudad.
- d. La coordinación del Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto estará a cargo de una Comisión Permanente, formada por miembros natos del Consejo y por un (1) director(a) ejecutivo(a), éste último designado por el alcalde o alcaldesa previa postulación del Consejo. El Director Ejecutivo podrá, o no, ser miembro del Consejo. Esta Comisión quedó conformada por Reinaldo Rojas, Nancy Rodríguez de Rodríguez, María Magdalena Colmenares, Jeysa Villalón y Milagro Gómez de Blavia, esta última como Directora Ejecutiva.

Posteriormente, en febrero de 2017, a propósito de la primera evaluación anual del CCCB al cumplir su primer aniversario, se hicieron las siguientes reformas y agregados, establecidos en el Decreto 18-2017:

- Referidos a los tipos de consejeros: se introduce la figura de *consejeros numerarios* (con participación permanente y conformando con su presencia el quorum de las plenarios y otras instancias); *consejeros afiliados* (ciudadanos que por su experiencia y conocimiento en temas específicos y especiales estén dispuestos a colaborar con sus servicios en actividades eventuales o especiales del Consejo) y *consejeros honoríficos* (ciudadanos considerados personalidades por sus méritos en diversas ciencias, artes o servicios a la comunidad). Aquí es conveniente mencionar la ampliación de la Comisión Permanente con la incorporación a las reuniones de integrantes principales y suplentes.
- Con relación al apoyo de organizaciones ciudadanas: a objeto de promover la participación ciudadana, la corresponsabilidad como valor constitucional y la alianza de las instancias municipales con la ciudadanía, se faculta al CCCB para la creación de una Fundación Civil no gubernamental que obtenga, administre y gestione recursos y aportes provenientes del sector privado y público que permitan fortalecer, patrocinar y fomentar los procesos y gestiones que realice el Consejo en el ejercicio de sus funciones.

### **Los conceptos clave: paradigmas de acción del CCCB**

Desde su inicio, el CCCB se propone como objetivo construir una agenda múltiple de trabajo que combine propuestas específicas y de corto plazo con un programa de largo alcance para el desarrollo de la ciudad del futuro, levantada sobre dos grandes principios: *ciudadanía y sostenibilidad*.

Con este norte conceptual inicial, el CCCB inicia sus actividades buscando generar de forma autónoma procesos de seguimiento y discusión informada sobre los principales problemas y necesidades que afectan la *sostenibilidad* de la ciudad, promoviendo *una ciudadanía activa y bien informada*, para lo cual se empeñará en producir información oportuna, pertinente, bien documentada y accesible a todo público sobre el quehacer municipal y los retos de largo plazo de la ciudad.



### Ciudadanía

- Interés y compromiso de los habitantes de la ciudad en los asuntos de interés público que afectan la vida urbana, más allá del interés privado particular.
- Una ciudadanía bien informada y articulada al desarrollo municipal.

### Sostenibilidad

- Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades.
- Hace énfasis en la reconciliación entre el crecimiento económico, los recursos naturales y la sociedad, evitando comprometer la posibilidad de vida en el planeta, ni la calidad de vida de la especie humana.

En esta perspectiva, el CCCB se adhiere al concepto de *ciudad sostenible*: “Aquella que ofrece alta calidad de vida a sus habitantes, minimiza sus impactos al medio natural [...] y cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para mantener su crecimiento económico incluyente y para llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación activa de la ciudadanía” (BID, 2016), y este se asume en asamblea plenaria, siendo esta la máxima autoridad del CCCB, para incorporar a Barquisimeto en la Agenda del Desarrollo Sostenible 2030, dándole contenido y orientación *glocal* a la ruta de conmemoración de los 500 años de fundación de Barquisimeto (1552- 2052), con base en los siguientes mandatos:

- Se acoge al *concepto global de sostenibilidad* de las Naciones Unidas, suscrito en el 2015 por los Estados miembros bajo la Agenda 2030, con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.
- Asume el Objetivo 11 de *Ciudades y Comunidades Sustentables* que persigue conseguir que las ciudades y asentamientos humanos del planeta sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Acepta el *Modelo de Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles* (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), programa de asistencia técnica no reembolsable que provee apoyo directo a los gobiernos centrales y locales en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana en las ciudades emergentes de América Latina. Este enfoque transversal se basa en tres pilares: (i) sostenibilidad medioambiental y de cambio climático, (ii) sostenibilidad urbana y (iii) sostenibilidad fiscal y gobernabilidad, que se erigen a su vez en los pilares de nuestro esquema organizativo.

## Se concertó la visión y misión

Ya constituido el CCCB con su Comisión Permanente, una de las primeras preocupaciones fue la de construir la visión y misión del nuevo organismo. Asediados por los problemas cotidianos de la ciudad y del país, nos propusimos hacer el esfuerzo de colocar nuestra visión de futuro en un horizonte de más largo plazo. Esta perspectiva involucra la actuación de varias generaciones de barquisimetanos; es el gran reto organizacional del Consejo Consultivo, ya que exige, por encima de todo, una visión de continuidad en el tiempo.

### misión

Somos una instancia de consulta, participación y concertación nacida de una iniciativa ciudadana, que, a través de orientaciones de política, propuestas, asesorías, así como el fomento de espacios de debate público, formación e información, despliega una acción permanente dirigida a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y ciudadanía en general, para promover el desarrollo sostenible de la ciudad de Barquisimeto y el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

### visión

Ser reconocidos como una instancia de referencia nacional y proyección internacional en materia de participación ciudadana, concertación e innovación para el desarrollo urbano sostenible local, por sus relevantes aportes y liderazgo en la transformación de Barquisimeto como una ciudad económicamente productiva, socialmente integrada e incluyente, institucionalmente transparente y culturalmente diversa que tiene como centro la calidad de vida de sus habitantes y su compromiso y responsabilidad con su ciudad.

### valores

- Transparencia
- Compromiso
- Independencia de criterio
- Inclusión
- Equidad
- Respeto a la diversidad

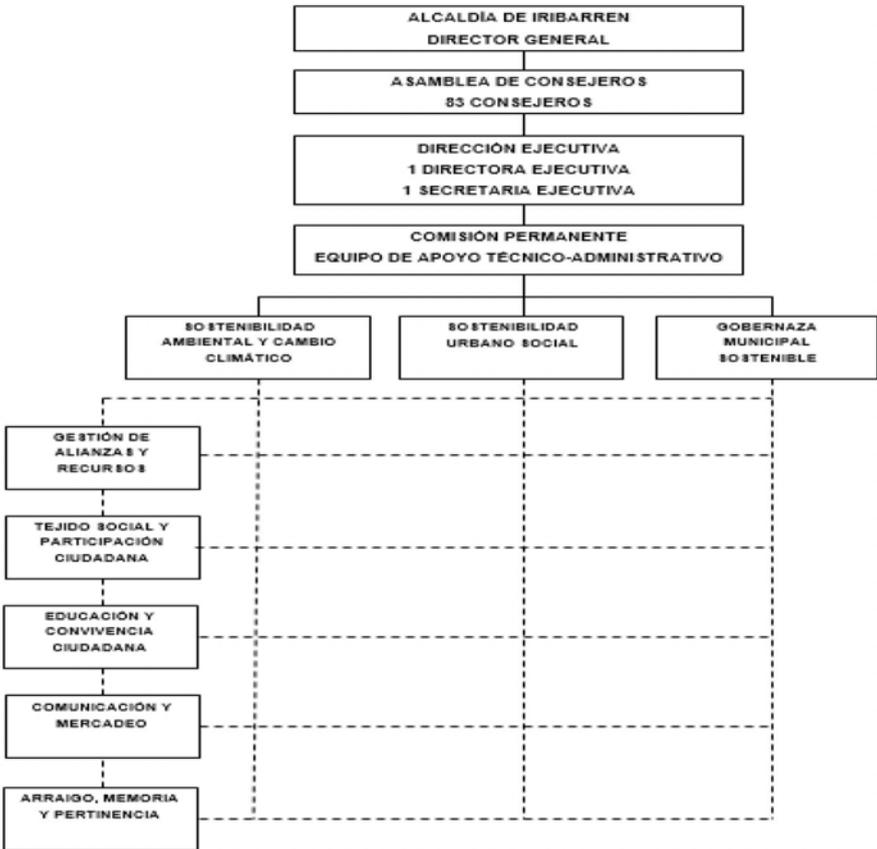
De igual modo se convino un primer organigrama de funcionamiento.

Aspectos a destacar en este organigrama:

1. La Asamblea Plenaria de Consejeros es la máxima autoridad del CCCB.
2. Los acuerdos de asamblea plenaria se hacen operativos bajo la coordinación de la Comisión Permanente.
3. En una jornada de trabajo convocada a tal fin se definieron cinco grupos de trabajo, cada uno de los cuales tiene un coordinador electo

de entre sus miembros y un enlace designado del seno de la Comisión Permanente.

4. Los miembros del CCCB, sus consejeros, de acuerdo a su formación y preferencia, asumieron el compromiso de incorporarse a alguno de los cinco grupos de trabajo, en el que ofrecen voluntariamente un cuantioso número de horas de consultoría *ad honorem*, en las áreas de su competencia, en los proyectos derivados en esos grupos de trabajo o en otras comisiones específicas.



## PLAN DE ACCIÓN ANUAL DEL CCCB

Adicionalmente a la incorporación de los consejeros en los diferentes grupos de trabajo interdisciplinario, el CCCB participa en proyectos y organiza una serie de actividades y eventos que promueven la reflexión y formación sociopolítica, cultural, económica y urbana. De igual modo permiten el establecimiento de importantes alianzas con organismos regionales, nacionales e internacionales.

### Eventos realizados

- Una *conferencia anual temática* con ponentes locales, nacionales e internacionales. La conferencia 2016 “Barquisimeto modo innovación” contó con expositores de la talla de Jorge Ignacio Suárez (Ruta N Medellín), Esteban Reyes (Start Coaching), Beatriz Cisneros (Prolocal, UCAB-UE), Hely Olivares y Meyly Valdez (CAF), Carlos Mascareño (PAGGM) y Ramón Guillermo Avelledo (IEPFT). La conferencia 2017 “Paz en modo ciudadano” permitió a los participantes apreciar las ponencias de muy destacados expositores: Roberto Briceño León (OVV), Mercedes de Freitas (Transparencia Venezuela), Alfredo Infante SJ (Centro Gumilla), Rafael Uzcátegui (Provea) y Nelly Cuenca de Ramírez (CepazLara), entre otros
- Al menos tres *asambleas plenarias ordinarias temáticas* en las que no solo se abordan aspectos de organización del Consejo, sino que también son un espacio para la discusión de contenidos relacionados con la ciudad y la definición de una posible agenda de desarrollo. El tema de la plenaria es planteado por un invitado especial, luego se conforman mesas de trabajo donde se intercambian ideas y se hacen propuestas, que en la etapa final son elevadas a sesión plenaria. Hasta noviembre de 2017 se habían realizado las siguientes plenarias del CCCB:

Fecha	Tema	Ponentes
01-2016	Ciudadanía y sostenibilidad	María Magdalena Colmenares (Consejera)
02-2016	Ciudades, innovación y futuro: caminos para el desarrollo local	Carlos Mascareño (PAGGM)
03-2016	Nueva institucionalidad de la alcaldía de Iribarren. Articulación del CCCB con la alcaldía	Diego Mendoza y Gerardo Puleo (Alcaldía de Iribarren)
01-2017	Comunicación estratégica del CCCB en torno al Acuerdo por la Ciudad	Gustavo Pernalet (Prolocal - Fuget Comunicaciones)
02-2017	Convivencia ciudadana: una mirada literaria para la convivencia	Freddy Castillo Castellanos (Consejero)

- *Asambleas plenarias extraordinarias* convocadas a solicitud de los consejeros para discutir temas de gran impacto que ameriten que el CCCB asuma posición pública. En mayo 2017 se realizó una plenaria extraordinaria para debatir acerca de la convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente, resultado de la cual se redactó un pronunciamiento que fue difundido en medios de comunicación social.
- La *Cátedra Libre Barquisimeto 2052*, creada en mayo de 2016 con la finalidad de generar entre todos los habitantes de la ciudad un clima de reflexión sobre el significado de la ciudad, su entorno y sus posibilidades de desarrollo, sin desestimar aquellos fundamentos de su función como el gran catalizador de las diversas relaciones que se generan entre los grupos que la integran. Hasta el momento se han realizado las siguientes ponencias y/o foros en el marco de esta cátedra:

Fecha	Tema	Ponentes
Mayo-2016	Barquisimeto: ciudad y región	Historiador Dr. Reinaldo Rojas (Consejero)
Julio-2016	Ciudad y cambio climático	Ing. Agr. Rafael Javier Rodríguez (Consejero)
Junio- 2017	Barquisimeto: ciudad de paz	Prof. Marisela Gonzalo Febres, Prof. Rosario Anzola y Dr. Alexis Guerra (Consejeros), Lic. Rafael Uzcátegui (Provea)
Julio-2017	Barquisimeto: evolución sin crecimiento	Arq. Ángel García (Consejero)
Octubre- 2017	Vigencia del PDUL: perspectivas o desafíos frente a la ausencia normativa-urbanística local	Abg. Emilio Urbina (Consejero), Arq. Zulay Briceño, Urb. Gerardo Puleo

- *Conversatorios* convocados a solicitud de los consejeros sobre temas que ameriten reflexión e intercambio de ideas entre consejeros y otros actores vinculados con el tema.

Fecha	Tema	Ponentes
Agosto-2016	Situación planteada con la ocupación del Cono de Seguridad del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara de Barquisimeto	Arq. Wilmer González, Arq. Ángel García y Abg. Emilio Urbina (Consejeros)
Diciembre-2016	Consideraciones sobre la vigencia del Plan de Desarrollo Urbano Local para Barquisimeto	Arq. Ángel García y Arq. Wilmer González (Consejeros)
Febrero-2017	Balace político en Venezuela: perspectivas 2017	Hist. Reinaldo Rojas, Com. Soc. Andrés Cañizalez, Polit. Piero Trepiccione (Consejeros)

### **Declaraciones: el CCCB fija posición ante temas de trascendencia**

Como productos de los debates y reflexiones planteados en esas y otras actividades similares, el CCCB ha generado a la fecha una serie de declaratorias y pronunciamientos sobre temas trascendentales para la ciudad y el país, que una vez suscritos por los consejeros que así lo manifestaron fueron entregados a las organizaciones aludidas y/o circulados en los medios de comunicación social.

### *Declaratorias del CCCB*

- Declaratoria N° 01-2016 “Sobre la privatización de los espacios públicos de la ciudad de Barquisimeto y la dignificación de la economía informal”. 17 de junio 2016.
- Declaratoria N° 02-2016 que se hace en “Reconocimiento a los aportes de Cecosesola al bienestar de la población”. 17 de junio 2016.
- Declaratoria N° 03-2016 que se hace “En defensa al valle del río Turbio y la inmediata paralización de la explotación mineral de su cuenca”. 17 de junio 2016.
- Declaratoria N° 03-2016 que se hace en apoyo a la “Unidad de Extramuros de la ciudad de Barquisimeto de la Universidad Central de Venezuela”. 17 de junio 2016.

### *Pronunciamientos del CCCB*

- “El Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto ante la situación planteada con la ocupación del Cono de Seguridad del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara de Barquisimeto”. 19 de agosto 2016.
- “El Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto ante el deterioro institucional que vive el Estado y la República”. 14 de abril 2017.
- “El Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto ante la detención arbitraria y violatoria del estado de derecho del Alcalde de Barquisimeto Alfredo Ramos”. 30 de julio 2017.

### **Alianzas: el CCCB participa en proyectos**

En el mes de julio de 2016, el proyecto Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local (Prolocal), en ejecución en el municipio Iribarren por convenio entre la alcaldía y la UCAB, con el auspicio de la Unión Europea y la Fundación Konrad Adenauer, fue presentado al CCCB con una propuesta experimental orientada a impulsar el desarrollo local sostenible con participación ciudadana, a partir de estrategias basadas en la gestión de innovación.

La referida propuesta, que en otros municipios buscaba congrega a actores locales clave con quienes crear las bases para propiciar una cultura para la innovación pública, encontró en el CCCB una plataforma ya creada que facilitó el trabajo en la ciudad de Barquisimeto. Por su parte, el Consejo Consultivo consideró adecuada su participación, por cuanto los objetivos del proyecto están alineados con el enfoque de ciudadanía y sostenibilidad que el CCCB se había planteado.

En el mes de agosto se realizó un primer taller con funcionarios de la alcaldía y con ciudadanos de la sociedad civil organizada, teniendo por objetivo conjugar sus ambiciones respecto al desarrollo de su ciudad. Estas ambiciones dieron paso a la identificación de cinco ejes estratégicos que fueron definiéndose mejor en el curso de varias semanas de trabajo conjunto entre los grupos de trabajo de la alcaldía y del CCCB.

Entretanto, miembros del CCCB y la alcaldía comenzaron a recibir formación y acompañamiento para la gestión de procesos de innovación, que posteriormente fueron aplicados bajo orientación de Prolocal en un “Laboratorio Ciudadano” de innovación pública en el que, con la participación de muchos otros ciudadanos que hacen vida en diversos sectores de la actividad social y económica de la ciudad, se generaron, debatieron y validaron ideas que coadyuvan a los objetivos propuestos en cada eje estratégico.

A partir del laboratorio ejecutado en el mes de noviembre de 2016, fue notable un mayor acercamiento entre el CCCB y la gestión pública local, llegando a constituirse grupos de trabajo, bajo una coordinación conjunta de la Dirección Ejecutiva del CCCB y de la Dirección de la Oficina de Estadísticas y Cooperación Internacional, para la formulación de un plan de acción. Este plan de acción fue presentado a la Dirección General de la alcaldía de Iribarren bajo el título de “Barquisimeto Innova”.

Desde el mes de junio de 2017, Prolocal comenzó a fortalecer las habilidades de actores del CCCB para la comunicación estratégica y el logro de alianzas y compromisos con diversas instituciones de la ciudad para la ejecución del plan, así como para la gestión eficiente y efectiva de la ejecución del mismo.

### *Vinculación del CCCB con organismos municipales*

Con atención a las competencias de cada poder municipal, el CCCB ha estado vinculado con otros organismos municipales:

- Con la *Autoridad Metropolitana de Transporte y Tránsito* (AMTT), desde donde en el 2016 se realizó al CCCB una solicitud de opinión sobre un proceso de nomenclatura histórica de una parroquia de Iribarren. De igual modo, en marzo de 2017 se realizó una reunión de miembros del CCCB, la AMTT y la Policía Municipal de Iribarren, para abordar la problemática de movilidad y tránsito en la ciudad de Barquisimeto. Producto de esa reunión se concretaron apoyos de parte del CCCB a la solución de los problemas planteados.
- El *Consejo Local de Planificación Pública* (CLPP). Comprendiendo la importancia de establecer vinculación con el poder planificador municipal, el CCCB solicitó ser recibido en sesión del CLPP, solicitud que fue acogida en junio de 2017. En esta sesión se les presentó una descripción del Consejo Consultivo y sus objetivos estratégicos; de igual modo se destacó la importancia de aunar esfuerzos para el logro de objetivos comunes en beneficio del municipio. A continuación, uno de los miembros del CLPP propuso que se estableciera una alianza estratégica entre el Consejo Consultivo y el Consejo Local de Planificación Pública, a la que por iniciativa del ciudadano alcalde Alfredo Ramos también fueron incorporados los gobiernos parroquiales del municipio. La propuesta fue aprobada por unanimidad.

## RESULTADOS: RUTA DEL TEJIDO CIUDADANO DEL CONSEJO DE LA CIUDAD

### **Análisis de los resultados**

Se ha dado cumplimiento a los postulados, premisas y propósitos del CCCB a través de las actividades descritas en la sección anterior:

- Conferencia anual (2016 y 2017)
- Plenarias (ordinarias y extraordinaria)
- Cátedra Libre Barquisimeto 2052
- Conversatorios
- Auspicio, participación y promoción de diversas actividades de reflexión sociopolítica, cultural, económica, urbana y de apoyo al emprendimiento dentro de un ecosistema colaborativo de innovación.

En los 20 meses de funcionamiento del CCCB, desde marzo de 2016 hasta octubre de 2017 se han contabilizado al menos 6.000 de horas de voluntariado en consultoría y asistencia a actividades por parte de consejeros, a las que debería agregarse las horas de voluntariado de valiosos aliados que han apoyado esta iniciativa. Estas actividades se han realizado en un entorno de alta conflictividad regional y nacional y con muy pocos recursos financieros. El CCCB se ha percibido como un activo que debe preservarse por encima de la actual coyuntura política y existe la disposición para hacerlo. No obstante, se hace perentoria la definición y creación de una figura jurídica, ya facultada en sus estatutos, que garantice la sostenibilidad financiera del CCCB y posibilite la ejecución de sus actividades, planes y proyectos.

Por todo ello se destacan como logros el haber sido capaz de:

- Conformar un espacio de encuentro e intercambio fructífero entre integrantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, lo que ha permitido compartir experiencias y visiones, que se han expresado en declaraciones y pronunciamientos públicos de gran pertinencia.
- Establecer una relación armónica y corresponsable, en el ámbito de sus competencias, con poderes municipales de Iribarren: el ejecutivo (representado por la alcaldía) y el planificador (representado por el CLPP).
- Trascender la grave situación planteada con la destitución y detención del alcalde por su composición plural y su nivel de vinculación con distintas expresiones de la sociedad civil barquisimetana.
- Superar carencia de recursos y de respaldo institucional oficial para responder a los compromisos asumidos mediante aportes provenientes de la sociedad civil, evidenciando un apropiado grado de inserción social.
- En la celebración del 1<sup>er</sup> aniversario del CCCB se anunció la futura convocatoria del Gran Acuerdo por la Ciudad, como requisito de convivencia y desarrollo municipal.

### **Algunos factores de éxito**

En este balance del período inicial del CCCB, existen elementos que han hecho posible los logros alcanzados. Entre ellos destacan:

- *Voluntad política*: receptividad de la autoridad municipal a la propuesta surgida desde la ciudadanía de crear una instancia de participación para asumir la corresponsabilidad en la mejoría de la vida local.
- *Claridad estratégica en la selección del mecanismo de participación diseñado*: identificación de iniciativas ciudadanas similares existentes en otras ciudades del mundo, utilizadas como referentes para la creación de una instancia inédita en Venezuela.
- *Definición acertada del perfil del consejero a convocar*: claridad en la selección de cualidades que debe poseer el aspirante a formar parte del CCCB, donde destaca su condición de ciudadano, y exclusión de cualquier desempeño de funciones de gobierno.
- *Liderazgo inspirador y receptividad ciudadana*: legitimidad de los convocantes y confianza en el llamado, capacidad de convocatoria, propuesta atractiva, apertura a la participación y a la innovación.
- *Dedicación, compromiso del equipo directivo*: entrega al trabajo, constancia en la conducción del proceso, dimensión de propósito, generosidad de tiempo, honestidad y transparencia en su labor.
- *Capital relacional de los miembros del CCCB*: vinculaciones efectivas con los diversos sectores de la sociedad local y disposición a ponerlas al servicio de un interés común en beneficio de la colectividad.
- *Alianzas virtuosas con organizaciones y líderes de la sociedad civil organizada de la ciudad*: capacidad para unirse con instituciones claves en la dinámica urbana tales como universidades, empresas, medios de comunicación y gremios.
- *Vocación de asociatividad larense*: Factor C de los barquisimetanos reflejado en cooperación en el trabajo, convicción en objetivos colectivos, uso compartido de conocimientos, planificación y decisiones colectivas, pertenencia voluntaria, equitativa distribución de las tareas.
- *Hospitalidad creadora de la ciudad*: secreto de su fortaleza de cautivar al visitante para que ame la ciudad, para convertir al “barquisimeti-do”... en “barquisicomprometido”.
- *Visión de ciudad región*: Barquisimeto “Tierra de Encuentros”, “Encrucijada de Caminos”. Una historia de fondo con las fuerzas de la tradición y una visión de destino compartido donde inspirar una nueva ética de la acción humana.
- *Mirada puesta desde lo local en lo global en contacto con cooperación técnica internacional y nacional*: apertura a los talentos y recursos de

otras latitudes para aprovechar, potenciar y afianzar las potencialidades y oportunidades locales.

- *Relación activa con la academia y de vinculación con expertos, especialistas y asesores:* énfasis en el estudio, investigación, documentación y acción para atender los desafíos del desarrollo económico-social de la ciudad en su dimensión de factor de influencia en la región en clara interdependencia con su entorno.

Estos factores que han contribuido en forma significativa a atender los retos de una etapa fundacional deberán potenciarse y enriquecerse en este próximo año, con especial prioridad a la atención de estrategias de *cohesión social*, a la defensa de la vida y de los derechos fundamentales de su gente, a la formación de un ciudadano responsable, éticamente formado y claramente comprometido con el destino de su ciudad y a la conservación de un ambiente en armonía planetaria. Así se hilvanarán pensamiento y acción, trama y urdimbre con que se teje la barquisimetaneidad.

La convicción de que LA CIUDAD SOMOS TODOS obliga a fortalecer esta instancia de corresponsabilidad ciudadana que apenas comienza a dar sus frutos y que aspira a alcanzar una larga vida de logros prometidos a los barquisimetanos que celebren en un glorioso 2052 los 500 años de la ciudad más hermosa para vivir.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Guía metodológica. Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles*. BID. Washington D.C.

Comité Promotor del Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto (2016). *Informe de Gestión 08 de octubre de 2015 al 08 de febrero de 2016*. Barquisimeto.

Rojas, Reinado (2015). “Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto: ideas para su conformación”. Barquisimeto.

### **Instrumentos legales**

Decreto N° 22-2016, mediante el cual se crea el Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto. *Gaceta Municipal* N° 4314 Extraordinaria, 12 de febrero de 2016.

Decreto N° 18-2017, mediante el que se definen los tipos de integrantes del Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto y se le faculta para promover el apoyo de organizaciones ciudadanas. *Gaceta Municipal* N° 4384 Extraordinaria, 10 de febrero de 2017.

**PARTE III**  
**GESTIÓN DEL ASEO URBANO,**  
**EL SERVICIO DE AGUA Y EL AMBIENTE**



# Manejo de residuos y desechos sólidos en el municipio Chacao

Raúl Pulido / María Sánchez / Yunan Serafín  
Luis Valero\*

## INTRODUCCIÓN

La recolección de residuos y desechos sólidos que se generan en los municipios es una de las labores que más demandan tiempo y recursos de parte de los alcaldes y de sus funcionarios, siendo una de las competencias asociadas directamente a su ejercicio de gobierno. En nuestro país la apreciación de la gestión de un alcalde está muy influenciada por la manera como maneja esta área de los servicios públicos municipales. En el caso particular del municipio Chacao se ha puesto énfasis desde hace muchos años en que el servicio de aseo urbano y domiciliario junto con sus áreas conexas sea de la mejor calidad posible, evitando que los residuos y desechos sólidos se acumulen en aceras y áreas públicas, siendo recolectados y convenientemente dispuestos en las zonas destinadas para ello. Asimismo, se ha desarrollado un programa de reciclaje que ya cuenta con más de seis años. Esta política ha logrado mantenerse durante varias administraciones y se pretende que continúe así para el bienestar de los vecinos del municipio.

El sistema de recolección de desechos y residuos sólidos en el municipio está basado en: 1) una empresa que los recolecta y dispone, 2) un sistema de seguimiento y vigilancia de la empresa que ejecuta los trabajos de recolección a través de una inspección constante, 3) un sistema de control de pagos, tarifas y atención a los requerimientos del público, 4) un programa de reciclaje y de educación ciudadana, 5) cumplimiento de las leyes y ordenanzas que regulan el

---

\* Instituto Municipal Ambiente Chacao (IMAC), alcaldía de Chacao.

servicio de aseo urbano, 6) conocimiento de la generación de residuos basado en estudios previos y supervisión constante y 7) una plataforma de medios digitales que informa en tiempo real las diferentes actividades relacionadas con el servicio de recolección de residuos, el reciclaje y actividades educativas.

## CARACTERIZACIÓN DE LOS DESECHOS DE CHACAO

Conocer la cantidad y los tipos de residuos y desechos sólidos de un municipio es el primer paso para su adecuada gestión y manejo. En tal sentido, la alcaldía de Chacao y la Corporación Andina de Fomento (CAF) elaboraron un modelo conceptual definido en el informe *Modelo de gestión sostenible de residuos sólidos urbanos reciclables en el municipio Chacao. Estado Miranda. Julio 2012*. El conocimiento generado en este informe final desarrolló los conceptos mediante los cuales se realiza la gestión de los residuos y desechos sólidos en el municipio. En la figura 1 podemos apreciar que la mayor parte de los residuos producidos en el municipio Chacao tienen origen en la alta actividad comercial que posee la zona. En segundo lugar se encuentra la generación de origen residencial. Esta condición muy particular hace que la recolección en los grandes centros comerciales sea la actividad primordial en la recolección y manejo de residuos en el área de Chacao. Si bien esta realidad de generación de residuos puede variar debido a las condiciones económicas actuales, marca la gestión municipal.

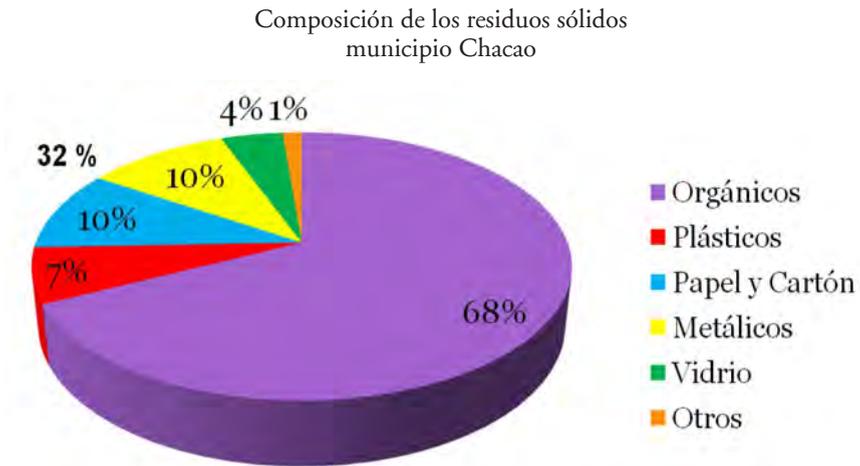
Figura 1  
Caracterización de residuos por tipos de actividad



Fuente: “Caracterización de los residuos sólidos municipio Chacao, estado Miranda”. Facultad de Ingeniería de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

En cuanto a la composición de los residuos generados, se puede ver en la figura 2 que aproximadamente 2/3 son materiales orgánicos. Esto indica que buena parte de los negocios y actividades que los generan son establecimientos de comida y relacionados. Por otra parte, el resto de los residuos en su conjunto constituyen 1/3 de la composición, muchos de esos residuos pueden ser objeto de reciclaje o reúso. La alta proporción de residuos y desechos de origen orgánico implica que la recolección del aseo urbano requiere que sea rápida, en vista de su tendencia natural a descomponerse, generando muchos problemas, entre ellos malos olores, insectos transmisores de enfermedades y lixiviados. Los desechos orgánicos todavía se siguen recolectando en forma tradicional y se llevan al relleno sanitario de La Bonanza. Desarrollar un sistema de recolección de residuos orgánicos y su reutilización en el municipio Chacao va a requerir muchos esfuerzos por varias razones, entre las cuales están la falta de adecuada segregación en la fuente y la escasez de espacios del municipio para realizar compostaje y tratamiento posterior, así como la utilización como abono orgánico en las zonas verdes y parques ubicados dentro del municipio Chacao.

Figura 2  
 Tipo de residuos y desechos sólidos generados en el municipio Chacao



Fuente: “Caracterización de los residuos sólidos municipio Chacao, estado Miranda”. Facultad de Ingeniería de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

El estudio “Caracterización de los residuos sólidos, municipio Chacao, estado Miranda” (Facultad de Ingeniería, UCV) realizó además una detallada descripción de cómo y dónde se generan los residuos municipales. Como resultado del estudio del año 2012, de la aplicación de las leyes y ordenanzas que regulan la actividad, y tomando en cuenta las mejores prácticas a nivel nacional e internacional, se llegó a desarrollar lo que se denomina un “modelo de gestión de residuos sólidos aplicable al municipio”.

El Modelo de Gestión de los Residuos Sólidos del municipio Chacao se desarrolla bajo tres principios esenciales:

- *Reducir al mínimo los residuos generados* mediante actuaciones de prevención (reducción y reutilización). Este principio se desarrolla como un factor educativo y de divulgación, lo cual se cumple a través de charlas informativas al público en general y en escuelas, en ocasiones acompañadas con talleres de reuso de materiales en manualidades. Por otra parte, el Instituto Municipal Ambiente Chacao (IMAC) posee una cuenta twitter (@AmbienteChacao) donde diariamente se informa de actividades del instituto, y se ofrecen *tips* sobre reducción, reciclaje y reuso de los residuos y desechos sólidos a nivel municipal.
- *Concienciación y sensibilización*, fomentando la participación activa de los ciudadanos. Aparte de las charlas divulgativas y la plataforma de medios, se insta a los vecinos a participar tanto en las actividades de reciclaje a través de sitios denominados “puntos ecológicos” a lo largo del municipio, como en los operativos que se programan durante todo el año.
- *Considerar el residuo como un recurso*, para lo cual es necesario recuperar los materiales para ser reciclados, con el consiguiente ahorro de energía y materias primas. Para este propósito se requiere construir una trama de reciclaje que permita ir canalizando los materiales reciclables hacia su reuso, considerando todos los aspectos, entre ellos el de mayor importancia es el transporte del material segregado desde los lugares de acopio hasta los lugares donde será procesado por la industria.

## RECOLECCIÓN DE DESECHOS EN EL MUNICIPIO CHACAO

La gestión, recolección y adecuada disposición de los residuos y desechos sólidos generados en el municipio Chacao es responsabilidad del Instituto Municipal Ambiente Chacao (IMAC), adscrito a la alcaldía. Anualmente se selecciona mediante concurso la compañía que prestará los servicios de aseo urbano y domiciliario. En la actualidad (noviembre de 2017) la empresa Servicio de Recolección de Residuos C.A. (SRR) realiza la prestación del servicio público de aseo urbano en el municipio y los lleva al relleno sanitario La Bonanza, ubicado en los Valles del Tuy. El servicio incluye varias actividades entre las que podemos contar la recolección de residuos y desechos sólidos en calles, centros comerciales y domicilios, el barrido de las calles y la recolección de los cestos de basura ubicados en las calles y lugares públicos del municipio. También se realizan operativos especiales de recolección de escombros, enseres domésticos en desuso o dañados y madera de poda y tala de árboles con unidades especiales para tal propósito.

La recolección del aseo en el municipio se realiza principalmente con camiones de 20 m<sup>3</sup> de capacidad (entre 10 y 12 camiones) especializados en recolección de residuos, así como también entre 2 y 3 camiones de menor volumen 3-5 m<sup>3</sup>, estos últimos utilizados en algunas zonas del municipio con calles estrechas. Los camiones de 20 m<sup>3</sup> tienen un recorrido medio dentro del municipio de 126 km por día, a lo cual se suman 180 km de ida y vuelta (306 km/unidad) al relleno sanitario La Bonanza. Este trecho largo para disponer los residuos sólidos municipales genera costos muy altos y un deterioro muy acelerado de las unidades recolectoras, representando el mayor problema operativo para la compañía que presta el servicio y finalmente un problema de costo elevado del servicio del aseo urbano y domiciliario para los vecinos. En condiciones ideales se deberían disponer los residuos recolectados en plantas de transferencia (PT) ubicadas a una distancia máxima de 20 km. En Caracas existen PT, pero no están disponibles para el uso por el municipio Chacao. Esta circunstancia podría evitarse con el acondicionamiento de las actuales PT existentes en Caracas y con el establecimiento de acuerdos de uso de las instalaciones existentes. Sería conveniente explorar la posibilidad de tener una mancomunidad de municipios de la Zona Metropolitana de Caracas para el servicio de aseo urbano y domiciliario.

La recolección de los residuos dentro del municipio se realiza mediante “ruta de recolección” con recorrido fijo, como la que se presenta en la figura 3.

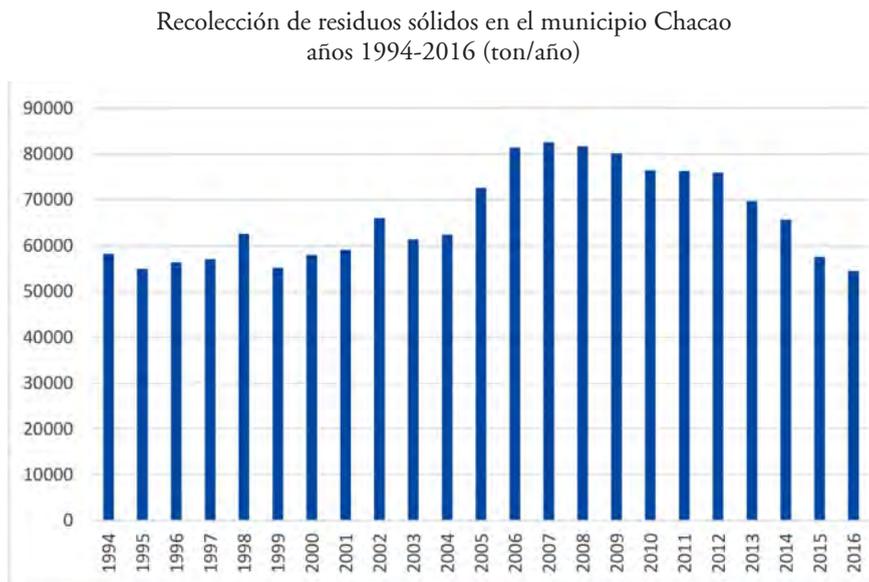
Existen 16 rutas de recolección las cuales pueden ser consultadas en la página web del IMAC (<http://ambiente.chacao.gob.ve/>), donde además se indica la hora a la cual se realizará la recolección.

Figura 3  
Ejemplo de ruta de recolección de residuos sólidos



La figura 4 presenta la recolección anual de residuos sólidos del periodo 1994-2016. Allí se puede apreciar que la tendencia se asemeja al comportamiento económico del país para el periodo. A partir de 2008 se aprecia cómo se ha producido una caída continua de la recolección hasta nuestros días.

Figura 4  
**Recolección de residuos del municipio en el periodo 1994-2016**



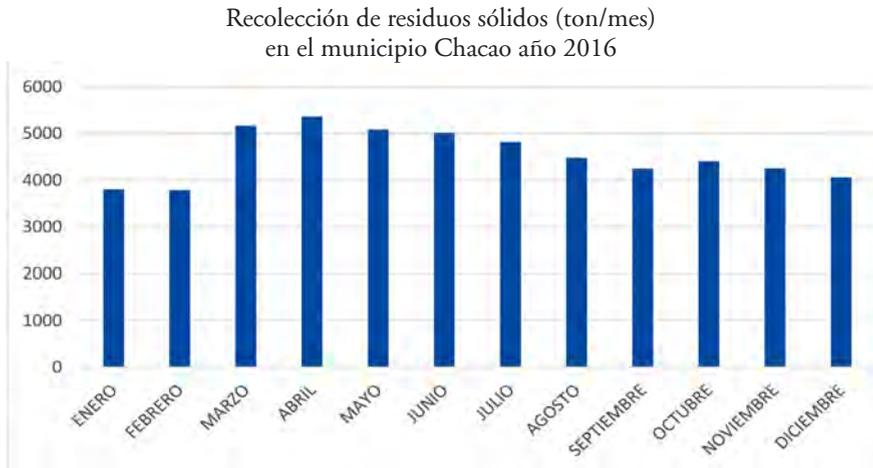
La figura 5 muestra la recolección total mensual durante el año 2016. No presenta tendencia alguna en relación a su variabilidad anual.

El servicio de aseo urbano y domiciliario del municipio Chacao prestado por la compañía SRR está bajo un sistema de evaluación y revisión continua por inspectores ambientales que diariamente salen a la calle a realizar inspecciones de rutina o para atender reclamos de los vecinos. Esta supervisión del servicio permite conocer diariamente la cantidad de residuos que se recogen, cantidad de unidades de recolección y trabajadores que salen a realizar su trabajo diariamente, tomando medidas en caso de contingencias en la prestación del servicio o de revisión de la recolección. El conjunto de acciones da lugar a una estadía muy baja del residuo dispuesto en calles avenidas y centros de disposición, gracias a un sistema de seguimiento y monitoreo en tiempo real que permite evitar que los residuos duren en el lugar de deposición más de 12 horas, y en el 99% de los casos menos de 24 horas.

El equipo de supervisión en el IMAC está conformado por un director, varios coordinadores y 12 inspectores ambientales que prestan el servicio en forma rotativa las 24 horas del día. El mencionado equipo atiende al público

en lo referente a reclamos por el servicio o para la revisión de su tarifa de aseo. Asimismo, coordina con SRR C.A. el cumplimiento de las rutas de recolección, el barrido de las calles y avenidas, así como los operativos especiales, tales como limpieza de aceras con agua a presión, disposición de desechos especiales, cachivaches y escombros.

Figura 5  
Recolección de residuos del municipio durante el año 2016



## RECICLAJE DE RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO CHACAO

El IMAC lleva varios años con un programa de reciclaje llamado Chacao Recicla, el cual consta en la actualidad de 12 “puntos ecológicos” o lugares a los cuales las personas pueden llevar los materiales a ser reciclados. En estas ubicaciones permanentes las personas llevan los materiales previamente segregados y los depositan en el recipiente adecuado. Estos puntos requieren supervisión continua, ya que los contenedores se llenan con facilidad (caso de plásticos) o en ocasiones se depositan materiales sin hacerles limpieza previa, por lo cual pueden generar malos olores o la visita de animales indeseados. Asimismo, hay operativos de recolección especiales que se realizan los primeros sábados de cada mes, en los cuales aparte de Tetra Pak, vidrio, papel, cartón y plástico,

también se pueden reciclar aceite de comer usado, bombillos de todo tipo y pilas en general, chatarra electrónica, CDs, junto con ropa y juguetes usados. La figura 6 muestra un punto ecológico típico y la figura 7 muestra la distribución de los puntos ecológicos, así como los lugares donde se realizan los operativos mensuales y especiales de reciclaje.

Figura 6  
Punto ecológico del programa Chacao Recicla



Por otra parte, con vecinos y comercios asociados al programa se realiza acopio de materiales reciclables a domicilio a solicitud de ellos. El municipio lleva registro y estadísticas mensuales de esta actividad, las cuales son reportadas a la comunidad. La operación del sistema de reciclaje municipal genera una serie de relaciones de trabajo con vecinos de la comunidad, aliados para la recolección y transporte del material reciclable, y aliados para recibir el material a reciclar, reusar y disponer en forma adecuada.

El fin último del Programa Chacao Recicla es generar conciencia ecológica, pero con la responsabilidad de que lo que se nos confíe termine siendo efectivamente reciclado, reusado o dispuesto en forma conveniente y temporalmente adecuada. El programa de reciclaje Chacao Recicla requiere supervisión continua por parte del IMAC en cuanto a cómo se realizan las recolecciones de los puntos por parte de los asociados que se encargan del transporte, que

las recolecciones sean llevadas a los asociados que utilizan los residuos como materia prima, y que además se pesen los residuos, ya que llevar la estadísticas de reciclaje es de vital importancia para el IMAC. En la tabla 1 se reflejan los diferentes materiales reciclados en Chacao.

Figura 7  
Puntos ecológicos de Chacao Recicla

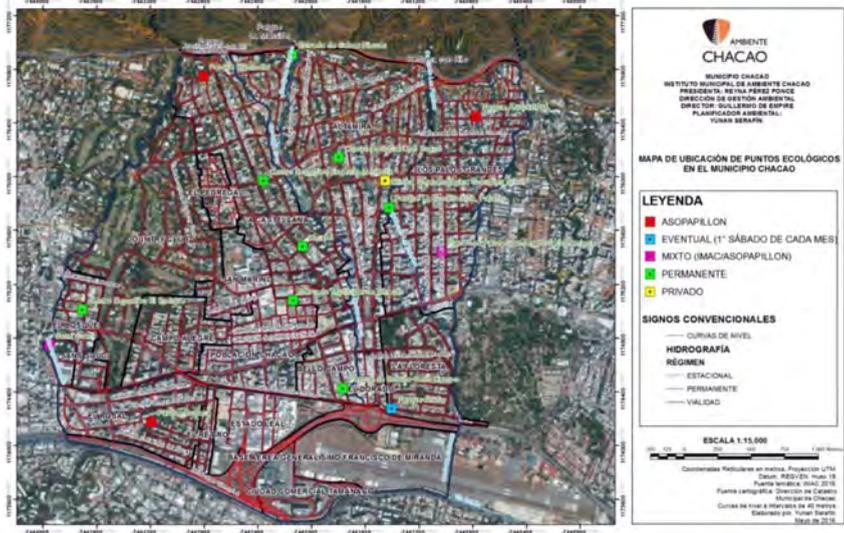


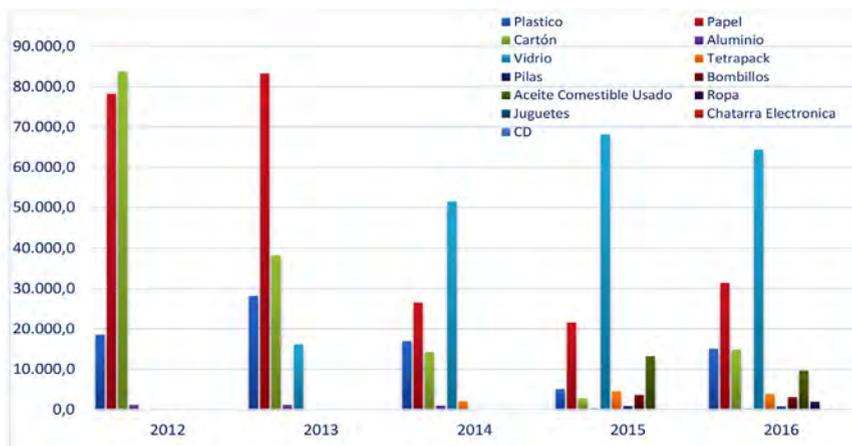
Tabla 1  
**Síntesis del Programa Chacao Recicla 2017. Materiales reciclados, compañías y organizaciones asociadas, y destino final del material reciclado**

Tipo de material reciclado/reusado	Compañía / organización con la cual se canaliza reciclaje y/o reúso	Detalle del reciclaje o reúso con su uso final
Vidrio	Multirrecicla/Vidrios Venezuela	Segregación por color, triturado, molienda y fundición para elaborar de botellas de vidrio.
Plástico	Multirrecicla/Ecoplast	Molienda, lavado y peletizado. Se elaboran láminas de polietileno, poliestireno, polipropileno y contenedores de plásticos.
Papel	Recuperadora Salais, Multirrecicla/Cacique, Repaveca, Smurfit	Molienda, separación de las fibras del papel, cribado y centrifugado. Se obtiene papel reciclado.
Cartón	Recuperadora Salais, Multirrecicla/Cacique, Repaveca, Smurfit	Molienda, tamizado, centrifugado. Se producen cajas y empaques de cartón reciclado.
Aluminio	Multirrecicla	Reciclado de aluminio para reúso.
Tetra Pak	Multirrecicla/Exactomat	Separación en sus partes. Se separa el papel para reúso; plástico y aluminio se reutilizan combinados para hacer láminas de polialuminio que pueden ser utilizadas de la forma requerida, se han utilizado láminas para techos de escuelas y fundaciones como "retorno social".
Pilas	Vitaambiente C.A.	Disposición temporal controlada, en espera de una solución de reúso o dispersión final conveniente.
Bombillos fluorescentes	Vitaambiente C.A.	Separación en sus partes; recuperación del mercurio gaseoso (Hg) bajo condiciones controladas, disposición del vidrio como aglomerado con cemento, y metales como chatarra tecnológica.
Chatarra tecnológica	Vitaambiente C.A.	Disposición temporal controlada, en espera de una solución de reúso o disposición final conveniente.
Ropa usada	Fundación UMA, Programa Techo, Fundana, Raziell	Reciclaje de ropa con retorno social, se reutilizan en casas hogares.
Aceite comestible usado	GP Renderin, EcoOleos, EcoChemical	Uso artesanal para la fabricación de jabones, utilizado en fabricación de alimentos para animales y como biodiesel.
CD	IMAC-Chacao	Reutilización en talleres de manualidades que promueven las 3Rs.
Juguetes	IMAC-Chacao	Reciclaje de juguetes como retorno social, se reutilizan en casas hogares.

Como puede verse en la tabla 1, hay muchos materiales reciclables, algunos con reutilización parcial o total, otros con disposición temporal y con reúso. En el caso del vidrio, la separación se realiza por color en fábrica y su reciclaje es completo, convirtiéndose de nuevo en botellas y productos de vidrio. En otros casos, como los envases de Tetra Pak, su reciclaje implica una reutilización del papel, y el combinado de plástico y aluminio se reutiliza como agregado que se puede moldear a voluntad en diferentes formas. El reciclaje de pilas en nuestro país solo implica, por ahora, la disposición temporal en depósitos controlados, hasta que se logre una solución adecuada y conveniente. Finalmente, algunos materiales como ropa y juguetes en buen estado son canalizados a través de la alcaldía del municipio Chacao y de organizaciones hacia el “retorno social” del reciclaje. Estas organizaciones, mencionadas en la tabla 1, utilizan esos materiales en casas hogar para niños y adultos bajo condiciones especiales. Asimismo ocurre con las láminas para techos producto del reciclaje de Tetra Pak; estas láminas se utilizan en escuelas y organizaciones de ayuda social dentro y fuera del municipio.

El reporte de las cantidades de materiales reciclados es muy importante para el programa Chacao Recicla. En la figura 8 se muestran las cantidades recicladas por rubro en el programa durante el periodo 2012-2016. Antes de realizar el análisis del gráfico, es necesario informar que las estadísticas presentadas aquí solo reportan el reciclaje que se maneja por el IMAC, las organizaciones e industrias que pertenecen al Programa Chacao Recicla. Por fuera quedan el reciclaje informal y el reciclaje independiente que pueden hacer ciertos entes e instituciones. En el caso del reciclaje informal, son personas que por cuenta propia realizan reciclaje y no reportan. El reciclaje independiente es uno de los retos que tiene el programa, ya que sería muy importante para el programa que fuera reportado. La dinámica de la figura 8 implica cambios significativos tanto en tipos como cantidad de materiales a reciclar durante el periodo estudiado. Se ha pasado de reciclar 4 tipos de materiales en 2012, a 13 tipos de materiales en 2016. En cuanto a las cantidades relativas de los materiales reciclados a lo largo de los años, se nota una baja considerable en la cantidad de papel y cartón.

Figura 8  
 Gráfico de residuos recolectados (kg) en el programa Chacao Recicla  
 en el período 2012-2016



Consideramos que esta baja en la recolección medida tiene mucho que ver con el incremento del reciclaje informal e independiente de papel y cartón debido a su buen precio en el mercado. Eso coincide con las estadísticas muy bajas de reciclaje reportado en el programa de aluminio, el cual, al tener un valor relativamente alto en el mercado, es reciclado de forma informal e independiente de forma muy selectiva. Si bien esto indica que el reciclaje es rentable para ciertas personas e instituciones, no es conveniente desconocer su tamaño relativo, ya que no refleja la realidad del reciclaje como actividad productiva. Por otra parte, a partir de 2013 la cantidad de vidrio reciclado y la variedad de materiales reciclables se incrementó, y se incluyó el retorno social del programa de reciclaje producto de la ampliación del mismo. Pensamos que el aumento de tipos de reciclaje se debe a la promoción de los puntos ecológicos y las jornadas especiales de reciclaje; por ejemplo, por motivos de peso, volumen y transporte, el reciclaje del vidrio no es muy rentable a menos que esté concentrado en puntos de recolección.

Es de notar la inclusión de la recolección de pilas y baterías de todo tipo, bombillos fluorescentes y chatarra electrónica. Estos contienen elementos químicos pesados y con alto poder contaminante, por lo que su remoción de los residuos normales evita la contaminación de las aguas y zonas de disposición final.

Dentro del Programa Chacao Recicla se incluyen también aspectos educativos con relación al reciclaje. Por una parte, se distribuyen gratuitamente a la población bolsas reusables, lo cual ha tenido una buena acogida entre los vecinos. La bolsa reusable tiene en su exterior mensajes alusivos al reciclaje y ha sido posible gracias a acuerdos establecidos con organizaciones ambientales. También se realizan charlas que promocionan el reciclaje en escuelas y otros entes municipales, acompañadas de talleres de manualidades donde se utilizan de manera creativa papel, cartón, vidrio, plástico y CDs en la confección de adornos y se transforman en cosas útiles. Con botellas plásticas se han realizado semilleros para huertos urbanos y árboles y hasta palitas para la recolección de excretas de animales domésticos.

El soporte de redes sociales ha sido determinante en el desarrollo del Programa Chacao Recicla, ya que permite informar sobre la ubicación de los puntos ecológicos, sobre las jornadas especiales de reciclaje, y difundir conocimiento relevante tanto para el reciclaje, como para la disminución de la producción de residuos y desechos, ya sea en hogares o establecimientos comerciales.

La intención del Programa Chacao Recicla es crecer en áreas en las que consideramos importante incursionar. Una de las más importantes es la del desarrollo de esquemas de reciclaje de residuos y desechos orgánicos. Hemos tenido algunas experiencias en la producción de material de madera troceada en tamaño pequeño (chips), producto de la tala de árboles caídos o que generen riesgos, ya que estos residuos pueden ser utilizados en el ornato público de nuestros parques. La hojarasca es un material idóneo para realizar compostaje, pero su gran volumen y la falta de áreas apropiadas para realizar el compost ha frenado su desarrollo. A todo nivel el Programa Chacao Recicla ha enfrentado problemas, ya que tanto el transporte de los materiales como su almacenamiento temporal han sido muy difíciles de conseguir. Se han llevado a cabo pilotos de recolección de desechos orgánicos en el Mercado de Chacao y otras zonas del municipio, pero limitaciones de equipo y técnicas han impedido su desarrollo. En el sector de reciclaje en talleres mecánicos en el municipio se han realizado reuniones, pero lo pesado y el costoso del almacenaje de estos desechos no han permitido un desarrollo mayor.

## CONCLUSIONES

- El modelo conceptual desarrollado en el informe *Modelo de gestión sostenible de residuos sólidos urbanos reciclables en el municipio Chacao*.

*Estado Miranda. Julio 2012*, desarrollado en conjunto con la CAF, ha servido de instrumento rector para el manejo y reciclaje de los residuos y desechos sólidos del municipio Chacao.

- La gestión del servicio de aseo urbano y domiciliario se mantiene gracias a la inversión continua en el servicio y a la supervisión constante del mismo.
- La falta disponibilidad de plantas de transferencia para el uso del municipio Chacao y su empresa de servicio afectan fuertemente el servicio, ya que deteriora las unidades y encarece el servicio prestado a la ciudadanía.
- El Programa Chacao Recicla se ha mantenido funcionando y creciendo a pesar de los problemas financieros y logísticos producto de la situación país, que limita nuevos proyectos e inversiones.
- La inclusión de aliados estratégicos, como comercios, instituciones, embajadas e industrias, ha logrado mejorar la difusión del reciclaje, incrementando mucho la segregación en la fuente.
- El crecimiento del programa de reciclaje municipal ha mejorado mucho como producto de la educación, información y constante divulgación de los programas que lleva a cabo la alcaldía del municipio a través del IMAC.
- La inclusión en el reciclaje de materiales domésticos comunes tales como pilas, baterías, bombillos fluorescentes y chatarra electrónica ha sido muy conveniente, ya que evita la contaminación proveniente de estos.
- La introducción del concepto de “retorno social” del reciclaje ha permitido ayudar a canalizar hacia personas, grupos sociales e instituciones recursos que de otro modo se perderían.
- Existen oportunidades de crecimiento y avance en el sistema de aseo urbano y domiciliario y en el Programa Chacao Recicla; sin embargo, dependen del incremento de los recursos financieros para mejoras de plantas físicas, compra de nuevas unidades de recolección y transporte, y, por sobre todo, capacitación y mejoras para el personal que recolecta.

## RECOMENDACIONES

Es absolutamente imprescindible el establecimiento de una mancomunidad de municipios del Área Metropolitana de Caracas en relación con el

manejo integral de residuos y desechos sólidos; una mancomunidad que llegue a acuerdos que permitan realizar el trabajo de recolección, transporte y disposición de una manera adecuada y eficiente. En relación con la infraestructura requerida para mantener la calidad actual del servicio de aseo urbano y domiciliario, deben ser tomados en cuenta los siguientes aspectos:

1. plantas de acopio y transferencia,
2. sistema de transporte de residuos y desechos a su lugar de disposición final, y
3. desarrollo de un proyecto de relleno sanitario moderno y eficiente que permita reemplazar o adecuar el actual relleno sanitario de La Bonanza.

De igual manera una mejora en el reciclaje a nivel de la Región Capital mejoraría el Programa Chacao Recicla, ya que permitiría economías de escalas que por ahora son difíciles de asumir por el municipio Chacao, y el IMAC como ejecutor de la política de residuos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corporación Andina de Fomento (CAF) y Municipio Chacao (2012). *Modelo de gestión sostenible de residuos sólidos urbanos reciclables en el municipio Chacao. Estado Miranda. Julio 2012*. CAF/Municipio Chacao. Caracas.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012). *Generación y manejo de residuos y desechos sólidos en Venezuela 2011-2012*. Boletín nro. 3, marzo. INE

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013). *Indicadores ambientales 2013*. INE.

# Servicio de aseo urbano y domiciliario en el municipio Iribarren del estado Lara

Augusto Bastidas\*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es mostrar cómo en un período de tiempo relativamente corto fue posible mejorar la gestión del servicio de aseo urbano y domiciliario en el municipio Iribarren. Esta mejora estuvo basada en el compromiso del alcalde del municipio, Alfredo Ramos, y su cuerpo gerencial, con la labor de incorporar conocimientos y ejecutar planes, programas, actividades y acciones orientadas a mejorar la calidad del aseo urbano y domiciliario en la ciudad de Barquisimeto.

El documento consta de cuatro partes. En la primera se hace una pequeña descripción de la localización político-territorial del municipio Iribarren y de las condiciones operativas del servicio de aseo urbano y domiciliario al momento de iniciar la gestión; en el segundo punto se señalan las bases o aspectos resaltantes sobre los que el Instituto Municipal de Aseo Urbano de Barquisimeto, Imaubar, estableció las líneas de acción; en el tercer punto se describen los aspectos positivos resaltantes del proceso de mejoramiento, y en el cuarto punto se señalan los resultados en las áreas operativas, administrativas, jurídicas y educativas, generados entre enero del 2014 y julio del 2017. Al final del documento se inserta una conclusión general de la experiencia.

---

\* Gerente de Planificación de Imaubar 2014-2017.

## EL ASEO URBANO Y DOMICILIARIO EN EL MUNICIPIO IRIBARREN EN ENERO DEL 2014

### **Localización político-territorial del municipio Iribarren**

El municipio Iribarren, capital Barquisimeto, se localiza en el centro-oriente del estado Lara y limita con el municipio Urdaneta por el norte, el municipio Andrés Eloy Blanco y el estado Portuguesa por el sur, los municipios Crespo, Palavecino, Simón Planas y el estado Yaracuy por el este y los municipios Jiménez y Torres por el oeste (v. mapa en anexo 1).

El municipio está conformado por diez parroquias, siete ubicadas parcialmente en el área urbana de Barquisimeto (v. plano de Barquisimeto en anexo 2), identificadas como Concepción, Catedral, El Cují, Juan de Villegas, Santa Rosa, Tamaca y Unión, y las tres restantes dispersas en el ámbito rural del municipio, estas son: Agüedo Felipe Alvarado, capital Bobare, Buena Vista con su capital homónima y Juárez, capital Río Claro.

### **El servicio al inicio de la gestión**

El Instituto Municipal del Aseo Urbano y Domiciliario de Barquisimeto (Imaubar) es la dependencia municipal que por delegación de la alcaldía de Iribarren, según lo establecido en la respectiva Ordenanza (25-10-2013), es responsable de ejecutar todas las actividades inherentes a la gestión y manejo del aseo urbano y domiciliario en el área urbana de Barquisimeto, definida en el Plan de Desarrollo Urbano Local vigente. Esta área se ha desbordado desde hace tiempo por la presión urbana, asimismo ocurre en algunas áreas suburbanas localizadas especialmente al norte y sur de la ciudad y en las capitales de las parroquias Buena Vista, Agüedo Felipe Alvarado y Juárez.

De acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2011), la población de Barquisimeto sujeta al servicio de aseo urbano para el 2014, excluida la población asentada en las áreas rurales de las siete parroquias urbanas y sumada la establecida en las capitales de las tres parroquias rurales antes referidas, ronda 1.030.000 personas. Si se asume un promedio de generación de desechos por persona de 0,90 kg/día, significaba que se estarían produciendo unas 927 ton/día de desechos que requerían su recolección, transporte y disposición final en el vertedero municipal.

La recolección de esa cantidad de desechos diarios generados fue la responsabilidad que en enero del 2014 asumió Imaubar, bajo las siguientes condiciones operativas:

1. Déficit alarmante de equipos operativos y los disponibles con bajísima eficiencia en la capacidad de carga debido a los años de servicio. Esta situación permitía una recolección diaria inferior al 60% de los desechos generados, afectando principalmente a los usuarios asentados en los bordes urbanos de Barquisimeto y a los residentes de Río Claro, Bobare y Buena Vista.
2. Fuerte endeudamiento del Imaubar con las empresas operadoras contratadas, proveedores de insumos, cooperativas y particulares contratados con camiones volteos y de estaca utilizados en los diarios operativos de limpieza y recolección domiciliaria.
3. Endeudamiento del último trimestre del 2013 sin certificación.
4. La revisión casi inmediata del endeudamiento no certificado a las empresas operadoras generó interminables reuniones con la empresa operadora, opuesta desde el inicio y hasta mediados del 2016 a modificar criterios utilizados en la elaboración de los planes operativos anuales (POA) que afectaban el presupuesto del Imaubar.
5. El servicio se apoyaba en operativos del instituto para la limpieza urbana y de recolección domiciliaria, como alternativa para atender parcialmente las deficiencias de las empresas operadoras. Eran rutinarias y de alto costo.
6. Retrasos importantes en la cancelación de los pasivos laborales contraídos con el personal obrero y empleado, y también en el pago periódico del seguro social obligatorio, Banavi, paro forzoso y fondo de jubilación.
7. La práctica generalizada de aprobarle a las empresas operadoras los POA sin someterlos previamente a una revisión técnica y administrativa exhaustiva permitía aprobar costos generados por bienes como camiones compactadoras y otros vehículos, cada uno con su tripulación, equipos y mobiliario utilizados en el barrido y maquinaria pesada de la empresa operadora del vertedero, que estaban fuera del servicio.
8. El ajuste de las tarifas dos veces en el 2012, aplicando porcentajes muy inferiores a los requerimientos financieros de Imaubar, y la

- congelación de dichos ajustes todo el 2013 redujo de manera sustancial la disponibilidad financiera.
9. La deficiente fiscalización a usuarios del servicio y la limitada recolección imperante, favorecían el surgimiento esporádico de basureros ilegales, descargas de desechos en los bordes y cauces de los drenajes urbanos y el abandono de desechos en las áreas públicas de la ciudad.
  10. Acciones puntuales de asesoría a un reducido grupo de grandes generadores que desarrollaban programas de recuperación y aprovechamiento de residuos eran muestra suficiente del poco interés del cuerpo gerencial saliente del Instituto en el manejo integral de los desechos y residuos sólidos.
  11. La paralización de la recolección gratuita de animales muertos y de los operativos de fumigación favorecía la presencia de cadáveres en las vías públicas y en drenajes urbanos y basureros informales. Ello incidía en el incremento de enfermedades como el dengue en la ciudad.
  12. La limitada cobertura, deficiente contenido y poca planificación en la programación de talleres y cursos cortos de educación ambiental orientados al manejo integral de los desechos sólidos constituía una de las principales limitantes en la ejecución de actividades relacionadas con las 3R: reducción de generación de desechos, reúso y reciclaje.
  13. La desactualización del catastro de usuarios del servicio obligaba al uso de imprecisa información cartográfica en la elaboración de las rutas de recolección, utilizando criterios poco confiables en los ajustes de la tarifas. Así, se dificultaba determinar las necesidades reales de vehículos de carga y se dejaba de facturar por concepto tarifario mensual un número importante de inmuebles con servicio.
  14. La no aplicación de indicadores en el gerenciamiento operativo del servicio le restaba credibilidad a las estadísticas generadas en las diferentes fases del servicio. Dicha situación impedía definir aproximaciones incluso cualitativas de la cobertura del barrido y de la recolección y, desde luego, verificar el porcentaje de logros en la mayoría de las metas establecidas en el POA del 2013.
  15. La alteración de los pesajes de los desechos en el vertedero municipal por descalibración del puente báscula, exponía a Imaubar a ser sancionado por parte de Sencamer<sup>1</sup>. Debido a las deficiencias

---

<sup>1</sup> Servicio Autónomo Nacional de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos.

en el pesaje se recibían permanentemente reclamos de las empresas operadoras.

16. El déficit de maquinaria pesada en la empresa operadora del vertedero obligaba a dejar a la intemperie por largos períodos prácticamente todos los desechos descargados, exponiendo el área a incendios espontáneos por calentamiento de los rayos solares y los provocados por los recuperadores de metales.

## ESTABLECIMIENTO DE PAUTAS PARA EL PROCESO DE MEJORAMIENTO

La metodología utilizada para identificar los puntos críticos del servicio permitió elaborar un conjunto de recomendaciones para el período 2014 y el 2015, entre las que resaltarán las siguientes:

1. Elaborar un diagnóstico general de la operatividad del servicio, con énfasis en el análisis de las rutas de recolección y barrido vigentes, la cantidad, tipo, capacidad y años de servicio de la flota activa de camiones recolectores, la frecuencia de la recolección y el barrido, la operación del vertedero y la supervisión a las tareas bajo la responsabilidad de las empresas operadoras.
2. Implantar en forma progresiva un programa específico para el desarrollo de las 3R antes señaladas, acciones que en su conjunto le permitirían a la alcaldía e Imaubar empezar a transitar con pie firme por la senda del manejo integral de los desechos y residuos sólidos no peligrosos, y a cumplir con algunos de los postulados de la Ley de Gestión Integral de la Basura (2010. Arts. 9 y 27).
3. En correspondencia con la recomendación anterior, implementar rutas de recolección selectiva para los residuos aprovechables segregados en la fuente. Este sería uno de los mecanismos para reducir los costos operativos del vertedero municipal, alargar la vida tanto de los residuos como del vertedero y que Imaubar y los usuarios del servicio empezaran a cumplir con otros postulados de la gestión y manejo integral del aseo urbano y domiciliario (LGIB. Arts. 29, 34 y 43) y de la Ordenanza del Imaubar (2013. Arts. 2 y 45).

4. Impulsar la educación ambiental no formal en el manejo integral de los desechos y residuos con accesibilidad a todos los usuarios del servicio, pues su ejecución bien coordinada y la participación progresiva de todos los involucrados es la principal herramienta para lograr el cambio de actitud de la población respecto a su responsabilidad en el daño ambiental generado por el manejo inadecuado de sus desechos sólidos.
5. Parroquializar la operación del servicio para facilitar actualizaciones periódicas del registro de usuarios y del pesaje de desechos en la fuente.
6. Mayores precisiones en la planificación de la frecuencia de recolección, incrementar la recaudación, ajustar las rutas de recolección y mejorar los controles de supervisión a las empresas operadoras entre otros, serían beneficios para el servicio.
7. Actualizar el *software* instalado en la oficina del vertedero municipal para el control del pesaje y facturación (Sipefac) de los desechos ingresados y de los materiales recuperados extraídos, reduciendo los reclamos de los usuarios e incrementando la capacidad del sistema, con lo cual se lograría mayor confiabilidad en las estadísticas de pesaje.
8. Revisar los contratos de las empresas operadoras para adecuarlos a las necesidades del servicio en cada uno de los ámbitos espaciales asignado a cada empresa y a las disponibilidades reales de vehículos para operar de manera eficiente el servicio, e incluir metodologías para hacer los ajustes de los costos.
9. Identificar a los clientes calificados como grandes generadores de desechos en el sector comercial y ajustar la tarifa con base al pesaje de sus desechos en la fuente. Así sería posible asumir progresivamente la recaudación directa en algunos de estos inmuebles.
10. Mantener una revisión permanente de las tarifas, ajustarlas al comportamiento de los factores que incidan en la prestación del servicio, como la situación económica y distribución espacial de los diferentes grupos de usuarios, la frecuencia de la recolección y su participación en los programas de las 3R, entre otros factores cuantificables.
11. Activar los mecanismos de sanción a las empresas operadoras cuando infrinjan las condiciones de los contratos y/o los POA aprobados por Imaubar, así como sanción a los usuarios infractores de la Ordenanza del Imaubar y demás leyes nacionales que normen el servicio.

12. Actualizar y ampliar el cuerpo normativo local para respaldar la actuación del Instituto en la gestión integral del servicio en especial en la aplicación del programa de las 3R.
13. Evaluar el desempeño del personal del Instituto a objeto de reubicarlo de acuerdo a su perfil, para incrementar su productividad y la del Imaubar en su conjunto; todo en beneficio de la prestación del servicio y de la calidad de vida del barquisimetano.

Posteriormente, a mediados del 2015, el equipo gerencial del Imaubar estableció nuevas pautas para continuar con el proceso, a saber:

1. Analizar las tarifas y los costos del Imaubar, apoyándose en el primer caso en la Ordenanza que norma las competencias del Instituto y en la Ley de Gestión Integral de la Basura, y cuando fuera necesario complementar el análisis con trabajos de campo. Respecto al análisis de la estructura de costos, el estudio debería recomendar métodos no discrecionales y definir fórmulas o procedimientos que permitieran el ajuste automático de los costos.
2. Revisar la deuda y analizar opciones de pago a las empresas operadoras. Ante las dificultades financieras del Imaubar para liquidar de manera inmediata la deuda acumulada a cada una de las empresas operadoras, se acordó la participación de un tercero en la revisión de las deudas y el planteamiento de soluciones viables de pago.
3. Era necesario actualizar el catastro de usuarios disponible y cruzar la base de datos existente con la de otros entes locales, por ejemplo, la de Hidrolara o el del Servicio Municipal de Administración Tributaria (Semat), previéndose la posibilidad de aplicar un sistema GYS que permitiera ampliar la data, actualizar el uso de los inmuebles y que para el seguimiento y control de la facturación y recaudación el Instituto se apoyase en el uso de gráficas.
4. Imaubar buscaría el mecanismo para ampliar la cobertura de cobro directo, especialmente en el área comercial, donde las tarifas son más altas y menor la morosidad de los usuarios. Para transitar en esta dirección el Instituto desarrollaría o adquiriría paquetes aplicables en el área comercial, previendo que su aplicación sea compatible con la prestación eficiente del servicio de recolección.

5. En correspondencia con la acción anterior, el Imaubar debía implementar en forma progresiva un eficiente mecanismo de pago para los usuarios del servicio, donde la tarifa, especialmente de los grandes generadores, se determine por el peso de los desechos registrado en la fuente de su generación.
6. El Imaubar procederá a elaborar y aprobar el Plan Municipal de Gestión Integral de Desechos y Residuos del Municipio una vez que el Ministerio de Eco-socialismo y Aguas (Minea) apruebe el Plan Nacional del mismo tema, pues el Plan Municipal debe estar en concordancia con lo que se establezca en el Plan Nacional, tal como se señala en la LGIB (art. 22).
7. Se analizaría el contrato de concesión, evaluando procedimientos viables para incluirlos en dicho contrato, donde la tarifa asignada al usuario se determine fundamentalmente por el peso de sus desechos, eliminando la discreción en la determinación de los costos de las tareas establecidas por las empresas en los POA sometidos a la consideración del Imaubar.
8. El Imaubar repotenciaría el sistema de pesaje y facturación (Sipefac) instalado en el vertedero municipal, necesario para mejorar el control en la entrada y la salida de desechos y residuos, apoyándose, si es posible, en el registro fotográfico del camión cuando ingresa al puente báscula, y registrar en el ticket de pesaje la ruta de recolección de donde proviene el camión entre otras innovaciones.
9. Imaubar procederá a determinar, mediante estudio confiable estadísticamente, la caracterización de los desechos sólidos en el municipio. Los resultados de este estudio serán la base técnica para planificar y ejecutar cualquier programa, actividad o proyecto relacionado con el manejo integral de los desechos y residuos en la ciudad.
10. Imaubar elaborará y desarrollará un proyecto para construir una Red de Centros de Acopio administrados por las comunidades organizadas interesadas en participar en la recuperación, comercialización y aprovechamiento de materiales, asegurando la participación en el proceso de todos los actores: generadores de los desechos, segregadores, comerciantes de los productos recuperados y elaborados, consumidores de esos productos, productores de compost, educadores formales e informales, y donde el Imaubar funja de asesor y centro de operaciones.

11. Se procedería a un programa de adiestramiento para el recurso humano del Imaubar con alcance a todos los niveles y etapas que en el Instituto se vayan desarrollando respecto a la gestión y manejo integral del servicio.
12. Actualizar constantemente el registro de usuarios a objeto de ejercer un mayor control sobre la facturación y la cobranza e incrementar la recaudación.
13. El Imaubar creará la Gerencia de Comercialización, a través de la cual podrá introducir mejoras tecnológicas y financieras en el sistema tarifario, investigar, actualizar y aplicar criterios socioeconómicos y de generación de desechos de los usuarios, mantener actualizados los análisis comparativos entre los costos operativos del servicio y los ingresos tarifarios mensuales, tramitar y responder de manera eficiente las quejas de los usuarios y llevar registros cartográficos actualizados de la distribución espacial de los inmuebles por tipo de uso, el ingresos de los usuarios y la generación de desechos por parroquias entre otros beneficios.
14. Imaubar procederá a aplicar los procedimientos administrativos y demás mecanismos permitidos legalmente para sancionar a las empresas operadoras cuando infrinjan las condiciones del contrato y/o el POA aprobado por el Imaubar, y a sancionar a los usuarios infractores de la Ordenanza del Imaubar y demás leyes nacionales que normen el servicio, acompañando dichos procedimientos con acciones educativas, informativas, coercitivas, económicas y ambientales.

## ALCANCE Y RESULTADOS DEL PROCESO DE MEJORAMIENTO DEL SERVICIO

Para valorar en su justa dimensión los alcances del proceso de mejoramiento del servicio, es oportuno señalar que el presupuesto del 2014 para el Imaubar fue elaborado y aprobado por la administración saliente bajo la visión tradicional de recoger, transportar y disponer los desechos en el vertedero municipal, dependiendo para ello de una muy deficiente flota de camiones recolectores con una vida útil al límite. Adicionalmente, el entorno político era desfavorable a la gestión, toda vez que el gobierno nacional, el Concejo Municipal, las organizaciones sindicales de la alcaldía y de las empresas operadoras eran mayoritariamente opuestos al

gobierno local que se iniciaba. A ello se agrega que, por tales circunstancias, el presupuesto de los años 2015 y 2016 fue reconducido.

Las nuevas autoridades también se encontraron con la enfermiza práctica estructural en el Imaubar de esconder parcialmente las deficiencias operativas del servicio echando mano de los operativos de barrido y recolección.

Todos estos aspectos limitaron durante el año 2014 y parte del 2015 el desarrollo de estrategias para dar los primeros pasos hacia la modernización del servicio.

A la situación adversa señalada se le sumó el proceso inflacionario, lo que dificultó la recuperación del transporte de recolección fuera de servicio por problemas mecánicos o peor aún, intentar su reposición con nuevas unidades.

En la búsqueda de alternativas para superar las dificultades operativas del servicio, en el Imaubar y la alcaldía se empiezan a plantear escenarios para transitar por caminos alternativos permitidos, y gracias a la aplicación de algunos de ellos a mediados del 2016 los usuarios del servicio dan fe de las mejoras en la prestación del servicio, situación que se mantuvo en progreso hasta julio del 2017.

En esa perspectiva, influyó notablemente el alto compromiso político del alcalde con el proceso gerencial de mejoramiento, así como de diferentes unidades de la alcaldía y del equipo directivo y gerencial de Imaubar. De esta manera fue posible lograr los resultados que se mencionan a continuación.

### **En el área operativa**

- Reducción del ámbito espacial operativo a dos de las empresas responsables de la recolección domiciliaria.
- Ingreso de una empresa con compactadoras nuevas para ofrecer con eficiencia un servicio de recolección en el área asignada.
- Reapertura del servicio gratuito de profilaxia animal.
- Apertura del servicio de fumigación y de la limpieza de drenajes.
- Clausura de la mayoría de los basureros ilegales.
- Reducción sustantiva de operativos para atender contingencias en el barrido y la recolección.
- Mejoras sustanciales en el barrido del casco central de la ciudad, plazas y áreas públicas bajo la administración de la alcaldía.
- Reapertura del barrido mecanizado en algunos sectores del casco urbano de la ciudad.

- Instalación de un centro de acopio en la sede del Imaubar para materiales recuperados.
- Inclusión de un programa de Manejo Integral de los Residuos Sólidos No Peligrosos en el POA del Imaubar en el año 2017.
- Coordinación intra e interinstitucional en la recuperación de plástico durante la procesión de la Divina Pastora.
- Propuesta de un Manual de Indicadores para el gerenciamiento operativo del servicio, a la espera de su aplicación.
- Mejoras sustanciales en el cubrimiento de los desechos dispuestos en el vertedero municipal.
- Implementación experimental de algunas rutas de recolección selectiva.

### **En el área administrativa**

- Mayores y más efectivos controles en el ingreso de desechos y la extracción de materiales recuperados en el vertedero municipal.
- Ajustes progresivos de las tarifas por la contraprestación del servicio de recolección domiciliaria de los desechos.
- Fijación de incentivos tarifarios para usuarios comerciales que cumplieran las obligaciones establecidas en la Ordenanza del Imaubar.
- Revisión detallada de los POA de las empresas operadoras antes de su aprobación.
- Cancelación progresiva de la deuda certificada a las empresas operadoras.
- Actualización de usuarios en las parroquias Cují y Tamaca y en el centro oeste de Barquisimeto.
- Respuestas oportunas a las quejas y reclamos de los usuarios.
- Mayores controles en la administración del almacén, especialmente en la entrada y salida diaria de las bolsas plásticas utilizadas en el barrido.
- Creación de la Gerencia de Planificación y Control de Gestión a mediados del 2014, y la de Control Ambiental en los inicios del 2016.

### **En el área jurídica**

- Apertura de un programa de fiscalización y sanciones a usuarios infractores de sus obligaciones, establecidas en la Ordenanza del Imaubar y en cualquier otra normativa jurídica aplicable.

- Revisión de la Ordenanza del Imaubar a objeto de ajustar las competencias del Instituto al manejo integral de los desechos y residuos sólidos no peligrosos en el municipio Iribarren. Para el momento de este documento se estaba a la espera de una nueva versión para su consideración y aprobación por las autoridades correspondientes.
- Propuesta de una ordenanza de recuperación y aprovechamiento de residuos sólidos no peligrosos, la cual estaba a la espera de su revisión y aprobación por el Concejo Municipal.

### **En el área educativa**

- Celebración de las efemérides ambientales con actividades abiertas a todo tipo de usuario.
- Registro de usuarios y empresarios del reciclaje participantes en actividades conjuntas de recuperación, comercialización y aprovechamiento de materiales aprovechables.
- Ampliación de convenios institucionales para asesorar a grandes generadores de desechos que implementaban programas en el desarrollo de las 3R.

## **CONCLUSIÓN GENERAL**

Al término abrupto de la gestión de alcalde Ramos y de las autoridades de Imaubar, quedaron en funcionamiento y diseñados los programas, actividades y acciones en áreas como la capacitación del recurso humano, la caracterización de los desechos, la aplicación de indicadores para el gerenciamiento del servicio, la creación de la gerencia de comercialización, la asignación de recursos para aplicar mejores controles en la determinación y actualización de los costos y acciones para continuar con la aplicación de las 3R como base fundamental en la gestión integral de los desechos y residuos sólidos no peligrosos.

Esperaríamos que los mismos no fuesen paralizados, para el beneficio de los habitantes de Barquisimeto.

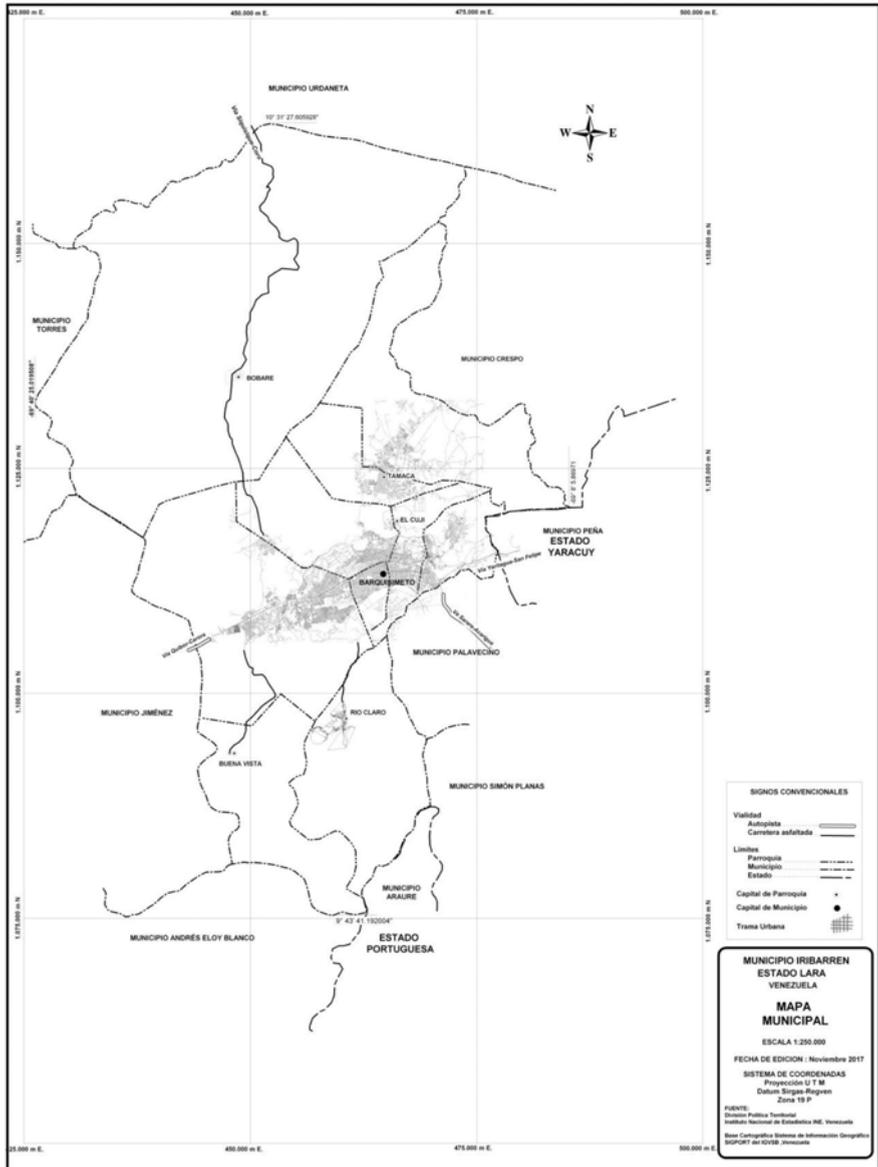
## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arón López, L. (s/f). “Informe N° 1”. Imaubar. Barquisimeto.
- Bausson, N. (2014). “Municipio Iribarren del estado Lara. Servicios públicos de agua, saneamiento y desechos sólidos”. Informe Técnico.
- Imaubar (2016). “Plan Operativo Anual año 2017”. Barquisimeto.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2011). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. INE.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (s/f). Distribución poblacional por sexo, según municipio y parroquia, Lara Censo 2011. No publicado. Barquisimeto.

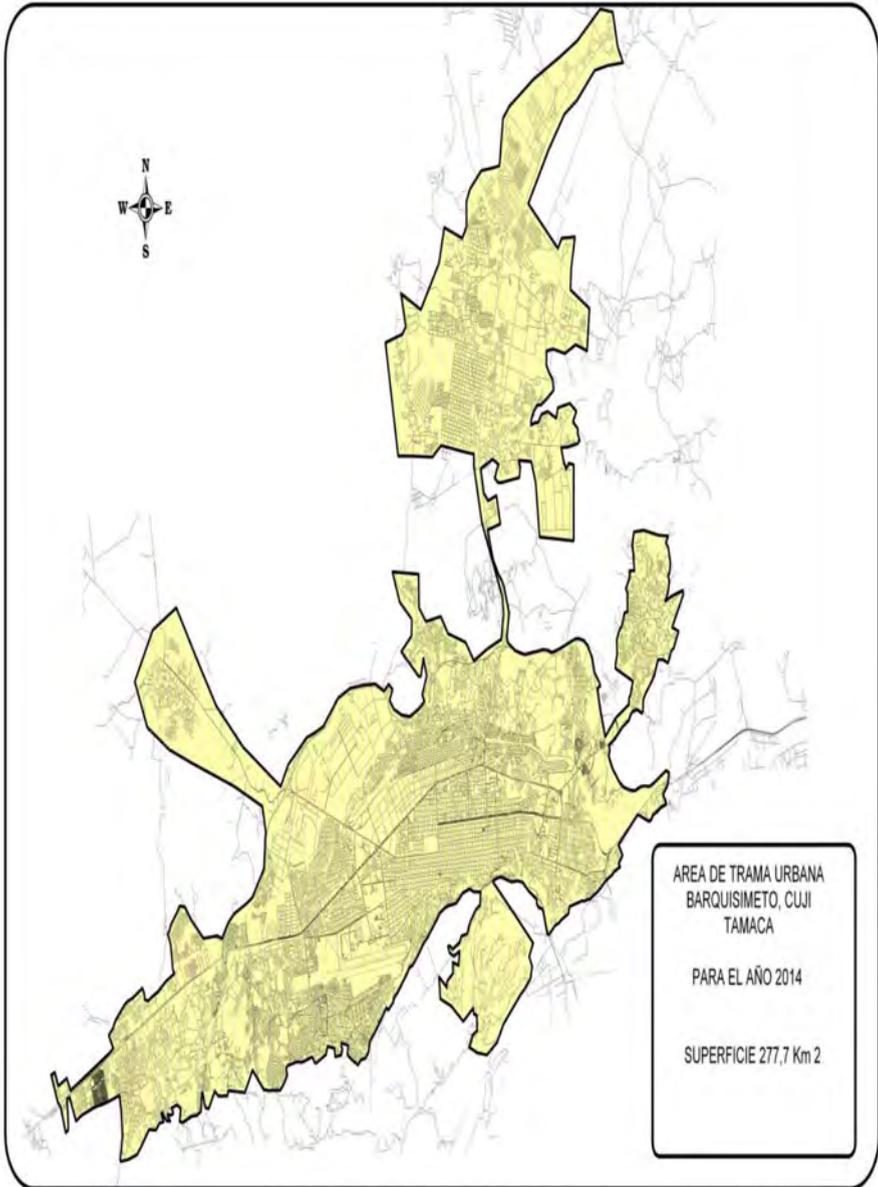
### **Instrumentos legales**

- Ley de Gestión Integral de la Basura. (2010). *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extraordinario, 30 de diciembre de 2010.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2010). *Gaceta Oficial* N° 6.015, 28 de diciembre de 2010.
- Normas para el manejo de los desechos sólidos de origen doméstico, comercial, industrial, o de cualquier otra naturaleza que no sean peligrosos. *Gaceta Oficial* N° 4.418 Extraordinario, Decreto N° 2.216., 23 de abril de 1992.
- Ordenanza de Reforma de la Ordenanza sobre el Instituto Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario. *Gaceta Municipal*, N° 4.100 Extraordinario, 25 de octubre de 2013.

### Anexo 1 Mapa municipal del estado Lara



Anexo 2  
Mapa urbano de Barquisimeto





# Recolección de desechos sólidos en el municipio Baruta, estado Miranda

Simón Tenorio / Alba Rodríguez\*

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la Constitución, las políticas nacionales y la legislación en materia ambiental son competencia del Estado nacional (Constitución de la República Bolivarian de Venezuela, art. 178.4). De igual forma establece la Constitución que corresponde a los municipios el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, en cuanto se refiere, entre otras áreas, a la protección del ambiente y el saneamiento ambiental, y más específicamente al aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos y desechos.

Es por esto que funciona la División de Residuos Sólidos de la alcaldía del municipio autónomo de Baruta, la cual tiene por finalidad el control y supervisión de la empresa contratada (Fospuca Baruta C.A) para todo lo relacionado con el servicio de limpieza, recolección y tratamiento de los residuos generados por la comunidad del municipio Baruta, todo esto bajo lo establecido por la Constitución, Ordenanza del municipio y las demás leyes en materia ambiental.

Otra de las actividades que realiza la División de Residuos Sólidos es la de educación ambiental y operativos de reciclaje, en conjunto con la comunidad y las empresas encargadas del reciclaje así como las que estén interesadas en implementar un plan de educación ambiental y de manejo de residuos aprovechables.

---

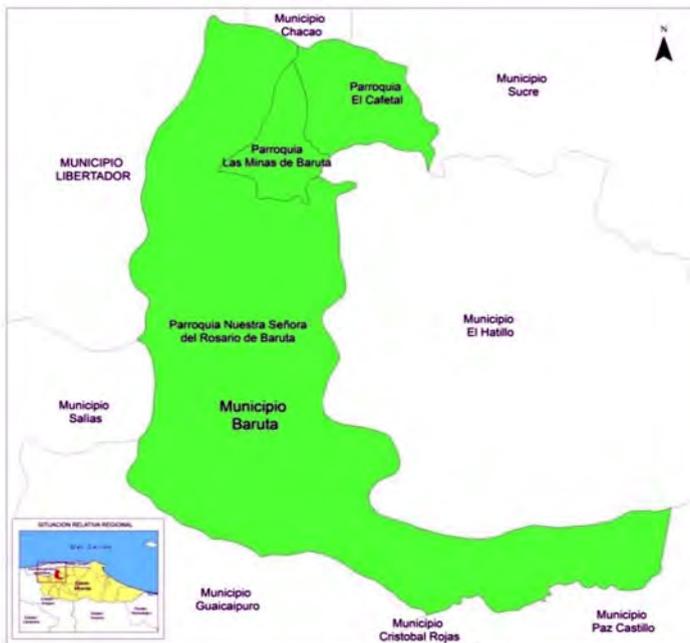
\* Jefes de la División de Residuos Sólidos de la alcaldía de Baruta, 2014-2016 y 2017.

## UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL MUNICIPIO BARUTA

El municipio Baruta pertenece al estado Miranda. Se encuentra ubicado geográficamente al sureste de la ciudad capital, formando parte del Área Metropolitana de Caracas, junto a los municipios Sucre, Chacao, El Hatillo del estado Miranda y el municipio Libertador (Distrito Capital).

Limita por el norte con los municipios Libertador, Chacao y Sucre; por el este con los municipios Sucre, El Hatillo y Paz Castillo; por el sur con los municipios Cristóbal Rojas, Paz Castillo y Guaicaipuro; y por el oeste con el municipio Los Salias y el municipio Libertador del Distrito Capital. Con una superficie de 86 km<sup>2</sup>, ocupa el 14% del Área Metropolitana de Caracas y poco más del 1% de área total del estado Miranda, y cubre un 43% de la Zona Protectora de Caracas.

Figura 1  
División político-administrativa del municipio Baruta  
del estado Miranda



Fuente: Información cartográfica, Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar.

Política y administrativamente, el municipio Baruta está constituido por tres parroquias (figura 1): parroquia Nuestra Señora del Rosario de Baruta (capital del municipio), parroquia Las Minas y parroquia El Cafetal.

En el cuadro 1 se presenta la distribución de la población por parroquia, así como también la densidad poblacional, según las proyecciones del Censo de Población y Vivienda 2001.

Cuadro 1  
Población del municipio Baruta 2013  
Proyecciones Censo de Población y Vivienda 2001

Indicador	Parroquia	Total	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densidad (hab/km <sup>2</sup> )
Población del municipio 2013	Nuestra Señora del Rosario	216.909	73	2.971
	El Cafetal	63.801	9	7.089
	Las Minas de Baruta	45.462	4	11.366
	Total	326.172	86	3793

Fuente: Censo 2001. INE.

## EL PLAN MUNICIPAL DE GESTIÓN DE RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS

Baruta enfoca su gestión de residuos y desechos sólidos en la prestación del servicio de aseo urbano y domiciliario (limpieza, recolección, transporte y disposición final) y en el mantenimiento de áreas verdes, realizando también algunas actividades educativas en materia ambiental y sanitaria. La ejecución del servicio de aseo urbano y domiciliario ha sido delegada a la empresa Fospuca Baruta C.A., mediante concesión otorgada en el año 1994 con una duración de 20 años. La Dirección de Áreas Verdes es responsable de las tareas de supervisión, seguimiento y control del servicio.

En virtud de la creciente necesidad de contar con un servicio público de gestión integral de residuos y desechos sólidos que contribuya a disminuir la contaminación ambiental y a elevar la calidad de vida de sus habitantes, se ha propiciado la formulación del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos (PMGIRDS), el cual se fundamenta en las disposiciones

contenidas en la Ley de Gestión Integral de la Basura, la cual fue publicada en la *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extraordinaria, del 30 de diciembre de 2010, y entró en vigencia el 30/03/11, así como en la Ordenanza del Servicio Público Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, publicada en la *Gaceta Municipal* Extraordinario N° 308-10/2013.

El PMGIRDS busca transformar a Baruta en un municipio limpio, líder en gestión integral de residuos y desechos sólidos, encaminado hacia un desarrollo sostenible que impacte positivamente la calidad de vida del baruteño. Como objetivo estratégico propone implementar prácticas de manejo sustentable de los residuos sólidos, con base en su gestión integral y en la participación activa de los distintos actores de la sociedad, en pro de reducir la contaminación del suelo, el agua y el aire, de preservar la salud pública y contribuir a mejorar la calidad del ambiente para un mayor disfrute de la comunidad.

Pone particular énfasis en el aspecto valorativo de los residuos y desechos sólidos asociado al concepto de prevención cuantitativa. En este sentido, promueve la disminución de las cantidades de residuos a generar y también a disponer, así como la maximización de su aprovechamiento y valorización, a través de la aplicación de las 3R –reducir, reusar y reciclar– en cada etapa de la cadena de producción, comercialización y consumo de bienes y servicios.

De esta forma, se propone la segregación en el origen y la recolección diferenciada de los residuos sólidos, como una forma de elevar la calidad y cantidad de los residuos utilizados como insumos en procesos de aprovechamiento –reciclado y reutilización– y, al mismo tiempo, presentar la especificidad necesaria para facilitar los distintos procesos de tratamiento.

Por otra parte, se plantea fomentar iniciativas de investigación, desarrollo e innovación para crear y consolidar emprendimientos sustentables, en el entendido de que una adecuada planificación, diseño y utilización de tecnologías y prácticas apropiadas puede ser fuente de beneficio económico y social a través de la creación de empresas que generan oportunidades de empleo e ingresos, ya sea por actividades de recolección, separación y clasificación de materiales, por la venta de materiales usados, el ahorro de energía por el reprocesamiento de materiales reutilizables segregados de los desechos de la fracción orgánica y/o por la prevención de costos generados por la degradación ambiental.

Como eje fundamental para el cumplimiento del PMGIRDS y de las acciones emprendidas por la municipalidad se realiza un Programa de Educación Ambiental, orientado a modificar los actuales patrones de conducta y a asegurar la participación positiva de todos los actores sociales involucrados. El mismo hace

énfasis en la promoción y consolidación de la participación popular para generar un cambio cultural sobre el adecuado manejo de los residuos y desechos sólidos así como en la reducción, clasificación, reciclaje y reutilización de materiales.

La finalidad del PMGIRDS es mitigar y eliminar los aspectos adversos derivados de las prácticas incorrectas en el manejo de los residuos y desechos sólidos, recuperando áreas degradadas por la disposición inadecuada de los residuos y desechos a cielo abierto mediante la remediación de suelos y la restauración de la cobertura vegetal, lo que aunado al manejo adecuado de los residuos llevará, gradualmente, a la disminución de la huella ecológica del municipio.

El PMGIRDS es un plan sectorial que se configura como el instrumento estratégico a través del cual se establecen los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos necesarios para el desarrollo de la gestión integral de residuos y desechos sólidos en el municipio, con la intervención coordinada de órganos y entes de la administración municipal, de conformidad con el Plan Nacional de Gestión de Residuos y Desechos Sólidos y el Plan de Desarrollo Municipal.

Tiene su fundamento legal, por una parte, en la Ley de Gestión Integral de la Basura, la cual en su artículo 9, referido a las competencias del poder ejecutivo del municipio y distritos metropolitanos, establece en el ordinal 2 que el municipio deberá “Elaborar y ejecutar el Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, con sujeción a las políticas y directrices del órgano rector. En casos que la prestación del servicio se realice a través de las figuras asociativas establecidas en la ley, se elaborará un Plan que comprenda los municipios involucrados”. Por la otra, en la Ordenanza del Servicio Público Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, la cual en los artículos 17 al 20 regula el Plan y establece sus aspectos formales, así como las actividades del servicio, cuya prestación debe ser asegurada por el municipio Baruta.

Para llevar a cabo la ejecución del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos se presentaron una serie de objetivos y metas que permitieron el desarrollo del sistema de gestión. Estos fines quedaron establecidos como sigue:

*Objetivo estratégico:* Implementar prácticas de manejo sustentable de los residuos sólidos, con base en su gestión integral, a fin de elevar la calidad de vida del baruteño, preservar la salud pública y reducir la contaminación.

*Objetivos específicos:*

Nº 1: Reducir el volumen de residuos y desechos que actualmente se dispone en el relleno sanitario La Bonanza sin tratamiento previo.

N° 2: Incrementar la reutilización y el reciclaje de los residuos y desechos sólidos.

N° 3: Fortalecer la recolección y transporte, la limpieza pública y el almacenamiento del servicio público de gestión integral de residuos y desechos sólidos.

N° 4: Fortalecer la capacidad institucional para la gestión integral de residuos y desechos sólidos.

N° 5: Fomentar la educación ambiental en materia de gestión integral de residuos y desechos sólidos, así como la participación ciudadana en el municipio.

N° 6: Prevenir y contrarrestar la contaminación del suelo, agua y aire causada por la inadecuada gestión de los residuos y desechos sólidos.

Para lograr estos objetivos se estableció un conjunto de metas e indicadores que permiten abordarlos y consolidarlos, de la siguiente forma:

Metas del objetivo N° 1:

- Reducir, en el 2017, el 6% del volumen de residuos y desechos sólidos que se llevan al relleno sanitario.
- Reducir, en el 2019, el 11% del volumen de residuos y desechos que actualmente se dispone en el relleno sanitario.
- Reducir en el 2024, al menos el 20% del volumen de residuos y desechos que se lleva al relleno sanitario.
- Haber implementado para el 2024 un proyecto de segregación en el origen, que permita reducir el 20% del volumen de residuos y desechos que se llevan a disposición final.
- Reducir al menos un 45% del volumen de residuos aprovechables para el 2024.

Indicadores de gestión del objetivo N° 1:

- Volumen de residuos y desechos que se llevan directamente al relleno sanitario sin tratamiento previo (tm/año).
- Volumen de residuos segregados al año (tm/año).
- Volumen de residuos segregados al año/volumen de residuos generados.
- Número iniciativas de reutilización al año.
- Volumen de materiales reutilizados al año (tm/año).

Metas del objetivo N° 2:

- Recuperar el 6% de los residuos sólidos generados en el 2017.
- Recuperar el 12% de los residuos generados en el 2020.

- Recuperar el 20% de los residuos generados en el 2024.
- Conformación, para el 2024, de 10 unidades socioproductivas dedicadas a la clasificación selectiva de materiales.
- Al 2016, se tendrá un centro de investigación sobre tratamiento de los desechos sólidos urbanos en conjunto con la USB.
- Incubar 15 iniciativas de desarrollo de prototipos y/o empresas de base tecnológica que innoven en la optimización de los procesos de tratamiento de la basura o agreguen valor en el desarrollo de nuevos productos.
- Transferencia de tecnología a las comunidades.

Indicadores de gestión del objetivo N° 2:

- Número de patentes asociadas a la gestión de residuos sólidos al año.
- Número de iniciativas y tecnologías adoptadas en el municipio para tratar los residuos y desechos.
- Número de iniciativas socioproductivas al año.
- Número de investigadores formados e insertados en proyectos de investigación.
- Número de cursos, seminarios y jornadas de formación a comunidades y expertos.
- Comercialización de prototipos.
- Establecimiento de empresas de base tecnológica.

Metas del objetivo N° 3:

- Establecer en el 2015 un sistema de recolección diferenciada, en función del proyecto de segregación en el origen.
- Recolectar diferenciadamente el 10% de los residuos y desechos sólidos generados en el 2019, el 12% en el 2020, el 13% en el 2021, el 16 % en el 2022, el 18% en el 2023 y el 20% en el 2024.
- 100% de cobertura del servicio en el municipio para el 2015 y mantenerlo en el tiempo.
- Mantener para el 2014 y años sucesivos el 100% de la limpieza de las calles, avenidas y espacios públicos.

Indicadores de gestión del objetivo N° 3:

- Toneladas métricas de residuos segregados recolectados diariamente.
- Número de botes saneados al año/número de botes reportados.
- Volumen de residuos no aprovechables que llegan a disposición final.

Metas del objetivo N° 4:

- Al 2014 se tendrá una estructura organizativa adaptada al Plan Municipal de la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos.
- Al 2015 se contará con un sistema de gestión integral de residuos y desechos sólidos en el municipio.
- Al 2016 se tendrá una institución fortalecida y capacitada para la gestión y manejo de los residuos y desechos sólidos en el municipio.
- Al 2016 se contará con el 100% de los instrumentos jurídicos para llevar a cabo una gestión eficaz de prevención, gestión y manejo de los residuos y desechos sólidos en el municipio.
- Al 2016 se habrá obtenido al menos el 75% de los recursos financieros requeridos para ejecutar el Plan de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos.

Indicadores de gestión del objetivo N° 4:

- Unidad de gestión integral de residuos y desechos sólidos.
- Ordenanzas, reglamentos y normas actualizados.
- Sistema de información sobre gestión y manejo de residuos sólidos.
- Financiamientos obtenidos.

Metas del objetivo N° 5:

- El 45% de los baruteños segregará sus residuos sólidos en el 2024.
- El 95% de la población baruteña tendrá una conciencia conservacionista en el 2024.
- Cero residuos y desechos en calles, avenidas y vías públicas del municipio en el 2024.
- Al 2024, al menos el 50% de las empresas de producción instaladas en el municipio utilizarán prácticas ecoeficientes en sus procesos productivos.

Indicadores de gestión del objetivo N° 5:

- Número de personas que segregan sus residuos sólidos.
- Número de proyectos educativos implementados.
- Número de campañas de información y difusión ejecutadas.
- Número de personas que participan en acciones de segregación selectiva al año.
- Número de empresas ecoeficientes.

Metas del objetivo N° 6:

- Para el 2024 se habrá mitigado y/o eliminado al menos el 70% de los impactos adversos que ocurren en la actualidad, derivado de las prácticas utilizadas en la gestión actual de residuos y desechos sólidos.
- Cierre del 100% de los botes a cielo abierto del municipio para el 2015.
- Al 2024, al menos el 70% de los pasivos ambientales y/o sitios contaminados han sido restaurados.

Indicadores de gestión del objetivo N° 6:

- N° de impactos mitigados o eliminados/número total de impactos identificados en lo concerniente a:
  - Calidad de aire
  - Olores
  - Ruido
  - Consumo de agua
  - Emisiones de gases de invernadero
  - Exposición a desechos peligrosos
  - Afectación de áreas verdes
  - Tráfico y áreas peatonales
  - Afectación de comunidades.
- Número de botes saneados al año/número de botes reportados.

## PROYECTOS Y PROGRAMAS POR CADA OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PLAN MUNICIPAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS

### **Objetivo específico N° 1: Reducir el volumen de residuos y desechos sólidos que actualmente se disponen en el relleno sanitario La Bonanza sin tratamiento previo**

*Programa 1. Segregación en el Origen de los Residuos Sólidos*

Proyectos:

1. Caracterización de los residuos y desechos sólidos en el municipio Baruta.
2. Segregación en el origen.

3. Centros de acopio.
4. Dotación de contenedores.

*Programa 2. Tratamiento de Residuos Sólidos*

Proyectos:

1. Centro de tratamiento semiautomatizado de residuos y desechos sólidos.

**Objetivo específico N° 2: Incrementar la reutilización y el reciclaje de los residuos y desechos sólidos**

*Programa 1. Reutilización de Residuos Sólidos*

Proyectos:

1. Fomento de alternativas de reutilización.

*Programa 2. Fomento de Alternativas de Reciclaje y de Tratamiento*

Proyectos:

1. Recolección diferenciada de los residuos y desechos sólidos.
2. Fomento de la clasificación selectiva de residuos sólidos.
3. Fomento de la transformación de materiales clasificados.

*Programa 3. Tratamiento de Residuos y Desechos Sólidos*

Proyectos:

1. Manejo de residuos de construcción y demolición.
2. Proyecto piloto de manejo de residuos y desechos orgánicos.

*Programa 4. Investigación, Desarrollo e Innovación*

Proyectos:

1. Creación de una red institucional d investigación de residuos sólidos.

**Objetivo específico N° 3: Fortalecer la recolección y transporte, la limpieza pública y el almacenamiento del servicio público de gestión integral de residuos y desechos sólidos**

*Programa 1. Recolección y Transporte de Residuos y Desechos Sólidos Mixtos*

Proyectos:

1. Fortalecimiento del proceso de recolección y transporte de residuos y desechos sólidos mixtos.

*Programa 2. Limpieza Pública Ordinaria y Extraordinaria*

Proyectos:

1. Optimización del sistema de supervisión de limpieza pública o urbana, ordinaria y extraordinaria, involucrando a las comunidades organizadas.
2. Modernización del sistema de lavado y desinfección de las calles, avenidas y vías públicas.
3. Priorización de las organizaciones del poder popular en la realización de actividades socioproductivas relacionadas con la limpieza pública o urbana, ordinaria y extraordinaria.

*Programa 3. Sistema de almacenamiento de las diferentes corrientes de residuos y desechos sólidos generados en el municipio*

Proyectos:

1. Creación del sistema de puntos limpios para el almacenamiento temporal de residuos sólidos aprovechables.
2. Creación del Centro Municipal de Almacenamiento de Residuos y Desechos Peligrosos.
3. Creación de centro(s) de almacenamiento gratuito(s) para el depósito temporal de residuos no orgánicos extraordinarios, excepto partes de chatarras de vehículos.

*Programa 4. Prevención de riesgos por eventos sicionaturales y tecnológicos y acciones inmediatas frente a posibles contingencias*

Proyectos:

1. Diseño de acciones para la prevención de riesgos por eventos sicionaturales y tecnológicos y acciones postemergencia.

*Programa 5. Programas diferenciados para el manejo de residuos y desechos sólidos extraordinarios peligrosos y no peligrosos*

Proyectos:

1. Programa de manejo de los residuos y desechos sólidos peligrosos.
2. Programa de manejo de los residuos de gran tamaño.
3. Programa de manejo de residuos biológicos.
4. Programa de manejo de desechos vegetales (Centro de Compostaje y Vivero Ecológico Municipal).
5. Proyecto de manejo de residuos hospitalarios.

*Programa 6. Supervisión y control del servicio público municipal de gestión integral de residuos y desechos sólidos*

Proyectos:

1. Mejora de la supervisión, monitoreo y control de la calidad del servicio.

#### **Objetivo específico N° 4: Fortalecer la capacidad institucional para la gestión integral de residuos y desechos sólidos**

*Programa 1. Fortalecimiento de las capacidades municipales para la gestión y manejo integral de los residuos y desechos sólidos*

Proyectos:

1. Creación de la Dirección de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos.
2. Creación de un sistema municipal de información geográfica sobre gestión y manejo de residuos y desechos sólidos.
3. Financiamiento del servicio público de gestión integral de residuos y desechos sólidos.
4. Identificación de instrumentos económicos para el manejo de residuos y desechos sólidos.
5. Constitución de un fondo para el financiamiento de proyectos contemplados en el Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos.

*Programa 2. Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización municipal en materia de gestión y manejo de residuos sólidos*

Proyectos:

1. Mejora y fortalecimiento de la fiscalización ambiental y sanitaria de residuos.
2. Creación de mecanismos de control para evitar los ilícitos ambientales asociados al mal manejo de los residuos.

*Programa 3. Fortalecimiento del Marco Regulatorio*

Proyectos:

1. Reglamentación de la Ordenanza del Servicio Público Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos.

2. Elaboración de la Ordenanza Municipal de Tarifas (Tasas) del servicio público de gestión de residuos y desechos sólidos.
3. Desarrollo de instrumentos legales complementarios para el manejo de residuos sólidos en el municipio.

*Programa 4. Contratación Pública Verde*

Proyectos:

1. Diseño e implementación de políticas públicas para la contratación pública verde en el municipio.

*Programa 5. Fomento y facilitación de la mancomunidad entre municipalidades para la gestión integral de los residuos y desechos sólidos*

Proyectos:

1. Evaluación de asociación de mancomunidad para la gestión total o parcial de los residuos y desechos sólidos.

*Programa 6. Plan de monitoreo y evaluación del plan de gestión integral de residuos y desechos sólidos*

Proyectos:

1. Diseño e implementación de un plan de monitoreo y evaluación del plan de gestión integral de residuos y desechos sólidos.

**Objetivo específico N° 5: Fomentar la educación ambiental en materia de gestión integral de residuos y desechos sólidos, así como la participación ciudadana en el municipio**

*Programa 1. Programa de educación y concientización sobre gestión integral de residuos y desechos sólidos*

Proyectos:

1. Diseño de estrategia para promover la educación ambiental y sanitaria en la temática de los residuos sólidos municipales.
2. Programa educativo y de capacitación en el manejo integral de los residuos y desechos dirigidos a organizaciones públicas y privadas, ONGs y organizaciones del poder popular.
3. Programa educativo en materia de segregación en el origen.
4. Capacitación y entrenamiento en materia de reciclaje.

*Programa 2. Programa de Difusión sobre la Gestión Integral de Residuos Sólidos*

Proyectos:

1. Diseño e implementación de campaña publicitaria para la divulgación del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos.
2. Campaña de concientización permanente sobre el manejo integral de residuos sólidos, a través de los medios de comunicación masivos dirigida a la ciudadanía en general.

*Programa 3. Fomento de la participación ciudadana en acciones relacionadas con la gestión integral de residuos y desechos sólidos*

Proyectos:

1. Organización de eventos en materia de gestión integral de residuos y desechos sólidos.

*Programa 4. Campaña de Concientización Dirigida a la Industria Manufacturera*

Proyectos:

1. Diseño e implementación de un plan de información dirigido a las empresas de producción del municipio, con el fin de impulsar la producción responsable.

**Objetivo específico N° 6: Prevenir y contrarrestar la contaminación del suelo, agua y aire causada por la gestión de los residuos y desechos sólidos**

*Programa 1. Determinación de los impactos derivados de las prácticas utilizadas para la gestión de residuos y desechos sólidos*

Proyectos:

1. Levantamiento e identificación de sitios contaminados con residuos y desechos sólidos.

*Programa 2. Saneamiento y restauración de áreas degradadas por la disposición inadecuada de los residuos y desechos del municipio*

Proyectos:

1. Restauración de áreas degradadas.
2. Programa de mantenimiento para áreas restauradas en el municipio.

## COMENTARIOS FINALES SOBRE EL PLAN

El Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos (PMGIRDS) se ha manejado involucrando los objetivos y desarrollando los programas anteriormente mencionados. Sin embargo, no se ha podido crear la Dirección de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos por motivos netamente económicos y situación país, razón por la cual se continúa administrando a través de la Dirección de Áreas Verdes de la alcaldía del municipio Baruta, adscrita la División de Residuos y Desechos Sólidos.

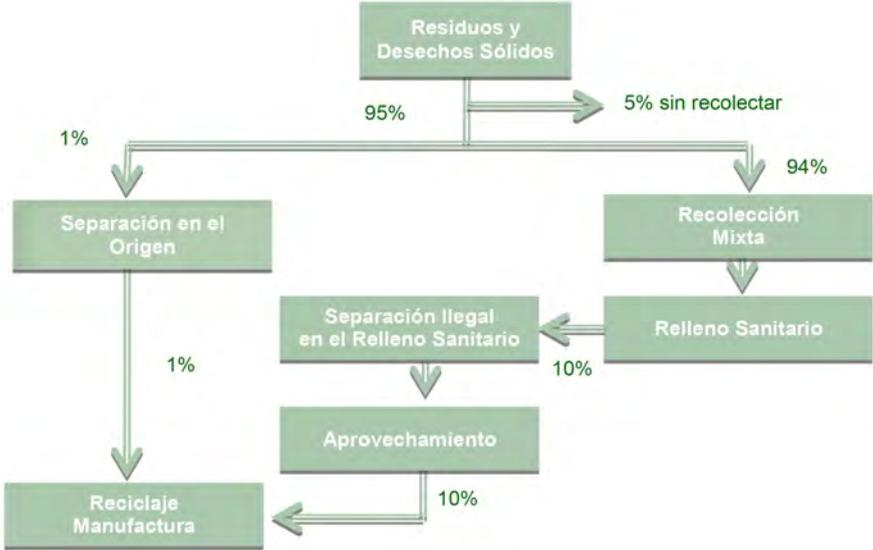
Dicha división involucra directamente la participación de los inspectores encargados de hacer el seguimiento de la empresa prestadora del servicio de recolección, así como generar información a través de diversos informes que permiten obtener datos para medir la eficiencia del servicio ejecutado. Además de ello, la división apoya la ejecución del proyecto de reciclaje con la finalidad de disminuir la cantidad de basura generada en las diversas urbanizaciones y sectores populares y aumentar el volumen de residuos aprovechables, siendo esta vía la más idónea para disminuir la severa afectación que sufre el ambiente por contaminación, aunado a la mejora en calidad de vida que se le puede dar a la comunidad en la diversidad de espacios que utilizan como medio de esparcimiento y recreación.

La División también canaliza las denuncias, tratando de solventar la problemática planteada por los vecinos, comerciantes, entre otros que hacen vida en el municipio, y junto al equipo conformado se encuentra en la búsqueda de alternativas viables que permitan resolver y manejar adecuadamente el tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos.

Todo el equipo es liderado por la Dirección de Desechos Sólidos, la cual tras realizar reuniones periódicas con consejos comunales, asociaciones de vecinos, asociaciones de comerciantes, empresas que hacen vida en el municipio, entre otras, emana las directrices bajo las cuales se deben trabajar y elaborar los diversos programas de acción. Todas estas acciones se encuentran enmarcadas en la gestión del alcalde Gerardo Blyde para hacer del municipio Baruta una área diferente que valora el esparcimiento y la recreación de calidad en espacios limpios y libres de residuos y desechos sólidos urbanos, a la par que se contribuye a disminuir la afectación que el ser humano puede causar en el ambiente a través del impulso de programas de reciclaje y educación ambiental.

El esquema actual de manejo de los desechos sólidos en el municipio funciona como se expresa en la figura siguiente.

Figura 2  
Manejo actual de los residuos y desechos sólidos en el municipio Baruta



Dentro de ese esquema, uno de los puntos fuertes del municipio y de la División es la implementación de jornadas de reciclaje. En estas jornadas participa activamente la ciudadanía del municipio, destacándose la cooperación del servicio comunitario de la Universidad Metropolitana, así como vecinos y trabajadores de la alcaldía de Baruta, entre otros que, convencidos de generar un cambio en el ambiente y el patrón de disposición de los residuos, apoyan las actividades del programa “Baruta Recicla”. Este programa, que está siendo implementado en la actualidad, persigue aumentar la participación y conciencia ciudadana en materia de reciclaje. Se tiene pautada, el tercer sábado de cada mes, la realización de jornadas de Baruta Recicla en las cuales la población entrega, en distintos puntos del municipio (Polideportivo de Santa Paula en El Cafetal, La Tahona, parque Morichal en Prados del Este y plaza de Cumbres de Curumo), los residuos que segrega en el origen. Este tipo de iniciativa contribuye a impulsar la participación de las empresas privadas, organizaciones del poder popular y particulares en el reciclaje de materiales aprovechables.

# Planta de embotellamiento de agua en el municipio San Diego, estado Carabobo

Carlos Nández\*

## INTRODUCCIÓN

El municipio San Diego cuenta con una planta embotelladora de agua potable con una capacidad instalada de producción de 2.500 garrafones diarios, es decir, 45.000 litros de agua por día, a un precio que se ubica en un 50% por debajo del precio de venta del mercado. Este proyecto representa una innovación en sí mismo, pues genera y garantiza el suministro de agua potable de calidad y a un precio subsidiado a todos los habitantes del municipio, los cuales pueden adquirir el producto bien sea en la planta embotelladora o en los catorce kioscos de venta distribuidos en los siete ámbitos de planificación municipal.

Esta descripción sucinta nos hace advertir cómo la provisión de políticas públicas se constituye en un instrumento de Estado para guiar su acción, en este caso particular referido a garantizar el acceso a los servicios de agua potable, conformando una solución a una problemática sentida, como es al acceso al vital líquido.

La ubicación de la planta en el área central del municipio permite que pueda satisfacer los requerimientos de los kioscos o puntos de distribución, ubicados en cada uno de los siete ámbitos de planificación de la única parroquia urbana del municipio San Diego.

---

\* Gerente de Gestión Social Municipal de San Diego 2014-2017.

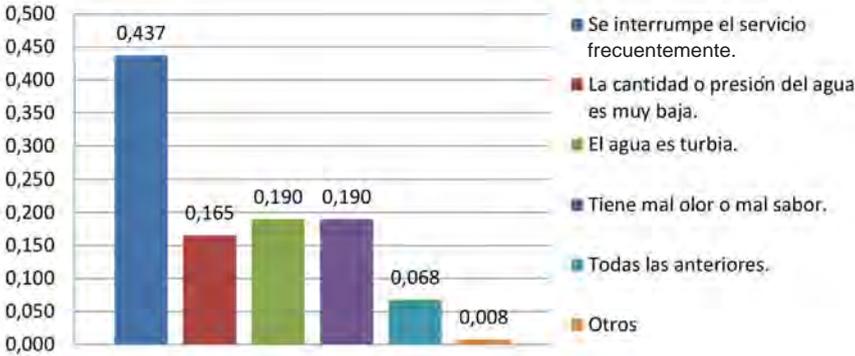
En el presente documento se describirá el proceso de tratamiento y distribución del agua potable en el municipio San Diego, proceso desarrollado por la planta potabilizadora, definida como una persona jurídica bajo la denominación de “empresa municipal”. Este proceso surge como respuesta a las necesidades de la colectividad, aunado a la discontinuidad en el suministro de agua en el municipio y al elevado costo del líquido embotellado y suministrado en el mismo. En los primeros cinco años, el despacho dependió de una suscripción con una tarjeta inteligente y una plataforma telemática mediante la cual el suministro se asociaba a la demanda de cada hogar del municipio. Este proceso tuvo que ser flexibilizado debido a las dificultades de conectividad de los puntos dispuestos para tal fin; sin embargo, en la actualidad el proceso de transacción se realiza con el concurso de pagos tanto en efectivo como a través de punto de ventas asociados a cuentas bancarias.

### ANTECEDENTES

El suministro del agua potable viene constituyendo un problema en el municipio y en el estado Carabobo desde hace años y se ha agudizado como derivación de las limitaciones del embalse del Pao Cachinche, así como de su evidente contaminación.

Como se observa en el gráfico 1, la mala calidad del servicio de agua en el municipio obedece a varios factores, siendo el principal la interrupción del servicio y las malas condiciones físicoquímicas del agua.

Gráfico 1  
Causas de mala calidad del suministro de agua



Este gráfico ha sido elaborado a partir de la encuesta de condiciones de vida que realiza la alcaldía anualmente, la cual se aplica de manera representativa en cada sector de planificación del municipio, como se presenta en el cuadro siguiente.

Ámbito	N° Inm.	N° Hab.	% peso por sector	Muestra (n).
Norte A	8.523	33.240	24,54	380
Norte B	2.121	8.272	6,11	367
Norte C	5.151	20.089	14,83	377
Centro A	7.755	30.245	22,33	366
Centro B	2.943	11.478	8,47	372
Centro C	3.951	15.409	11,38	375
Sur	4.289	16.727	12,35	377
Total	34.733	135.459	100	2614

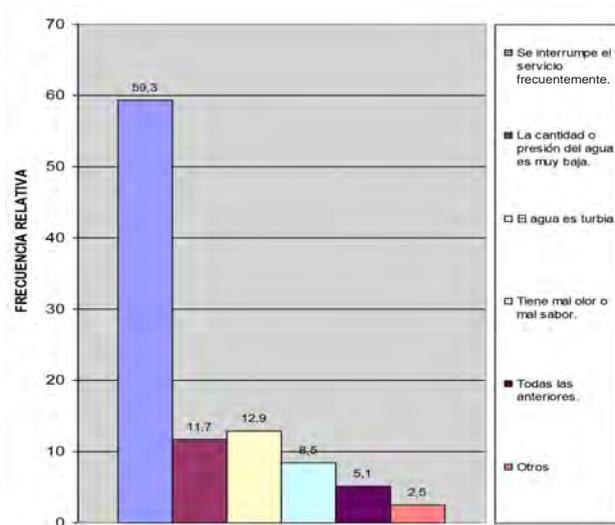
Con base en la encuesta efectuada fue posible establecer una jerarquización de los problemas del servicio del agua planteados por los vecinos. Los resultados indican que la principal prioridad es la de disminuir la interrupción del servicio, a la vez que las condiciones físicoquímicas requieren ser atendidas. Este resultado se muestra en el gráfico 2.

Esta realidad llevó a la Administración municipal a plantearse la construcción de una planta embotelladora de agua potable, a los fines de suplir la ausencia de un suministro de agua constante y con calidad.

La planta diseñada contempló la entrega de más de 500.000 garrafones de agua al año. En el gráfico 3 se pueden apreciar las estimaciones de producción trimestral inicial de la planta diseñada.

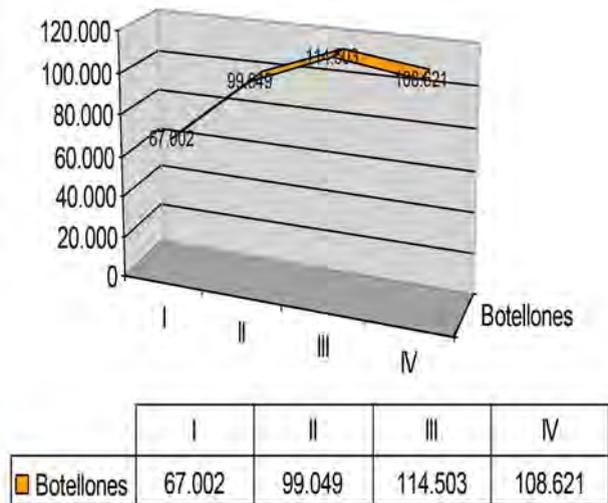
Se observa como luego del II trimestre se entra en una fase de rendimientos crecientes de las productividades de la escala de la planta, de allí el crecimiento del 47% entre el primer y el segundo trimestre, para luego crecer en 70% con relación al II trimestre y entrar en fase de ajuste de producción para el IV trimestre. Con las estimaciones efectuadas, la producción de la planta alcanzaría un total instalado de 504.000 unidades al año.

Gráfico 2  
Calidad del suministro de agua



Sala Técnica, 2012.

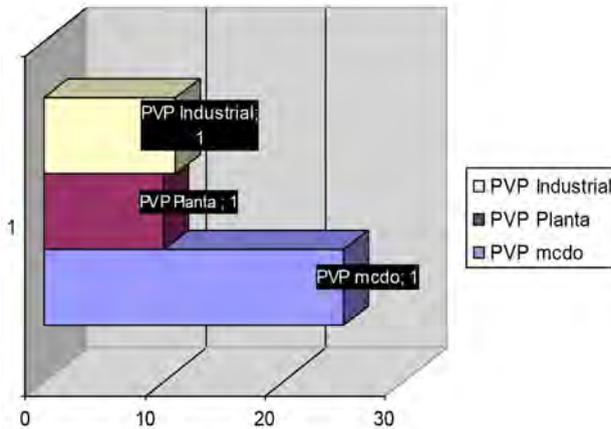
Gráfico 3  
Botellones



Fuente: planta embotelladora.

En cuanto a los precios, las brechas que en materia de ahorro supone la venta por unidad del botellón en sus versiones residencial e industrial representan un ahorro del 60% en el primer caso y del 56% en el caso industrial, lo cual demuestra el efecto que tiene en la economía del sandieguano esta planta de agua embotelladora de agua potable. El diferencial de precios puede observarse en el gráfico 4.

Gráfico 4



## FUNCIONAMIENTO DE LA PLANTA

Una vez que el agua entra a la planta, se da inicio el proceso de filtración primaria, donde se retienen en el filtro multimedia todo tipo de partículas como barro, arena y sedimentos suspendidos a partir de 50 micrones. Luego el agua pasa a un filtro de carbón activado donde se elimina cualquier posible residuo, como metales pesados, malos olores y sabores del agua. De allí se efectúa un pulimento inicial de partículas de 5 micrones mediante los filtros de decantación, para luego manejar la carga bacteriológica a través de una lámpara ultravioleta.

Posteriormente, el agua ingresa a los tanques, en los cuales se añade ozono (O<sub>3</sub>) mediante flujos de recirculación en los tanques, de manera que se precipiten minerales y partículas en suspensión y se decanten en el fondo de los tanques de reposo.

Una vez removidas las partículas en exceso, se trata nuevamente el agua con ozono, como tratamiento bacteriológico preventivo, el cual entra con flujo de recirculación a los tanques. Finalmente, el agua recorre por los filtros de 0,2 micrones (FIL-13 y FIL-14) a la salida hacia la sección de envasado.

En el envasado del agua, los botellones vacíos son colocados en el sistema de lavado automático con agua previamente tratada, mediante una correa que los toma por las boquillas. Allí se lavan interna y externamente 12 veces cada uno con agua tratada provista por aspersores. Estos lavados se agrupan en tres secciones: el prelavado con agua, la desinfección con solución caliente de soda cáustica y el lavado final con agua; el tanque posee sistema de recirculación del agua utilizada. Luego los botellones se van colocando en la correa transportadora a través del brazo y se trasladan a la sección de llenado automático con agua tratada a través de 4 picos accionados simultáneamente. Después pasan a la transportadora y al sistema de tapado automático conformado por dispensador de tapas y correa de presión; las tapas se almacenan en una tolva y se elevan mediante una correa transportadora para caer a la tapadora automática. Posteriormente, se coloca manualmente la banda de seguridad y los botellones se dirigen al sistema de sellado térmico. Por último, recorren la transportadora y se envían a despacho.

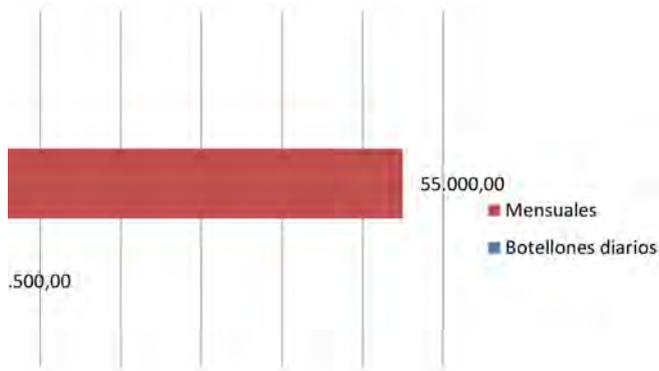
La capacidad de producción de la planta es de 2.500 botellones diarios (45.000 litros) y su capacidad de almacenaje de agua es de aproximadamente 80.000 litros. La planta cuenta con 14 kioscos donde se distribuye el agua para que los habitantes de la comunidad puedan adquirirla cerca de sus urbanizaciones.

El precio de venta del agua, que en este momento es de 1000 bolívares, es un 50% menos que el precio de venta de otras embotelladoras.

El resultado de esta política pública es una demostración efectiva de la sostenibilidad financiera de un proceso de emprendimiento desde lo público, a los fines de garantizar el suministro seguro y certero de agua potable para los habitantes del municipio San Diego.

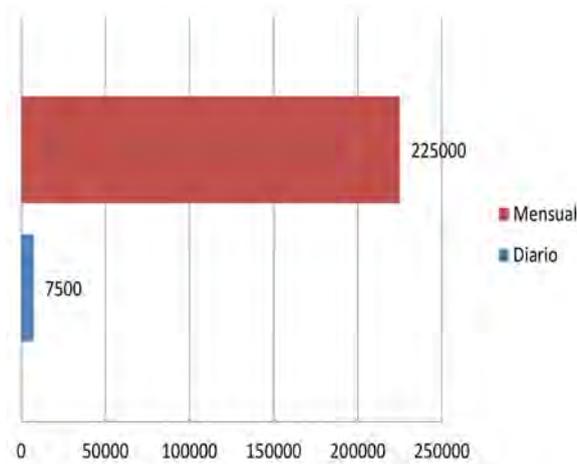
A manera de reflejar la importancia de la planta, debemos añadir que también se cuenta con la capacidad de producir el agua en envases colapsibles, en presentación de bolsas de agua especialmente desarrollada para actividades de índole deportivo, cultural y de apoyo a la comunidad, esto bajo la figura de la colaboración sin aplicar ningún costo. La capacidad instalada para este producto es de 7.500 bolsitas desechables al mes.

Gráfico 5  
Capacidad instalada planta de agua potable  
San Diego en botellones



Fuente: planta embotelladora.

Gráfico 6  
Producción de bolsitas de agua



## CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA EXPERIENCIA

La planta embotelladora de agua potable del municipio San Diego representa una experiencia única entre los municipios del país. Ha sido un esfuerzo

de gestión acertada que responde a una necesidad sentida de la población del territorio local.

La planta fue diseñada y construida bajo patrones de ingeniería y calidad necesarios para brindar un servicio confiable a los ciudadanos de San Diego (v. fotos de la planta en el anexo del documento).

Esta experiencia demuestra que los gobiernos locales sí pueden resolver, de manera sostenible, problemas de servicios públicos que forman parte de sus competencias.

Anexo  
Planta de embotellamiento de agua de San Diego





# El manejo del servicio del agua en el municipio Sucre, estado Miranda

Tatiana Noguera\*

## INTRODUCCIÓN

Se sabe que no tener agua potable es un indicador de pobreza, así como el recibir un servicio precario en cuanto a cantidad y calidad es sinónimo de insalubridad y retroceso. Es por ello que el Instituto Municipal de Aguas y Acueductos de Sucre (IMAS) es una institución autónoma de la alcaldía de Sucre cuya responsabilidad es operar la producción, bombeo, tratamiento, distribución, mantenimiento y comercialización del servicio de agua potable en las parroquias Petare, La Dolorita, Caucagüita y Mariches, es decir, cuatro de las cinco parroquias del municipio Sucre. El Instituto procura lograr la satisfacción de la demanda de agua potable de sus habitantes bajo una distribución continua y equitativa del servicio.

La experiencia en Aguas de Sucre es un reto, ya que parte de la labor del Instituto se basa en la integración de actores locales, entendiendo estos como los habitantes susceptibles de la necesidad del servicio, y el vínculo con la empresa estatal Hidrocapital, la cual es administrada por el gobierno nacional.

## ANTECEDENTES

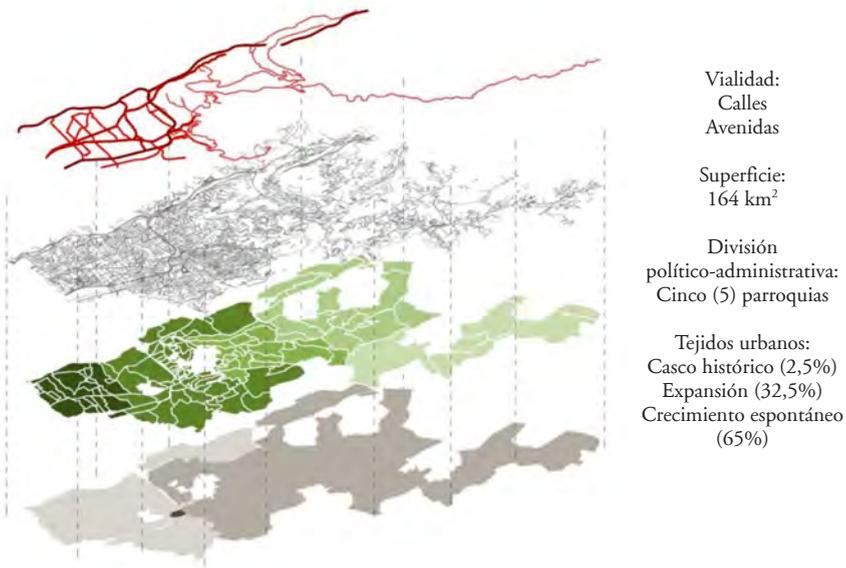
El municipio Antonio José de Sucre es una entidad político-administrativa de carácter autónomo conformado hoy por cinco parroquias, a saber: Leoncio

---

\* Presidenta del Instituto del Agua del Municipio Sucre 2016-2017.

Martínez, Petare, La Dolorita, Filas de Mariche y Caucagüita. Se caracteriza por tener una diversa gama de actividades económicas, entre las que destacan las industriales y comerciales: producción y expendio de calzado, alimentos, medicinas, vestidos, juguetes, equipos médicos, piezas electrodomésticas, entre otros. También se desarrolla la actividad agrícola en pequeñas zonas del municipio. Dichas actividades se realizan en medio de urbanizaciones planificadas y zonas de desarrollo no planificado, dentro de una topografía accidentada, con valles largos y estrechos de vertientes con terrazas para el fin urbano. Asimismo presenta colinas altas y crestas redondeadas, condición esta que juega un papel fundamental a la hora de la planificación de los servicios públicos (v. mapa del municipio y sus zonas urbanas).

Mapa del municipio Sucre y división por zonas



La Constitución de Venezuela, la Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Aguas Potable y Servidas y la Ley de Aguas en su mayor jerarquía, así como la Ley Orgánica de Poder Público Municipal, atribuyen la prestación directa de este servicio público a los municipios. En el caso del municipio Sucre, se crea el Instituto Municipal de Aguas y Acueductos de Sucre (IMAS) en la

década de los 90 con la intención de dar cumplimiento a lo establecido en las precitadas leyes.

Sin embargo, la realidad y factibilidad técnica del servicio, así como las políticas centralizadas del Estado, han promovido la construcción de sistemas nacionales, regionales o municipales que deben trabajar en mancomunidad para el manejo de los acueductos.

En el municipio Sucre existen dos instituciones responsables del servicio de agua potable y saneamiento: Hidrocapital (compañía estatal, encargada de administrar, operar, mantener, ampliar y rehabilitar los sistemas de distribución de agua potable, de recolección y disposición de aguas en el Distrito Capital, estado Vargas y estado Miranda) y el IMAS (se encarga de la distribución, tratamiento y comercialización de agua potable en cuatro de las cinco parroquias del municipio Sucre).

Esta asociación obligada entre Hidrocapital y el IMAS mantiene como beneficiarios a los vecinos, que si bien en una época disfrutaron las bondades del servicio con la cercanía y participación del gobierno local-gobierno central, hoy en día se ven perjudicados por la situación política que atraviesa actualmente el país, así como por la falta de mantenimiento e inversión adecuada respecto del acueducto, aunado además al interés político del gobierno central y las ofertas con promesas que nunca se concretan, tal como la construcción del nuevo sistema Tuy IV.

Sumándose a lo expuesto, el Instituto reporta un alto índice de agua no facturada, conexiones ilegales, morosidad en el pago del servicio y, más preocupante aún, un régimen tarifario impuesto y regulado por la empresa Hidroven, desajustado respecto de los niveles de costo de adquisición de materiales que se requieren para mantener el sistema de acueductos en su máxima capacidad.

Aun con estos aspectos en contra, el IMAS ha logrado un acercamiento con nuestras comunidades, por medio de charlas, encuentros, reuniones, entre otros, para analizar y solventar los problemas de distribución, logrando minimizar los ciclos de servicio en sectores como Filas de Mariches, donde tenían una duración de más de 60 días, llegando ahora a 21 días.

## DESCRIPCIÓN DE LA EMPRESA DE AGUAS DE SUCRE

Como se indicó anteriormente, el Instituto se encarga de la distribución del servicio de agua potable y para ello cuenta con la siguiente infraestructura:

EL MANEJO DEL SERVICIO DEL AGUA EN EL MUNICIPIO SUCRE, ESTADO MIRANDA

Nombre de la estación	Dirección	Sector al que abastece	Coordenadas (Esferoide Internacional/ 19-N UTM WGS 84)
E/B El Winche	Prr. Filas de Mariche, Brr. El Winche, crrt. Petare-Sta. Lucía, Km. 17-18, sur de clle. Ppal.	Villa Paraíso, Los Mangos Parte Baja, Los Mangos Parte Alta, Macan, Villa Esperanza, Bucare, Terrazas de El Winche y El Rinconcito	751.216 E - 1.151.946 N
E/B La Pereza	Prr. Caucagüita, Hda. Las Mercedes, crrt. Petare-Sta. Lucía, Km. 10-11, final de clle. La Pereza. Al lado de Embalse La Pereza	Brisas de Turumo, Parque Caiza, Las Mercedes, Monseñor Arias, La Haciendita, Altamira, Los Conrado, Altos de Capitolio	747.729 E - 1.155.659 N
E/B La Dolorita	Prr. La Dolorita, Brr. La Dolorita, crrt. Petare-Sta. Lucía, Km. 05, parte interna de Polideportivo La Dolorita	Chorrito 1, Hda. El Sitio, Calle Sucre, Calle Bolívar, Los Mangos, Las Casitas, Lira Parte Baja, Lira Parte Alta, 12 de Octubre, El Guamo, El Rodeo, Juan XXIII Parte Baja, Lindero, Tanque, Las Margaritas	744.328 E - 1.158.106 N
E/B La Fénix	Prr. La Dolorita, Hda. La Rubia, clle. Los Pinos	Julian Blanco, Pamplona, Zona 5, San Isidro, Píritu Parte Baja, Píritu Parte Alta, Santa María, Guaicoco, Terrazas de Guaicoco y La Florencia	741.917 E - 1.158.806 N
E/B Terrazas de Guaicoco	Sector Rincón Largo, Parroquia La Dolorita	Terrazas de Guaicoco	E: 742.800 - N 1.159.587
E/B El Carmen	Prr. Caucagüita, Zona Ind. El Carmen, crrt. Petare-Guarenas, Km. 13	Todos los subsectores de los sectores Carmen I y Carmen II (Caucagüita)	747.172 E - 1.160.414 N
E/B Carimao	Prr. Caucagüita, Hda. Carimao, final de clle. La Flecha	Mirávila	747.314 E - 1.156.740 N
E/B El Esfuerzo	Prr. Petare, Brr. El Esfuerzo Parte Baja, crrt. Petare-Guarenas, Km. 0-1, subida El Esfuerzo	19 de Abril (brrs. 19 de Abril y El Esfuerzo), zona 4 y 7 de José Félix Rivas	740.253 E - 1.159.353 N
E/B Bolívar	Prr. Petare, Brr. Bolívar Parte Baja, crrt. Petare-Guarenas, Km. 2	Las Barracas, San José, La Alcabala	740.938 E - 1.160.890 N
E/B Guaicaipuro	Prr. Petare, Brr. Guaicaipuro Parte Baja, clle. Agricultura. Detrás de Bloques de Vegas de Petare	Brr. Guaicaipuro Parte Alta	740.539 E - 1.159.207 N
Planta de Tratamiento La Pereza	Prr. Caucagüita, Hda. Las Mercedes, crrt. Petare-Sta. Lucía, Km. 10-11, final de clle. La Pereza. Al lado de Embalse La Pereza		747.495 E - 1.155.638 N

Esta infraestructura, diseminada por la geografía del municipio, depende exclusivamente de la inversión municipal, lo cual ha permitido su mantenimiento y expansión al incorporar casi 14.000 metros de nuevas tuberías y la construcción de tres nuevas estaciones de bombeo en los últimos 8 años, así como el mantenimiento de 35 kilómetros de tuberías preexistentes. Por otro lado, el continuo seguimiento a los procesos de potabilización del agua por las diversas fuentes que posee el acueducto en su área de influencia es otra de las bondades de la municipalización del servicio de agua potable.

La creación del IMAS estuvo marcada por una alta capacidad técnica heredada de Hidrocapital, empresa que en el año 1997 decidió, junto al municipio Sucre, crear el primer ente municipal descentralizado de administración del servicio de agua potable.

A este instituto se transfirió la operación, producción, bombeo, tratamiento, distribución, mantenimiento y comercialización del servicio de agua potable en las parroquias Petare, La Dolorita, Caucagüita y Mariches, con el compromiso de ceder la parroquia Leoncio Martínez en el año 2005, lo que no se dio oportunamente, manteniendo a la institución con el sector menos rentable del municipio.

Por otra parte, la operación del acueducto se descentralizó a través de una serie de comodatos de uso que transfirieron progresivamente la red, dejando una mixtura de componentes de la red de acueductos en propiedad municipal y estatal. Lo anterior, en condiciones normales, no generaría problemas en la prestación del servicio; sin embargo, al haber divergencias políticas entre los gobiernos nacionales y municipales se han generado múltiples inconvenientes respecto a la competencia y funcionamiento del acueducto de Sucre que amenazan la existencia del Instituto.

El manejo de la infraestructura está sujeto a las limitaciones financieras que representa la falta de inversión en el sistema de acueductos y la falta de fuentes de almacenamiento (embalses) que ayuden a minimizar la dependencia del sistema Tuy II. En ese sentido, el recurso humano de participación ciudadana ha jugado un papel fundamental en cuanto a la gestión y monitoreo de la distribución del servicio en el área. Es a través de los vecinos como actores beneficiarios que el Instituto hace seguimiento de los procesos de distribución en las zonas más afectadas por el suministro del servicio, que bien sea por su compleja dinámica poblacional o por limitaciones topográficas requieren de un bombeo continuo y con altas presiones que ayuden a satisfacer la demanda del vital líquido.

Para ello, el Instituto realiza diferentes maniobras que ayudan a palear el sistema de regulación que ejerce Hidrocapital, que mantiene la misma red de distribución del Área Metropolitana de Caracas que existía en el año 1998, con un aumento sustancial de la población, y con ello una demanda creciente que no ha sido cubierta y que ha llevado a restringir severamente el suministro en toda la ciudad de Caracas y, por ende, de todos los sectores bajo la jurisdicción del IMAS.

Así las cosas, este instituto ha servido de elemento articulador de las demandas continuas de la comunidad por mejorar el servicio (proyectos locales de nuevas tuberías, sustitución de viejas redes) y el aprovechamiento de nuevas fuentes de producción de agua (habilitación de nuevas tomas de aguas y estaciones de captación y potabilización). Sin embargo, la capacidad financiera municipal se ha visto mermada en los últimos tiempos, haciendo cada vez más difícil mantener la red principal de alimentadores y generando deterioro importante en los sectores donde se encuentran estas tuberías.

## RESULTADOS

La municipalización del servicio de agua potable en Sucre puede catalogarse como exitosa, a pesar de las múltiples dificultades que implica el mantenimiento de un acueducto con bajos niveles de recaudación y la dependencia de ajuste de tarifas de un ente nacional. Asimismo, la consideración del acceso al agua potable como un derecho humano, más que una obligación de pago, se ha desvirtuado en el sentido de que la inversión en las mejoras y garantía de un servicio continuo depende exclusivamente del municipio.

La inversión a lo largo de los últimos 8 años de gestión municipal ha permitido múltiples mejoras en el servicio. Tal como lo muestra el cuadro 1, la ampliación de la red de tuberías y la adquisición y rehabilitación de equipos para garantizar el bombeo a las cotas altas del área de influencia del IMAS ha concentrado el 90% del presupuesto de obras del Instituto. Ahora bien, recordemos que en los últimos veinte años no se han realizado ampliaciones significativas en la red principal, lo que ha traído como consecuencia una demanda mayor de inversión local para hacer más eficiente el suministro. Lo anterior se manifestó en los últimos tres años, cuando la alcaldía asumió el financiamiento del 95% de los gastos de operación del Instituto.

Cuadro 1  
Relación de obras ejecutadas por el IMAS durante el período 2009-2017

Año	Aguas de lluvia	Aguas servidas	Tipo de obra			Total general	Porcentaje	
			Equipamiento	Estación de bombeo	Pozo			Tubería
2009			12.000,00	2.100.763,28		2.052.653,91	4.165.417,19	1%
2010			411.100,00	360.041,89	1.405.628,09	1.286.998,03	3.463.768,01	1%
2011	873.272,56	2.516.265,73	490.772,71	1.229.643,18		2.987.025,67	8.096.979,85	2%
2012	158.296,89	181.479,68	897.913,38	2.574.653,88		1.760.701,10	5.573.044,93	2%
2013			200.400,00			473.450,00	673.850,00	0%
2014			159.171,31	2.096.337,85			2.255.509,16	1%
2015			14.164.920,34			166.039.566,06	180.204.486,40	49%
2016			28.238.967,00				28.238.967,00	8%
2017			132.683.862,57				132.683.862,57	36%
<b>Total general</b>	<b>1.031.569,45</b>	<b>2.697.745,41</b>	<b>177.259.107,31</b>	<b>8.361.440,08</b>	<b>1.405.628,09</b>	<b>174.600.394,77</b>	<b>365.355.885,11</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con base en los informes de gestión 2009-2017.

Otro servicio que se ha masificado, ante los intensos racionamientos aplicados por Hidrocapital, es el servicio de cisternas gratis, llamado Plan Mi Agua, que a pesar de no ser una solución definitiva ha permitido el suministro de agua potable en las zonas con deficiencias de servicio. A continuación los resultados de este esquema de suministro:

Cuadro 2  
Cantidad de cisternas distribuidas por el IMAS

Año	Número de viajes	Cantidad de litros entregados
2015	3.644	40.084.000 litros
2016	5.018	55.198.000 litros
2017	2.397	26.367.000 litros
<b>Total</b>	<b>11.059</b>	<b>121.649.000 litros</b>

Fuente: elaboración propia con base en los informes de gestión 2009-2017.

A modo de conclusión, consideramos urgente retomar un plan de inversión general en todos los acueductos nacionales y en especial el del Área Metropolitana de Caracas, que incluya la incorporación de nuevas fuentes y la

tecnificación de la operación del acueducto, lo que exigirá a su vez una mayor inversión en recurso humano con altos niveles de especialización y con ello mejoras sustanciales en la eficiencia del suministro a mediano y largo plazo.

Por otro lado, es imperioso despolitizar los servicios públicos para garantizar una mayor equidad en su suministro y, a la vez, permitir la toma de decisiones consensuadas en lo relativo a un nuevo esquema tarifario que se adapte a los altos costos de mantenimiento de los acueductos y a la inversión en programas integrales de concientización y responsabilidad a los usuarios sobre el uso eficiente del recurso hídrico.

La experiencia de municipalización del servicio de agua potable en Sucre ha generado un círculo de retroalimentación comunidad-IMAS que se ha traducido en mejoras importantes de la red y una mayor equidad en el suministro en las zonas en las que hay mayor independencia del suministro de Hidrocapital. Queda como tarea pendiente estrechar los vínculos institucionales con las hidrológicas estatales para mejorar el servicio y coordinar las múltiples inversiones en infraestructura que requiere el acueducto metropolitano.

# **Plan Metropolitano de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático en el Área Metropolitana de Caracas**

Isabel Novo / Jesús Delgado\*

## **INTRODUCCIÓN**

En el presente documento se presenta la estructura general, programas, estrategia y principales avances del Plan Metropolitano de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático (PM-RRAACC), perspectiva ambiental del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020, que desarrolló la Alcaldía Metropolitana de Caracas.

El PM-RRAACC tiene como objetivo reducir los riesgos ambientales y adaptar la ciudad al cambio climático, y es una contribución a la nueva institucionalidad ambiental metropolitana, basada en la planificación, la capacitación y las alianzas estratégicas.

La Estrategia V.I.D.E.O (Vinculación de la Investigación y la Docencia con la Extensión en las Organizaciones) sirve de base para el desarrollo del PM-RRAACC, utilizando el enfoque ambiental y sistémico de la vulnerabilidad humana para fortalecer la institucionalidad ambiental del Área Metropolitana de Caracas (AMC), acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y particularmente con el objetivo 11 de “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Se menciona en el mismo al Grupo de Liderazgo Climático, conocido como el C40 Cities (C40),

---

\* Asesores de la alcaldía metropolitana de Caracas 2014-2017.

alianza estratégica de un grupo de ciudades que a través de sus alcaldías trabajan para reducir las emisiones de carbono y adaptarse al cambio climático. Desde el año 2015 la alcaldía del AMC forma parte de esta alianza y participa en 9 de las 17 redes que tiene el C40.

## PLAN ESTRATÉGICO CARACAS METROPOLITANA 2020

La gestión adelantada desde el año 2009 por la alcaldía metropolitana de Caracas ha estado basada en la formulación y desarrollo del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020 (PECM2020), instrumento que diseña las directrices para promover la transformación de la ciudad en los ámbitos de seguridad, movilidad, espacios públicos, ambiente, ciudadanía, empleo y servicios, entre otros, con horizonte al año 2020, identificados a partir de sus potencialidades, atacando sus problemas fundamentales y fijando un conjunto de acciones para resolverlos

### **Objetivo del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020**

Promover y acompañar un proceso de planificación y gestión del AMC, fundamentado en la participación ciudadana y en la construcción de una visión compartida de la ciudad, a fin de orientar su desarrollo concertado para lograr que Caracas sea una ciudad con economía de calidad, equipada, educadora, accesible, segura, solidaria, ambientalmente saludable, con identidad, tolerante, recreativa y turística (IMUTC, 2017).

### **Líneas estratégicas del Plan**

La columna vertebral del PECM2020 son sus líneas estratégicas, un total de seis ejes fundamentales para la transformación de la ciudad (Bolívar, 2017), las cuales se mencionan a continuación:



*Caracas accesible y en movimiento*

Orientada a diversificar los modos de transporte urbano para garantizar la movilidad por la ciudad privilegiando al peatón. *Llegando más lejos más rápido.*



### *Caracas segura e integrada*

Busca convertir el espacio público en el centro del proceso de humanización de la ciudad e integrar a los barrios populares a través de un efectivo proceso de reurbanización. *Construyendo un espacio más humano.*



### *Caracas ambientalmente sostenible*

Pretende garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras con acciones que conserven el ambiente de la ciudad y su entorno. *Pensando en nuestros hijos y en los hijos de nuestros hijos.*



### *Caracas productiva y emprendedora*

Proyecta transformar a Caracas en una ciudad productiva, competitiva y próspera a fin de generar empleo y bienestar a todos sus ciudadanos. *+ oportunidades para + caraqueños.*



### *Caracas gobernable*

Persigue unificar a Caracas en su condición metropolitana. *Acercando el gobierno a la gente.*



### *Construcción de ciudadanía*

Planea hacer que los caraqueños sean corresponsables del futuro de la ciudad fortaleciendo su identidad, sentido de arraigo, pertenencia y ciudadanía. *Rescatando los valores del ciudadano.*

## OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE REDUCCIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

La alcaldía metropolitana de Caracas produjo en el año 2005 el Plan Básico de Prevención de Desastres en el Distrito Metropolitano de Caracas (Plan JICA,

2005). Este plan, basado en escenarios actuales y futuros de desastres producidos por eventos históricamente evaluados, fue creado para atender amenazas múltiples, pero no consideraba la adaptación al cambio climático ni las causas subyacentes a los desastres, que comprenden aspectos como la gobernabilidad o el saneamiento ambiental.

A partir del Plan JICA se generó una visión de lo que debería ser Caracas como ciudad ambientalmente sostenible, sustentable, segura y próspera, cuyo nombre, dado por los expertos, fue “SINaxis Caracas”, lo que contribuyó a conceptualizar la meta de la alcaldía metropolitana de construir una *Caracas para la Vida*.

En consecuencia, el PM-RRAACC surge como un plan estratégico, territorial y ambiental, que permitiría continuar el Plan JICA y ser la perspectiva ambiental del PECM2020. (Delgado, 2013a y 2013b).

El PM-RRAACC aborda la vulnerabilidad humana desde el paradigma de la resiliencia, cumpliendo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 9 y 11 en lo que atañe a la gestión local de la resiliencia. En consecuencia, toma en consideración el marco de acción de Sendai<sup>1</sup> y los 10 aspectos esenciales diseñados por la ONU para lograr ciudades resilientes en los que se ha basado el C40, los cuales están organizados en:

#### Aspectos básicos:

1. Organizarse para la resiliencia ante desastres.
2. Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y a futuro.
3. Fortalecer la capacidad financiera para mejorar la resiliencia.

#### Aspectos operativos:

4. Promover un desarrollo y un diseño urbano resiliente.
5. Proteger las zonas naturales de amortiguamiento para mejorar la función de protección proporcionada por los ecosistemas naturales.
6. Fortalecer la capacidad institucional para mejorar la resiliencia.

---

<sup>1</sup> El marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015-2030) es un documento internacional adoptado por países miembros de la ONU entre el 14 y el 18 de marzo de 2015 durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres celebrada en Sendai, Japón, y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2015. El marco de Sendai sucede al marco de Hyogo para la acción (2005–2015), que hasta entonces había sido el acuerdo internacional más amplio sobre reducción del riesgo de desastres.

7. Comprender y fortalecer la capacidad societal para mejorar la resiliencia.
8. Incrementar la resiliencia de la infraestructura.

Aspectos para una mejor reconstrucción:

9. Asegurar la efectividad de la preparación y la respuesta a los desastres.
10. Acelerar la recuperación y una mejor reconstrucción.

Para lograr que una ciudad en Venezuela sea ambientalmente sostenible de acuerdo con los aspectos esenciales y con el marco de acción de Sendai es necesario comprender las causas evidentes y las causas subyacentes que tienen por consecuencia el aumento de los riesgos ambientales y el deterioro ambiental.

Por todo lo anterior, el PM-RRAACC es el instrumento para desarrollar la política ambiental del AMC propuesta en el PEMC2020, donde se identifica y aborda integral y estratégicamente la problemática ambiental de la ciudad, con el objetivo de hacerla sostenible reduciendo sus riesgos ambientales y adaptándola al cambio climático.

El proceso de planificación del PM-RRAACC se basa en programas y proyectos que se desarrollan gracias a una estrategia cognitiva denominada “Estrategia V.I.D.E.O.” (Estrategia de Vinculación de la Investigación y la Docencia con la Extensión en las Organizaciones). A través de ella se promueven las alianzas estratégicas siguiendo tres ejes transversales de gestión: Eje de Gestión Estratégica del Conocimiento, Eje de Gestión Estratégica de la Información y Eje de Gestión Integral de la Sostenibilidad, relacionados entre sí por un proyecto director que se desarrolla en entornos ambientales, para ejercer una gestión mancomunada en unidades hidrográficas o “mancomunidades de cuencas”.

## ESTRUCTURACIÓN, PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PLAN METROPOLITANO DE REDUCCIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

El PM-RAACC parte de la premisa de que es necesario crear, mediante el conocimiento, las condiciones institucionales para lograr la visión SINaxis, dado que el “paradigma burocrático” actual entiende el Estado por ámbitos de actuación (jurisdicciones federales, regiones de distinta configuración territorial)

y sectores de actuación, que en la práctica son departamentos desarticulados en todos los niveles de la administración pública.

El PM-RAACC propone para ello 6 programas estratégicos articulados por los 3 ejes transversales de gestión estratégica antes mencionados. Estos programas son:

1. Programa Estratégico de Capacitación Interinstitucional
2. Programa Estratégico de Gobernanza Ambiental Metropolitana
3. Programa Estratégico de Protección Ambiental
4. Programa Estratégico de Respuesta a Emergencias y Desastres
5. Programa Estratégico de Urbanismo Ambientalmente Sostenible
6. Programa Estratégico de Ordenación Territorial Ambientalmente Sostenible.

Cada programa estratégico resuelve una cadena de causas evidentes y subyacentes a múltiples amenazas ambientales ante las que actúa reduciendo la vulnerabilidad con una cartera de proyectos modelo. Cada proyecto modelo es un proyecto prediseñado que sirve de marco y puede ser replicado en proyectos específicos de los programas estratégicos.

En ese sentido, los proyectos de todos los programas son piezas que hacen parte de un “proyecto director”, denominado “Vulnerabilidad y Planificación Urbana”, que se va desarrollando como resultado de y retroalimentando a la capacitación en gestión integral de riesgos.

Es por esa razón que el proyecto director es una forma de sistema operativo de los programas estratégicos, que además de reducir la vulnerabilidad, facilita el diálogo de saberes necesario para la gestión estratégica y compartida realizada por actores estratégicos diversos, pero que, en el caso del funcionariado público, los compromete afectivamente al hacerlos parte de los proyectos, contribuyendo a generar voluntad política para producir las acciones.

Como se mencionó anteriormente, los tres ejes transversales de gestión estratégica que se siguen para desarrollar los programas son:

- Eje de Gestión Estratégica del Conocimiento
- Eje de Gestión Estratégica de la Información
- Eje de Gestión Integral de la Sostenibilidad.

Estos ejes conducen la gestión a atender las claves de *conocimiento, información y sostenibilidad* propuestas en el marco de acción de Sendai en 2015.

Cada eje articula dos programas estratégicos estrechamente vinculados en sus objetivos, complementarios en los recursos e interdependientes en los resultados, por lo que la alineación en un eje transversal de gestión se debe entender como coordinación de esfuerzos hasta completar un *ciclo de gestión*, de ámbito metropolitano, y un *ciclo de planificación estratégica* de ámbito municipal, que se desarrollan por etapas sucesivas:

- Etapa 1.- Caracterización/Diagnóstico
- Etapa 2.- Ordenación/Diseño
- Etapa 3.- Implementación/Sistematización.

### **Etapa de caracterización-diagnóstico**

El Eje Transversal de Gestión Estratégica del Conocimiento articula los programas de Capacitación Interinstitucional y Gobernanza Ambiental para mitigar los efectos del “paradigma burocrático” actual y darle gobernabilidad a la ciudad.

En la etapa de caracterización-diagnóstico de este eje los esfuerzos de gestión se concentran en generar proyectos que permitan identificar a los actores estratégicos, ajustar la metodología, recopilar y ordenar la información disponible y precisar el marco legal-normativo.

El Eje Transversal de Gestión Estratégica de la Información articula los programas estratégicos de Protección Ambiental y Respuesta a Emergencias y Desastres, fortaleciendo la capacidad de anticipación, respuesta y recuperación de la ciudad ante emergencias, *ergo*, aumentando la resiliencia de la ciudad.

En la etapa de caracterización-diagnóstico de este eje los esfuerzos de gestión se concentran en sectorizar el territorio para facilitar la generación de indicadores, bases de datos y la cartografía de los proyectos. En esta etapa se sectoriza a la ciudad en función de su vulnerabilidad urbana y sus atributos físico-ambientales.

En el Eje Transversal de Gestión Integral de la Sostenibilidad se articulan los proyectos correspondientes a los programas de Urbanismo Sostenible y Ordenación Territorial Sostenible para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible y facilitar la gestión en mancomunidad, haciendo de Caracas una ciudad resiliente, capaz de aprovechar los servicios ecosistémicos de la ecobase o territorio que garantiza el aire, la energía, el agua, la seguridad alimentaria y la

biodiversidad, incluso para la recreación de los habitantes. Esta es denominada la “Ecorregión Metropolitana de Caracas”.

En la etapa de caracterización-diagnóstico de este eje los esfuerzos de gestión se concentran en identificar o generar los indicadores de servicios ecológicos, de desempeño, así como en generar la sectorización de las amenazas ambientales, complementando el esfuerzo hecho en el Eje Transversal de Gestión de la Información. En consecuencia, en esta etapa se determinan las potencialidades y restricciones físico-ambientales que servirán de insumo en la etapa de ordenación/diseño del Eje Transversal de Gestión Estratégica de la Información.

### **Etapa de ordenación-diseño**

La etapa de ordenación-diseño se inicia con el diagnóstico o la caracterización desarrollada en todos los ejes, a partir de la cual se generan proyectos específicos que contienen soluciones estructurales, de ordenación o de diseño de cursos, instrumentos legales, material cartográfico, audiovisual, así como los módulos temáticos de información correspondientes a sistemas sostenibles de gestión integral del ambiente<sup>2</sup> de un sistema de información multidimensional, de base territorial, denominado “Sistema de Información para la Gestión Municipal del Ambiente” (Sigma)<sup>3</sup>, entre otros productos.

Así, en el Eje de Gestión Estratégica del Conocimiento se desarrolla en esta etapa la batería de cursos del Sistema de Capacitación Interinstitucional y el marco legal que permite la formación de los gabinetes municipales de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos.

Al final de esta etapa estará operativa o al menos articulada una Especialización Interinstitucional en Gestión Integral de Riesgos y Sostenibilidad. Todas las universidades participando en la gestión ambiental.

En el Eje Transversal de Gestión Estratégica del conocimiento se cumple un ciclo de gestión cuando, con personal capacitado mediante los cursos de perfeccionamiento profesional y talleres de formación, se activa un Gabinete

---

<sup>2</sup> Los sistemas sostenibles de gestión integral del ambiente tienen tres orígenes en esta propuesta: los sistemas ambientales de Venezuela, el Sistema Municipal de Gestión Estratégica del Ambiente (Cenamb, 1998), y los sistemas sostenibles propuestos por el C40 para estructurar la gestión ambiental en redes.

<sup>3</sup> Sigma o Sismugea, puede ser leído como sistema municipal o metropolitano, según sea implantado en un solo municipio o en un área metropolitana integrada por varios municipios. En el AMC corresponde llamarlo Sistema de Información para la Gestión Metropolitana del Ambiente.

Municipal de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, cumpliendo con la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (LGIRSNyT 2009).

Es por ello que en el Eje de Gestión Integral de la Sostenibilidad se ha determinado para cada tema estratégico inherente al Urbanismo Sostenible y a la Ordenación Territorial Sostenible un sistema sostenible de gestión integral del Ambiente.

De esa manera, mediante sistemas sostenibles de gestión integral del ambiente, la nueva institucionalidad ambiental municipal y metropolitana ejecutará la gestión de manera estratégica, inclusiva, que toma en cuenta a los actores estratégicos articulando los sectores y ámbitos de gestión, tal como propone el marco de acción de Sendai y la Iniciativa de Ciudades Resilientes (C40).

En la etapa de ordenación-diseño se completa en el Eje de Gestión Integral de la Sostenibilidad la identificación de las áreas críticas de la Ecorregión Metropolitana y en el Eje de Gestión Integral de la Información se producen los escenarios de riesgo que, juntos, permitirán elaborar los planes de contingencia correspondientes en cada mancomunidad de cuencas.

Este momento supone haber completado un *ciclo de gestión metropolitana* mediante las sesiones técnicas y plenarias del Gabinete Metropolitano de Gestión Integral de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático.

La recurrencia del ciclo de gestión se entiende como aplicación y reinicio de todo el proceso, en otro espacio geográfico, para generar una nueva mancomunidad de cuenca, denominada en el PM-RRAACC “ecomunicipio”, o espacio geográfico gestionado en mancomunidad, el cual es autosuficiente en la producción de agua, energía, aire, materiales, alimentos y demás insumos que garanticen su sostenibilidad ambiental.

### **Etapa de implementación-sistematización**

El *ciclo de planificación estratégica* es de ámbito municipal, pero desarrollado en mancomunidad, cuando los municipios disponen de las bases del Plan de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático del ecomunicipio y del correspondiente Plan de Contingencia, ambos instrumentos a ser desarrollados por el Gabinete Municipal de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos.

Se trata de la etapa de implementación-sistematización, en la cual la nueva institucionalidad ambiental municipal, el Gabinete Municipal de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, puede desarrollar las propuestas de la etapa de ordenación-diseño como proyectos recurrentes en el tiempo y replicables en el espacio. La recurrencia del ciclo de planificación se entiende como la realización de toda la cartera de proyectos modelo del Eje de Gestión Integral de la Sostenibilidad.

Siguiendo el Eje Transversal de Gestión Estratégica del Conocimiento, se debe generar, al completar el ciclo de planificación estratégica en el año 2020, un Sistema Sostenible de Capacitación Interinstitucional con el cual se pueda contribuir desde el Gabinete Metropolitano de Gestión Integral de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático a elaborar y aplicar los planes de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático de los ecomunicipios.

En otras palabras, la nueva institucionalidad ambiental trabajará en redes, cada una responsable de los distintos sistemas sostenibles de gestión integral del ambiente.

Se trata de una comunidad de práctica y conocimiento, llamada con propiedad el “Sistema Metropolitano de Gestión Estratégica del Ambiente” (Sismugea), que será un sistema para la gestión coordinada de las redes de actores estratégicos que construyen la sostenibilidad desde el conocimiento en todos los ecomunicipios.

De esta manera, el Sismugea permitirá materializar en el año 2030 los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Visión SINaxis mediante las mancomunidades de cuencas, que estarán activas en la coordinación, supervisión y rendición de cuentas de cada sistema sostenible de gestión integral del ambiente.

## EL GRUPO DE LIDERAZGO CLIMÁTICO C40 EN EL DISEÑO DE LA CARACAS RESILIENTE

El Grupo de Liderazgo Climático conocido como el C40 (C40 Cities) es la alianza estratégica de un grupo de ciudades que a través de sus alcaldías trabajan para reducir las emisiones de carbono y adaptarse al cambio climático. Desde el año 2015 la alcaldía del AMC forma parte de esta alianza y participa en 9 de las 17 redes que tiene C40:

- Valuación de riesgos por cambio climático
- Sistemas sostenibles de residuos sólidos
- De residuos a recursos
- Manejo de movilidad
- Vehículos bajos en emisiones
- Buses de rápido tránsito
- Planificación del uso del suelo
- Desarrollo orientado del tránsito
- Crecimiento verde.

Se trata de articular las redes propuestas por el C40 en los propuestos sistemas sostenibles de gestión integral del ambiente, a los efectos de formalizar la gestión ambiental metropolitana y municipal como un Sismugea, con los siguientes sistemas de gestión integral del ambiente:

- Sistema de Urbanismo Sostenible y Adaptación al Cambio Climático - Redes C40 de Ciudades frescas, Eficiencia de edificios privados, Eficiencia de edificios municipales, Energía limpia, Eficiencia en edificaciones nuevas.
- Sistema de Capacitación Interinstitucional - Todas las redes C40, incluyendo la red de Crecimiento verde y la red de Conexión de ciudades delta.
- Sistema de Gestión Integral de Recursos Hídricos, Biodiversidad y Espacios Abiertos - Redes C40 de Evaluación de riesgos por cambio climático, Planificación del uso del suelo y Sistemas alimentarios.
- Sistema de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos - Redes C40 de Sistemas sostenibles de residuos sólidos y de Residuos a recursos.
- Sistema de Gestión Integral de la Infraestructura y los Servicios - Red C40 de Manejo de movilidad, Vehículos bajos en emisiones, Buses de rápido tránsito, Desarrollo orientado del tránsito.

Resumiendo, la Estrategia V.I.D.E.O se articula de la manera siguiente:

- 1 Marco Protocolar que soporta a:
  - 1 marco teórico-metodológico que soporta a:
    - 1 proyecto director, que articula:
      - 1 cartera de proyectos modelo mediante la realización de hasta:

- 6 tipos de proyectos posibles de:
- 24 proyectos modelo para un mínimo de:
- 24 proyectos específicos que desarrollan:
- 6 programas estratégicos vinculados en alguno de los:
- 3 ejes transversales que orientan los esfuerzos de gestión estratégica en:
- 3 etapas, hasta completar:
  - 1 Módulo de Información en el Sistema de Información para la Gestión Municipal del Ambiente (Sigma) que da soporte para generar:
  - 1 Ciclo de planificación en el Eje Transversal de Gestión de la Sostenibilidad, que comprende:
    - 1 Sistema Municipal de Gestión Estratégica del Ambiente
    - 5 sistemas de gestión integral del ambiente C-40
    - 1 Sistema de Información para la Gestión Municipal del Ambiente.

Se trata de un sistema que resuelve estratégicamente la clave “conocimiento”, cuatro sistemas que resuelven “integralmente” la clave “sostenibilidad” y el engranaje de los sistemas, un Sistema Integral de Información que resuelve la clave “información” (v. figura en Anexo 1).

## PROGRAMAS Y OBJETIVOS DEL PLAN

A continuación se mencionan los objetivos de cada uno de los seis programas estratégicos del PM-RRAACC mencionados anteriormente (todos reducen la vulnerabilidad) con algunos de sus proyectos y acciones emprendidas en la gestión de la alcaldía del Área Metropolitana de Caracas:

### **Programa Estratégico de Capacitación Interinstitucional**

**Objetivo:** contribuir a fortalecer las instituciones involucradas en la gestión ambiental para mejorar la gobernanza y aumentar la capacidad de respuesta y recuperación de la ciudad ante eventos adversos.

Proyectos avanzados:

*Proyecto Escuela Segura Ambiente Sano (Pesas)*

- Auditoria de vulnerabilidad de edificaciones escolares.

*Comunidad de Práctica y Conocimiento Caracas*

- Curso de Perfeccionamiento Profesional en Gestión Integral de Riesgos en la Planificación Ambiental, en alianza con la Universidad Central de Venezuela. Se han derivado varios proyectos y trabajos de tesis de grado de los participantes de este curso.
- Talleres de formación de gabinetes municipales de gestión integral de riesgos siconaturales y tecnológicos.
- Cátedra SINaxis Caracas.

**Programa Estratégico de Gobernanza Ambiental Metropolitana**

Objetivo: aumentar la resiliencia urbana y la cultura para la sostenibilidad mediante la concienciación, sensibilización y el aumento de las capacidades de anticipación, respuesta y recuperación ante eventos adversos tanto en las instituciones como en las comunidades.

Proyectos avanzados:

*Sistema Municipal de Gestión Estratégica del Ambiente*

- Diseño de la estructura organizacional y funcional del Gabinete Metropolitano de Gestión Integral de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático.
- Formación de gabinetes municipales de gestión integral de riesgos siconaturales y tecnológicos.

*Marco Legal Ambiental Metropolitano*

- Elaboración y aprobación de la Ordenanza para la Gestión Ambiental Metropolitana (culminada en agosto 2016).

**Programa Estratégico de Información y Monitoreo para la Protección Ambiental**

Objetivo: aumentar la resiliencia urbana ante eventos adversos contribuyendo con el empoderamiento de las autoridades y las comunidades locales al manejar la información en un lenguaje común (de acuerdo a los postulados del Marco de Acción de Sendai).

Proyectos avanzados:

*Observatorio Ambiental Metropolitano*

- Diseño y estructura de un observatorio ambiental coordinado por la alcaldía del Área Metropolitana y apoyado por otras instituciones y por la comunidad organizada.

*Sistema de Información para la Gestión Municipal del Ambiente (Sigma)*

- Diseño del Catastro Ambiental Metropolitano, que incluye la geobase de datos físicoambientales y socioambientales indexada en todas las cuencas hidrográficas, la incorporación de los atributos y datos, la capacidad de modelación y análisis espacial, así como los protocolos de entrega de información a los distintos usuarios.
- Incluye el diseño del manual operativo y técnico para el manejo de información de la sectorización ambiental.

### **Programa Estratégico de Respuesta a Emergencias y Desastres**

Objetivo: aumentar la resiliencia urbana mejorando la capacidad de respuesta, contribuyendo a optimizar el equipamiento urbano, la coordinación interinstitucional y aumentando la capacidad de recuperación ante la ocurrencia de emergencias y desastres.

Proyectos avanzados:

*Centros de Servicio Metropolitano para la Respuesta y Recuperación de Emergencias y Desastres*

*Sistema Metropolitano de Respuesta y Recuperación de Desastres*

- Escenarios de riesgo sísmico e hidrometeorológicos para el plan de contingencia.

### **Programa Estratégico de Urbanismo Ambientalmente Sostenible**

Objetivo: reducir la susceptibilidad de la infraestructura de las redes, las edificaciones, los equipamientos y los servicios básicos, aumentar la resiliencia urbana y mitigar el impacto local del cambio climático global.

Proyectos avanzados:

*Estudio de vulnerabilidad para el proyecto de prefactibilidad de obras de protección de aludes torrenciales*

*Arborización Metropolitana*

Reforestación de cuencas en el municipio Baruta con el fin de conservar, mejorar y restaurar las áreas verdes de Caracas, y aumentar la cantidad y superficie de las áreas verdes (incluyendo bosques urbanos) en Caracas, tanto públicas como privadas y promover su conectividad. Entre los años 2013-2016 (en el marco del Aniversario de Caracas) se plantaron con el apoyo de la ciudadanía, universidades y alcaldías al menos 1800 árboles entre la Reserva Ecológica de la Universidad Simón Bolívar y un sector de la carretera Caracas-Baruta, recuperando 2,5 hectáreas de áreas verdes que habían sido eliminadas por tala y quema.

*Malla estructural del relieve y circulación del aire en el AMC*

*Metabolismo urbano circular de la Ecorregión Metropolitana de Caracas*

- Mapa de los residuos y desechos sólidos en el AMC. La etapa de caracterización-diagnóstico de este proyecto (recopilación y organización de la información) fue culminada en julio 2017.
- Corredores ecológicos de la cuenca del río La Guairita.

## **Programa Estratégico de Ordenación Territorial Ambientalmente Sostenible**

Objetivo: reducir la vulnerabilidad al disminuir la exposición a las amenazas ambientales y adaptar la ciudad al cambio climático aprovechando de manera eficiente los servicios y recursos ecosistémicos que tiene el AMC.

Proyectos avanzados:

*Ordenación territorial en función del agua para la gobernanza metropolitana*

- Determinación de la Ecorregión y los ecomunicipios para el AMC.
- Sectorización ambiental del AMC. Primera etapa culminada en el año 2017.

*Potencialidades y Restricciones Físicoambientales del AMC*

- Potencialidades y restricciones físicoambientales de la cuenca oeste del río Guaire y de la cuenca del río Tacagua.

- Potencialidades y restricciones físicoambientales de las cuencas hidrográficas del municipio Baruta a partir de la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local (Pedul).
- Plan Solar Urbano del Municipio Baruta.

## ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA EL LOGRO DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Para lograr el desarrollo de varios de los proyectos mencionados en el PM-RRAACC, la alcaldía metropolitana de Caracas ha contado con un convenio marco firmado con la Universidad Central de Venezuela (UCV-AMC, 2008), que permitió la realización del proyecto “La Comunidad de Práctica y Conocimiento mediante la Estrategia V.I.D.E.O.”, entre los años 2009 y 2010, gracias al apoyo de la Oficina del Gobierno de Estados Unidos para la Ayuda en Caso de Desastres a Países Extranjeros para Latinoamérica y el Caribe (OFDA-LAC).

El PM-RRAACC ha contado con la valiosa participación y apoyo de diversas personas, organizaciones e instituciones públicas y privadas. Entre las organizaciones e instituciones se encuentran: el Centro de Estudios Integrales del Ambiente (Cenamb-UCV), alcaldías de Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre, Instituto de Mecánica de Fluidos (IMF-UCV), Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (Funvisis), Universidad Metropolitana (Unimet), Universidad Simón Bolívar (USB), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Caritas de Venezuela, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ministerio del Poder Popular para las Relaciones de Interiores, Justicia y Paz, Arbórea Consultores Ambientales, Asociación Venezolana del Agua (AveAgua-GWP), Embajada de Suiza en Venezuela, Vice Ministerio de Gestión de Riesgos, Red de Organizaciones Ambientales de Venezuela (Red ARA), Cesap, Mesa Ambiental Nacional y C40.

## REFLEXIONES FINALES

La visión estratégica del PM-RRAACC a partir del año 2015 debe responder a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y contribuir a crear condiciones de estabilidad institucional, apego al trabajo, ética y estética en el quehacer diario, para lograr en el 2020 una institucionalidad fortalecida, que pueda en

los próximos 10 años contribuir a alcanzar la visión de ciudad y los aspectos esenciales en el año 2030. Esto debería ser así ya que a raíz de la formulación por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, existe el compromiso del Estado venezolano de alinear sus políticas con el cumplimiento de dicha agenda. Por ello, el PECM2020 y todos los demás planes estratégicos que se deriven de este, incluyendo el PM-RRAACC, deben extenderse hasta el año 2030.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) (2005). “Estudio sobre el Plan Básico de Prevención de Desastres en el Distrito Metropolitano de Caracas”. República Bolivariana de Venezuela (Plan JICA).

Arbórea Consultores Ambientales (2010). “Política y Plan de Gestión Ambiental del Distrito Metropolitano de Caracas. Fase I: Análisis y evaluación ambiental integral”. Estudio realizado para la alcaldía del Área Metropolitana de Caracas.

Bolívar, Z. (2017). “Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020”, *Revista SIC*, Centro Gumilla, <http://revistasic.gumilla.org/2017/plan-estrategico-caracas-metropolitana-2020/>.

Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CEIA) (1998). “El Sistema Municipal de Gestión Estratégica del Ambiente. Proyecto Valencia 2020”. CEIA.

Delgado, J. (2006). “Proyecto Planificación y Gestión para la Reducción de Riesgos Ambientales en Municipios Urbanos”. Fondo Nacional para la Ciencia y Tecnología.

Delgado, J. (2010). “Informe final del Proyecto Comunidad de Práctica”. Alcaldía metropolitana de Caracas.

Delgado, J. (2013a). “Documento Síntesis del Plan Metropolitano de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático”. Alcaldía metropolitana de Caracas.

Delgado, J. (2013b). “La vulnerabilidad urbana. Un enfoque ambiental y sistémico”, *Revista Urbana Digital*, año 1, nro. 30. Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas (IMUTC) (2017). “Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020”, [www.imutc.org/sitio/?page\\_id=39](http://www.imutc.org/sitio/?page_id=39).

Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR) (2015). “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”, [www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf).

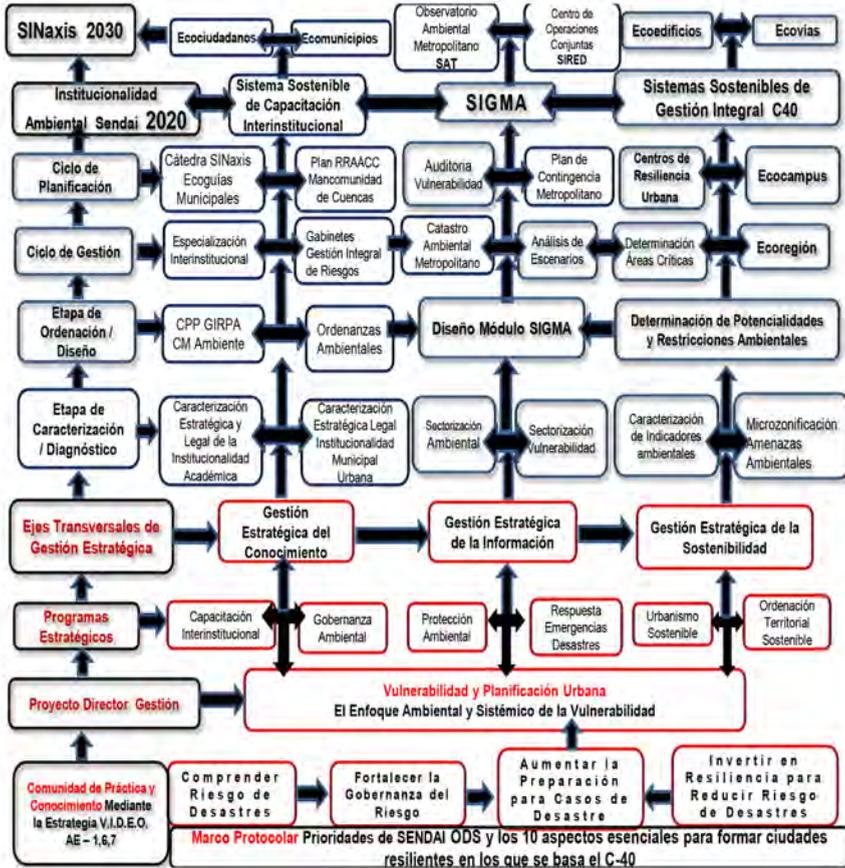
Sarmiento, J. y Richard, O. (2012). “Un nuevo concepto: comunidades de práctica como organizaciones horizontales”, *Natural Hazards Informer*, nro. 5. Natural Hazard Center. Universidad de Colorado, Boulder, CO.

### **Instrumentos legales**

Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. *Gaceta Oficial* N° 39.095, 9 de enero de 2009.

Ordenanza sobre Gestión Ambiental en el Área Metropolitana de Caracas. *Gaceta Oficial del Distrito Metropolitano de Caracas*, Ordinaria No. 00916, 23 de agosto de 2016.

Anexo 1  
Gráfico de la estrategia V.I.D.E.O





PARTE IV  
**DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**



# Desarrollo local en el Hatillo

## El Calvario Puertas Abiertas: experiencia co-creativa de integración urbana a través de las artes y la cultura

Maite Arrieta\*

### INTRODUCCIÓN

La Organización de Naciones Unidas (ONU) sitúa a Venezuela como el segundo país más violento del mundo y en distintos rankings internacionales Caracas se ha ubicado como una de las ciudades más peligrosas durante los últimos años. Esta perspectiva de país y ciudad ha llevado a que los venezolanos cedieran poco a poco los espacios públicos a la violencia.

El Hatillo es uno de los cinco municipios del Área Metropolitana de Caracas, caracterizado por diversos contrastes sociales y urbanos, arraigadas tradiciones, así como diversidad cultural, patrimonial y una amplia vocación de servicio turístico.

El Calvario es la zona popular más grande del municipio El Hatillo. El barrio alberga en sus estrechas calles y en su desordenada arquitectura un sinnúmero de talentos, fiestas y tradiciones que le dan vida propia a la comunidad. Por tratarse de una zona popular y por la idea colectiva de que los barrios son peligrosos, la mayoría de los vecinos y visitantes no se animan a descubrir sus tesoros y atractivos.

Enmarcado en los lineamientos estratégicos del primer instituto autónomo municipal del país que reúne las áreas de turismo, cultura y deporte (conocido

---

\* Miembro del equipo de Vive El Hatillo, Instituto Autónomo Municipal. 2017.

como “Vive El Hatillo”), en el 2015 la alcaldía de El Hatillo llevó a cabo el proyecto “El Calvario Puertas Abiertas” con el objetivo de crear un espacio para el encuentro participativo y co-creativo a través de las artes y sus múltiples expresiones, que promueva la integración urbana, el desarrollo sostenible de la cultura y el turismo y fomente el sentido de pertenencia.

El proyecto consiste en un recorrido artístico, musical y gastronómico por las calles, casas, escaleras y terrazas del barrio, que busca sumar este lugar a la oferta turística del municipio. En la primera edición, la participación comunitaria mostró resistencia a la propuesta: era la primera vez que se les presentaba un modelo participativo de esta naturaleza; se percibió una falta de reconocimiento de sus propios talentos y falta de confianza en ellos y en la institución del gobierno local.

## ANTECEDENTES

La ciudad de Caracas está compuesta por cinco municipios que conforman su Área Metropolitana, entre esos municipios se encuentra El Hatillo, el segundo en mayor extensión, pero el que alberga mayor diversidad. Sus variadas características se ven expresadas en sus áreas geográficas (52% del territorio es zona verde), su vocación de pueblo turístico, la variedad de tradiciones, la gran oferta gastronómica y su entorno patrimonial. Sin embargo, presenta también grandes disparidades en los asentamientos urbanos: 86% de la población se ubica en la zona urbana de edificios y casas de lujo, el resto se distribuye equitativamente entre zonas rurales y populares, las cuales presentan precariedad en su equipamiento urbano y en la calidad de vida de sus habitantes.

Bajo la gestión del alcalde David Smolansky y desde la administración social de la alcaldía El Hatillo se trabajó en consolidar las gestiones de turismo, cultura y deporte como punto de partida en el aprovechamiento de los múltiples escenarios del municipio, mejorar la oferta de recreación de los habitantes locales, reforzar el sentido de pertenencia y fomentar el encuentro ciudadano en torno al espacio público, lo que se tradujo en la formación del primer instituto autónomo municipal del país que reúne estas tres áreas, conocido como “Vive El Hatillo”.

El Calvario es la zona popular más grande del municipio El Hatillo. Su historia se remonta a la construcción de la lujosa urbanización La Lagunita en 1956, cuando los habitantes de las haciendas de estas tierras fueron reubica-

dos en los terrenos que hoy en día constituyen El Calvario para garantizarles vivienda y trabajo.

Como hatillanos arraigados, el barrio El Calvario alberga en sus estrechas calles y en su desordenada arquitectura un sinfín de talentos, fiestas y tradiciones que le dan vida propia a la comunidad. Por tratarse de una zona popular, dos principales factores han influido en que vecinos y visitantes no se animen a descubrir sus tesoros: (1) la idea de que los barrios son peligrosos, (2) el tener como vecino al pueblo El Hatillo, centro histórico del municipio que recibe semanalmente a muchos visitantes por su oferta patrimonial, cultural y gastronómica.

Apostando por proyectos de inclusión social y la promoción sostenible de la cultura y el turismo, que además fomenten el sentido de pertenencia, la gestión de Vive el Hatillo emprendió, junto al periodista José “Cheo” Carvajal, el proyecto “Hatillo Ciudad Laboratorio”.

En este marco, se pensó trabajar con la comunidad de El Calvario, y en medio de un proceso co-creativo que incluyó a la Academia, asociaciones civiles, artistas locales e invitados, entre otras personalidades, en diciembre de 2015 se logró llevar a cabo la primera edición de “El Calvario Puertas Abiertas”.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Según cifras presentadas por el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), la Organización de Naciones Unidas sitúa a Venezuela como el segundo país más violento del mundo y en distintos rankings internacionales Caracas se ha ubicado como una de las ciudades más peligrosas durante los últimos años. Esta perspectiva de país y ciudad ha llevado a que los venezolanos cedieran poco a poco los espacios públicos a la violencia, encerrándose cada vez más temprano en sus hogares.

Una de las percepciones más marcadas en la sociedad venezolana es la idea de que los barrios son peligrosos y muchas veces sirven de epicentro para la violencia, delincuencia y demás actos delictivos, incrementando así la diferenciación entre los habitantes de las zonas populares y el resto de la ciudad.

En el caso del municipio El Hatillo, esa brecha se ve representada físicamente por la calle Progreso, la cual separa el sector de El Calvario del pueblo de El Hatillo. Este último es uno de los lugares turísticos más concurridos en la ciudad de Caracas. Conocido por su estilo provincial y variada oferta

gastronómica y cultural, recibe aproximadamente a 3000 personas cada semana. Los visitantes conocen el pueblo, pero ignoran la realidad de la zona popular.

El Calvario alberga una población de más de 4000 habitantes, una de las más numerosas del municipio. Está construido sin planificación urbana sobre una topografía escarpada, lo que ha traído como consecuencia distintas variables y limitantes como: fallas en la distribución de servicios públicos básicos, deficiencia del transporte público, construcciones no supervisadas, falta de espacios públicos de esparcimiento y recreación, sobrepoblación y dificultades de acceso. Estas características han incidido en el relacionamiento de su población con el resto del municipio y la percepción de los demás habitantes y visitantes sobre este sector.

Esta comunidad conserva un acervo cultural que le otorga características únicas dentro del municipio. Durante el año se celebran distintas actividades religiosas, culturales y artísticas como Carnaval, Día de la Virgen del Carmen, Diablos Danzantes de El Hatillo (Corpus Cristi), Cruz de Mayo, San Juan Bautista y la Parranda de Navidad, con expresiones únicas de la localidad que hasta el momento habían pasado inadvertidas para el resto de los habitantes.

### **Objetivo del programa**

El Calvario Puertas Abiertas tiene como objetivo crear un espacio para el encuentro participativo y co-creativo a través de las artes y sus múltiples expresiones, que promueve la integración urbana y el reconocimiento del barrio El Calvario como parte de la ciudad. Además, tiene por finalidad ser una herramienta de empoderamiento y organización comunitaria, sirviendo de plataforma para promover los talentos de la comunidad.

### **Funcionamiento**

El proyecto comenzó con el reconocimiento general de la comunidad. Durante las visitas se fueron identificando los diversos talentos y características de la misma: artesanos, artistas plásticos y gráficos, gastronomía (especialmente venta de comida y postres caseros), bodegas, casas con terrazas o balcones con vistas, plazas y espacios públicos. Esta fase tuvo una duración de un año.

En una segunda fase, que duró cuatro meses, se trabajó la conceptualización de la intervención y las estrategias para cubrir la jornada, que tendría una duración de 12 horas y debía abarcar la mayor extensión posible en el sector popular. El proyecto consiste en un recorrido artístico, musical y gastronómico por las calles, casas, escaleras y terrazas del barrio, que busca sumar este lugar a la oferta turística del municipio. Se convocó a las instituciones aliadas para coordinar cada una de las participaciones: actuaciones musicales, intervenciones artísticas en las calles y espacios públicos, actividades para niños, intervenciones con mobiliario urbano de material reciclado propuestas por estudiantes de arquitectura, entre otras.

En la tercera fase, a lo largo de cuatro meses se presentó el proyecto a la comunidad a través de asambleas y visitas casa por casa. La estrategia de promoción tuvo como principal brazo ejecutor las redes sociales y medios digitales como eje transversal en la modernización, acceso a la información y comunicación de la comunidad y del municipio El Hatillo.

### **Instrumentos de evaluación**

#### *Focus group (asamblea de ciudadanos)*

Luego de la primera edición, se realizaron dos asambleas de ciudadanos con un total de 35 vecinos que participaron en el proyecto, además de aliados culturales y autoridades municipales, quienes junto al alcalde de El Hatillo, David Smolansky, evaluaron la experiencia que significó El Calvario Puertas Abiertas para la comunidad y visitantes. En estos *focus groups* se tomaron en cuenta los testimonios de cada participante para medir el resultado de la actividad y afinar detalles para siguientes ediciones.

Dentro de los testimonios, destacaron las experiencias de varios actores y emprendedores, quienes reconocieron el valor de su trabajo a partir de la participación en el proyecto y la mirada del visitante. Después de El Calvario Puertas Abiertas la comunidad sintió orgullo en mostrar su barrio, demostrar que unidos pueden fortalecer sus talentos y hacer de este proceso una actividad sostenible.

### **Mapa (proyecto de Trazando Espacios)**

El programa micro “Trazando Espacios en El Calvario” tuvo como objetivo promover el encuentro ciudadano a través de la construcción de un

mapa participativo con el fin de que los visitantes durante el recorrido pudieran identificar los espacios con potencial para el desarrollo turístico de esta comunidad. Para ello, la organización Trazando Espacios formó parte de la segunda edición de El Calvario Puertas Abiertas, invitando a los visitantes a participar en la actividad “Trazando el Mapa de El Calvario”.

En total se obtuvo una muestra de 189 participantes de todas las edades, quienes a través de su visita guiada por el sector popular pudieron reconocer los espacios más relevantes del lugar en las áreas de sabor, vista, arte y espacio público; así como las potencialidades de los mismos, señalándolos en un mapa general ubicado en la capilla de El Calvario, punto de inicio/fin del recorrido.

## RESULTADOS, APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

### Primera edición

- *Tiempo de preparación y ejecución:* un año aproximadamente.
- *Nivel de participación comunitaria:* bajo-medio. La comunidad mostró resistencia ante la propuesta porque era la primera vez que se les presentaba un modelo participativo que tuviera como ejes la cultura y el turismo; además de la falta de reconocimiento y de confianza en sus propios talentos.
- *Cantidad de participantes:* 30 familias se sumaron a la iniciativa con una oferta de talleres de arte, exposiciones de dibujo, balcones con hermosas vistas, venta de dulcería criolla, degustación de comida navideña, sede de los tradicionales Diablos Danzantes de El Hatillo y muchas otras maravillas que forman parte de la vida del barrio.
- *Instituciones aliadas:* más de 15 instituciones, asociaciones, músicos, artistas, universidades, arquitectos y gestores de ciudad se unieron al proyecto y de forma colaborativa y desinteresada sumaron sus talentos con actividades itinerantes desplegadas en el recorrido, logrando hacer de la jornada un día dedicado al reconocimiento social, la convivencia y el disfrute de nuevos espacios en la ciudad.
- *Número de visitantes:* 500 personas aproximadamente. Incluyendo habitantes del municipio El Hatillo, del Área Metropolitana, estado Miranda, Venezuela y extranjeros.
- *Patrocinio privado:* ninguno.

El lector puede ver el video institucional, como testimonio de las autoridades municipales de la primera edición, en [www.youtube.com/watch?v=X-NCPiKfuPw](http://www.youtube.com/watch?v=X-NCPiKfuPw).

## Segunda edición

Para la realización de la segunda edición de El Calvario Puertas Abiertas en diciembre de 2016, el balance de las familias que participaron en la edición anterior fue positivo: reconocieron el valor de sus productos a través de la mirada del visitante, con orgullo quieren mostrar su barrio, demostrar que unidos pueden fortalecer sus talentos y hacer de este proceso una actividad sostenible. Sus expectativas: ser capaces de organizar experiencias similares de forma autónoma y contar con el apoyo de la alcaldía de El Hatillo y Vive El Hatillo como aliados.

- *Tiempo de preparación y ejecución:* 4 meses. Sin embargo, a través del liderazgo del Sr. José González (líder comunitario y presidente de la Fundación Raíces) durante todo el año fueron propiciando espacios de organización y propuestas para el evento.
- *Nivel de participación comunitaria:* media-alta, casi duplicó el número de familias participantes, para un total de 52 que se sumaron voluntariamente.

En general, la participación de la comunidad trascendió al escenario de las casas y de recibir artistas locales e invitados para intervenir los espacios públicos: se organizaron por sectores para adornar las calles con motivos navideños, convirtieron el callejón central (callejón Guevara) del barrio en un boulevard donde cada uno de los vecinos expuso sus artesanías, emprendimientos, gastronomía, tradiciones, imprimieron camisetas que los identificaban como vecinos del lugar, construyeron una fachada al inicio del callejón con material reciclado para ambientar el espacio y organizaron presentaciones musicales tradicionales durante la jornada.

- *Cantidad de participantes:* más de 50 familias. Las características de los participantes fueron similares a las de la primera edición. Se sumó como espacio la cancha de bolas criollas (juego tradicional venezolano).

- *Instituciones aliadas:* se sumaron nuevas iniciativas como: cuenta cuentos, colectivos de *hip-hop*, empresas de turismo cultural, universidades y la ONG Busca tu Espacio, quienes aportaron la metodología del mapa de evaluación para validar los atractivos turísticos de El Calvario a través de la mirada del visitante.
- *Número de visitantes:* alrededor de 1000 personas. Incluyendo habitantes del municipio El Hatillo, del Área Metropolitana, estado Miranda, Venezuela y extranjeros. En esta ocasión se incorporaron miembros de los cuerpos diplomáticos.
- *Patrocinio privado:* Cervecería Polar. Su aporte contribuyó a reducir los costos de producción y la señalización de las estaciones del recorrido a través de mapas.
- *Impacto en la infraestructura urbana:* construcción del paso peatonal entre el pueblo de El Hatillo y El Calvario, disminuyendo simbólicamente la brecha que separa la zona popular del resto del municipio. Recuperación del espacio público a través de la intervención artística del muro que da inicio al barrio, utilizando para su diseño símbolos culturales identificados por la propia comunidad, que además sirve de vitrina y de invitación permanente para descubrir y vivir El Calvario.
- *Dificultades en la implementación:* producto del proceso degenerativo, social, político, económico e institucional que vive Venezuela, la comunidad de El Calvario presentó fallas continuas en la distribución del servicio de agua y electricidad durante el mes previo a la realización del evento, lo que trajo como consecuencia manifestaciones populares en el sector que incluyeron cierre de calles y un clima hostil en torno a la actividad. Asimismo, por órdenes del presidente Nicolás Maduro, a principios del mes diciembre se anunció la salida de circulación del billete de 100 bolívares, que para la fecha era el de mayor denominación en el cono monetario del país y el de mayor uso, esta medida trajo como consecuencia una escasez de efectivo generalizada y la imposibilidad de realizar pagos a los participantes de la comunidad en el proyecto.

Para conocer testimonios y experiencias visitar el *link* del programa de televisión “Soluciones”, parte 1: [https://youtu.be/18jgeK\\_82Dk](https://youtu.be/18jgeK_82Dk); parte 2: <https://youtu.be/GkzY8EquEtw>.

### **“Hatiruta: Destino El Calvario”, innovación social y emprendimiento dinamizan este sector popular**

Como parte de los resultados alcanzados con esta iniciativa, también se pueden considerar otros proyectos que se suman al esfuerzo de integrar El Calvario al circuito turístico del municipio, brindándole oportunidades de crecimiento a la comunidad e incrementando la cantidad de personas que viven la experiencia de visitar esta zona popular con otra perspectiva.

La “Hatiruta: Destino El Calvario” es un recorrido cultural, gastronómico, patrimonial y musical por esta zona popular que resulta del trabajo que lleva a cabo la gestión de la alcaldía de El Hatillo a través de su Coordinación de Desarrollo Social y el Instituto Autónomo Vive El Hatillo en el Programa Municipal de Negocios Inclusivos auspiciado por la CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

En los últimos meses las instituciones involucradas han trabajado junto a la fundación Eposak en la formación de emprendedores locales, con el objetivo de diseñar rutas culturales atractivas, animando a empresas operadoras de turismo a incorporar nuevas ofertas de recreación en la ciudad. Hasta el momento se han realizado dos ediciones de esta ruta, recibiendo a más de 40 turistas que han comprado el paquete y visitado el sitio.



# Escuela de Emprendedores del municipio Chacao, estado Miranda

Claudia Sánchez\*

## INTRODUCCIÓN

La Escuela de Emprendedores es un centro de formación dirigido a fortalecer el espíritu innovador y la competencia del emprendimiento, con el objeto de potenciar iniciativas de crecimiento económico y de impacto social como parte de una política pública de la Dirección de Desarrollo Social de la alcaldía de Chacao.

La Escuela está orientada a potenciar a personas adultas con iniciativas de impacto económico o social, bien sea desde una etapa inicial o en su proceso de fortalecimiento y desarrollo. Nace como escuela en el año 2015 y ha formado desde entonces a 13 grupos de emprendedores, alcanzando aproximadamente 300 participantes, fortaleciendo perfiles de sectores como gastronomía, manufactura textil, distribución y ventas, accesorios para damas, planificación de eventos, estética y bienestar, servicios en tecnologías de información y comunicación, artesanía, asesoría y talleres, carpintería y servicios para el hogar, organizaciones no gubernamentales y publicidad.

Esta experiencia municipal es considerada replicable y exitosa por tres razones importantes: la primera, por su propósito de romper con los esquemas paternalistas de los programas sociales tradicionales, promoviendo en este caso opciones socioproductivas que promuevan independencia personal y familiar en los ciudadanos.

---

\* Gerente de Gestión Social, alcaldía del municipio Chacao, 2014-2017.

La segunda razón es el esquema de alianzas con instituciones con experiencia en el área, que se desarrolló para obtener un pensum de calidad y una visión integral del emprendimiento.

La tercera y última razón es la visión innovadora del programa, que permitió ampliar el tema del emprendimiento no solo como actividad, sino como proceso social y cultural, que además promueve la responsabilidad social de las empresas de forma estratégica –ya no sólo como mandato de ley– que brinda fortalecimiento de las instituciones públicas en un paradigma de modernización.

## ANTECEDENTES DE LA EXPERIENCIA

El municipio Chacao se ha convertido en un espacio de gran atractivo para pequeños, medianos y grandes inversionistas debido a que entra en lo que muchos han denominado la “Milla de Oro” (Colaboradores de Wikipedia, 2014). Esta milla, nombre que recibe el distrito financiero de Caracas, es compartida con el municipio Baruta y es sede de las principales compañías y empresas del país, así como de los cuarteles generales de los bancos más importantes de la economía venezolana, convirtiéndose en el principal centro financiero a nivel nacional, desplazando el centro histórico de Caracas y el eje Plaza Venezuela-Sabana Grande.

El municipio, además de tener esa importante actividad comercial y financiera, es el más pequeño del Área Metropolitana de Caracas, con el menor número de barriadas populares, alto porcentaje de población económicamente activa, baja tasa de analfabetismo y una enorme población flotante que lo transita diariamente (1.500.000 personas aproximadamente). Esta condición de centro financiero y de servicios de primer orden del país posibilita su autonomía fiscal (apenas un 2% del presupuesto proviene del situado constitucional), por lo que Chacao puede ser considerado como sostenible y próspero con relación a la media nacional de los municipios.

En el año 2011 se inicia el “Programa Impulso” como parte de la estructura programática de la Dirección de Bienestar Social (ahora Desarrollo Social) de la alcaldía de Chacao. Impulso nace con la finalidad de brindar a los ciudadanos del municipio las oportunidades de capacitación y formación que les permitieran disponer de las herramientas necesarias para desarrollar actividades productivas partiendo de la iniciativa personal o familiar.

El programa tenía una trayectoria de tres años, antes de la actual gestión, donde se venían ofertando talleres y cursos de corta duración en oficios sencillos en los que predominaba la destreza manual. También se ejecutaba un proyecto de formación llamado “Herramientas para Emprendedores”. Este se fundamentaba en cursos básicos en diferentes áreas, que permitían brindar herramientas para la formación de microempresas y formación en las áreas de contabilidad, elaboración de un plan de negocio, estudio de mercado y presupuesto. La Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello, mediante un convenio con su Unidad de Emprendimiento, fue la institución aliada durante esta etapa que generó un primer acercamiento al interés de los vecinos por obtener formación en emprendimiento y marcó el inicio del diseño de una política pública para este propósito.

Pero la realidad del país exigió a la municipalidad como institución un cambio: la innovación pasó a ser una obligación. Por lo que se evaluó y redimensionó la mayoría de los programas, con el propósito de conocer si realmente satisfacían o no a la población objetivo.

Durante los tres primeros años del Programa Impulso, sus esfuerzos se centraron en atender las necesidades de capacitación de la población joven del municipio, a partir de los 18 años de edad, particularmente los que se encontraban fuera del sistema educativo o desempleados, con el objeto de potenciar sus habilidades y destrezas, y brindarles así la oportunidad de formarse en oficios o áreas de servicio y como emprendedores, ya fuese para aplicar o competir en el mercado laboral o desarrollar ideas de negocios productivos propios.

Luego, con el inicio de la gestión del alcalde Ramón Muchacho, en el marco de su propuesta de gobierno y el Plan de Desarrollo Municipal de Chacao 2014-2017, el emprendimiento fue considerado como una de las líneas estratégicas del ámbito social. Así “Chacao emprendedor” se convierte en uno de los objetivos del plan maestro municipal que plantea la “Generación y promoción de oportunidades de intermediación laboral local y apoyo al emprendimiento individual y familiar a través del desarrollo de programas y acciones que potencien los recursos comerciales, económicos y creativos de nuestras comunidades”.

En el año 2014 se revisa el formato del programa y el tipo de población que solicitaba información sobre la oferta de cursos y talleres, con el fin de hacer algunos ajustes. Uno de estos cambios estuvo dirigido a la ampliación de la población objetivo. Se dejó de hacer énfasis en la población juvenil sin estudios ni empleo, y se amplió el perfil a toda aquella persona que quisiera

conocer o afianzar sus conocimientos para dar inicio a una idea de negocio; se rompe con la limitante etaria y predominará, en adelante, potenciar la voluntad de emprender y la actitud del beneficiario.

Otro cambio estuvo orientado a la creación de un espacio físico de referencia municipal para el área del emprendimiento, diferenciado del contexto de la Dirección, pues ahora era vital tener un lugar que se convirtiera en espacio permanente y con las capacidades tecnológicas y técnicas para ampliar la cobertura y el número de beneficiarios por promoción.

Por último, se consideró la constitución de una escuela que le diera organicidad al contenido de los distintos talleres que se ofrecían sobre el emprendimiento. Durante mucho tiempo, los talleres giraban en torno a las ofertas que llegaban al municipio y no había una visión clara de lo que realmente se deseaba sobre el emprendimiento y cómo operacionalizarlo y desarrollarlo, técnica y socialmente.

En función de los cambios mencionados, durante el período 2014-2015 se realizaron una serie de acciones que se indican a continuación:

- Diseño del proyecto de la Escuela de Emprendimiento Chacao.
- Elaboración y presentación del proyecto de remodelación física del espacio del Mercado Municipal para la Escuela de Emprendedores ante el Consejo Federal de Gobierno del estado Miranda (CFG) para optar a recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).
- Adquisición de mobiliario destinado a actividades de formación y gestión administrativa.
- Adquisición de equipos tecnológicos para actualizar y fortalecer la prestación de servicios de capacitación en el uso de tecnologías de la información para impulsar tanto iniciativas socioproductivas como la independencia y autovalidez tecnológica.
- Consolidación de alianzas interinstitucionales para el desarrollo y ejecución de la formación en materia de emprendimiento.

El 24 de septiembre de 2015 el entonces alcalde de Chacao, Ramón Muchacho, inauguró la primera Escuela de Emprendedores del municipio, con la finalidad de ofrecer herramientas a quienes quisieran desarrollar su propio negocio o proyecto social y contribuir así a potenciar el músculo económico de Venezuela, pues en todas las economías sanas del mundo desarrollado el papel

de los microempresarios es fundamental para la creación de mayor cantidad de plazas de empleo, generando ganancias que hacen crecer el producto interno bruto del país.

Cabe destacar que las actividades de capacitación en el área de oficios productivos con las que se inició el Programa Impulso no fueron descartadas. La capacitación en oficios sigue estando presente como un componente importante, en donde las personas egresadas que desean sacar provecho de sus habilidades y competencias adquiridas tienen la oportunidad de ingresar a la Escuela de Emprendedores.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Antes de iniciar la descripción del programa es importante reiterar que el Plan de Desarrollo Municipal de Chacao 2014-2017 fue la directriz general que le dio la nueva intencionalidad al programa. En este sentido se presentan los lineamientos que dieron el contexto programático a la iniciativa.

### **Lineamientos estratégicos para la promoción del emprendimiento en Chacao**

- Garantizar oportunidades de capacitación práctica y técnica en oficios a la población de Chacao, haciendo énfasis en el sector juvenil.
- Intermediar la inserción laboral de jóvenes en condición de desocupación, aprovechando la vocación.
- Impulsar las iniciativas personales o familiares a través de la formación en el manejo administrativo de negocios, el conocimiento de estrategias de mercadeo y tecnologías de información.
- Promover el emprendimiento, con el apoyo de aliados institucionales, como estrategia capaz de aportar beneficios e independencia económica, así como bienestar familiar y social.

## DESCRIPCIÓN DE LA ESCUELA DE EMPRENDEDORES

La Escuela de Emprendedores de Chacao estuvo conformada en su primer trimestre de ejecución por dos componentes: uno destinado al emprendimiento

social, y otro al productivo. El primero estaba dirigido a líderes de organizaciones comunitarias y sociales que buscan ser autosustentables, con el objetivo de mantener su norte no lucrativo y fortalecer el propósito social que había inspirado su formación, y el segundo componente estaba dirigido al ámbito socioproductivo, mediante la generación de microempresas e iniciativas personales de negocio.

En ambos casos hubo una organización aliada que generó el desarrollo del contenido: la Asociación Civil Ágora, una organización aliada de la Fundación Ashoka, dirigió el módulo de emprendimiento social, y la Fundación Eugenio Mendoza estuvo a cargo del mayor número de módulos para el emprendimiento dirigido al ámbito socioproductivo. En este último, los participantes tienen la oportunidad de conocer todo lo que respecta al área de emprendimiento productivo.

Todas las personas que ya han tenido la oportunidad de participar en la Escuela fueron dotadas del conocimiento necesario para iniciar su propio negocio, en un espacio exclusivamente diseñado para potenciar ideas emprendedoras como fuerza generadora de cambios. Un espacio creativo donde se ha desarrollado un programa de formación integral que ha buscado fortalecer la conciencia de impacto social que debe generarse desde cualquier tipo de organización, viendo a los emprendedores como agentes de cambio.

### **La Escuela como espacio físico de encuentro**

La Escuela de Emprendedores Chacao está ubicada en el Mercado Municipal, lugar natural de emprendedores y de microempresarios. Este espacio se ha convertido en un lugar de encuentro, de intercambio de ideas y experiencias, donde participantes e instituciones aliadas aprenden, se nutren unos a otros y se generan las más asombrosas y productivas alianzas y el potenciamiento de las ideas a través del intercambio de opiniones y saberes.

Esta escuela se convierte, además, en un espacio propicio para fortalecer otras iniciativas de carácter formativo en el ámbito del emprendimiento así como de la promoción de actividades que potencian la consolidación de negocios e iniciativas sociales importantes. Este lugar se presenta como una opción tangible de la Venezuela posible, donde se apoya la libre iniciativa, se impulsa a la gente a crear, innovar y a no limitarse.

## Objetivo de la Escuela

Brindar herramientas técnicas a jóvenes y adultos de Chacao que impulsen y fortalezcan el emprendimiento de iniciativas de crecimiento económico e impacto social.

## Componentes estratégicos

Los componentes estratégicos están divididos en cuatro: el primero dirigido al desarrollo de competencias personales, importante elemento que contribuye al éxito de las iniciativas. El segundo componente se encarga del área programática, de los elementos que consideramos básicos para el desarrollo y crecimiento de una buena iniciativa emprendedora. El tercero tiene que ver con la forma de desarrollar la escuela con alianzas institucionales flexibles y variables, y el último componente desarrolla actividades sociales, educativas y hasta recreativas que buscan generar una cultura de emprendimiento como línea transversal de la acción social y del quehacer comunitario.

### *Desarrollo de competencias personales*

Este componente es un módulo complementario que se ofrece como alternativa, donde los interesados deciden participar mientras cursan la programación elegida. Con el desarrollo de competencias personales se busca lo siguiente:

- Formar a los participantes para la identificación de sus debilidades, fortalezas y necesidades personales, así como el fortalecimiento de actitudes favorables o modificación de hábitos que puedan generar la no concreción de metas personales y profesionales.
- Reforzar habilidades esenciales para un buen desenvolvimiento, como lo son: autoestima y autoconcepto, comunicación efectiva y asertividad, manejo de emociones, relaciones interpersonales, solución de conflictos, toma de decisiones, proyecto de vida, motivación al logro y liderazgo y adaptativos de los participantes ante las distintas situaciones que se presentan en la vida diaria.

### *Desarrollo de estrategias y habilidades para el emprendimiento*

Este componente tiene los siguientes objetivos:

- Ofrecer las herramientas necesarias para que las personas puedan desarrollar un plan de negocios que les permita iniciar o expandir

operaciones, superar vicios en los que se esté incurriendo, contar con un emprendimiento sólido y sostenible en el tiempo a la vez que adquirir herramientas de crecimiento personal que ayudarán a poner en práctica los conocimientos en planificación que están obteniendo.

- Fomentar el emprendimiento social en los participantes para que se transformen en personas capaces de aportar soluciones innovadoras a los problemas de desarrollo social, culturales y económicos más significativos que se viven en sus comunidades.

### *Desarrollo de alianzas estratégicas*

La sostenibilidad del programa se hace posible gracias a la constancia y compromiso de los participantes y a las alianzas institucionales que se concretan.

En materia de emprendimiento, las alianzas estratégicas se dividieron en dos; unas vinculadas al propio desarrollo de la Escuela, dictando los contenidos, desde diversas perspectivas que nutren un mismo fin: lograr el desarrollo y permanencia de experiencias e iniciativas de emprendimiento. Las segundas están asociadas más a la difusión, promoción de intercambios y de fortalecimiento financiero de las mismas. En este sentido varias bancas comunitarias han sido permanentes participantes de los conversatorios para promover el apoyo a las iniciativas que del programa surgen o se solidifican.

El desarrollo de las primeras alianzas vinculadas a la creación de la Escuela permitió, en primer lugar, la definición del *perfil* de la Escuela de Emprendedores y sus beneficiarios y por último el *establecimiento de las alianzas institucionales* para iniciar el proceso de formación.

Los beneficiarios de la Escuela de Emprendedores fueron categorizados en dos tipos. Uno enfocado en fortalecer sus iniciativas socioproductivas, o que tienen una idea específica de negocio, y otro asociado al ámbito de las organizaciones sociales, buscando establecer estrategias que fortifiquen las solicitudes de apoyo económico para darles sostenibilidad a mediano y largo plazo, ya que muchos de sus patrocinadores solicitan la presentación de un plan de negocios que permita proyectar la sostenibilidad del proyecto, con la finalidad de poder seguir prestando servicios de forma sistemática a las personas o causas consideradas con mayor necesidad.

En el marco de esta visión, tuvo especial relevancia la relación de la Escuela con las dos organizaciones señaladas al principio (Ashoka, a través de la A.C.

Ágora y la Fundación Eugenio Mendoza) con experiencia amplia en el área, las cuales se convirtieron en aliados y actores importantes para la definición del norte de la Escuela de Emprendedores. Las demás instituciones, ahora aliadas, se fueron sumando una vez estuvo claro hacia dónde se quería dirigir la oferta de emprendimiento. A continuación, una breve reseña de las organizaciones y su aportación:

*Fundación Ashoka*

Organización social internacional, presente en más de 85 países, que promueve habilidades emprendedoras para que las personas se conviertan en agentes de cambio y solucionen problemáticas en áreas sociales. Ashoka es uno de los principales aliados que ofrece sus servicios en la Escuela de Emprendedores de Chacao. Esta organización trabaja en tres niveles para impulsar el cambio social a través de la innovación y el emprendimiento social: uno es el apoyo individual a los emprendedores sociales innovadores, el segundo es el impulso al emprendimiento colaborativo y en red, y el tercer nivel la construcción de un ecosistema de emprendimiento social eficiente para resolver los problemas de la sociedad. Esta organización tiene su sede en el municipio Chacao.

*Fundación Eugenio Mendoza (FEM)*

Institución venezolana de capital privado, sin fines de lucro, creada en 1951 y dedicada a brindar atención a la población venezolana a través de sus programas de arquitectura, cultura, ayuda a la infancia y desarrollo social. FEM viene trabajando con la Escuela de Emprendedores de Chacao en tres áreas estratégicas: área de desarrollo social, donde ofrece formación de empresarios y emprendedores, consultorías especializadas para el sector micro empresarial y formación del recurso humano. Área de desarrollo educativo, fundamentada en la capacitación y actualización en educación, diseño y elaboración de material didáctico, asistencias técnicas, sociopedagógicas y administrativas. Área de desarrollo empresarial con asesorías en servicios de responsabilidad social y asistencia financiera para pequeñas empresas.

*Otras alianzas estratégicas*

A las dos organizaciones sociales aliadas antes mencionadas, que tienen un papel preponderante en la propuesta de emprendimiento, se suman: Superatec, Panas 2.0 y Fundación Empresas Polar, tres organizaciones aliadas cuyos objetivos confluyen en una misma misión, que es ofrecer formación tecnológica

para lograr éxito tanto en los emprendimientos como en la inserción de los ciudadanos en el mercado laboral.

Estas instituciones contribuyen con la Escuela de Emprendedores en la capacitación en tecnologías de la información, área de vital importancia para dar a conocer un producto, posicionarse en el mercado, hacer visible un emprendimiento social, generar alianzas o para un emprendimiento que requiere de donaciones para cumplir sus objetivos; también para comercializar cualquier tipo de servicios, etc. En fin, el uso de la tecnología, específicamente el tener presencia en los espacios virtuales, es una estrategia innovadora que genera múltiples beneficios a los emprendedores.

#### *Alianzas inter e intragubernamentales*

Además del desarrollo de alianzas estratégicas, se debe resaltar el apoyo de instituciones gubernamentales y dependencias de la alcaldía de Chacao que también tienen una participación activa y relevante en las actividades de la Escuela de Emprendedores. Entre ellas están:

- *ProMiranda*, agencia de la Gobernación de Miranda dedicada a impulsar el emprendimiento a través de talleres, conversatorios y eventos de promoción.
- La *Dirección de Justicia Municipal* de la alcaldía de Chacao, la cual se encarga de asesorar a los participantes en el tema jurídico para que cumplan con los principales requisitos que debe tener una organización para estar legalmente al día.

#### *Promoción de una cultura de emprendimiento*

Desde la Dirección Ejecutiva de Gestión Social, en el año 2015 se establece una línea transversal del ámbito social para promover acciones y planes dirigidos al emprendimiento.

En este sentido, en el año 2015 desde la Dirección de Educación se hicieron alianzas con la Universidad Católica Andrés Bello para establecer unos módulos de emprendimiento impartidos por estudiantes voluntarios de la UCAB, de las escuelas de Administración y Economía, dirigidos al alumnado de la Escuela Municipal nocturna, y Escuela Padre Mohedano, con la finalidad de darle a los jóvenes y adultos que estaban terminando el bachillerato otra visión de formación distinta a la universitaria.

Adicionalmente, en el ámbito educativo, durante el período 2016-17 se hizo una alianza con la Fundación Robles, la cual incluyó en uno de sus proyectos a la Escuela Municipal Juan de Dios Guanche y a un programa social llamado Formación, Estilo y Moda (FEM), para promover conductas emprendedoras en las adolescentes participantes durante 6 meses.

En el ámbito de deportes se promovió durante 2014 y 2015 un programa de capacitación de árbitros comunitarios (inactivo actualmente) con la finalidad, una vez culminada la capacitación, de constituir una asociación civil o empresa, que pudiera lucrarse por los servicios ofrecidos a precios solidarios y al mismo tiempo contribuir al desarrollo deportivo del municipio.

En el caso de la Dirección de Desarrollo Social, para el 2015 la temática que se generó en torno al plan vacacional dirigido a niños y adolescentes del municipio enfocó el ámbito donde se trabajó tipos de emprendimiento, desarrollo de ideas y actitud para emprender.

Otra forma de promover el emprendimiento como cultura fue incorporando a los participantes de la Escuela de Emprendedores en los concursos existentes de emprendimiento que permitieran reconocer sus habilidades e iniciativas con el apoyo de la escuela. En este sentido, se impulsó la participación en el concurso, promovido por instituciones como Citibank Venezuela y su Fundación Citi, de proyectos exitosos con impacto social positivo que fuesen fuente de inspiración y permitieran fortalecer el desarrollo social local.

## FUNCIONAMIENTO DE LA ESCUELA

Para ser beneficiario de la Escuela de Emprendedores o participar en los talleres y cursos de capacitación en oficios, basta con cumplir los siguientes requisitos:

- Ser mayor de edad.
- Vivir en el municipio (no limitativo).
- Contar con una iniciativa de negocio o con una idea de impacto social.
- Compromiso con el plan de formación (medio turno, mañana o tarde).
- Registrarse directamente en la sede de la Escuela.

## **Módulos para la formación integral del emprendedor**

La Fundación Eugenio Mendoza dicta los siguientes contenidos:

- **Introducción al Emprendimiento:** se plantean las líneas del contenido programático ofrecido por la Fundación Eugenio Mendoza, se presentan a los participantes las diversas manifestaciones de los valores asociados al emprendimiento para que se identifiquen con el espíritu emprendedor a través de aquellos que estén más presentes en sus conductas propias
- **Módulo Principios Generales de Administración:** tiene por objetivo ayudar al participante a identificar los elementos de la planificación necesarios para su emprendimiento.
- **Módulo Método Simple de Cuentas:** se plantea un método muy amigable de contabilidad.
- **Módulo Los Costos y los Gastos:** se presenta un método para poder calcular de una manera detallada los costos y los gastos en los que se incurre al generar el bien o servicio que se está ofreciendo, cómo calcular el punto de equilibrio y, por ende, colocar un precio adecuado al producto ofrecido.
- **Módulo El Empresario y el Mercadeo:** se ofrecen las bases fundamentales del mercadeo para poder definir al cliente, la competencia, los canales de distribución, y así poder precisar un plan de mercadeo.
- **Módulo Plan de Negocio:** dictado para ofrecer la metodología básica para la elaboración de un plan de negocios adaptado a las particularidades del proyecto de cada participante.
- **Módulo La Elaboración de Proyectos de Inversión:** dictado para que el participante tenga las bases para elaborar un proyecto de inversión a saber, estudio financiero de proyecto, cálculo del efecto económico, fuentes de financiación, lo que facilitará la obtención de un crédito.
- **Asesorías personalizadas para la formulación del plan de negocios.**

La Asociación Civil Ágora (enlace de la Fundación Ashoka) es responsable del siguiente módulo:

- **Emprendedores como Agentes de Cambio:** con la ayuda de este contenido las personas determinan cuál es el impulso que las llevó a escoger

una idea de emprendimiento en específico y desde este punto poder determinar el objetivo, la misión y la visión de la organización.

Los Panas 2.0, agencia colaboradora, ofrece:

- RedEmprende: taller dedicado a las estrategias que deben seguirse para llevar exitosamente las cuentas de redes sociales de su emprendimiento.
- Guerrilla 2.0: taller donde se darán a conocer tácticas y estrategias para llevar la marca en redes sociales a bajo costo.
- Apoyo Visual de Impacto: cómo desarrollar una presentación que tenga un buen soporte audiovisual para generar un mensaje poderoso a tu audiencia.

La Asociación Civil Superatec se encarga de preparar a los participantes con el siguiente contenido:

- Actualización Tecnológica: clases ofrecidas para que los participantes dominen la utilización de las redes sociales, Genially (página web para el desarrollo de presentaciones e infografías) y Wix (portal que permite que el participante elabore su propia página web).

La Fundación Empresas Polar dicta el taller:

- Uso efectivo de las redes sociales, fortalecimiento en costos (para emprendedores de cohortes anteriores) y manejo de marca.

La Asociación Venezuela Competitiva desarrolla los siguientes contenidos:

- Tips para el Éxito: taller para ahondar sobre las cualidades inherentes al participante que lo ayudarán en su faceta de emprendedor.
- Presentaciones y Vocería: taller para desarrollar las habilidades del participante a la hora de realizar presentaciones orales.
- Casos de Éxito: charlas ofrecidas por Venezuela Competitiva con representantes de empresas que han sido certificadas como “Caso de Éxito” para conocer cómo han logrado crecer en la economía venezolana y cuáles han sido las respuestas que han encontrado a los retos que han enfrentado a lo largo de su experiencia.

Acros Producciones ofrece los siguientes talleres:

- Éxitos 3.0: taller que ayuda a puntualizar la visión y las acciones para el oportuno logro de objetivos.
- Presente Accionador: taller dictado con la finalidad de empoderar al individuo a que sea responsable de su propia motivación.

- Creencias o el Poder Interior: dictado para conocer qué son las creencias y cuál es la influencia en las personas y las organizaciones, con el fin de aprender a cambiarlas y lograr alcanzar el éxito.
- Comunicarte o el Arte de Comunicar: taller dictado para potenciar la comunicación como uno de los principales elementos de influencia en la efectividad de un equipo.

La Asociación Naciendo Contigo ofrece los siguientes módulos:

- Visión de la Iniciativa: cristales para mirar la iniciativa y todas sus oportunidades.
- Creencias Facilitadoras de Logro: revisar las creencias sobre la iniciativa y su éxito.
- Modelo de Competencias del Emprendedor: ¿qué debe desarrollar un emprendedor?
- La Iniciativa en Movimiento: simular y comprender los motivos que hacen realidad tu iniciativa.
- La Ruta hacia el Éxito: fortalecer al emprendedor en las posibilidades que genera la idea y su puesta en marcha.
- Líderes Extraordinarios: herramientas para liderarse a sí mismo y a otros con éxito.

La programación en emprendimiento tiene una duración de 136 horas, dictadas en 12 semanas. La Escuela de Emprendedores abre 3 ciclos de formación anualmente, con 2 opciones de horario en cada oportunidad, es decir, mañana o tarde.

### **Responsables del funcionamiento de la Escuela**

El programa tiene una estructura organizativa simple, representada por dos figuras de vital importancia para el funcionamiento de la Escuela de Emprendedores.

Una figura coordina todo lo relacionado al manejo de relaciones institucionales con asociaciones civiles, ONG, empresas privadas, consejos comunales, asociaciones de vecinos, instituciones educativas, entre otras, para generar y mantener alianzas estratégicas o acuerdos de cooperación que garanticen el buen funcionamiento del programa.

La otra figura coordina todo lo referente a la operatividad de la Escuela. La persona responsable de esta coordinación debe:

- Velar por el correcto desenvolvimiento de la programación, manteniendo contacto permanente con las organizaciones aliadas que imparten los módulos.
- Seleccionar con objetividad a las personas que desean ingresar a la Escuela.
- Atender a las observaciones y sugerencias del público participante.
- Proponer estrategias y acciones para mejorar los servicios ofrecidos.
- Procesar, analizar y difundir información sobre el programa.
- Es responsable de una actividad llamada “Merienda de Ideas”, diseñada para que los participantes tengan un espacio de práctica de *pitch de negocio*.
- Organizar eventos para el encuentro de organizaciones y emprendedores.

### Recursos financieros, materiales y tecnológicos

Los recursos financieros del programa son otorgados por vía ordinaria a través del presupuesto de la alcaldía de Chacao y extraordinaria por medio del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) previa solicitud y aprobación del proyecto a financiar.

#### Presupuesto asignado (Bs.)

Año	Monto en Bs.
2011	112.400
2012	129.260
2013	155.110
2014	270.000 + 1.816.000, por Fondo de Compensación Interterritorial, (F.C.I)
2015	1.741.248,95 + 2.060.949,28 (por F.C.I)
2016	6.397.664,00 + 14.950.639,00 (F.C.I)
2017	7.644.163,00

Fuente: Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto. Alcaldía de Chacao.

El programa destina los recursos asignados por la alcaldía a la generación y mantenimiento de las alianzas institucionales. La Dirección de Desarrollo Social, a través de la partida presupuestaria “Subsidios a instituciones benéficas privadas”, otorga una cantidad de dinero a algunas de las organizaciones aliadas, con la condición de que las mismas aporten parte del material, instructores, herramientas tecnológicas, entre otros elementos que mantengan la gratuidad del programa de formación para los beneficiarios.

Es importante destacar que también existen aliados a los que no se les otorgan recursos financieros, debido a que los acuerdos convienen otro tipo de recursos en contraprestación como, por ejemplo, la disponibilidad de horas en el espacio de la Escuela de Emprendedores, ya sea para desarrollar actividades propias de esas organizaciones o para ejecutar proyectos pilotos de formación con grupos de participantes inscritos en la Escuela.

Con relación a los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), estos han sido solicitados y ejecutados para fines distintos, como la reestructuración física de los espacios de la Escuela de Emprendedores y su dotación.

## RESULTADOS MÁS RELEVANTES

Los principales logros de esta experiencia de gestión municipal, en el período 2014-2017, han sido los siguientes:

En 2015 fueron beneficiadas un total de 50 personas, específicamente a mediados de septiembre, cuando abre sus puertas al público la Escuela de Emprendedores Chacao, dando inicio al componente de emprendimiento con una programación de calidad, estructurada en alianza con la Fundación Eugenio Mendoza y la Asociación Civil Ágora, enlace institucional de la organización Ashoka.

También es importante resaltar el establecimiento de nuevas alianzas para ampliar la programación de emprendimiento. En 2016 se incrementa nuestro capital social con instituciones como Venezuela Competitiva, Panas 2.0, Superatec, Asociación Civil Naciendo Contigo, ProMiranda y la Fundación Empresas Polar, esta última siempre presente desde 2015, pero en esta oportunidad apoyando el tema de formación tecnológica asociada al emprendimiento.

Otra decisión importante de ese año fue seleccionar de manera más exhaustiva a los postulados para la Escuela de Emprendedores, esto debido a que

ingresaban muchas personas que no cumplían con la programación o a pesar de los esfuerzos en actividades de asesoría no definían la idea de negocio. A veces la gratuidad en los servicios genera vicios, pero afortunadamente la mayoría de los beneficiarios han sido personas comprometidas con el logro de sus proyectos.

Ya a finales de 2016 se obtiene un importantísimo logro. Se trata del proyecto de emprendimiento social Trofeo Viviente, potenciado por la Escuela de Emprendedores, el cual se llevó el segundo lugar “Mención producción a nivel nacional”, galardón otorgado por el Premio Citi al Microempresario en su décimo segunda edición. Este es un reconocimiento anual que otorgan Citibank Venezuela y la Fundación Citi, con el apoyo de la Asociación Civil Centro Lyra. La iniciativa Trofeo Viviente fue postulada al galardón por la Fundación Eugenio Mendoza junto con la alcaldía de Chacao.

Por su parte, Regina Stanila, fundadora de Trofeo Viviente y egresada de la primera cohorte de la Escuela de Emprendimiento de Chacao, indicó que “gracias a la formación y capacitación recibida, llevamos un proyecto exitoso con impacto social positivo. Deseamos que este premio sea fuente de inspiración para toda nuestra comunidad y permita fortalecer al programa que lleva la Alcaldía”<sup>1</sup>.

Esta emprendedora venezolana detalló que Trofeo Viviente es una iniciativa que fabrica sostenes con implantes externos para las mujeres que han sufrido de cáncer de seno y han tenido que someterse a una mastectomía. A través de él, busca que las mujeres recuperen su autoestima. El proyecto nació tras haber superado un cáncer de mama que le obligó a practicarse una mastectomía.

2017 ha sido un año de continuidad en las actividades, consolidación de alianzas y de algunos ajustes en la programación ante un escenario convulsionado en el ámbito social, político y económico, que ha afectado dramáticamente la vida en el país. En el área de emprendimiento, se mantiene el ensamble de importantes aliados que apoyan no sólo en la ejecución de la programación integral de emprendimiento, sino también en la revisión y actualización de los contenidos, para seguir brindando una formación de calidad. A este ensamble se le unió, a mediados de año, la Asociación Civil Fomento del Desarrollo Popular (Fudep), reconocida institución que trabaja en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo social local, y que en alianza con la compañía Nestlé,

---

<sup>1</sup> Ver en [www.eluniversal.com/noticias/caracas/emprendimiento-impulsado-por-chacao-reconocido-con-premio-citi\\_627942](http://www.eluniversal.com/noticias/caracas/emprendimiento-impulsado-por-chacao-reconocido-con-premio-citi_627942), 20-11-2016.

a través de su programa “La Escuela del Sabor”, inició clases de Educación Financiera en la Escuela de Emprendedores.

Hasta el mes de septiembre de 2017 se habían reportado un total de 87 personas certificadas por la Escuela de Emprendedores. Durante el último trimestre de 2017 se espera atender a otras 100 personas.

La Escuela de Emprendedores cerrará el 2017 con un nuevo capítulo en la alianza estratégica establecida con la Fundación Eugenio Mendoza, a través de la ejecución del proyecto piloto para el Área Metropolitana de Caracas del programa denominado “Innovando en Mi Propuesta de Valor”, ofrecido a aquellas personas que hayan participado en los programas de formación de cualquiera de las dos organizaciones.

## CONSIDERACIONES FINALES

Federico Fernández, investigador del Centro de Emprendedores del IESA, manifiesta con respecto a la tendencia emprendedora del venezolano que “Venezuela cuenta con individuos que poseen el mayor espíritu emprendedor entre los países estudiados, porque hay más gente tomando iniciativas para establecer nuevos negocios o gerenciando empresas jóvenes (con menos de cuatro años). Sin embargo, en la actualidad el camino a recorrer para iniciar una empresa en Venezuela es, en los primeros años, una prueba dura y difícil de superar”.

Investigaciones de instituciones como el IESA, la Unimet, EmpréndiTic, entre otras, coinciden en que un elevado número de emprendimientos fracasa en sus primeros meses de vida porque los emprendedores no saben manejar los problemas que se les presentan vinculados al mercado, la gestión tecnológica y el entorno.

Esta realidad ha establecido las bases para abarcar inicialmente algunos aspectos vinculados con el emprendimiento, los cuales constituyen una etapa previa al mismo, como lo son la capacitación práctica y técnica en oficios, la formación en el manejo administrativo de negocios y el conocimiento de estrategias de mercadeo y tecnologías de información, aspectos que pueden determinar la diferencia entre un emprendimiento sostenible o no en el tiempo.

El éxito o fracaso de un negocio ni siquiera dependen totalmente del entorno o escenario país que se esté dando actualmente, los emprendimientos no exitosos generalmente son gerenciados por instinto, mediante ensayo y error

y con los consejos de las personas cercanas al emprendedor que tenían poca o ninguna preparación gerencial para asesorar y llevar al éxito el emprendimiento.

Entonces, para evitar ese fracaso y lograr que el negocio perdure, se recomienda a los emprendedores buscar la formación y orientación adecuada, probar la idea de negocios e ir ajustándola si es necesario.

En este sentido, la Escuela de Emprendedores de Chacao surge precisamente con esa finalidad de brindar a los ciudadanos la oportunidad de una formación integral que les permita disponer de esas herramientas necesarias para desarrollar actividades socioproductivas u oportunidades de negocio que, partiendo de la iniciativa personal o familiar, aporten beneficios en pro de mayor independencia económica, así como valores agregados al bienestar familiar y social.

Sin embargo, hay aspectos claves que se deben tener presentes, como una “hoja de ruta” que debe ser reforzada continuamente, para que esta experiencia de gestión local permanezca en el tiempo y siga cubriendo esa necesidad de preparación, la cual es determinante para concretar cualquier iniciativa o idea de negocio. Estos aspectos son:

- *Importancia local:* el emprendimiento debe ser considerado como una política pública consolidada y coordinada, con objetivos y estrategias claras para una ejecución factible y sostenible.
- *Inclusión:* la prioridad siempre serán los vecinos, pero no se debe descartar la atención a la demanda de personas que no residan en el municipio. La atención también debe ser policlasista, pues el objetivo de emprender puede estar presente tanto en los sectores populares como en las urbanizaciones de clase media. Toda persona que tenga una idea de negocio y quiera desarrollarla debe ser orientada.
- *Tipos de iniciativas:* es importante apoyar tanto iniciativas lucrativas como iniciativas sociales que no dejen de ser rentables y sostenibles. El emprendimiento lucrativo independiza, mejora ingresos y afecta positivamente la economía familiar, y el emprendimiento social puede generar impactos positivos, tanto a su creador como a una comunidad, ya sea en el ámbito económico, social e incluso en lo ambiental, pues se facilita el acceso a bienes y servicios a los sectores menos favorecidos y se contribuye en pequeñas o altas dosis al desarrollo socioeconómico y a la erradicación de la pobreza de un país.

- *Alianzas*: hay dos tipos de alianzas fundamentales, una es aquella destinada a la preparación del emprendedor, y la otra dirigida al financiamiento del plan de negocio. El apoyo de ONG expertas en el tema emprendimiento y de la banca pública o privada dispuesta a apoyar iniciativas productivas es vital para iniciar cualquier programa local dirigido a promover el emprendimiento.
- *Contenido para la preparación del emprendedor*: además del temario común en cualquier taller de emprendimiento, hay dos puntos importantes que no deben faltar y desarrollarse con especial dedicación, uno es sobre negocios inclusivos, donde no sólo se beneficia el creador de la idea y la empresa que decide incluirlo en su cadena de valor, sino también la comunidad; el otro contenido a resaltar es el uso de internet como herramienta propulsora de iniciativas productivas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Chacao (2014). *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2015*, <http://chacao.gob.ve/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Municipal-de-Desarrollo-2014-2017.pdf>.

Avenidaño, O. (2014). “Emprendimiento 2015: un acto de fe para salvar al país”, *Historias para leer*, Wordpress.com., 31-12-2014, <https://historiasparaleer.wordpress.com/2014/12/31/emprendimiento-2015-un-acto-de-fe-para-salvar-al-pais/>.

Colaboradores de Wikipedia (2014). “Milla de Oro de Caracas”. *Wikipedia, La enciclopedia libre*, [http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Milla\\_de\\_Oro\\_de\\_Caracas&oldid=72435432](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Milla_de_Oro_de_Caracas&oldid=72435432).

Instituto de Estudios superiores de Administración (IESA) (2014). *Emprendimiento venezolano: “Mucho entusiasmo, pero falta formación”*, <http://www.iesa.edu.ve/inicio/2014-marzo-31/1774=emprendimiento-venezolano-mucho-entusiasmo,-pero-falta-formacion>, 31-3-2014.

Velázquez, D. (2014, 30 de mayo). “Emprendimientos versus entorno”, *El Mundo*, Edición Especial, [www.elmundo.com.ve/firmas/daniel-velasquez/emprendimientos-versus-entorno.aspx](http://www.elmundo.com.ve/firmas/daniel-velasquez/emprendimientos-versus-entorno.aspx), 30-5-2014.

# Desarrollo local en el municipio Jiménez, estado Lara

Dácil Hernández\*

## INTRODUCCIÓN

La gestión municipal hoy demanda el establecimiento de esquemas y el diseño de propuestas que no solo satisfagan las demandas y necesidades de servicios asociados a las funciones tradicionalmente asignadas a las alcaldías, sino que también fortalezcan y potencien las características económicas y sociales, con el fin de promover el encadenamiento de procesos base para su desarrollo y el bienestar de la población. El enfoque de *desarrollo económico local* (DEL) “promueve gestiones en las que las municipalidades deben desarrollar capacidades institucionales que les permitan trascender de las tradicionales competencias que las asocian a entidades meramente prestadoras de servicios públicos (limpieza, mataderos, administración de mercados, construcción de infraestructura vial, etc.) para asumir un rol de promotores del desarrollo integral y la dinamización de sus economías” (Fundación Demuca, 2009).

Desde la alcaldía del municipio Jiménez, el trabajo se ha centrado en la promoción del desarrollo bajo el enfoque DEL. Este documento muestra los aspectos que han marcado la gestión municipal a casi cuatro años de haberse iniciado. En él se muestran los antecedentes y situación general encontrada en enero del 2014, el proceso desarrollado por la alcaldía, destacando los puntos más resaltantes en cada uno de los ejes de actuación, compartiendo los principales logros alcanzados y precisando los elementos que se consideran de importancia para su consecución.

---

\* Secretaria general de la alcaldía de Jiménez, 2014-2017.

Finalmente se muestran los factores claves que soportaron los avances y transformaciones alcanzadas, como aprendizajes para compartir y como un aporte al esfuerzo que desde muchos gobiernos locales se adelantan para el fortalecimiento de la gestión pública.

## ANTECEDENTES DE LA EXPERIENCIA EN JIMÉNEZ

El municipio Jiménez es uno de los nueve municipios que conforman el estado Lara; ubicado en su zona centro sur, limita con los municipios Iribarren, Morán, Andrés Eloy Blanco y Torres, que a su vez y en conjunto con Jiménez le dan el carácter agrícola y de servicios que diferencia y posiciona a Lara en el contexto nacional. Jiménez está conformado por ocho parroquias, su capital es la ciudad de Quíbor, la cual se establece como la mayor urbe, con más de 50.000 habitantes. El municipio tiene una superficie de 768 km<sup>2</sup> y una proyección de población de 113.267 habitantes para el año 2016 (INE, 2011).

Jiménez se posiciona a nivel nacional como uno de los mayores productores de hortalizas (cebolla, pimentón y tomate), destacando también en el área pecuaria, a partir de la década de los ochenta, en la producción de leche, huevos y cerdos. El municipio es también un referente artesanal, actividad que se centraliza en las poblaciones de Tintorero y Guadalupe. La variedad y calidad de sus atractivos naturales y culturales determinan que sea el destino turístico más buscado en la región.

De cara al futuro, como consecuencia de la conclusión de uno de los proyectos de riego más importantes de la nación, el Proyecto de Riego Yacambú-Quíbor (PYQ), el municipio Jiménez será beneficiado con el regadío contemplado dentro del citado proyecto, pasando de una superficie actualmente regable en la zona del valle de Quíbor de 4.900 ha a 39.000 ha (Sistema Hidráulico Yacambú Quíbor CA y Corpolar, 2012), incrementando notablemente su capacidad actual de producción. Por la magnitud de sus implicaciones, este hecho trasciende de la competencia municipal y obliga a que todos los niveles de gobierno, en coordinación con las comunidades y los sectores productivos, se integren en la definición de objetivos coincidentes que potencien y consoliden los beneficios del esperado proyecto de riego.

La gestión actual del ejecutivo municipal encuentra en enero del 2014 una institución sensiblemente deteriorada, caracterizada por la opacidad en la presentación de cuentas sobre las finanzas y la gestión; la obsolescencia y

deterioro del equipamiento público y la infraestructura física; el sobredimensionamiento de la masa laboral producto de la contratación de personal para el activismo político; una altísima dependencia de los recursos provenientes del situado constitucional; una elevada carga de pasivos laborales acumulados desde el año 2008, estando en mora con el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS), el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (Inces), el Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda (FAOV) y el Fondo de la Tesorería, dependencia responsable de las jubilaciones a nivel nacional.

De igual manera, se encontró una desactualización de la base legislativa y, en la práctica, órganos legislativo y contralor dependientes de las directrices emanadas del Ejecutivo; una limitada oferta de mecanismos para la participación y una toma de decisiones de soporte clientelar en cuanto a la inversión del ejecutivo municipal; precariedad de los servicios públicos prestados, caracterizada por la ineficiencia y fallas en la recolección de desechos domiciliarios y la discrecionalidad en la dotación de agua a los sectores no atendidos por la red de acueductos de la región; una estructura organizativa poco eficiente, el 90% de las dependencias con categoría de direcciones e inexistencia de manuales y normas para el seguimiento y control de la gestión.

Dentro de este contexto institucional, económico y social, el ejecutivo municipal inicia su labor con base en los pilares de la *coordinación y cooperación* con todos los niveles de gobierno para fortalecer la gestión efectiva de recursos y proyectos que impulsen el desarrollo del municipio; con la *integración* de los vecinos, consejos comunales, organizaciones sociales de base, sectores productivos y gobierno local para potenciar su participación; con la *acción oportuna* que asegure la solución de problemas, y la *transparencia*, que promueva respuestas oportunas, información precisa y control de la gestión local.

En lo programático, la actuación se ancla en cuatro *ejes de trabajo*:

1. *Bienestar es Jiménez*
2. *Seguridad es Jiménez*
3. *Progreso es Jiménez*
4. *Transparencia es Jiménez.*

La propuesta convoca a todos los actores sociales para que desde la participación individual, comunitaria y sectorial se logre la suma de esfuerzos humanos, financieros, legislativos y políticos necesarios para que, de manera continuada y efectiva, se fortalezca la vocación agrícola, turística y artesanal

de cada espacio del municipio, en un ambiente de seguridad ciudadana y jurídica que estimule la inversión y soporte el progreso, con servicios de calidad y una gestión transparente que rinda cuentas y logre recuperar la confianza entre habitantes y gobierno municipal, para que Jiménez se reconozca como el agromunicipio artesanal y turístico de Venezuela.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL CON PROYECTOS O ACTIVIDADES

El municipio Jiménez juega un papel importante en la dinámica económica del estado Lara, que será determinante una vez se concrete el PYQ. Desde la alcaldía, bajo la gestión del alcalde José Martín, el trabajo se orienta desde el inicio bajo el enfoque del desarrollo económico local (DEL), entendido este como el conjunto de acciones que se realizan para el fortalecimiento de la capacidad económica de un territorio, mejorando su futuro económico y la calidad de vida de sus pobladores. Es un proceso mediante el cual los sectores público, privado y no gubernamental trabajan colectivamente para crear mejores condiciones para el crecimiento económico y para la generación de empleo (Banco Mundial y otros, 2006).

La estrategia inicial se soportó en innovar dentro de un contexto de limitados recursos, complejidad política derivada del aislamiento previsible para la gestión de alcaldías no afines al gobierno nacional, resistencias internas a los cambios y al nuevo enfoque de gestión y altas expectativas por parte de la población en cuanto a cambios inmediatos.

Desde una visión integral, se articula el potencial local al territorial, desprendiéndose de la tradicional acción cortoplacista enteramente centrada en la función de prestador de servicios, y amarrada muchas veces a la permanencia en el poder. Se actúa asumiendo las responsabilidades básicas municipales, haciendo énfasis en el rol promotor de capacidades y la ampliación de los derechos de la población, en el marco de las competencias propias del municipio establecidas en el artículo 56 numeral 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal: "... en especial, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social".

El trabajo planteó, a la par de la solución de los problemas básicos y urgentes tradicionalmente abordados, actuar con visión de mediano y largo plazo asumiendo el rol de ente promotor y dinamizador del desarrollo, soportado en las potencialidades económicas y culturales de cada espacio del territorio

municipal, y articulando acciones que vayan estableciendo las bases que consigo demanda el Proyecto de Riego Yacambú- Quíbor. Estas bases se plasman como lineamientos en el Plan Jiménez 2020, que se constituye en el instrumento orientador. Estableciéndose como estrategia su difusión, que busca estimular la incorporación de todos los actores en la construcción del futuro plan de desarrollo para el municipio, que fortaleciendo el desarrollo actual potenciará los impactos positivos asociados a la puesta en marcha del Proyecto de Riego Yacambú Quíbor para minimizar los aspectos negativos que una propuesta de tal magnitud trae consigo.

Se definen los nuevos orientadores de la gestión asumiendo como misión “Promover el bienestar de las comunidades, administrando los recursos con transparencia y equidad, integrando esfuerzos bajo un enfoque sustentable a fin de satisfacer las necesidades y requerimientos colectivos, a través de la promoción del desarrollo integral y la prestación de servicios públicos adecuados a sus ciudadanos, con criterios de eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto”; y como visión “Consolidar el cambio en la gestión interna de la Alcaldía que permita satisfacer de forma oportuna y con altos niveles de calidad, las necesidades de toda la comunidad jimenezense para la consolidación de Jiménez como el Agromunicipio, artesanal y turístico de Venezuela” (Alcaldía del municipio Jiménez, 2014).

Los objetivos estratégicos planteados se centran en:

- *construir una nueva institucionalidad,*
- *mejorar los servicios públicos* con una visión moderna orientada a su sostenibilidad,
- *fortalecer* la participación de las comunidades en toma de decisiones sobre la inversión municipal con la promoción de mecanismos claros y transparentes para hacerla efectiva y
- *conformar una Red de Aliados para el Desarrollo* que acompañe y fortalezca su gestión.

En lo programático, la actuación se centra en los programas, proyectos y acciones considerados en cada uno de los ejes estratégicos establecidos en el Plan de Gobierno:

- *Bienestar es Jiménez* se orienta a la consolidación de una estructura efectiva y adecuada de servicios sociales y públicos en las áreas de

salud y educación, infraestructura pública, transporte y vialidad, con base en la integración de las competencias concurrentes y específicas de los distintos niveles de gobierno y el sentir de comunidades y sectores económicos para contribuir al bienestar de todos los habitantes de Jiménez.

- *Seguridad es Jiménez*, este eje es fundamental para la convivencia y el progreso de todos. La inseguridad como resultante de una serie de aspectos encadenados representa para la alcaldía una de las áreas prioritarias de acción, orientando esfuerzos a la resolución de causales y de efectos con la participación de todos los sectores involucrados, con énfasis en la prevención y con una visión amplia que considera las áreas de seguridad ciudadana, cultura y deporte, y medio ambiente.
- *Progreso es Jiménez*, la generación de oportunidades, el fomento de iniciativas y el establecimiento de instrumentos legislativos claros y adecuados al potencial y vocación de cada espacio municipal son orientaciones fundamentales para el progreso de todos. Se promueve la igualdad de oportunidades, la economía y empleo, y el ordenamiento territorial.
- *Transparencia es Jiménez*, la pulcritud en el manejo de los fondos públicos asignados y colectados por la alcaldía se constituye en base para una gestión de transparencia, en donde todos podrán acceder a la información y entre todos se priorizarán los planes de acción municipal, el fortalecimiento de la excelencia del funcionario municipal y la calidad del servicio prestado.

En lo estratégico, como visión de mediano y largo plazo el trabajo se enmarca en el Plan Jiménez 2020, propuesta en la que se establecen las bases para el desarrollo de los asentamientos urbanos del municipio, en la búsqueda de integrar de manera efectiva y armónica la actividad productiva agrícola con la dinámica urbana. El Plan Jiménez 2020 se enfoca en el desarrollo de Quíbor como la agrociedad, un “asentamiento agrícola con características de ciudad”, y una “pequeña ciudad que no deja de ser un pueblo grande” (Alcaldía del municipio Jiménez, 2015); también propone el desarrollo de las ecoaldeas, centros poblados de menor escala dotados con servicios y oportunidades que aseguren el bienestar de la gente que los habita.

Quíbor, enmarcada bajo el concepto de “agrociedad”, demanda la planificación del espacio urbano, requiriendo para ello la incorporación de al menos

500 hectáreas a la actual zona urbana. Para concretar esta acción es necesario desafectar áreas que en la actualidad son parte de la Zona de Aprovechamiento Agrícola del Valle de Quíbor, Área bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) existente, para luego diseñar y aprobar el nuevo Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) de la ciudad.

La conceptualización del ordenamiento futuro se soporta en el desarrollo de límites físicos con la construcción de un anillo vial que sirva para diferenciar la actividad urbana y la agrícola, modelo ya probado en muchas ciudades del mundo. Este elemento establecerá un hito determinante para la dinámica de la ciudad y para separarla del espacio agrícola. Considerando que Quíbor se encuentra ubicada en el centro de la zona agrícola, la propuesta se basa en el desarrollo de un gradiente de ordenamiento que considera el núcleo urbano, limitado con el anillo vial, el cual a su vez estará bordeado por zonas de parques que funcionen como amortiguadoras, seguidas de zonas desarrolladas con cultivos de baja intensidad y por último los cultivos a cielo abierto.

El Proyecto de Riego demanda para su fase de consolidación una mano de obra de más de 100.000 personas asociadas a la agricultura, hecho que determina que la población del municipio debería duplicarse en menos de tres décadas. El año 2020 plantea, por la necesidad de preservar el suelo agrícola, un incremento en la densidad urbana, promoviendo la verticalización con densidades adecuadas y alturas medias que garanticen el bienestar de la población. Quíbor y su dinámica urbana demandarán el desarrollo de una nueva red vial interna y externa que permita movilizar a toda la población y la producción que se generará con el Proyecto de Riego, así como la puesta en marcha de medios de transporte masivo, la creación y fortalecimiento de los espacios públicos, centros de servicios y espacios culturales.

Para el 2020 se identifica la *educación* como elemento transformador que fortalezca la vocación de territorio y su desarrollo. Desde la alcaldía se promueve un cambio en la estructura básica educativa orientada a vincular a los niños con su entorno, agricultura, artesanía y turismo, para después ir fortaleciendo a lo largo del proceso educativo los valores ciudadanos y el arraigo. Asimismo 2020 prioriza el fortalecimiento de la actividad agroindustrial incrementando las fuentes de empleo y sumando valor a lo producido.

En el plan se identifican proyectos “palanca” que activarán áreas y sectores estratégicos: el terminal de pasajeros, los puentes de conexión de la quebrada Atarigua, las ciclovías, la nueva trama urbana vial, el mercado municipal, el parque lineal quebrada Atarigua, las puertas de Quíbor (red de redomas para

facilitar el flujo en los vértices del anillo vial), la manga de coleo, el parque Lomas de Cubiro, el parque Jardín Xerófito, el nuevo mercado artesanal y la zona agroindustrial. Asimismo, por sus condiciones y ubicación se identifica el potencial para la reubicación del nuevo aeropuerto internacional del estado Lara.

Desde el inicio se convocan reuniones con cada sector productivo y con comunidades; en ellas se precisa en conjunto la situación general de cada área, se muestra el nuevo enfoque de trabajo orientado a rescatar la alcaldía como institución de servicio público que atiende por igual a todo el colectivo jimeñense y se comparte la visión de corto y mediano plazo. De igual manera, se reivindica la transparencia en la comunicación interna y externa, el respeto a las diferencias, el diálogo, la participación y el llamado al trabajo integrado por el bien común con todas las comunidades, organizaciones e instituciones.

## EJECUCIÓN DEL PROCESO

El diagnóstico inicial permitió dimensionar y priorizar las acciones a desarrollar. En lo organizativo y funcional, después de un proceso en el que participaron activamente los directores de cada una de las dependencias y entes paramunicipales se diseñó una nueva estructura organizativa orientada a darle funcionalidad y fluidez a la gestión. Como resultado, se elimina la Dirección General, transformándola en soporte directo al alcalde bajo la figura de “adjunto”, y se conforman tres direcciones generales que integran grandes sectores de actuación, a las cuales se adscriben los departamentos y unidades funcionalmente relacionados: la Dirección General de Servicios Comunitarios, en la que se concentran todos los servicios prestados al ciudadano; la Dirección General de Finanzas, Administración y Control de Gestión, en la que se integran los servicios y soporte necesarios para el funcionamiento de la alcaldía; y la Dirección General de Seguridad Ciudadana, dependencia que funciona como eje transversal de apoyo a todo el proceso de desarrollo municipal. También se crean tres gerencias focalizadas en la Gestión del Talento Humano, la Administración Tributaria y las Relaciones y Comunicaciones Internas y Externas.

Como soporte del despacho del alcalde se conformaron oficinas de apoyo en áreas fundamentales que no existían –atención al ciudadano, consultoría jurídica y planificación estratégica– o estaban adscritas a otras dependencias, como, por ejemplo, planificación y presupuesto. Se reestructura el área social, inicialmente orientada solo a la asignación de ayudas, ahora soportada en

dos departamentos, uno de apoyo social con visión formativa y de soporte asistencial a los grupos identificados como vulnerables, y el otro de respaldo a los servicios educativos y de salud. Se conforma un Departamento de Movilidad y Transporte que asuma la planificación en materia vial y la gestión del transporte colectivo. En el campo tributario se crea el Departamento de Auditoría y Fiscalización para fortalecer el trabajo de control. Se organiza el área de infraestructura y servicios, diferenciando en dependencias separadas los procesos de permisos, los de diseño e inspección de proyectos y obras, y la prestación de los servicios públicos.

Los cambios implantados en la estructura permiten, además de la fluidez y funcionalidad ya citadas, responder a los orientadores de la gestión fortaleciendo áreas de especial importancia.

En paralelo se regulariza la situación legal y operativa de los entes paramunicipales, dentro de lo cual el Instituto Municipal de la Vivienda orienta sus funciones bajo el concepto de hábitat. El Fondo de Desarrollo Económico se fortalece y reinicia su gestión como promotor de la economía local. Se crea y fortalece el Instituto del Deporte del Municipio y la Fundación del Niño Jimenense y se activa el Sistema Integral de Protección y Defensa del Niño, Niña y Adolescente. En materia de protección civil se integra el trabajo de la Fundación Bomberos de Jiménez con el equipo de la Asociación de Protección Civil Municipal, dando fuerza a la visión de seguridad integral concebida como marco de la gestión. Como estrategia se conecta a la población con estas renovadas instituciones adscritas al Ejecutivo a través de su participación en las “directivas”, las cuales son conformadas por representantes reales de cada área, reconocidos por su trayectoria; se consolidan los equipos de trabajo con base en criterios técnicos y méritos y se fortalece el liderazgo y la autonomía de cada gerente o presidente.

Como elementos relevantes de la actuación, en el área tributaria, fundamental para reducir la dependencia del gobierno local de los recursos provenientes del situado constitucional, se cambia el esquema de recepción de tributos, de recepción solo en efectivo de los tributos a la aceptación de depósitos y la activación de puntos electrónicos para el uso de tarjetas. Se establecen horarios especiales y de fines de semana para mejorar la atención al contribuyente, además se mejora la información al contribuyente con la instalación de carteleras informativas y un punto de información tributaria. Se actualizan ordenanzas, de especial importancia la de actividades económicas, se actualizan tasas, se hacen operativos en materia inmobiliaria y de comercio informal y se cambia

el esquema de cobranza del servicio de aseo dentro de la plataforma del servicio de electricidad de la empresa pública nacional Corpoelec.

En el área de talento humano, se mantiene comunicación directa con el personal y se informa de la situación real en cada caso, situación presupuestaria, pasivos y avances. Se logra realizar, con apoyo de asesorías vinculadas a convenios firmados, el Manual de Cargos y Filosofía de Gestión, se avanza en los manuales de procedimientos, y se inicia el proceso para la regularización del estatus del personal fijo, con el diseño del reglamento para la realización de concursos de oposición. Elemento fundamental es el respaldo que se ha dado a la capacitación del personal, promoviendo la realización de diplomados y cursos con apoyo en convenios y alianzas con universidades y entes públicos.

En cuanto a los servicios públicos, se destaca el proceso de transformación del servicio de recolección de desechos domiciliarios, de ser un servicio prestado directamente por la alcaldía caracterizado por su ineficiencia y complejidad operativa, a la contratación del servicio, en primera instancia con la utilización de unidades de la alcaldía, seguido de una contratación con unidades nuevas y propias del proveedor del servicio, y finalmente la adjudicación de una concesión, mejorando en cada fase la cobertura y calidad del servicio. Este proceso se logró con base en el cambio del método de cobro, que amplió exponencialmente el número de contribuyentes que cancelan el servicio.

En relación con la dotación de agua a los sectores no incorporados a la red regional de acueductos, de vital importancia para toda la zona noroeste del municipio, se ha diseñado un Plan de Asignación basado en la capacidad de almacenamiento y la situación real de cada sector, teniendo que acceder, por la obsolescencia de la flota y los problemas asociados a la consecución de repuestos y consumibles, a la contratación de proveedores del servicio de transporte. En esta área la vinculación con los representantes de cada comunidad ha sido fundamental para la organización y control del servicio prestado.

En materia de planificación se fortalece el trabajo con el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), instancia competente en la planificación de la inversión municipal, conformada fundamentalmente por representantes y activistas relacionados a la gestión política anterior. El enfoque del trabajo consideró la presentación de información de forma clara y oportuna, la convocatoria a la participación con base en el respeto y haciendo foco en la presentación de proyectos para el bienestar de la comunidad, minimizando el sesgo partidista que lo caracterizaba.

En esta área ha sido determinante el fortalecimiento del proceso de elaboración del presupuesto participativo. En el primer año esta actividad se integró con la que venía desarrollando el ejecutivo regional. A partir del segundo año de gestión, se diseña una metodología propia basada en una amplia participación y se asume de manera directa. El proceso considera un primer momento de formación de delegados comunitarios, representantes reconocidos en cada comunidad quienes asumen la segunda fase de realización de asambleas comunitarias para la priorización de propuestas y selección de representantes. La tercera fase consiste en asambleas de negociación en las cuales se acuerdan los proyectos a proponer ante el CLPP para ser realizados en el año siguiente. Merece resaltar la dinámica que se ha logrado, permitiendo que los proyectos seleccionados sean elegidos con base en los beneficios que generan y las necesidades de cada comunidad.

En cuanto a la ejecución de obras, el trabajo se orienta al desarrollo de aquellas que beneficien a la mayor cantidad de población y que sean de interés colectivo, asimismo aquellas identificadas como palanca dentro del Plan Jiménez 2020 y que fortalezcan el potencial económico local. Esto ha sido la marca de inversión realizada por la alcaldía y sus entes de adscripción, tanto con los recursos provenientes del situado como con aquellos derivados de la fuente del Consejo Federal de Gobierno, logrando además que el ejecutivo regional invierta en obras de soporte vial, semaforización y ornato. Desde el inicio se logró reactivar el acceso a los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, no considerados desde el año 2011, presentando proyectos en el área de servicios públicos y socioproductivos, siendo Jiménez uno de los municipios con mejor desempeño a nivel de ejecución del estado Lara.

Como dinamizador del desarrollo económico, la alcaldía integra su actuación con el Fondo de Desarrollo Económico Municipal (Fondec). Este ente paramunicipal se constituye en el operador de acciones que fortalecen el potencial del territorio, como resultado se han establecido alianzas con instituciones públicas y privadas para el diseño, promoción y ejecución de proyectos productivos de respaldo a la actividad artesanal, turística y productiva. La formación representa una acción estratégica, haciendo foco en el emprendimiento, la elaboración de proyectos, la promoción de nuevas actividades y el mejoramiento de los procesos productivos.

El peso de la materia laboral determinó que la alcaldía concentrara esfuerzos para regularizar el estatus de trabajadores, avanzar en la cancelación de los pasivos y demandas laborales encontradas. Asimismo se inició un proceso de

formación del personal orientado a mejorar sus competencias y a fortalecer el compromiso con la institución.

El relacionamiento y la comunicación se constituyeron en elementos fundamentales de apoyo a la gestión, conformando la Red de Aliados para el Desarrollo se establecen conexiones y se participa en actividades de intercambio que van encadenando relaciones con universidades, ONG, organismos financieros multilaterales, embajadas, gremios, alcaldías, gobernaciones, entes nacionales y regionales con competencias concurrentes en la gestión del desarrollo municipal. Producto de este trabajo se establecen acuerdos de trabajo, convenios, proyectos coordinados que van apuntalando el trabajo.

Finalmente, en el campo comunicacional se elaboraron materiales promocionales, se crean mecanismos internos, se establecen espacios para la masificación de información encabezados por la rendición anual de cuentas, que por primera vez se hace pública en un sitio de libre acceso. Se mantiene un espacio semana radial que permite al alcalde y a sus directores contactar a la comunidad e informar sobre el trabajo que se realiza.

## RESULTADOS, APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

A casi cuatro años de gestión, los principales resultados se organizan desde los elementos considerados como claves en el avance alcanzado, considerando también los aspectos de los cuales se derivan aprendizajes para compartir desde la visión de desarrollo económico local asumida.

### **El nuevo enfoque de la gestión**

En el marco de los ejes y estrategias de actuación, durante estos casi cuatro años se han venido consolidando programas de actuación. Entre ellos resaltan:

#### *Jiménez es seguridad*

Se ha logrado incrementar los niveles de seguridad ciudadana, mejorando la coordinación con los entes competentes, respaldando de manera efectiva a los organismos de protección civil, y fortaleciendo el deporte y la cultura como mecanismos de prevención. Con base en la coordinación y el respaldo logístico, un promedio de 2.000 efectivos, miembros de los diferentes cuerpos

de seguridad y protección civil, realizan anualmente operativos de seguridad ciudadana para el resguardo de más de 50.000 ciudadanos, en el marco de festividades de gran afluencia de personas como es la procesión de la Virgen de Altagracia y temporadas vacacionales. Se ha capacitado a más 4.500 jimenences en materia de seguridad ciudadana protección y manejo de desastres.

*El deporte.* Con apoyo de la alcaldía, el Instituto del Deporte Municipal se ha consolidado como promotor de la actividad deportiva, realizando actividades en las comunidades del municipio, rescatando espacios para la práctica deportiva y respaldando iniciativas de los grupos organizados. Anualmente más de 10.000 jimenences han disfrutado de las actividades promovidas y apoyadas por el Instituto.

*La cultura.* Gracias al proyecto de rescate y mantenimiento de la Casa de la Cultura Profesor Adelmo Ceballos se ha fortalecido la actividad cultural, apoyando el trabajo de grupos de danzas, coros infantiles, juveniles y a nuestra orquesta infantil-juvenil. Anualmente este espacio alberga a más de 15.000 jimenences que participan en las distintas actividades realizadas.

Como indicadores promedios anuales del servicio prestado por la alcaldía dentro de este eje de actuación tenemos 2.500 ciudadanos formados, 600 inspecciones realizadas, 1.200 actividades concretadas y 65.000 ciudadanos atendidos (Alcaldía del municipio Jiménez, 2015; 2016; 2017).

### *Progreso es Jiménez*

Con el apoyo de la Universidad Simón Bolívar se han conceptualizado los elementos propuestos en el Plan Jiménez 2020, haciendo además una evaluación técnica, social y financiera de algunos de los proyectos identificados.

Se logró concretar el proyecto de ingeniería del Mercado Municipal de El Montón, que se constituirá en centro dinamizador del comercio bajo un enfoque moderno. El Fondo de Desarrollo Económico del Municipio Jiménez se ha consolidado como promotor del potencial económico existente. En el marco de los convenios suscritos y las alianzas establecidas se ha logrado la realización de actividades de formación con la participación de más de 1.800 ciudadanos.

Fortaleciendo el potencial económico del municipio se consolida el Proyecto Vivero Municipal; se inició el Proyecto de Alternativas de Alimentación para Animales de Cría; el proyecto socioproductivo Flores de Montaña en la zona alta; el proyecto para la producción de semilla artesanal de papa; el Proyecto Hilos Jimenences para la producción de materia prima para los telares.

En el marco del convenio con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) se realiza el Proyecto para el Diagnóstico y la Gestión de los Recursos Suelo y Agua en las zonas altas. En apoyo al pequeño comercio y el turismo se adelanta un proceso para la organización y gestión del sector Lomas de Cubiro, el desarrollo de actividades turísticas en Agua Negra y el fortalecimiento del eje artesanal Guadalupe-Buena Vista-Tintorero.

Como indicadores promedios anuales del servicio prestado por la alcaldía dentro de este eje de actuación tenemos 600 ciudadanos formados, 1.400 inspecciones realizadas, 6.200 actividades concretadas y 10.000 ciudadanos atendidos (Alcaldía del municipio Jiménez, 2015; 2016; 2017).

### *Transparencia es Jiménez*

Se ha ido consolidando una estructura de gestión ágil y orientada a la eficiencia, cumpliendo anualmente con todos los preceptos y exigencias legales establecidos en cuanto a rendición de cuentas, aprobaciones y evaluaciones, y seguimos fortaleciendo el seguimiento y la comunicación como base para el mejoramiento del servicio que prestamos.

En el Consejo Local de Planificación Pública se ha alcanzado una participación superior al 75% de sus miembros, haciendo seguimiento durante los años 2014, 2015, 2016 y 2017 al proceso de elaboración del presupuesto participativo, contando en este con una participación promedio anual de 3.700 ciudadanos en las asambleas realizadas; revisando y aprobando los presupuestos de inversión y los planes operativos anuales del gobierno local de los años 2015, 2016 y 2017.

A pesar de no contar, por las limitaciones financieras existentes, con un soporte telemático que permita la rendición de cuentas en este formato, con apoyo en la plataforma de Transparencia Venezuela se muestra la información financiera y programática ejecutada por la alcaldía. En el marco de la legislación vigente se consignan ante los entes competentes, en los formatos establecidos, las rendiciones trimestrales y anuales de recursos y gestión. Se resalta el fortalecimiento de la rendición de cuentas pública, momento en el cual se muestra a la ciudadanía la gestión operativa y financiera realizado en cada año de gobierno.

En el campo tributario, se concretaron acciones para el mejoramiento del servicio y la actualización de instrumentos legales y tarifarios, hechos que se tradujeron en un incremento de la recaudación, el fortalecimiento de la cultura tributaria y el respaldo al desarrollo de una mejor gestión municipal. Al cierre

del 2016 se logra incrementar a un 22% el monto de los ingresos provenientes de recursos propios del total del presupuesto municipal, incluidos como parte del total al cierre del año todos los créditos adicionales asignados por el gobierno nacional, cifra que duplica el 11% de recaudación que encontramos al inicio de nuestra gestión en el 2014.

Gracias a un manejo eficiente de los recursos del gobierno municipal, se han satisfecho demandas del resto de órganos que lo conforman, logrando además invertir recursos para saldar las deudas encontradas en la alcaldía con las instituciones asociadas a la materia laboral, alcanzando estatus de solvente ante el IVSS, Inces, FAOV y el Fondo de la Tesorería Nacional. Se logrado también concluir y cerrar el 80% de las demandas en situación de ejecución; resguardar el total del monto correspondiente a las prestaciones sociales de los años 2014, 2015 y 2016, y se está por abrir el fideicomiso aprobado por los trabajadores, cumpliendo así con este compromiso. Las prestaciones de gestiones anteriores no reguardadas han sido solicitadas ante la Oficina Nacional de Presupuesto.

La nómina de la alcaldía ha disminuido en un 27% desde el inicio de la gestión como resultado de renunciaciones y procesos legales de desincorporación previstos para cada caso en la legislación laboral vigente, reforzando con esto una gestión de eficiencia con la carga burocrática real y necesaria para prestar el servicio que demandan los jimenezes.

Como indicadores promedios anuales del servicio prestado por la alcaldía dentro de este eje de actuación tenemos 300 actividades de formación a funcionarios, 120 inspecciones realizadas, 8.500 actividades concretadas y 25.000 ciudadanos atendidos (Alcaldía del municipio Jiménez, 2015; 2016; 2017).

### *Bienestar es Jiménez*

Se ha avanzado en la consolidación de una estructura efectiva y adecuada de servicios sociales y públicos, orientada a dar respuesta oportuna y de calidad en las áreas de salud y educación, hábitat, servicios, infraestructura pública, transporte y vialidad. Uno de los soportes fundamentales dentro de este eje es la atención ciudadana y la representación institucional ante entes gubernamentales para la gestión de procesos y proyectos.

Para fomentar el mejoramiento de las competencias del capital humano, además de promover la realización de actividades formativas de pregrado, diplomados y postgrados, se ha consolidado el evento Expo-Orientación Vocacional,

con participación de representantes de los centros de formación profesional y de oficios del estado Lara, quienes motivan e informan a los jóvenes jimenences sobre las oportunidades de estudio.

Para el fortalecimiento de la salud de la población, gracias a la compra de insumos, equipos médicos, logística de apoyo a operativos, mantenimiento de instalaciones, y a la gestión realizada por la alcaldía para la integración de esfuerzos con instituciones públicas de otros municipios y del gobierno regional, el personal de todas nuestras dependencias municipales y médicos de diferentes especialidades que prestan sus servicios, se ha fortalecido la gestión del Hospital Baudilio Lara, realizando operativos de cirugías con énfasis en la población infantil y atención primaria y especializada para el beneficio de toda la población. Anualmente más de 7.000 jimenences se benefician de esta iniciativa.

Con la reactivación y consolidación del convenio con la Universidad Central de Venezuela-Odontología, en el que también participa el Museo Antropológico de Quíbor, y el apoyo de la alcaldía con la logística de permanencia y los materiales necesarios, durante tres años grupos de pasantes de último semestre de la carrera de Odontología, con soporte en la red de infraestructura odontológica existente, han logrado atender en promedio al año a 1.000 jimenences, aplicando a cada uno los tratamientos necesarios. Se avanza con esta iniciativa hacia un municipio saludable.

En el área vial se ha mejorado la información básica existente, organizando los expedientes para la activación de las concesiones de transporte colectivo. La gestión para la integración de comunidades y proveedores de servicios mediante la realización de asambleas ha sido determinante en los procesos de actualización de tarifas. También se han integrado los cuerpos policiales para la realización de operativos de fiscalización y concientización. Se elaboró y presentó ante el Concejo Municipal para su aprobación el anteproyecto Ordenanza de Vialidad y Transporte Público, instrumento que fortalecerá la gestión del área y mejorará la dinámica urbana vial. Por primera vez se regularizó la situación de población de tercera edad y discapacitada mediante su carnetización para acceder al servicio de transporte de forma gratuita según lo establecido en el artículo 59 de la Ley de Servicios Sociales.

En materia de servicios públicos, se mantienen con personal de la alcaldía los espacios públicos y los drenajes. Gracias a un trabajo planificado con soporte en los nuevos modelos de gestión de desechos, se ha logrado mejorar el servicio

de recolección y disposición final de desechos, incrementando el número y frecuencia de las rutas. En cuanto al servicio de dotación de agua, fundamental para el bienestar de la población, se ha incrementado en un 196% la cobertura, beneficiando a 2.116 familias en 26 caseríos y 29 instituciones públicas. Más de 10.000 jimenences se benefician de este servicio (Alcaldía del municipio Jiménez, 2015; 2016; 2017).

Se ha apostado al progreso gestionando propuestas para el establecimiento de reglas de ordenamiento territorial, realizando y promoviendo obras y programas de apoyo al turismo, la agricultura y el bienestar de la población. Dando respuesta a las necesidades y prioridades planteadas por las comunidades, anualmente se construyen aulas de escuela, se rehabilita la infraestructura sanitaria, los espacios públicos, deportivos y la infraestructura para almacenamiento y distribución de agua para uso doméstico y agrícola, obras que representan el mayor porcentaje de la inversión de la alcaldía a nivel de comunidades.

En el marco del Plan Jiménez 2020 se ha venido mejorando la deteriorada red vial urbana y a través de alianzas con el gobierno regional se concluyó la semaforización de la principal arteria vial de Quíbor, y la rehabilitación y construcción de espacios públicos para el disfrute de la ciudadanía. Asimismo se ha avanzado en el diseño y gestión de los proyectos identificados como “palanca” y dinamizadores: se concluyó el proyecto de ingeniería del mercado municipal; se está gestionado ante el gobierno regional la construcción en conjunto del nuevo mercado artesanal de Quíbor; se han integrado esfuerzos con la empresa pública Transbarca, responsable de la red de transporte público nacional, para ejecutar en conjunto el nuevo terminal de pasajeros concebido para el funcionamiento del servicio de transporte colectivo y el público; se tienen evaluados a nivel de prefactibilidad, con apoyo de estudiantes de urbanismo de la Universidad Simón Bolívar, la nueva Zona Agroindustrial y la ampliación del cementerio municipal.

En estos tres años de gestión se han desarrollado un total de 101 obras para el beneficio del colectivo jimenence, apuntando al desarrollo con más y mejores infraestructuras para la recreación, la práctica deportiva, la educación, la salud, la producción, la vialidad y los servicios.

Como indicadores promedios anuales del servicio prestado por la alcaldía dentro de este eje de actuación tenemos 750 ciudadanos formados, 600 inspecciones realizadas, 8.500 actividades concretadas y 50.000 ciudadanos atendidos (Alcaldía del municipio Jiménez, 2015; 2016; 2017).

## CONSIDERACIONES FINALES

### **La reconstrucción institucional**

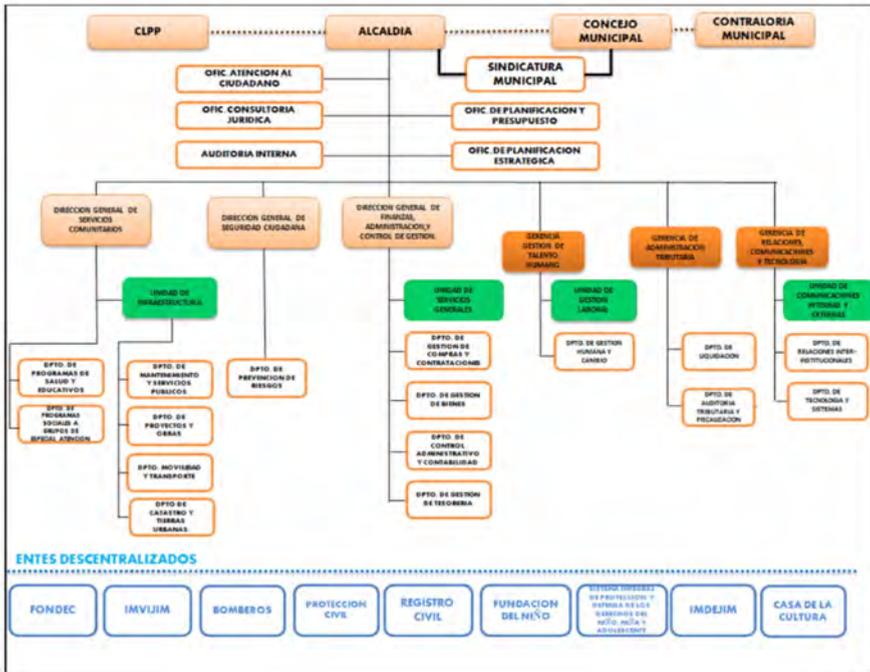
En el marco de las competencias legales asignadas, y dando respuesta a las necesidades y demandas del ciudadano, la nueva institucionalidad jimenense se expresa en lo práctico en su nueva estructura organizativa. Se pasa de 23 direcciones de igual rango, caracterizadas por dificultades en la comunicación, la toma de decisiones y la coordinación del trabajo en equipo, a 3 direcciones generales sectoriales, 3 gerencias y 4 oficinas de apoyo directo al despacho del alcalde. Con esta acción se mejoró la capacidad de respuesta institucional y el proceso de toma de decisiones.

Una vez fortalecida la nueva estructura, se asume con rigor el proceso de planificación y seguimiento expresado en un Plan Operativo Anual estructurado en ejes estratégicos de gestión en correspondencia con el Plan de Gobierno Municipal y su vinculación con la base presupuestaria existente.

Se mejoran los niveles de la información, participación y formación del personal que labora en la alcaldía, incrementando los mecanismos, espacios y ofertas para cada caso. La definición de objetivos, funciones y responsabilidades, que mejoren el desempeño individual y colectivo son elementos considerados como fundamentales para el mejoramiento del servicio y del ambiente de trabajo. Se logran culminar y aprobar los manuales de cargos con apoyo en un proceso caracterizado por la participación directa del personal en el diseño de los perfiles de cada cargo. Además de innovador, este enfoque, por primera vez considerado, se constituyó en estímulo y activador del compromiso del personal. Se elabora y aprueba el reglamento para la selección e ingreso de personal a los cargos de carrera por concurso público en la alcaldía del municipio Jiménez del estado Lara. Se consolida una oferta de oportunidades de formación y motivación, y se inicia la conformación de un plan de capacitación del personal que considera las competencias y habilidades requeridas para el desempeño de cada uno de los cargos.

Las acciones concretadas durante la gestión fortalecen la construcción dentro de la alcaldía y sus entes de adscripción de una nueva institucionalidad soportada en valores y vocación de servicio al ciudadano.

Gráfico 1  
Organigrama alcaldía del municipio Jiménez



Fuente: alcaldía del municipio Jiménez, Plan Operativo Anual Municipal 2016.

## La red de promoción del desarrollo

La red de apoyo al desarrollo local, por su lado, es la base para el desarrollo económico de un territorio que demanda la integración de esfuerzos, sumando desde el papel y el potencial de cada actor elementos que amplían su fortaleza individual y generan una sinergia que transforma y desencadena procesos. Bajo esta concepción de trabajo, la alcaldía asume su gestión, y considerando la dimensión del Proyecto Yacambú-Quíbor concentra esfuerzos para una efectiva articulación entre todos los niveles de gobierno y con todos los sectores de la sociedad, logrando consolidar una red de aliados para la promoción del desarrollo y el mejoramiento de la gestión, estrategia que ha permitido firmar convenios, acuerdos y desarrollar proyectos conjuntos para avanzar e incrementar su capacidad real de gestión.

El trabajo se ha fortalecido con el apoyo de centros de formación y los convenios como mecanismos de cooperación. De manera destacada dentro de estas colaboraciones, con la Universidad Católica Andrés Bello se logró incorporar el municipio Jiménez en el proyecto Prolocal, financiado por la Unión Europea y la organización Konrad Adenauer, en donde participan líderes de las comunidades jimenences y se fortalecen a través de asesorías especializadas dentro de la alcaldía. Por tercer año consecutivo se ha logrado dictar en Quíbor el Diplomado de Gobernabilidad que adelanta la UCAB con la cooperación del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), integrando también el trabajo de estudiantes de Sociología que desarrollan prácticas en el municipio y generan información de apoyo a la gestión. Con la Universidad Pedagógica Experimental Libertador concretamos un sueño anhelado por muchos jimenences: tener activo un espacio de formación universitaria de pre y posgrado en el municipio. Con la Universidad Metropolitana estamos concretamos un diplomado dirigido a jóvenes del municipio, el proyecto Sistema de Educación para el Emprendimiento y el Desarrollo (SEED), también se gestiona un Proyecto de Reforestación de especies maderables para el desarrollo de la actividad artesanal de tallas. Con la Universidad Simón Bolívar se han concretado talleres de urbanismo con actividades vivenciales que derivan en propuestas para el desarrollo del municipio. Con la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado se trabaja en actividades de investigación y de formación dirigidas a grupos organizados de nuestras comunidades, con apoyo de los decanatos de Agronomía y Veterinaria.

El relacionamiento con los distintos niveles y actores del gobierno nacional se ha mantenido dentro de la formalidad de los elementos de ley establecidos, logrando además en algunos proyectos integrar esfuerzos y concretar logros; como ejemplo el rescate de la Feria Internacional de Tintorero en el año 2014, en donde se demostró que es posible la actuación coordinada. El trabajo de vinculación con la Asamblea Nacional y en especial la Comisión de Ambiente ha sido continuo, focalizado en las decisiones vinculadas a las competencias para el ordenamiento urbano. Con el Ministerio de Ecosocialismo y Agua, por su vinculación con el Proyecto Yacambú Quíbor y sus competencias en materia de servicios públicos, se han realizado reuniones de intercambio a nivel nacional y se mantiene trabajo cercano a nivel local con el Fondo de Compensación Interterritorial como administrador de los fondos provenientes del Consejo

Federal de Gobierno. Con el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas se mantienen proyectos de investigación participativa. Con Transbarca, adscrita al Ministerio del Poder Popular para Transporte y Obras Públicas, para el desarrollo conjunto del proyecto del Terminal de Pasajeros de Quíbor. Con la Gobernación del estado Lara para la coordinación de programas y proyectos conjuntos, articulando actividades con 11 de sus entes de adscripción. También, con el fin de conocer experiencias y articular acciones se han establecido intercambios con las alcaldías de Iribarren, Palavecino, Baruta, Sucre, El Hatillo, San Diego, Carrizales, Córdoba, Valencia, Andrés Bello y la alcaldía Metropolitana.

En la búsqueda de aliados que acompañen la consolidación del Plan Jiménez 2020, se han establecido contactos con otros gobiernos a través de sus representantes diplomáticos en el país, iniciando con las embajadas del Reino Unido, Perú, España y Canadá. Esto ha permitido mostrar el potencial del municipio, concretar apoyos para la organización de las visitas realizadas por el alcalde a las experiencias de Olmos en Perú y Obregón en México, ciudades vinculadas a grandes proyectos de riego, y también avanzar hacia el desarrollo de propuestas de cooperación.

Las organizaciones no gubernamentales han sido aliadas fundamentales en el hacer institucional. Se destaca el trabajo realizado con la Asociación Larense de Planificación Familiar (Alaplaf) para la formación en el área de maltrato y de apoyo a la salud de la mujer; la organización Medianálisis en el desarrollo de actividades de formación en desarrollo local; Concentroccidente en el desarrollo de actividades de formación en emprendimiento y diagnóstico de riesgos; Transparencia Venezuela, como municipio activo en los programas de rendición de cuentas, denuncia y el Sistema de Intervención Ciudadana; el Instituto de Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Incosec), en apoyo al diseño de un Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia; el Instituto Parlamentario Fermín Toro, participando de manera activa dentro del Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (Paggm), con nuestra participación en encuentros nacionales para el fortalecimiento de áreas estratégicas y la asesoría especializada.



Desde la experiencia adelantada por la gestión de la alcaldía del municipio Jiménez, se identifican como claves de la actuación potenciadoras de los logros alcanzados: *el hacer distinto*, soportado en la vinculación con las necesidades de la población, y en esquemas que integran la actuación del sector público, el sector privado y la comunidad organizada para la solución de problemas. *La nueva institucionalidad*, centrada en la comunicación, la transparencia, la actualización, la organización interna y la formación como elementos de base al rescate de valores, compromiso y servicio. *La red para la promoción del desarrollo* como única opción para la gestión del territorio en torno a una visión de mediano plazo, que vaya integrando en el tiempo y de manera armónica las acciones y proyectos que potencien el papel que el municipio juega hoy dentro de la economía regional y viabilicen el futuro Proyecto de Riego desde el soporte legal, logístico, político y humano que demanda.

Concluimos que la adopción del enfoque de promoción del *desarrollo económico local* como orientador de la gestión ha permitido avanzar de una visión parcial y sectorizada del trabajo realizado por el ejecutivo municipal, a

una integrada que considera múltiples dimensiones, promoviendo el desarrollo de políticas y programas orientados a satisfacer las necesidades con base en las potencialidades de cada espacio municipal.

Esta concepción de la gestión demanda el establecimiento de alianzas que fortalezcan el potencial territorial. Asimismo la ampliación de la base de participación en los procesos de planificación presupuestaria y programática como elementos fundamentales que agregan valor, y el fortalecimiento de la institucionalidad pública local en sus capacidades para planificar, programar, ejecutar y hacer seguimiento de la gestión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía del municipio Jiménez (2015). *Memoria y Cuenta 2014*.
- Alcaldía del municipio Jiménez (2016). *Memoria y Cuenta 2015*.
- Alcaldía del municipio Jiménez (2017). *Memoria y Cuenta 2016*.
- Alcaldía del municipio Jiménez (2014). *Plan Operativo Anual 2015*.
- Alcaldía del municipio Jiménez (2015). *Plan Operativo Anual Municipal 2016*.
- Banco Mundial, Cities for Change y Fundación Bertelsmann (2006). “Desarrollo económico local: un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local”. Banco Mundial, Documentos e Informes, Documento de trabajo.
- Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe (Fundación Demuca) 2009. *Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local*. Fundación Demuca. San José, C.R.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2011). *Proyección de la población al 30 de junio con base al censo 2011, según entidad federal y municipios, 2000-2050*. INE.
- Sistema Hidráulico Yacambú Quíbor CA y Corpolará (2012). *Resumen. Plan Interinstitucional para el Desarrollo Sustentable del Territorio Yacambú-Quíbor*.



# Desarrollo económico local en el municipio Barinas, estado Barinas

Benito Peña\*

## INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta la descripción de la experiencia de desarrollo económico local, basada en la construcción de condiciones para la promoción de emprendimientos sostenibles y el desarrollo económico local; experiencia desarrollada por el Fondo Municipal para el Crédito, Vivienda y Desarrollo Productivo (Fomcrevid), en la alcaldía del municipio Barinas durante el período 2014-2017.

El objeto de este documento es comunicar los procesos y mecanismos que permitieron pasar de una situación institucional en la que no se contaba con una política de promoción de emprendimientos sostenibles y menos con una visión para impulsar el desarrollo económico local, a una situación que ha permitido crear las condiciones mínimas para promover emprendimientos sostenibles y, además, insertar esos esfuerzos en la configuración de una red de apoyo interinstitucional para el desarrollo de los emprendimientos y la promoción de la visión del desarrollo económico a construir en el municipio.

El documento fue organizado en tres partes. En la primera se presentan los antecedentes y el resumen de la experiencia. En la segunda se describen las distintas fases del desarrollo de la experiencia. Y en la tercera parte se exponen los principales resultados, aprendizajes y conclusiones del análisis de la experiencia.

Para la reconstrucción del caso se aplicaron entrevistas al personal de Fomcrevid, se revisaron los informes y documentos relacionados con el desempeño

---

\* Asesor de la alcaldía de Barinas, 2014-2017.

de la gestión y el desarrollo de los proyectos y servicios de apoyo a los emprendedores, y se aplicó la observación directa de las actividades y procesos, pues quien elaboró este documento acompañó y coordinó algunas de las iniciativas desarrolladas.

En general, la experiencia conduce a la reflexión siguiente: si las experiencias de emprendimientos no se insertan en la promoción del desarrollo económico local, pueden estancarse en su cobertura e incidencia y terminar siendo una suerte de iniciativas que se mantienen al margen de los procesos que definen la economía local y, en consecuencia, serán más débiles para afrontar los embates de la economía global.

## ANTECEDENTES Y RESUMEN DE LA EXPERIENCIA

### **Antecedentes**

La experiencia partió de una situación inicial caracterizada por la dispersión de los objetivos de Fomcrevid y la ausencia de una visión estratégica del desarrollo a buscar, la baja cobertura de la población beneficiada, la baja incidencia en la atención de las situaciones que generan desempleo y pobreza, el desorden de la administración de la institución y la ausencia de control de la gestión crediticia. Esas condiciones generaron resultados caracterizados por adjudicaciones de créditos sin criterios que aseguraran su recuperación, la sostenibilidad de los emprendimientos, y sin definir las actividades a atender de manera prioritaria. De esa manera se terminó reproduciendo actividades informales, el fracaso de los emprendimientos y una significativa morosidad de la cartera crediticia. A continuación se presentará una descripción sucinta de estas situaciones.

En principio, el Fondo de Crédito no contaba con una adecuada definición de los objetivos a buscar y, menos aún, con la definición de la agenda para la atención de los beneficiarios o de la ruta a seguir para promover el acceso de la población más vulnerable a las oportunidades económicas de manera sostenible.

El Fondo fue creado el 18 de febrero del año 2011, y se le asignaron las funciones de tres instituciones que decidieron eliminar, vale decir, se le adjudicó una mezcla de competencias que antes eran cumplidas por el Instituto Autónomo Municipal de la Vivienda, el Instituto Autónomo Municipal de las Comunas y la Economía Social y el Instituto Autónomo Municipal de

Desarrollo Económico, siendo este último el que se dedicaba a la adjudicación de créditos para las actividades económicas. De este modo, al Fondo se le asignó un objeto extenso y disperso, en el cual se observan seis diferentes áreas a atender, pero no se establece un objeto prioritario o central. Por lo tanto, aun cuando entre las competencias se establece el mandato de fomentar el desarrollo económico local, este no es expresado como el objeto central de la institución. Esta última constatación es de suma importancia, porque al no existir en la estructura organizativa de la alcaldía una Dirección de Desarrollo Económico, y al no ser la promoción del desarrollo económico el objeto central de Fomcrevid, la institución no contaba con una instancia que se ocupara de cumplir con el importante mandato constitucional establecido en su artículo 178, en el cual se señala que el municipio se debe ocupar, de manera especial, de la ordenación y promoción del desarrollo económico y social.

Pasando a la descripción de la baja cobertura de la población beneficiada y de la baja incidencia en la atención de los problemas del desarrollo económico local, es preciso observar las constataciones siguientes. Durante el período 2010 al 2013, el Fondo asignó 507 créditos, con un monto total cercano a los 8.400 millones de bolívares. Esa cobertura era muy limitada si se la compara con los resultados del censo de la población del año 2011, en el cual se detectó que en el municipio Barinas había 16.525 hogares en situación de pobreza.

De igual forma, los créditos asignados por el Fondo estaban fundamentalmente dirigidos a actividades comerciales y de servicios, con una marcada práctica de actividades económicas de subsistencia. Por ejemplo, durante el año 2013, el 89.59% del total de los crédito adjudicados estaba destinado a actividades comerciales y de servicios, con una significativa promoción de actividades informales, adjudicando créditos a mototaxistas y venta de mercancía seca y comida rápida en el comercio informal. Esta tendencia, antes que generar emprendimientos sostenibles, contribuía al crecimiento de la informalidad. Frente a esto, resulta llamativo que en el municipio, en el año 2013, la población ocupada en el sector informal se ubicaba en el 50,1% del total de la población ocupada. De esa manera, se impuso a una amplia capa de la población ocupaciones inestables, improductivas y en condiciones de precariedad, pues, por una parte, se ubicaba a unas 108.000 personas, que representaban el 33% del total de la población ocupada, en una figura denominada por el INE “servicios comunales, personales y sociales”, y por otra, parte del 20% de la población ocupada trabajaba en el sector comercio y servicios. En estas actividades se suelen establecer relaciones laborales informales e inestables,

por lo cual se profundizó más aun la tendencia a reproducir las condiciones de pobreza y la precariedad laboral.

Esa limitada cobertura de la población beneficiada y esa nula incidencia en la superación de la pobreza ocurrieron a pesar de que el gobierno municipal de ese período contaba con el apoyo del gobierno nacional y regional, por estar conducidos por el mismo partido político. Además, en ese período se registró una elevada bonanza petrolera, que permitía administrar ingentes recursos en los presupuestos públicos. Gracias a esa elevada bonanza que administraba el gobierno central, la promoción de la economía local no fue considerada prioridad, y se optó por profundizar el proceso de asignación de subsidios a los sectores de menores recursos a través de las misiones sociales, lo cual no incentivaba el desarrollo de puestos de trabajo estables y productivos y promovía la cultura paternalista, la cual conduce a la creencia de que las instituciones del Estado están obligadas a asignar ayudas económicas o subsidios a la población.

Pasando a la descripción del desorden administrativo y la ausencia del control de la gestión, se pueden observar las situaciones siguientes. En el Fondo de Crédito, para finales del año 2013 no se contaba con un sistema para el archivo y control de los expedientes de los beneficiarios. Al contrario, se presentaban expedientes perdidos y expedientes incompletos o a los que se les había extraído parte de los documentos. De igual forma, el sistema automatizado utilizado para el registro de los créditos adjudicados, el control de los pagos y las solvencias de los beneficiarios no estaba actualizado y, además, no generaba los reportes para constatar las tendencias sobre la distribución anual, por parroquias y por tipos de actividades, de los créditos adjudicados. Debido a esas falencias, se presentaban créditos adjudicados y pagos efectuados por los beneficiarios que no habían sido cargados al sistema. De igual forma, no se llevaba un sistema contable consistente y, en consecuencia, no se elaboraban balances de cierre o estos presentaban fallas. Por lo tanto, se generaban limitaciones para identificar y definir las cuentas por cobrar, los índices de morosidad y la rotación de la recuperación de la cartera crediticia.

Pasando al control de la calidad de la selección de los beneficiarios, no se contaba con un sistema o mecanismos para el estudio de las calificaciones de las solicitudes de créditos y, por lo tanto, los créditos se adjudicaban sin analizar las mínimas condiciones que aseguraran su recuperación, además de que eran adjudicados sin solicitar garantías, ni fiadores. A esa situación se sumaba que no se habían desarrollado mecanismos para el seguimiento y la cobranza de los

créditos adjudicados, no se realizaban visitas de inspección y no se comprobaba si los pagos reportados por los beneficiarios con los soportes de depósitos se hacían efectivos en la cuenta del Fondo. Por esa situación, en múltiples ocasiones los cheques depositados no tenían fondo y no se hacía efectivo el pago, en consecuencia, no se contaba con el adecuado control de la recuperación de los créditos. De esa manera, al no desarrollarse las labores de seguimiento, asesoramiento y cobranza a los beneficiarios, se promovió la percepción de que los créditos adjudicados eran una suerte de ayudas económicas que asignaba la alcaldía y, por lo tanto, no se debían pagar. Esto condujo a que, en el año 2013, el índice de morosidad de los créditos otorgados se ubicara en el 95%.

Debido a esas situaciones, esta institución no contaba con una política de promoción de emprendimientos sostenibles y menos con una visión para impulsar el desarrollo económico local. En las adjudicaciones de los créditos no se estudiaba la capacidad de pago, la experiencia previa, la capacidad para generar empleos productivos y la posible sostenibilidad de la iniciativa. Por ese motivo, el Fondo no lograba cumplir con las múltiples funciones establecidas en su objeto, no respondía al mandato constitucional antes citado y no respondía a los problemas de desempleo, informalidad y pobreza que se presentaban en el municipio.

## **Resumen de la experiencia**

De la situación inicial antes descrita se logró pasar a una que ha permitido crear las condiciones mínimas para promover emprendimientos sostenibles y, además, insertar esos esfuerzos en la configuración de una red de apoyo inter-institucional para el desarrollo de los emprendimientos y la promoción de la visión del desarrollo económico a construir en el municipio. Para lograr esos avances se desarrollaron las tres fases siguientes:

Fase 1. Creación de condiciones institucionales y estructuración de servicios de apoyo para elevar la sostenibilidad de los emprendimientos.

Fase 2. Promoción y creación de la Red de Impulso al Emprendedor y configuración de la Red de Apoyo Interinstitucional para la promoción del emprendimiento.

Fase 3. Promoción de la visión del desarrollo económico local a impulsar.

En esta experiencia es de suma importancia señalar que los beneficiarios y los miembros de la Red antes señalada son personas de bajos recursos, las cuales venían desarrollando actividades económicas con un marcado carácter artesanal, informal y de subsistencia familiar. Con la intervención, los beneficiarios han tecnificado sus emprendimientos, han avanzado en la formalización de sus negocios, han logrado sostener y ampliar sus actividades productivas, en medio de la agudización de la crisis económica y política que se ha registrado en el país.

De igual forma, el Fondo logró elevar su incidencia y la cobertura de los beneficiarios, en medio de considerables restricciones presupuestarias y de la crisis y polarización política que se ha experimentado en el país. Esas restricciones presupuestarias han impuesto dificultades para la ampliación de los servicios de apoyo al emprendedor y elevar los montos de los créditos adjudicados. Entre tanto, la polarización política ha generado dificultades en la construcción de alianzas y de apoyos con el sector privado y con las instituciones del gobierno regional y nacional; con los primeros, por los temores de las represalias del gobierno nacional; y con los segundos, debido a la imposición de la política de negar toda colaboración por razones de diferencias partidistas.

A pesar de esas restricciones se impulsaron importantes avances, gracias a la configuración y funcionamiento de un equipo de trabajo que lideraba los cambios a lo interno de la institución. Ese liderazgo fue asumido por Wilmer Valdivieso, Edgar Serrano, Jacqueline Vivas y Ely Mendoza. De igual forma, ese equipo buscó apoyos externos y logró crear alianzas con instituciones de apoyo como la Asociación de Profesores de la Universidad Nacional de la Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” (Apunellez), el Centro Latinoamericano de Altos Estudios de Gobierno (Celaeg), el Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM), Banca Comunitaria Banesco, Universidad Santa María y el Concejo Municipal de Barinas. Estas instituciones generaron y están generando los apoyos que permiten darle sostenibilidad a los avances alcanzados. Además, al poner en funcionamiento una organización autónoma de los emprendedores, se empezó a contar con el apoyo y la incidencia de sus dirigentes en la búsqueda de nuevas alianzas, en el seguimiento a los beneficiarios de créditos y en la construcción de una mayor convocatoria para las actividades impulsadas. De esa manera, la alianza Red de Emprendedores / banca privada / Asociación de Profesores de la Unellez / universidades / sector privado / Concejo Municipal / Fomcrevid termina siendo una de las claves de la promoción del emprendimiento sostenible y la búsqueda de una visión compartida del desarrollo económico local a impulsar.

## DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

### **Fase 1. Creación de condiciones para elevar la sostenibilidad de los emprendimientos. Años 2014 y 2015**

En la primera fase de la experiencia, el esfuerzo se centró en las tres vertientes siguientes: una primera relacionada con el desarrollo del sistema administrativo y el control del funcionamiento de la cartera crediticia; la segunda asociada al desarrollo de los mecanismos para la selección de los beneficiarios, la aprobación de los créditos y el seguimiento y control de los créditos adjudicados; y la tercera relacionada con el desarrollo del programa de capacitación de los beneficiarios y del personal del Fondo de Crédito.

En cuanto al desarrollo del sistema de control de la cartera crediticia, se siguió el proceso siguiente:

- a. Se inició con la recuperación, la validación y organización de los expedientes de los créditos adjudicados.
- b. Se estructuró y organizó el archivo manual de los expedientes adjudicados, por años y por las situaciones del estado de los pagos de los beneficiarios.
- c. Se actualizó el sistema o data automatizada del control de los pagos de los créditos adjudicados.
- d. Se desarrollaron cambios en el sistema automatizado del control de los créditos, se incorporó la generación de reportes de los créditos adjudicados por año, por parroquia y por la situación de pago de los beneficiarios.
- e. Se desarrollaron procedimientos para el control y verificación de los pagos realizados por los beneficiarios, y del resguardo de los soportes contables de esos pagos.

En cuanto a la estructuración del sistema administrativo, se dieron los pasos siguientes:

- a. Se realizó la verificación, reconstrucción y actualización del sistema contable manual.
- b. Se realizaron correcciones y actualizaciones a la carga de información contable en el sistema administrativo automatizado.

- c. Se elaboraron de manera consistente los balances contables, el inventario de bienes y de patrimonio de la institución.
- d. Se actualizaron y generaron los reportes de cuentas por cobrar.

Estos pasos permitieron contar con las condiciones administrativas mínimas para organizar los mecanismos de la cobranza de las deudas de los créditos adjudicados por la anterior administración, en la cual se acumuló un alto índice de morosidad. Esto permitió asumir el proceso de cobranza de los créditos adjudicados en el período 2010 al 2013, lo cual significó un arduo trabajo de ubicación de los beneficiarios, visitas y citaciones a los deudores por parte de los abogados. En este proceso se logró recuperar créditos respecto de los cuales los beneficiarios manifestaban que nunca los habían supervisado, ni les habían cobrado, y al ser visitados accedían a pagar sus deudas; entre tanto, otros expresaban que habían recibido una ayuda y no un crédito y, en consecuencia, se negaban a pagar. Por ese motivo fueron citados al departamento legal y se les explicaron los términos de los documentos que firmaron al recibir los créditos, lo que permitió que en muchos casos accedieran a pagar, pero en otros se negaron a cancelar la deuda con el Fondo.

A partir de esas experiencias se fueron estructurando unos mecanismos y procedimientos a seguir en la selección, adjudicación, seguimiento y cobranza de los créditos, que facilitaban la promoción de emprendimientos sostenibles. A grandes rasgos los mecanismos establecidos se desarrollaron de la manera siguiente:

- a. Se recibían las solicitudes de créditos.
- b. Se realizaban las inspecciones y el estudio técnico económico, la trayectoria del emprendedor y la viabilidad de la recuperación de la inversión a realizar.
- c. Los estudios eran presentados en el Comité de Crédito, en el que se formalizaba la aprobación y desaprobación de las solicitudes de créditos.
- d. A los potenciales beneficiarios de créditos se les exigía que debían participar en los talleres de formación de emprendedores, con el objeto de mejorar sus solicitudes.
- e. Para la adjudicación de los créditos, el beneficiario debía presentar un fiador, con lo cual se garantizaba un mayor compromiso de pago.
- f. Una vez que se había adjudicado el crédito, se realizaban visitas de seguimiento y asesoramiento en torno a problemas puntuales del emprendimiento.

- g. Se desarrolló un programa de promoción del pago de los créditos, a través de cuñas radiales, avisos de prensa, visitas, llamadas telefónicas y mensajes de texto.

Pasando al desarrollo del Programa de Formación de los emprendedores, se pueden observar los avances siguientes: con la ayuda de la Asociación de Profesores (Apunellez) y, en especial, del profesor José Fleitas, se impulsó el Programa Inicial de Formación: Fortalecimiento de las Capacidades Emprendedoras, en el cual los potenciales beneficiarios de créditos, desarrollaban conductas y capacidades técnicas que les facilitaban la organización y un mejor funcionamiento de sus emprendimientos, esas capacidades eran vertidas en la elaboración del plan de negocios de sus actividades. Este programa de formación estaba organizando siguiendo las pautas siguientes:

- a. Las convocatorias se realizaron en reuniones con las comunidades en las cabeceras o principales poblaciones de tres parroquias foráneas y en la ciudad de Barinas.
- b. En la convocatoria se resaltaba con énfasis que la participación en los talleres no suponía la adjudicación de un crédito. Este criterio ayudó a que muchas personas que simplemente buscaban una ayuda financiera decidieran no participar. Por lo tanto, se estableció una suerte de filtro, lo cual ayudó a capacitar a personas con un claro interés de comprometerse en el desarrollo de un emprendimiento sostenible.
- c. Los talleres se ejecutaron en las poblaciones cabeceras de tres parroquias foráneas y en la ciudad de Barinas, con lo cual se garantizaba el acceso de emprendedores de sectores vulnerables de esas parroquias.
- d. Los talleres se desarrollaban en tres jornadas de 8 horas cada una, cumpliéndose 24 horas de capacitación. El enfoque metodológico de los talleres se basaba en la construcción participativa de conocimientos, con ejercicios prácticos que ayudaban a los participantes a descubrir sus potencialidades y debilidades, y a estructurar el plan de negocio de su actividad productiva.

Resulta llamativo que, a pesar de lo intensivo del horario y de que los locales no reunían las mejores condiciones de comodidad, se registraba una muy baja deserción de los participantes. De igual forma, los participantes manifestaban

que a partir de esas actividades formativas habían adquirido el compromiso y habían comprendido la importancia de perseverar en sus emprendimientos y de pagar los créditos adjudicados por el Fondo.

Estos avances del desarrollo de los servicios de apoyo y seguimiento y del programa de formación del emprendedor generaron un proceso de comunicación cercana y de relaciones de amistad y respeto del personal del Fondo con los emprendedores. Estos últimos suelen visitar las oficinas del Fondo y colaboran con las actividades que este desarrolla. Producto de esa relación de apoyo mutuo, el Fondo empezó a recibir demandas de sus beneficiarios relacionadas con necesidades de asesoramiento en la mejora de la administración de los negocios, la calidad de la producción y la ampliación de los canales de comercialización, entre otros.

En cuanto a los avances de las actividades de formación del personal de Fomcrevid, se pueden observar las actividades siguientes. En principio, se incorporó personal del Departamento de Crédito y del Departamento de Desarrollo Productivo al Programa de Formación de Personal de la Alcaldía, coordinado por la Dirección de Talento Humano y el Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales. En esas actividades formativas se capacitaron en el manejo de herramientas para la formulación y evaluación de proyectos de desarrollo, en la formulación del plan operativo anual y del presupuesto anual. De igual forma participaron en el Proyecto de Formación “Los Gobiernos Municipales como Promotores de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública Local”, el cual era coordinado por el Centro Latinoamericano de Altos Estudios de Gobierno. En este programa los participantes adquirieron capacidades en el manejo de herramientas para evaluar los avances y déficit de la participación ciudadana en la gestión del gobierno local, y además elaboraron propuestas para elevar la promoción de la participación ciudadana en las iniciativas de atención de los emprendedores. Desde estos ejercicios, se inició el proceso de reflexión sobre los déficits de participación de los emprendedores en los espacios de definición de las políticas públicas del desarrollo económico local.

Luego de los avances alcanzados en la organización interna del Fondo en la relación con los emprendedores que habían logrado mantener sus iniciativas y en la ampliación de la visión del personal del Fondo, se llegó a una situación en la que el personal de Fomcrevid y el personal de los programas de apoyo constataban el desafío siguiente: en el marco de esos avances, algunos beneficiarios ya habían recibido dos o tres créditos de capital semilla, pero el desarrollo de esos emprendimientos exigía un mayor apalancamiento financiero y de servicios

de asistencia técnica y de apoyos para el posicionamiento en el mercado, que les permitiera expandir sus negocios. Ante este reto, el desarrollo de la red, su posible intervención en la definición de las políticas públicas, podía elevar la capacidad de Fomcrevid para impulsar una red de apoyo interinstitucional que facilitara superar el posible estancamiento de su gestión, diversificando las fuentes de financiamiento, elevando la calidad de los servicios de asistencia técnica y desarrollando la corresponsabilidad del seguimiento y la gestión de los programas de formación y asistencia técnica, con la participación de los emprendedores organizados en la red. Esos desafíos condujeron al desarrollo de la segunda fase, la promoción de la Red de Emprendedores y la Red de Apoyo Interinstitucional.

## **Fase 2. Promoción y creación de la Red de Emprendedores y de la Red de Apoyo Interinstitucional. Año 2016**

En esta fase, con el apoyo del Centro Latinoamericano de Altos Estudios de Gobierno y el Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales se desarrollaron, por una parte, el proyecto Consolidación de una Red de Emprendedores como estrategia de participación activa del sector privado en la gestión pública municipal; y por la otra, un conjunto de actividades tendientes a la configuración de la Red de Apoyo Interinstitucional a la promoción del emprendimiento. A continuación se describirán estos avances.

### *Proyecto Consolidación de una Red de Emprendedores*

#### *Objetivo del proyecto*

Consolidar una red de microempresarios, que agrupará a 300 emprendedores, en el lapso junio 2016 a diciembre 2017. Esta red generará los cambios o procesos siguientes:

- a. La red asumirá la corresponsabilidad en el diseño y ejecución de las políticas municipales de desarrollo económico.
- b. Actuará como contraparte de la alcaldía de Barinas en la definición de lineamientos del desarrollo económico local, que guiarán la formulación de proyectos a incorporar en los planes operativos de la alcaldía.
- c. Gestionará los servicios de distribución de información, asistencia técnica y formación a los miembros de la red y a los emprendedores

de la localidad, para elevar los niveles de competitividad, productividad y sostenibilidad de las empresas.

- d. Gestionará, con el apoyo de Fomcrevid, el acceso de sus miembros a microcréditos de ese organismo y de fuentes de financiamiento de la banca pública y privada.

#### *Objetivos específicos del proyecto*

- a. Incorporar activamente a los emprendedores de la localidad en la identificación, evaluación y selección de opciones para solventar o mitigar la problemática analizada y superar las debilidades identificadas.
- b. Construir la viabilidad necesaria para la constitución de una red de emprendedores con miras a gestionar las propuestas de solución definidas en los talleres.
- c. Diseñar, conjuntamente con los beneficiarios, el modelo organizativo de la red y promover su formalización como actor social.
- d. Evaluar en profundidad la problemática que obstaculiza el desarrollo de las iniciativas de emprendimiento en el municipio Barinas.
- e. Analizar las principales debilidades que obstaculizan la participación activa de los microempresarios en la definición y contraloría social de las políticas orientadas a promover el desarrollo económico local.

#### *Productos esperados*

- a. Evaluación en profundidad de la problemática que obstaculiza el desarrollo de las iniciativas de emprendimiento en el municipio Barinas.
- b. Análisis de las principales debilidades que obstaculizan la participación activa de los microempresarios en la definición y contraloría social de las políticas orientadas a promover el desarrollo económico local.
- c. Elaboración del diagnóstico previo de las microempresas que participarán en los talleres.
- d. Acta constitutiva de la red de emprendedores registrada formalmente y suscrita por al menos 15 microempresarios asociados.
- e. Equipo promotor de la formalización de la red conformado y puesto en funcionamiento.
- f. Elaboración de la agenda de trabajo de la red.
- g. Identificación de los problemas que obstaculizan el desarrollo y posicionamiento de las iniciativas emprendedoras e impiden la participación

en la definición y contraloría social de las políticas de desarrollo económico local; dicha identificación lograda con el apoyo de al menos cuarenta microempresarios capacitados para tal fin.

- h. Propuestas identificadas, seleccionadas y diseñadas para superar los problemas antes identificados, con la participación activa de al menos treinta microempresarios.
- i. Suscripción de un acta convenio entre la red, la alcaldía y la Asociación de Profesores de la Universidad Experimental de los Llanos Ezequiel Zamora, para garantizar el apoyo institucional y técnico en la promoción y desarrollo de la red.
- j. Mecanismo de incorporación de la red en la planificación de las políticas públicas.
- k. Cuarenta microempresarios capacitados en temas como conformación de equipos de trabajo integrados; diseño, análisis de viabilidad, seguimiento y adaptación del plan de negocios; registro legal y fiscal; controles sanitarios y laborales; diseño, organización, mantenimiento y expansión de las unidades de producción; desarrollo de capacidades de comercialización; y desarrollo de estrategias para el financiamiento sostenible.

### *Descripción del proyecto*

La intervención se desarrolló en tres etapas. La primera relacionada con la selección de los beneficiarios y la realización del diagnóstico previo de sus problemas, capacidades y buenas prácticas. En la segunda etapa se realizaron los diez talleres de la elaboración participativa y consensuada de la Agenda para la Promoción del Desarrollo de los Emprendedores del Municipio Barinas y del diseño de los objetivos y modelo organizativo de la Red de Impulso al Emprendedor del Municipio Barinas. Y en la tercera etapa se acompañó a los emprendedores en el proceso del registro y puesta en funcionamiento de la red. A continuación se describen las tres etapas.

#### *1. Selección y diagnóstico previo de los microempresarios a involucrar*

Fomcrevid seleccionó, de los 968 emprendedores que habían recibido créditos, a aquellos que habían pagado más de un crédito o presentaban un adecuado desempeño en el pago de los créditos y en la conducción de sus empresas. De esa manera, se les presentó la propuesta a 150 microempresarios, de los cuales 53 mostraron mayor interés y disposición a participar. Estos últimos fueron

invitados a una reunión informativa, y luego de presentadas las condiciones y las responsabilidades a asumir con el proyecto, solo 46 microempresarios manifestaron que estaban dispuestos a comprometerse con la Red.

De esa manera fueron seleccionados 46 microempresarios, a los cuales se visitó con los instrumentos diseñados para el diagnóstico previo. En el diagnóstico se aplicó un cuestionario de entrevista al emprendedor, un cuestionario de observación directa, la conversación informal con el microempresario y la conversación informal con el personal de Fomcrevid sobre el caso visitado. El diagnóstico se diseñó en función de identificar los problemas, necesidades y buenas prácticas de los emprendedores en las áreas siguientes:

- a. Problemas de la organización de los procesos productivos y de la salud ocupacional.
- b. Problemas de la cultura organizacional de las microempresas.
- c. Problemas de la calidad de los productos y servicios y su posicionamiento en el mercado.
- d. Problemas financieros y del control contable.

Al final del proceso se elaboró el informe del diagnóstico previo, y sus conclusiones fueron utilizadas para el diseño de los talleres de la segunda etapa.

## *2. Talleres de la elaboración de la Agenda de Promoción del Desarrollo de los Emprendedores y del diseño del modelo organizativo de la red*

En esta etapa se desarrollaron dos tipos de talleres en cada una de las áreas antes mencionadas. Por una parte, los talleres para identificar los principales problemas que afrontan los emprendedores en cada una de las áreas; y por la otra, los talleres para definir las principales propuestas de solución de los problemas antes seleccionados. Veamos la descripción de estos talleres.

*Talleres para la identificación de los problemas.* En estos talleres se desarrollaron ejercicios para la identificación de los problemas que impedían la sostenibilidad de las empresas y su posicionamiento en el mercado. La metodología aplicada en estos ejercicios se centraba en que la identificación de los problemas se realizara desde la confrontación y complementariedad de la racionalidad de los beneficiarios y de los técnicos –facilitadores de los talleres–. Por ese motivo se seguía la secuencia de actividades siguiente:

- a. Los facilitadores comunicaban a los participantes las herramientas conceptuales y metodológicas para la identificación y caracterización

- de los principales problemas, las capacidades y necesidades de los participantes.
- b. Los beneficiarios elaboraban la autoevaluación de los problemas, capacidades y necesidades para el desarrollo de sus emprendimientos. Esta autoevaluación se realizaba, en un primer momento, de manera personal, y luego se realizaba el intercambio y se producía la autoevaluación en los equipos de trabajo de cada sector (manufactura, servicios, alimento y agroproductivo). De esa manera, las apreciaciones personales se procesaban y se convertían en un balance de problemas, capacidades y necesidades de cada sector.
  - c. Luego, en la plenaria, cada equipo presentaba las conclusiones sectoriales, las cuales eran analizadas, comparadas y validadas en la deliberación de los participantes.
  - d. Luego de presentados los aportes de cada equipo, los facilitadores presentaban las conclusiones del diagnóstico previo, en el área tratada en el taller. Esas conclusiones se comparaban con los aportes de los equipos sectoriales, se identificaban las coincidencias y las diferencias y se analizaban las disparidades.
  - e. Una vez agotada la comprensión y clarificación de los aportes de cada sector y de las conclusiones del diagnóstico previo, se procedía a facilitar el acuerdo intersectorial, se identificaban los aportes que presentaban coincidencias o se complementaban. Posteriormente, se identificaban los aportes que presentaban diferencias o contradicciones, se promovía la presentación de argumentos y contrargumentos para permitir una adecuada comprensión de las diferencias y, generalmente, la plenaria terminaba llegando a un acuerdo por consenso. Finalmente, si no se lograba el consenso, se procedía a tomar la decisión por la votación de la mayoría. Antes de concluir el taller, se presentaban las conclusiones acordadas y el grupo las validaba.

*Talleres para la formulación de las propuestas de solución de los problemas seleccionados.* En los talleres de formulación de las propuestas de solución se seguía la misma lógica antes descrita. En un primer momento los equipos sectoriales debían definir las propuestas de solución ante cada uno de los problemas seleccionados. Luego procedían a ordenar esas soluciones, siguiendo las pautas siguientes:

- a. Propuestas de solución que pueden impulsarse de forma inmediata.
- b. Propuestas de solución que se impulsarán dentro de dos años.
- c. Propuestas de solución que puede impulsar el microempresario de forma aislada.
- d. Propuestas de solución que requieren del apoyo de otros microempresarios.
- e. Propuestas de solución que requieren del apoyo de instituciones académicas o del gobierno local.

En un segundo momento los equipos sectoriales presentaban sus aportes y se procedía a analizar cada una de las propuestas. En un tercer momento, los facilitadores presentaban otras propuestas de solución que complementaban las expuestas por los equipos sectoriales. En cuarto momento, se procedía a deliberar y a facilitar el acuerdo intersectorial, siguiendo la misma lógica descrita en los talleres de identificación de los problemas.

Al final de este tipo de taller se contaba con la identificación de los principales problemas y las propuestas de solución en el área o temática tratada. Estos productos sirvieron de plataforma para definir los objetivos y el modelo organizativo de la red, los cuales se elaboraron en los dos últimos talleres, siguiendo la misma metodología de construcción participativa y consensuada.

Esas actividades permitieron alcanzar avances como los siguientes: en los talleres de promoción de la red se logró diseñar la agenda para promover el desarrollo de los emprendedores del municipio Barinas. En esa agenda se identificaron los principales problemas que obstaculizan la sostenibilidad de los emprendimientos y su posicionamiento en el mercado, y se definieron diferentes propuestas para superar esa problemática. A partir de esa agenda, la red podrá elaborar proyectos y programas de formación, asistencia técnica, seguimiento y de servicios financieros, los cuales podrá presentar en las instancias de formulación de los planes de desarrollo local. De igual forma, se diseñó un modelo de organización que permita desarrollar las propuestas de solución diseñadas, con la mayor representatividad posible, y que permita incorporar los intereses, necesidades, capacidades y expectativas de los diferentes sectores incorporados en la red.

### *3. Acompañamiento a los emprendedores en el registro y puesta en funcionamiento de la red*

En la tercera etapa se acompañó el proceso de formalización y funcionamiento inicial de la Red de Emprendedores, a través del desarrollo de las actividades siguientes:

- a. La organización fue formalizada en el Registro como *Asociación Civil Red de Impulso al Emprendedor del Municipio Barinas*, conformada por 37 emprendedores, que desarrollan actividades en las áreas de manufacturas, servicios, alimentos y agroproductivas.
- b. En la asamblea general de la asociación se eligieron los coordinadores generales y los coordinadores de las áreas siguientes:
  - Coordinación de formación y asistencia técnica.
  - Coordinación de promoción, comunicación y apoyo en la comercialización.
  - Coordinación de seguimiento y supervisión.
- c. En cada coordinación se incorporó un representante de cada sector productivo (cuatro coordinadores en cada equipo).
- d. Cada equipo elaboró el programa de actividades para el próximo trimestre, partiendo de la Agenda para el Desarrollo de los Emprendedores, elaboradas en los talleres de promoción de la red.

*Proyecto Configuración de la Red Interinstitucional de Apoyo a la Promoción del Emprendimiento*

Luego de constituida la Red de Impulso al Emprendedor, se procedió a la estructuración de alianzas interinstitucionales que permitan la ejecución de la Agenda para el Desarrollo del Emprendedor. En ese proceso se desarrollaron las actividades siguientes:

- a. Se desarrolló un acto de presentación formal de la Red, en el cual se suscribió el Acuerdo Marco de Alianzas Institucionales para Promover el Desarrollo de los Emprendedores del Municipio Barinas, acuerdo suscrito por la Red, el alcalde, el presidente del Concejo Municipal, el presidente de Fomcrevid y el presidente de la Asociación de Profesores de la Unellez (Apunellez). En ese acuerdo se establecen las responsabilidades y aportes a los que se compromete cada una de las instituciones.
- b. Fomcrevid impulsó la alianza con la Banca Comunitaria Banesco, y se logró que algunos miembros de la Red de Emprendedores recibieran créditos de esa institución financiera. De igual forma se gestionaron acuerdos con el Banco del Sur, para facilitar el acceso al financiamiento privado de los emprendedores que han alcanzado un mayor desarrollo productivo. De esa manera se ha venido visualizando la

- combinación de oportunidades de financiamiento para los diferentes niveles de desarrollo de los emprendimientos.
- c. La Red y Fomcrevid desarrollaron la Primera Expo-feria, con la participación de 35 emprendedores, en las instalaciones del complejo ferial, en el marco la Feria de Nuestra Señora del Pilar. Este evento permitió dar a conocer la existencia de la Red y la ampliación de contactos para la colocación de sus productos.
  - d. La Red, Fomcrevid, Banca Comunitaria Banesco y la Universidad Santa María, con el apoyo de la coordinación del PAGGM, realizaron el Taller de Formación de Microempresarios, el cual fue coordinado por facilitadores de Banesco, y en el que se capacitaron 280 emprendedores de la localidad.

De esos avances es conveniente señalar las precisiones siguientes. La experiencia de constitución de la Red de Impulso al Emprendedor del Municipio Barinas presenta una diferencia sustancial con respecto a otras experiencias de promoción de emprendimientos, en cuanto a que se trata de una iniciativa destinada a elevar la participación ciudadana de los microempresarios en los espacios y mecanismos en los que se definen las políticas públicas de promoción del desarrollo económico local. A diferencia de otras iniciativas, se asume el enfoque de fortalecer el ejercicio de los derechos; por lo tanto, la promoción del desarrollo de los microempresarios exigía la creación de una organización con capacidad para exigir el cumplimiento de sus derechos económicos y asegurar la ejecución de políticas públicas que hagan viable el desarrollo y la sostenibilidad de sus empresas.

Entre tanto, otras experiencias destinadas a la promoción de los emprendimientos en otros países de América Latina y en Venezuela se limitan a promover el desarrollo de microempresas de manera aislada, con una marcada tendencia a capacitar a los microempresarios en el manejo de herramientas y técnicas de la gerencia empresarial, y con un elevado énfasis en la clarificación de los planes de negocios y en el manejo de estrategias de comercialización. Estas iniciativas asumen que el desarrollo de las microempresas debe confiarse al esfuerzo aislado de cada emprendedor, sin exigir el cumplimiento de sus derechos y sin impulsar la ejecución de las políticas públicas que permitan su efectivo ejercicio.

Por lo antes expresado, en esta experiencia se incorporó ese acompañamiento y capacitación técnica, pero asumiendo que las mejoras de la calidad de la producción de los microempresarios y su posicionamiento en el mercado

requieren del desarrollo de políticas públicas y de redes de participación ciudadana que impulsen el desarrollo económico local en general, y el desarrollo de los emprendedores en particular.

Mientras las otras experiencias se centran en la creación y acompañamiento técnico de los emprendedores, en esta experiencia se fue más allá de ese acompañamiento técnico: se asumió que el desarrollo de los emprendimientos requiere del fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia local en el terreno de la inclusión de los sectores empresariales y, en especial, de los microempresarios. Por esa razón, además de elevar las capacidades técnicas de los microempresarios, se colocó el énfasis en la elaboración, participativa y consensuada, de la Agenda para Promover el Desarrollo de los Emprendedores, y se promovió y constituyó la organización de los emprendedores, con capacidad para posicionar esa agenda en la opinión pública local y de incidir en la formulación, el control y la evaluación de las políticas públicas que permitan elevar la calidad, la productividad y la competitividad de los emprendimientos en la localidad. De igual forma, se hizo énfasis en el desarrollo de metodologías y mecanismos para elevar la articulación y la cooperación de los diferentes actores e instituciones en redes de participación ciudadana que promueven el efectivo ejercicio de los derechos económicos de los microempresarios.

### **Fase 3. Promoción de la visión del desarrollo económico local a impulsar. Año 2017**

Los avances alcanzados en las dos fases antes descritas impusieron desafíos relacionados con la necesidad de redimensionar el objeto, los servicios y la capacidad financiera de Fomcrevid, pues de lo contrario no podía seguir respondiendo a las demandas de la población y a los procesos impulsados con la Red de Emprendedores y la Red Interinstitucional de Apoyo. Además, que con solo promover iniciativas de emprendimiento no se estaba cumpliendo con las competencias asignadas en la Constitución al gobierno local, relacionadas con la promoción y ordenamiento del desarrollo económico local. Para responder a ese desafío se impulsaron las actividades siguientes:

- a. Con la cooperación y coordinación de la Comisión de Finanza del Concejo Municipal y el apoyo técnico del PAGGM se elaboraron los proyectos de ordenanzas siguientes:

- Proyecto de Ordenanza para la Promoción del Acceso de los Jóvenes del Municipio al Primer Empleo y Emprendimientos Económicos y Sociales.
  - Proyecto de Ordenanza para la Promoción del Desarrollo Económico Local.
  - Proyecto de Reforma de la Ordenanza de Creación del Fondo Municipal para el Crédito, Vivienda y Desarrollo Productivo Fomcrevid.
- b. Se aprobó en primera discusión del Concejo Municipal la Ordenanza para la Promoción del Acceso de los Jóvenes del Municipio al Primer Empleo y Emprendimientos Económicos y Sociales. El proyecto de esta ordenanza fue sometido a la consulta con la participación de los sectores productivos, las universidades, la Escuela Salesiana, los centros de estudiantes de las universidades y personal del Fondo de Crédito. Al momento de redactar este informe, la ordenanza se está presentando para la segunda discusión y aprobación final en el Concejo Municipal.
- c. Las otras dos ordenanzas están en procesos de consultas iniciales y de presentación al Concejo para su primera discusión.
- d. Las tres ordenanzas fueron diseñadas con un claro enfoque de promoción del desarrollo económico local, de manera de insertar los avances alcanzados en las fases anteriores en un marco más amplio en el que se debe buscar la promoción de una visión estratégica del desarrollo a promover. Por ese motivo, en las ordenanzas se establecieron instancias en las que se deben concertar las políticas públicas de generación de empleo y del desarrollo económico, con la inclusión de los emprendedores, el sector industrial, comercial, agrícola, las universidades, centros de formación de personal y las organizaciones de la sociedad civil.
- e. El enfoque del desarrollo local asumido en las ordenanzas y el modelo a seguir en el redimensionamiento de Fomcrevid están contenidos en la Propuesta del Diseño de la Agencia del Desarrollo Económico Local del Municipio Barinas. Este estudio fue aportado por el PAGGM, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. En esta propuesta se presenta el modo para convertir al Fondo en una Agencia de Desarrollo, en la que se incorpore la participación de los emprendedores, el

sector privado y el sector académico, a través de la gestión de cambios progresivos proyectados para los próximos cinco años.

- f. Esta propuesta fue elaborada a partir de los avances y debilidades detectadas en la experiencia de la gestión de Fomcrevid, y sus contenidos han sido compartidos con su personal. De igual forma, al momento de elaborar este informe se está dando el proceso de divulgación y análisis de esta propuesta, con los diferentes sectores a involucrar en la promoción del desarrollo económico local.
- g. En la propuesta de reforma de la ordenanza de Fomcrevid se establecen los cambios requeridos para elevar su capacidad financiera y operativa, de forma que le permita responder a las nuevas demandas de servicios más especializados y a la gestión de las instancias de promoción de la generación de empleo y del desarrollo económico, establecidas en las otras dos ordenanzas.

Ante estos adelantos es necesario plantear las observaciones siguientes. Con estos avances se podrá contar con un marco institucional para la promoción del emprendimiento y el desarrollo económico local y con una propuesta para elevar la capacidad de gestión y de coordinación de ese desarrollo, en el marco de la construcción de relaciones de gobernabilidad democrática en el seno del gobierno municipal. De igual forma, el involucramiento de las universidades, de los centros de formación de técnicos, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones de la sociedad civil podrá acrecentar el apoyo y la sostenibilidad de los avances alcanzados y de las nuevas iniciativas que se deben impulsar.

## RESULTADOS, APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES DE LA EXPERIENCIA

### **Resultados de la experiencia**

Los resultados acumulados en el desarrollo de las tres fases antes descritas se pueden resumir de la manera siguiente:

1. Al comparar la gestión de los años 2010-2013 con la gestión 2014-2017 se observa que se logró elevar la cobertura de los beneficiarios de una manera significativa, al aumentar en un 268% el número de

créditos adjudicados y en un 473% el monto adjudicado. En los años 2016 y 2017 se observa una reducción del número de créditos adjudicados debido a que, por la alta inflación, fue necesario elevar los montos asignados en cada crédito y reducir la cantidad de las adjudicaciones. Ese avance de la cobertura con respecto a la gestión anterior se puede observar en los cuadros siguientes.

Cuadro 1  
Distribución del número de créditos y montos en bolívares asignados por Fomcrevid. Período 2010 al 2013

<b>Años</b>	<b>N° Créditos</b>	<b>Monto adjudicado Bs</b>
<b>2010</b>	45	1.294.700,00
<b>2011</b>	70	772.500,00
<b>2012</b>	172	2.320.977,00
<b>2013</b>	220	4.009.034,00
<b>Totales</b>	<b>507</b>	<b>8.397.211,00</b>

Fuente: Departamento de Crédito y Cobranza, Fomcrevid.

Cuadro 2  
Distribución del número de créditos y montos en bolívares asignados por Fomcrevid. Período 2014 al 2017

<b>Años</b>	<b>N° Créditos</b>	<b>Monto adjudicado Bs.</b>
<b>2014</b>	360	5.660.000,00
<b>2015</b>	608	11.233.000,00
<b>2016</b>	306	12.434.000,00
<b>2017 (I semestre)</b>	87	10.400.000,00
<b>Totales</b>	<b>1361</b>	<b>39.727.000,00</b>

Fuente: Departamento de Crédito y Cobranza, Fomcrevid.

2. Se logró reducir la morosidad de la cartera crediticia de manera significativa. Al final del año 2013 el índice de morosidad se ubicaba en un 95%, en el año 2014 se redujo al 36% y en el 2015 al 15%. En

el año 2016, ese índice se elevó al 31% debido a la deficiencia presupuestaria del Fondo, la cual ha impedido contar con las capacidades logísticas y mantener las actividades de cobranza.

- Se logró incrementar de manera significativa la recaudación de los créditos adjudicados. Durante los años 2014 y 2015 el crecimiento interanual del monto de recaudación registró incrementos superiores al 300%. En el año 2016 y siete primeros meses del año 2017 se registraron incrementos superiores al 120%. Estos avances se pueden observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 3  
Distribución de la recaudación anual de los créditos adjudicados por Fomcrevid (en bolívares). Período 2013 al 2017

Meses	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017
Enero	21.155,78	15.992,08	143.165,74	529.343,46	1.056.271,28
Febrero	9.844,50	38.415,31	245.371,46	419.819,13	837.316,81
Marzo	7.837,94	46.295,98	252.135,20	420.864,60	632.056,81
Abril	6.131,16	42.046,66	213.416,33	386.137,33	297.730,27
Mayo	30.905,98	6.988,34	217.943,32	313.650,69	548.770,41
Junio	22.716,79	57.263,60	278.466,31	270.264,52	1.094.514,54
Julio	26.486,19	77.806,45	310.100,40	344.884,33	853.747,07
Agosto	22.489,17	114.340,20	339.863,24	466.681,05	701.065,33
Septiembre	24.995,89	129.856,34	373.318,99	426.827,29	
Octubre	46.539,17	175.262,00	249.894,98	326.876,20	
Noviembre	37.477,82	73.291,56	296.732,13	455.900,22	
Diciembre	25.106,87	108.661,42	431.657,68	590.444,35	
Totales	281.687,26	886.219,94	3.352.065,78	4.951.693,17	6.021.472,52

Fuente: Departamento de Crédito y Cobranza, Fomcrevid.

- El incremento de la recuperación de la cartera crediticia y el control de los gastos de administración permitieron elevar la disponibilidad de recursos destinados a la adjudicación de los créditos. Durante el período 2014 al 2017 se logró recaudar 15.212.451,41 bolívares, lo cual representa el 19,38% del total de los ingresos del Fondo. De esa manera, en el año 2014 el 79% del presupuesto total de la institución fue destinado a la adjudicación de créditos, en el año 2015 ese concepto se ubicó en el 69% y en el 2016 descendió al 60%. Descenso que

se explica por el aumento de los gastos administrativos generados por la alta inflación y por los incrementos sucesivos de los salarios del personal del Fondo. Esa disponibilidad de recursos destinada al incremento de la adjudicación de créditos se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 4  
Distribución del presupuesto anual de Fomcrevid y de los montos destinados a la adjudicación de créditos. Período 2014 al 2017

Años	Ingresos Bs.	Egresos Bs.	Saldo Bs.	Monto Bs ejecutado en adjudicación de créditos	% ejecutado en la adjudicación de créditos	% ejecutado en gastos de funcionamiento
2014	7.193.582,73	7.023.647,04	169.935,69	5.660.000,00	79%	21%
2015	16.202.789,75	15.990.583,65	212.206,10	11.233.000,00	69%	31%
2016	20.815.653,99	20.756.131,64	59.522,35	12.434.000,00	60%	40%
2017	34.296.324,22	25.326.567,84	8.969.756,38	10.400.000,00	En ejecución	En ejecución
Total	78.508.350,69	69.096.930,17	9.411.420,52	39.727.000,00		

Fuente: Departamento de Crédito y Cobranza, Fomcrevid.

- Se logró elevar la cantidad de créditos destinados a actividades de producción manufacturera y producción agrícola. Al respecto, en la gestión anterior se registraba una elevada tendencia a financiar actividades de servicios y comercios, con marcadas prácticas de informalidad y economía de subsistencia. El año 2013, el 89,59% de los créditos estaban destinados a actividades de comercio y servicios, entre tanto, las actividades de producción manufacturera y agrícola registraban bajos porcentajes. En el período 2014 al 2017 se redujo el porcentaje de los créditos adjudicados para las actividades comerciales y servicios, ubicándose en el 54,59%, y se elevaron los porcentajes destinados a las actividades manufactureras y agrícolas, que subieron a un 15,14% en el primer caso y a 4,85% en el segundo. Este avance ocurrió a pesar de las dos situaciones siguientes: en primer término se presentaba una alta presión de solicitudes para actividades comerciales informales; y en segundo término, la estructura

de costos de las actividades agrícolas suele exigir la adjudicación de créditos con montos elevados que excedían las capacidades financieras del Fondo. Lo antes expresado se puede observar en los cuadros siguientes.

Cuadro 5  
Distribución del número de créditos adjudicados por Fomcrevid de acuerdo a las actividades financiadas. Año 2013

Actividades financiadas	Nº de créditos	Porcentajes
Servicios	127	57,47
Comercio	71	32,13
Producción-manufactura	19	8,60
Producción agrícola	3	1,36
Mejoramiento de vivienda	1	0,45
Totales	221	100,00

Fuente: Departamento de Crédito y Cobranza, Fomcrevid.

Cuadro 6  
Distribución del número de créditos adjudicados por Fomcrevid de acuerdo a las actividades financiadas. Período 2014 al 2017

Actividades financiadas	Nº de créditos	Porcentajes
Servicios	360	26,45
Comercio	383	28,14
Producción-manufactura	206	15,14
Producción agrícola	66	4,85
Mejoramiento de vivienda	346	25,42
Totales	1361	100,00

Fuente: Departamento de Crédito y Cobranza, Fomcrevid.

6. Se ha logrado una importante sostenibilidad de los emprendimientos promovidos. En ese sentido, se observa que 69 emprendedores han recibido más de dos créditos, los cuales han pagado en los lapsos establecidos.

7. En cuanto a las actividades de formación de los emprendedores, se logró capacitar a 619 emprendedores, en las iniciativas siguientes:
  - En los años 2014 y 2015 se capacitaron 284 personas en el Programa de Formación Fortalecimiento de las Capacidades Emprendedoras, en la ciudad de Barinas y en comunidades de tres parroquias foráneas
  - En el año 2016 se desarrolló el proyecto Consolidación de una Red de Emprendedores como Promotores de Estrategias de Participación Activa del Sector Privado en la Gestión Pública Municipal, en el cual se logró la participación de 55 emprendedores. En este programa se capacitó a los dirigentes de la Red de Impulso al Emprendedor, se diseñó el modelo de organización de la red y se elaboró la Agenda del Desarrollo del Emprendedor.
  - En el año 2016 se desarrollaron los talleres de formación de microempresarios en alianza con Banca Comunitaria Banesco, capacitando a 280 emprendedores de diferentes localidades del municipio.
8. Se logró crear y está funcionando la Red de Impulso al Emprendedor del Municipio Barinas, la cual colabora con las actividades organizadas por Fomcrevid y otras instituciones de la Red de Apoyo Interinstitucional.
9. Se ha venido configurando la Red de Apoyo Interinstitucional, en la que se desarrollan actividades para promover el emprendimiento y el desarrollo económico local. En esta red participan Apunellez, la Universidad Santa María, el Instituto Universitario Tecnológico Santiago Mariño, la Escuela Salesiana, representantes del sector privado, Banca Comunitaria Banesco, el PAGGM, el Concejo Municipal, la Red de Impulso al Emprendedor y Fomcrevid.
10. Se ha logrado que miembros de la Red de Emprendedores accedan a créditos de Banca Comunitaria Banesco, realicen el registro formal de sus negocios, organicen y amplíen sus canales de comercialización, mejoren las condiciones de seguridad e higiene laboral de sus áreas de trabajo y eleven la calidad de sus productos y servicios.
11. Se elaboró el marco normativo para la promoción del emprendimiento y el desarrollo económico local y la propuesta para convertir a

Fomcrevid en la Agencia de Desarrollo Económico Local del Municipio Barinas.

### **Principales aprendizajes de la experiencia**

De la reconstrucción y análisis de la experiencia se pueden identificar como los principales aprendizajes los siguientes:

1. Se puede observar que los cambios alcanzados en el modelo de gestión, la promoción de redes que impulsaran el emprendimiento y el desarrollo local y la construcción de las visiones estratégicas, entre otras razones fueron posible gracias al desarrollo y acumulación de capacidades en el desempeño de las personas involucradas, en el funcionamiento de los procedimientos y mecanismos administrativos y en la articulación con instituciones y potenciales aliados. Ese desarrollo de las capacidades irremediamente es progresivo, y se experimenta en procesos que se concretan en un tiempo determinado y exigen una considerable constancia o perseverancia de sus promotores.
2. La configuración y permanencia de un equipo promotor de los cambios y avances es una de las clave del desarrollo de la experiencia. Ese equipo animó al resto del personal y a los emprendedores e incursionó en dinámicas que elevaron las capacidades de gestión del Fondo. Entre las virtudes del desempeño de ese equipo se debe destacar su visión y disposición a asumir los cambios y reconocer sus debilidades, así como también su apertura para articular esfuerzos con actores externos. De esa manera, el Fondo permitió y facilitó el desarrollo de iniciativas y aportes de otras instituciones como Apunellez, el PAGGM, el Celaeg y Banca Comunitaria Banesco. Esta apertura del Fondo permitió aprovechar recursos, talentos y capacidades locales, y reducir los costos de la puesta en marcha de los servicios de apoyo a los emprendedores.
3. Otro factor clave en el desarrollo alcanzado en la experiencia lo constituye la existencia en la localidad de un equipo técnico o de expertos que desde el año 2003 venían impulsando iniciativas de promoción de emprendimientos y del desarrollo económico local, y el Fondo les

permitió aportar sus capacidades y experiencia. Ese equipo contaba con el manejo de información y la experticia en el diseño y gestión de proyectos y actividades de promoción del desarrollo, con lo cual contribuyeron a elevar la capacidad de gestión del Fondo. Entonces, la experiencia indica que, además del equipo promotor de la Fundación, fue clave el apoyo de expertos, de especialistas con experiencias en el diseño y gestión de los procesos impulsados, porque el desarrollo no se improvisa, ni se adivina; al contrario, el desarrollo debe ser investigado y diseñado con un adecuado manejo de información y experticia.

4. Lo antes expresado permite corroborar que otra de las clave de la experiencia es la formación progresiva de alianzas interinstitucionales, las cuales no se pueden decretar y se forjan a partir del desarrollo de actividades puntuales en las que se articulan sus esfuerzos. En ese camino se van construyendo las relaciones de confianza y cooperación, y se van desarrollando las capacidades para asumir alianzas más estructuradas y proyectos compartidos con visión de mediano y largo plazo.
5. De igual forma, la experiencia permitió comprobar que los procesos de participación ciudadana, en el ámbito de la promoción del emprendimiento, no pueden avanzar con la simple consulta de las necesidades y problemas de los ciudadanos a involucrar en los proyectos de desarrollo. Tal como se llevó a efecto en la experiencia, además de realizar esa consulta, se comunicaron a los emprendedores conocimientos y herramientas técnicas, jurídicas, psicológicas y administrativas. A partir del manejo de esos conocimientos y herramientas, se acrecentó la capacidad de los emprendedores para analizar la problemática y valorar la pertinencia de las posibles soluciones planteadas por los técnicos. De esa manera, de acuerdo a esta experiencia, la participación ciudadana puede contribuir en la generación de avances del desarrollo económico si se establece una adecuada alianza e intercambio de racionalidades y experiencias, entre los emprendedores, los funcionarios públicos y los técnicos y especialistas en las políticas de promoción del desarrollo. De ese intercambio se generó una visión más aproximada de los problemas que obstaculizan la sostenibilidad de los emprendimientos y se identificaron las soluciones más efectivas y viables.

## Conclusiones de la experiencia

En el desarrollo de la experiencia, los promotores de los cambios se fueron adaptando a los desafíos que se presentaban luego de cada avance. A pesar de las restricciones financieras y las debilidades del modelo institucional, en cada fase se gestionó la forma de evitar el estancamiento de la experiencia. De acuerdo a esta experiencia, se comprueba que los programas e iniciativas de promoción de emprendimientos económicos tienden a estancarse si no se insertan en una estrategia más amplia de promoción del desarrollo económico local y de articulación con los diferentes sectores económicos y las potenciales instituciones de apoyo financiero, tecnológico, comercial y de defensa de los derechos económicos. Esa tendencia se hace más evidente cuando se trata de la promoción de emprendimientos en los que se involucra a personas de sectores en situación de vulnerabilidad.

Entonces, en la medida en que se fue desarrollando la experiencia, se fue constatando que además de la atención del desarrollo de las capacidades de los involucrados para la organización y la gestión de los emprendimientos, se requería desarrollar procesos y mecanismos como los siguientes:

1. Un conjunto de servicios de apoyos financieros, tecnológicos, legales, de infraestructura y comercialización, entre otros. Esto impone la necesidad de involucrar una red de instituciones y sectores económicos.
2. El diseño y puesta en marcha de estrategias de desarrollo económico que permitan determinar las actividades económicas en las que se puede alcanzar una mayor competitividad y posicionamiento de la producción local en el mercado nacional e internacional. En consecuencia, la promoción de los emprendimientos debe responder a este tipo de estrategias para asegurar la mayor sostenibilidad de las iniciativas impulsadas.
3. La estructuración y puesta en marcha de espacios e instancias institucionales para la definición concertada del desarrollo económico a promover, en donde los diferentes sectores productivos, los emprendedores y las instituciones de apoyo puedan definir e impulsar las iniciativas o proyectos estratégicos que permitan la expansión y consolidación de las redes de empresas grandes, medianas y pequeñas, elevar la capacidad para generar empleos productivos y consolidar

capacidades institucionales para promover el desarrollo de una manera sostenible.

Finalmente, si las experiencias de emprendimientos no se insertan en la promoción del desarrollo económico local pueden estancarse en su cobertura e incidencia y terminar siendo una suerte de iniciativas que se mantienen al margen de los procesos que definen la economía local, y, en consecuencia, serán más débiles para afrontar los embates de la economía global.

# Desarrollo económico local en el municipio Iribarren, estado Lara

Nancy Brandt / Morelba Quintana\*

## INTRODUCCIÓN

El presente documento resumen los principales elementos de lo realizado en el municipio Iribarren del estado Lara en materia de desarrollo económico local en la gestión 2014-2017, tomando como base las premisas fundamentales de mejorar los servicios al contribuyente, fomentar las alianzas público-privadas y transferir la propiedad de los mercados municipales. Igualmente se plantea la estrategia del municipio de compartir la planificación y gestión del desarrollo económico local, a través de la creación de una instancia de participación en la visión de una “Ciudad Ideal”, como es el Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto (CCCB), con ciudadanos no subordinados a la alcaldía y con una visión estratégica y futurista de la ciudad. Asimismo, se presentan los alcances y perspectivas de este sector de darse un cambio político y económico del país.

En el mismo contexto, se hace un análisis del emprendimiento en el municipio, que ha demostrado ser entidad pionera en esta materia. Desde hace varios años ha habido diferentes movimientos promovidos por la Universidad y particulares, pero el emprendimiento ha tomado gran auge a partir del evento realizado en septiembre del año 2016, promovido por el CCCB, “Barquisimeto Modo Innovación”. Desde entonces se ha retomado con más fuerza la conformación del Ecosistema Emprendedor de Lara, se han realizado reuniones más frecuentes y se han integrado miembros de la colectividad larense a este movimiento emprendedor. Incluso la experiencia de la alcaldía de Medellín, Colombia, sirvió para motivar a muchos de los miembros del Ecosistema Emprendedor de Lara.

---

\* N. Brandt, coordinadora del Programa de Apoyo Municipal en la Región Centroccidental.  
M. Quintana, secretaria del Despacho del alcalde Alfredo Ramos.

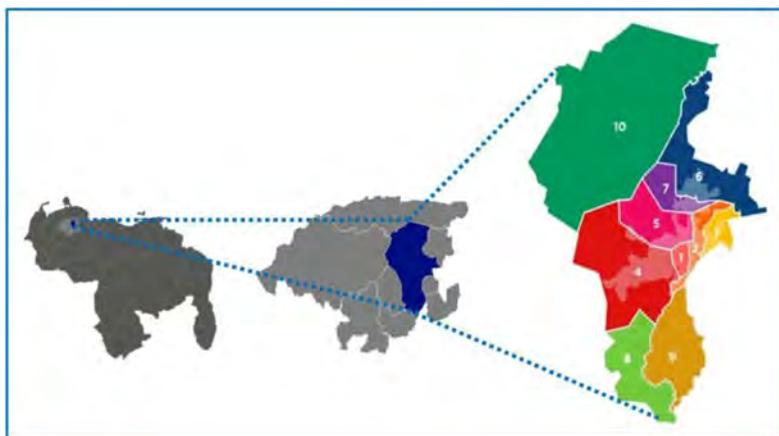
Finalmente se muestran las perspectivas que se tienen desde el sector del emprendimiento para hacer de esta un área con fortalezas y oportunidades que logren su impulso y se alineen con el desarrollo económico del estado Lara.

## ANTECEDENTES

### Relevancia del territorio

El municipio Iribarren, en el estado Lara, Venezuela, se encuentra ubicado en el corazón de la región centrooccidental del país, lo que le brinda una condición especial, convirtiéndolo en un territorio de encrucijadas o de encuentro de caminos entre las regiones central, llanos, andes y noroccidental. Posee una superficie de 2.760 km<sup>2</sup> y una población aproximada de 1.138.645 habitantes, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el 2017, concentrándose el 96% en zonas urbanas, donde se registra un déficit de servicios básicos en cerca del 20% de los hogares. Respecto del estado Lara, Iribarren representa cerca del 60% del total de habitantes.

Mapa del municipio Iribarren: ubicación y parroquias<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Parroquias: (1) Concepción, (2) Catedral, (3) Santa Rosa, (4) Juan de Villegas, (5) Unión, (6) Tamaca, (7) El Cují, (8) Agüedo Felipe Alvarado, (9) Juárez, (10) Buena Vista.

El municipio cuenta con 4 zonas naturales bajo régimen de protección especial, a saber: 1) Zona Protectora del Área Metropolitana de Barquisimeto; 2) Parque Nacional Cerro Saroche, 3) Zona de Aprovechamiento Agrícola del Valle del Turbio, y 4) Monumento Natural Loma de León.

La dinámica económica local está determinada tanto por lo que acontece en la ciudad de Barquisimeto, calificada como un centro importante de comercio y de servicio de la región, como también por la actividad agrícola que se genera en otros municipios de Lara y en algunos estados vecinos. También destacan en el territorio local cuatro zonas industriales y el centro de comercialización mayorista (Mercabar) más grande del país, en el cual se genera a diario un intercambio de altos volúmenes de productos agrícolas y no perecederos que se distribuyen a nivel nacional. En cuanto a soporte logístico, en el municipio opera el aeropuerto internacional Jacinto Lara, así como almacenadoras y servicios aduaneros.

A lo anterior se agrega la amplia oferta de servicios en materias educativa, salud y deportiva, que ratifican a Iribarren como un atractivo para la población propia y la que habita en centros poblados vecinos de otros municipios y estados de la región centroccidental, considerando que cuenta con 13 instituciones universitarias públicas y privadas y 6 hospitales generales y especializados, además de diversas opciones privadas, y en cuanto a instalaciones deportivas se señala la existencia de 3 estadios de importante capacidad, 1 polideportivo, 1 velódromo y 1 complejo de piscinas de alta competencia, entre otras.

Otro rasgo relevante es que Iribarren tiene como capital a la ciudad de Barquisimeto, a su vez capital del estado Lara, donde se concentran las sedes de instituciones responsables de bienes y servicios públicos de nivel nacional, estatal y local, tales como: energía eléctrica, aguas blancas y residuales, construcción de viviendas, vialidad, transporte, tribunales, registros civiles y mercantiles, recaudadoras de impuestos, entre otros. Igualmente, se ubican la gobernación con sus diversas dependencias que dan cobertura a los 9 municipios que integran el estado Lara y la alcaldía con sus organismos adscritos con alcance a sus 10 parroquias.

Lo expuesto anteriormente le otorga a Iribarren posibilidades de catapultarlo como epicentro dinamizador de la economía en la región, siendo fundamental para ello el fortalecimiento del emprendimiento y la innovación en sectores clave, el fomento de las alianzas público-privadas, el apoyo de políticas económicas y sociales de nivel nacional que genere confianza y facilite la inversión y el ejercicio de la democracia como garante de derechos para todos.

## Nuevas autoridades locales y la planificación del municipio

A partir del 19 de diciembre de 2013, el Ing. Alfredo Ramos asume la conducción de la municipalidad como alcalde para un período de 4 años, siendo electo legal y legítimamente por la población iribarrense en los comicios llevados a cabo el día 6 del mismo mes, según los términos que dicta la Constitución de Venezuela, la Ley Orgánica del Poder Electoral, la Ley de Regulación de los Períodos Constitucionales y Legales de los Poderes Públicos Estadales y Municipales y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, entre otras normas que regulan el funcionamiento del Estado republicano y democrático en Venezuela. La oferta electoral del alcalde se incorporó al proceso de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo de Iribarren para el período 2014-2017 (PMDI), dando cumplimiento así a lo establecido en el marco legal correspondiente (art. 86, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, LOPPM).

En paralelo a dicho proceso se crearon los “gabinetes de gestión municipal”<sup>2</sup> con atribuciones en materia de planificación y control de gestión en los diversos instrumentos que orientan la acción gubernamental local, a saber: plan municipal de desarrollo, planes operativos anuales, presupuestos, programas y proyectos. La organización y funcionamiento de estos gabinetes se llevó a cabo considerando, por una parte, los elementos que conformaban el *mapa estratégico* del PMDI (v. gráfico 1): ejes estratégicos, objetivos permanentes y proyectos integradores, los cuales tenían como propósito “la Ciudad Ideal”; por otra parte, las áreas que le brindaban soporte a la gestión: administrativa, presupuestaria, jurídica, comunicacional, de planificación y control.

En total se conformaron 4 gabinetes vinculados a los ejes estratégicos, los cuales se focalizaron en la atención al ciudadano, y 4 gabinetes que se ocuparon de la gestión interna. Esta estructura de apoyo procuró el abordaje integral del ejercicio de gobierno, para lo cual se facilitaba la conexión entre miembros de diferentes gabinetes.

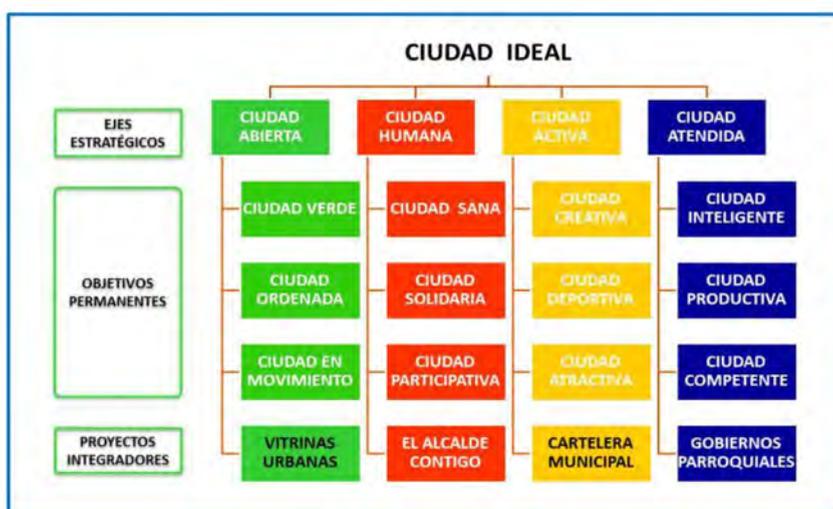
Uno de los principales resultados del trabajo realizado en los gabinetes de gestión municipal en materia de planificación se expresó en el documento PMDI/2014-2017<sup>3</sup>, aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública en sesión extraordinaria N° 07-2015 el miércoles 28 de octubre de 2015. Este

<sup>2</sup> Conforme a lo establecido en el Reglamento de Conformación y Funcionamiento de los Gabinetes de Gestión Municipal, Decreto N° 54-2014; basado en el artículo 7°, párrafo único de la Ordenanza sobre Organización y Funciones de la Rama Ejecutiva del Gobierno Municipal.

<sup>3</sup> Plan Municipal de Desarrollo de Iribarren, 2014-2017.

instrumento incluyó, entre otros puntos: 1) “Acciones” (programas y proyectos) vinculadas al logro de cada objetivo permanente y proyecto integrador; 2) “Acciones” (proyectos) vinculadas a tópicos fundamentales para el desarrollo del municipio que requieren, dada su complejidad, la intervención conjunta de diversos actores de nivel nacional, estatal y municipal (v. cuadro 1); 3) vinculación con los planes nacional y estatal, tal como lo estima la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (art.17); 4) elementos metodológicos que guiaron el proceso de elaboración del PMDI; y 5) resultados de la consulta pública realizada sobre la priorización de las acciones.

Gráfico 1  
Mapa estratégico de la Ciudad Ideal<sup>4</sup>



El contexto en el cual se desarrolló la elaboración y ejecución del PMDI/2014-2017 lo condicionó el comportamiento desfavorable de las variables macroeconómicas, situación suscitada por la implementación de políticas erradas en esa materia por parte del gobierno nacional. El país presentó

<sup>4</sup> Mapa estratégico de la Ciudad Ideal. 4 ejes estratégicos: grandes áreas que estructuran la gestión de gobierno; 12 objetivos estratégicos: contenidos programáticos incluidos en cada eje estratégico en atención a los cambios que se persigue alcanzar durante la gestión; 4 proyectos integradores: acciones clave que requieren del concurso de varios entes y unidades municipales con el propósito de lograr un impacto relevante en áreas prioritarias por su contribución al logro de la visión (Plan Municipal de Desarrollo de Iribarren 2014-2017).

niveles de inflación catalogados como uno de los más altos del mundo, una disminución constante de los ingresos a consecuencia de los bajos precios del petróleo venezolano, y una reducción importante de la inversión por parte del sector privado. Todo ello agudizó la carencia de insumos básicos para proveer a los sectores de la construcción, tecnológico, transporte, salud y alimentos, entre otros, lo cual profundizó la conflictividad social expresada en múltiples manifestaciones de la población en las calles y avenidas de Barquisimeto, hechos que también acontecían en otras ciudades importantes del territorio nacional.

Cuadro 1

AGENDA A TRES NIVELES			
SECTOR	Nº	ACCIÓN	RESPONSABLE
1. ABASTECIMIENTO DE AGUA	1	SISTEMA HIDRÁULICO YACAMBÚ - QUIBOR	MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL ECOSOCIALISMO Y AGUAS SISTEMA HIDRÁULICO YACAMBÚ-QUIBOR C.A.
	2	INCORPORACIÓN DE POZOS Y REDES DE ADUCCIÓN	EMPRESA HIDROLÓGICA DEL ESTADO LARA- HIDROLARA EMPRESA NOROCCIDENTAL DE MANTENIMIENTO Y OBRAS HIDRÁULICAS, C.A. -ENMOHCA.
2. SANEAMIENTO AMBIENTAL	3	TRATAMIENTO Y RECOLECCIÓN DE AGUAS RESIDUALES	EMPRESA NOROCCIDENTAL DE MANTENIMIENTO Y OBRAS HIDRÁULICAS, C.A. -ENMOHCA
	4	CANALIZACIÓN DE LA QUEBRADA LA RUEZGA	EMPRESA NOROCCIDENTAL DE MANTENIMIENTO Y OBRAS HIDRÁULICAS, C.A. -ENMOHCA
3. TRANSPORTE	5	REHABILITACIÓN DEL SISTEMA FERROVIARIO CENTRO-OCCIDENTAL	INSTITUTO AUTÓNOMO DE FERROCARRILES DEL ESTADO -IAFE
	6	CONTINUACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO TRANSBARCA	TRANSBARCA
4. ASEO URBANO Y DOMICILIARIO	7	CONSTRUCCIÓN DE DOS ESTACIONES DE TRANSFERENCIA PARA DESECHOS	GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA ALCALDÍA DE IRIBARREN ALCALDÍA DE PALAVECINO
	8	CONSTRUCCIÓN DE RELLENO SANITARIO	MINISTERIO DE ECOSOCIALISMO Y AGUAS. GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA ALCALDÍA DE IRIBARREN
5. TURISMO	9	CENTRO DE CONVENCIONES	GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA ALCALDÍA DE IRIBARREN
6. SERVICIOS	10	PARQUE LOGISTICO	GOBIERNO NACIONAL GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA ALCALDÍA DE IRIBARREN
7. AMBIENTE	11	PARQUE METROPOLITANO DEL VALLE DEL RÍO TURBIO	COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL VALLE DEL TURBIO, INTEGRADA POR: - MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL ECOSOCIALISMO Y AGUAS - MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS TIERRAS - GOBERNACIÓN DE LARA - ALCALDÍAS DE LOS MUNICIPIOS IRIBARREN, PALAVECINO Y PEÑA - FUNDASAB
8. VIALIDAD	12	CARRETERA VIEJA EL TOCUYO (AVENIDA JUAN DE VILLEGAS, SEGUN PDUL)	GOBIERNO NACIONAL GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA ALCALDÍA DE IRIBARREN
	13	CARRETERA VÍA CARORITA	
	14	ENLACE VIAL AV. PRINCIPAL LAS VERITAS -AV. CIRCUNVALACIÓN NORTE	

Elaboración propia. Fuente: Plan Municipal de Desarrollo de Iribarren 2014-2017

## EL DESARROLLO ECONÓMICO DESDE LA MUNICIPALIDAD<sup>5</sup>

Para concebir la actuación del gobierno local en materia de desarrollo económico se plantearon como premisas fundamentales: 1) entender la realidad social, económica y política que se vivía en el país, y 2) considerar las barreras presupuestarias, administrativas y financieras que coloca el gobierno nacional a representantes de gobiernos locales o estadales distintos a su corriente política. En este marco era imposible plantear objetivos, metas, estrategias en materia económica considerando comportamientos estables de las variables macroeconómicas, coordinando acciones conjuntas de los tres niveles de gobierno, con participación de actores diversos, y consenso en el propósito de largo plazo para todos los venezolanos. A diferencia de lo anterior, gobernar desde lo local implicó enfrentar una sociedad marcada por el enfrentamiento político y con poca confianza en los gobernantes, como consecuencia del cercamiento de la propiedad privada, la oportunidad de negocios y las operaciones comerciales, por parte del aparato político nacional.

En este marco, el gobierno municipal se planteó en el PMDI un objetivo estratégico en materia económica denominado “Ciudad Productiva”, el cual pretendía “Facilitar el acceso y fortalecer los servicios municipales de apoyo al desarrollo económico del municipio” a través de los siguientes programas:

- a. Facilitación de inversiones en el municipio.
- b. Modernización del sistema de recaudación tributario.
- c. Fortalecimiento de las zonas industriales y evaluación de nuevos espacios para la localización industrial (Comdibar)<sup>6</sup>.
- d. Modernización y ampliación del Mercado Mayorista de Alimentos de Barquisimeto (Mercabar).
- e. Transformación de la Corporación de Turismo de Barquisimeto (Cortubar)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Elementos aportados por Diego Mendoza, director general de la alcaldía de Iribarren, estado Lara (enero 2016-julio 2017).

<sup>6</sup> Compañía Anónima para el Desarrollo de las Zonas Industriales de Barquisimeto. Para el año 2016 las autoridades municipales consideran limitada la acción que viene cumpliendo Comdibar y deciden iniciar un proceso de transformación de esa organización hacia un ente responsable del desarrollo económico local, el cual se detalla más adelante en este documento.

<sup>7</sup> Este programa y la transformación de Comdibar se incorporan al proceso de planificación del municipio a partir del 2016 en el marco del Proyecto Promoción de la Planificación Participativa para el Desarrollo Local, en su componente “Gobernabilidad e Innovación”. No obstante, dicho proyecto se viene ejecutando

Las estrategias para avanzar en dichos programas se orientaron a:

- a. Mejorar los servicios al contribuyente.
- b. Fomentar la alianza público-privada para el aprovechamiento de los activos de que disponía el municipio.
- c. Transferir la propiedad en mercados municipales.

Todo ello redundaría en la generación de la confianza en el territorio.

### **Mejorar los servicios al contribuyente**

Los esfuerzos en cuanto a ofrecer mejores servicios se focalizaron en la simplificación de trámites, procurando la reducción de tiempo en los procesos a los que se sometía el contribuyente. Entre los trámites más emblemáticos se mencionan la licencia de actividad económica y los permisos de construcción. En el primer caso, el trámite duraba entre 8 meses y 1 año, aproximadamente, y pasó a 2 días; en el segundo se logró reducir de 1.5-3 años a 30 días. Ambos son fundamentales para el asentamiento de inversiones y la promoción del desarrollo económico, tal como lo indica el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe *Facilidades para hacer negocios*. Adicionalmente, se avanzó en la tramitación vía web de otros servicios, tales como el pago de la solvencia de la actividad económica, donde el 80%-90% de las personas pudieron obtener la declaración definitiva por esta vía, disminuyendo la afluencia en las taquillas.

### **Fomentar la alianza público-privada**

Fomentar la alianza público-privada desde los activos propios del municipio implicó el reconocimiento de debilidades en el manejo del potencial que estos tenían. Este paso evidenciaba la credibilidad en la inversión privada. Los activos referidos son: 1) el Mercado Mayorista de Barquisimeto (Mercabar), 2) la Corporación de Turismo de Barquisimeto (Cortubar), y 3) la Compañía Anónima para el Desarrollo de las Zonas Industriales de Barquisimeto (Comdibar C.A.). Para cada una de estas instituciones se plantearon acciones de acuerdo a su singularidad.

---

desde el 2014 a través de sus componentes “Capacitación” y “Asistencia Técnica” en alianza con la UCAB, la Unión Europea y la Fundación Konrad Adenauer.

En el caso de Mercabar, se estimó concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de las ochenta hectáreas de terreno disponible; ampliar y diversificar los servicios, por ejemplo incorporando áreas para apoyar la cadena de frío de algunos productos, almacenadoras e hipermercados; ampliar y diversificar los productos de grandes volúmenes y a gran escala; modernización de sus procesos operativos y administrativos; rehabilitación de espacios físicos e infraestructuras de apoyo; puesta en marcha de una planta para el aprovechamiento de desechos generados por los productos agrícolas. Uno de los logros a destacar se refiere a la firma de una carta de intención para la presentación de los proyectos de desarrollo, que luego llevarían a la consecución de la inversión.

Para Cortubar se planteó una alianza público-privada para desarrollar ocho hectáreas de terreno que esta institución posee en la zona este de la ciudad de Barquisimeto, con el objetivo de instalar un gran centro integral para la recreación, la cultura y el esparcimiento. Se propuso la instalación de hoteles, áreas comerciales para artesanos y otras profesiones. Entre los resultados se señalan los proyectos para la transferencia de propiedad y la creación del Instituto de Recreación, Cultura y Turismo.

Lo concebido para Comdibar implicaba su transformación en una *empresa para el desarrollo económico local* (PAGGM- IEPFT, 2017), desde donde se debía diseñar y ejecutar la política en materia económica para el municipio, lo cual incluiría las acciones proyectadas para Cortubar y Mercabar señaladas anteriormente; así como las funciones relativas a regular, administrar y potenciar las zonas industriales existentes o nuevos desarrollos industriales. Luego de 52 años de existencia, Comdibar, ente responsable de la administración de terrenos para la instalación de industrias y/o empresas en las cuatro zonas industriales de Barquisimeto, pasaría a cumplir un rol activo en la promoción del desarrollo del municipio, lo cual se fundamenta, según el ex director general de la alcaldía de Iribarren, Diego Mendoza, en las razones que se indican a continuación (ibíd., p. 6):

- a. Tiene una permanencia y exposición de éxito por más de 50 años.
- b. El personal que labora en Comdibar se ha ajustado a entender y a generar la estabilidad laboral a expensas de la propia eficiencia de la institución, la cual es una variable que no está en la administración pública, que es dependiente de presupuestos directos.
- c. Por su conformación directiva está nutrida de representantes de agentes económicos, instituciones económicas y actores vinculados al desarrollo empresarial.

En concreto, Comdibar pasaría a ser una “Empresa de Desarrollo Económico Local” (EDEL) con todas las cualidades jurídicas y mercantiles que le obligan a la competitividad, a la organización eficiente y a la productividad; con los siguientes ejes de acción:

- a. “Acelerar la inversión, bajo las modalidades de inversionista directo o prestamista. Se puede apoyar a la empresa que quiera expandirse o aumentar su capacidad productiva.
- b. Estimular el emprendimiento, mediante el registro de patentes, la negociación de alianzas o de sociedad a quienes propongan nuevas ideas.
- c. Realizar estudios económicos locales con base estadística local, evitando réplicas nacionales. Focalizar la atención en indicadores que expresen la realidad local.
- d. Invertir de forma directa en la creación, desarrollo y/o venta de productos o servicios, con criterios de rendimiento.
- e. Administrar terrenos municipales.
- f. Establecer vínculos y captar recursos con actores nacionales e internacionales” (ibíd., pp. 6-7).

La alcaldía logra avanzar en ese proceso de transformación institucional cuando en el 2016 sus autoridades deciden, a través de su Oficina de Planificación Estratégica<sup>8</sup>, que este forme parte de los *Ejes de Ambición* u objetivos estratégicos que se debían trabajar en el marco del Proyecto Promoción de la Planificación Participativa para el Desarrollo Local, en su “Componente de Gobernabilidad e Innovación”<sup>9</sup>, al igual que otros procesos como la transformación de Cortubar, referido anteriormente, y la creación del Instituto de Planificación Municipal, entre otros.

El Eje de Ambición que nos ocupa se denomina “Desarrollo Económico”, y sus productos a desarrollar y avance logrado a mayo de 2017 se especifican en el cuadro 2.

---

<sup>8</sup> A la Oficina de Planificación Estratégica (OPE), siendo la unidad de la alcaldía responsable de llevar a cabo los procesos de planificación del municipio, le fue asignada la coordinación del Proyecto Promoción de la Planificación Participativa para el Desarrollo Local, por parte el alcalde Alfredo Ramos.

<sup>9</sup> El “Componente de Gobernabilidad e Innovación” tiene como objetivo: “Impulsar el desarrollo sostenible de Barquisimeto y su área de influencia municipal mediante alianzas público-privadas y participación ciudadana a partir de estrategias basadas en la gestión de innovación” (“Informe de Avance N° 2”, Oficina de Planificación Estratégica de la Alcaldía de Iribarren, 2017).

Cuadro 2

PRODUCTO	EJE DE AMBICIÓN "DESARROLLO ECONÓMICO"		
	PROPOSITO	AVANCE A MAYO DE 2017	ACCIONES POR REALIZAR
<b>TRANSFORMACIÓN DE COMDIBAR</b>	Reactivación y dinamización de la economía de la ciudad y la atracción de inversiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma de actividades para el desarrollo del Producto</li> <li>• Descrita la Situación Actual de COMDIBAR</li> <li>• Identificadas características de la institución deseada</li> <li>• Realizado análisis de referentes institucionales de Medellín, Bogotá, Quito, Chile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar propuesta de estructura organizativa</li> <li>• Validar las competencias</li> <li>• Determinar figura jurídica</li> <li>• Descripción de los procesos y funciones de cada unidad orgánica</li> <li>• Identificar principales competencias del personal</li> </ul>
<b>SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SECTOR ECONÓMICO</b>	Consolidar una plataforma de información que permita la descripción y el análisis de la dinámica poblacional y su relación con el territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma de actividades para el desarrollo del Producto</li> <li>• Identificadas características del Sistema deseado</li> <li>• Identificados macro procesos y sub procesos del Sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resto de actividades descritas en el cronograma de actividades</li> </ul>
<b>AGENDA DE INNOVACIÓN ECONÓMICA</b>	No está definido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma de actividades para el desarrollo del Producto</li> <li>• Descripción de la metodología a seguir para elaborar la agenda (Especialización Inteligente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todo lo descrito en el cronograma de actividades</li> </ul>
<b>IMPULSO DEL ECOSISTEMA EMPRENDEDOR</b>	Impulsar el talento y la innovación de los emprendedores a través del trabajo articulado entre los distintos sectores y actores que componen el ecosistema emprendedor, con el objetivo de promover empleos de calidad y lograr un desarrollo económico sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma de actividades para el desarrollo del Producto</li> <li>• Descripción de la propuesta metodológica para abordar la consecución del producto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todo lo descrito en el Cronograma de actividades</li> </ul>

Elaboración propia. Fuente: "Informe de Avance N° 2", Oficina de Planificación Estratégica de la Alcaldía de Iribarren, 2017.

## Transferencia de propiedad en mercados municipales

Esta estrategia se concibe como una vía para transformar el deteriorado servicio que se ofrece en estos centros de comercialización minoristas. El municipio reconoce que debe compartir la responsabilidad de administrar y mantener los trece mercados municipales, así como una veintena de mercados itinerantes que se encuentran diseminados por la ciudad, a los que se agregan pequeños vendedores ambulantes en las avenidas, calles y espacios públicos que ocasionan interrupción de la movilidad peatonal y vehicular, insalubridad, pérdida del atractivo urbano y comercial, inseguridad ciudadana y malestar a usuarios y residentes.

Otorgar a los comerciantes—quienes por años sólo han tenido concesión de uso— la propiedad de los espacios en los mercados asignados por el municipio,

les permitiría incrementar su patrimonio y con ello su capacidad para tomar decisiones sobre endeudamiento y negociación, lo cual pudiera redundar en mayores volúmenes de mercancía y operaciones comerciales, así como asumir el mantenimiento de la infraestructura que ocupan. Adicionalmente, estarían involucrados en la administración de esos espacios, en el éxito de su funcionamiento y en concebir el futuro del mercado en general.

En este marco, la municipalidad, que no dejaría de desempeñar su competencia en esta materia, estipulada en el artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, asumiría un rol de supervisión y garante del cumplimiento de las normas; así como de coadministrador con los propietarios y suplidor de servicios públicos básicos y del entorno a los mercados, horarios especiales para sus servicios, algunos mantenimientos mayores y la coordinación general de los mercados municipales para atender y mejorar los servicios que se prestan a los ciudadanos.

Igualmente, la alcaldía otorgaría concesiones de nuevos mercados en zonas populares carentes de este servicio en alianza público-privada, en terrenos municipales en calidad de ejidos, bajo conceptos innovadores en su organización y funcionamiento.

## COMPARTIR LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

Otro hecho que marcó diferencia en la gestión en Iribarren a partir del 2016 fue la creación del Consejo Consultivo de la Ciudad de Barquisimeto (CCCB), instancia que nació el 17/02/2016 según decreto del alcalde Alfredo Ramos.

Compartir el propósito de la “Ciudad Ideal” y su concreción con otros actores era vital para las autoridades municipales, considerando la importancia de garantizar que este sueño trascendiera los tiempos político-administrativos de un período de gobierno estimado en cuatro años, por lo que se logró el encaje entre esta estrategia y la iniciativa de un grupo de ciudadanos que también creen en la participación ciudadana para el mejoramiento de la gestión municipal, y en una visión global y futurista de la ciudad de Barquisimeto, con pensamiento estratégico. Al respecto se pone de relieve que dichos ciudadanos no están subordinados a la alcaldía de Iribarren, y que tienen una visión de largo plazo con énfasis en lo importante.

Esta instancia ciudadana tiene como finalidad “diagnosticar, proponer e impulsar políticas, planes y proyectos en el ámbito de las competencias y atribuciones municipales y de la vida local, con miras a mejorar la calidad de vida de la comunidad, proponer la participación de los ciudadanos en la gestión de asuntos locales y fortalecer el sentido de pertenencia de los barquisimetanos”<sup>10</sup>.

En el desempeño de su rol, el CCCB ha tenido un accionar preponderante en su primer año de funcionamiento, del cual se destaca la participación de sus múltiples integrantes en las diversas comisiones de trabajo durante la ejecución del componente “Gobernabilidad e Innovación” del Proyecto Promoción de la Planificación Participativa para el Desarrollo Local. Por otro lado, también destaca su liderazgo en la conducción de dicho componente en el marco del conflicto suscitado a partir del 27/08/2017 cuando se interrumpe la gestión del alcalde Alfredo Ramos, una vez que este pasa a condición de preso político del régimen actual que gobierna el país. A partir de esa fecha miembros del CCCB han facilitado el vínculo entre los aliados responsables del Proyecto y los ciudadanos interesados en su territorio.

## PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL MUNICIPIO

Las bases que se plantearon en los puntos anteriores permiten estar prevenidos ante un cambio político y económico en el país. De ponerse en práctica las iniciativas expuestas y de profundizarse otras que se iniciaron y mostraron resultados redundantes hacia el ciudadano, Barquisimeto pasaría a convertirse en una de las primeras ciudades del país donde se cree en:

1. La alianza público-privada.
2. La generación de confianza, abriendo posibilidades para la inversión a través de la reducción de los tiempos en la realización de trámites simplificados.
3. La coadministración de los mercados municipales otorgando la propiedad de los espacios a los comerciantes.

---

<sup>10</sup> Sobre este aspecto debe resaltarse que eso no significa que el CCCB asumirá responsabilidades y funciones de los Consejos Locales de Planificación Pública, del Concejo Municipal o de la Contraloría Municipal, entre otros.

4. La creatividad de los emprendedores para asumir bajo modelos innovadores el funcionamiento actual y futuro de esos espacios para producir y comercializar.
5. La necesaria transformación de la institucionalidad que posee la municipalidad como activos (Comdibar, Mercabar y Cortubar), para ofrecer un infinito de opciones al desarrollo del territorio.
6. La corresponsabilidad para soñar y concretar una *ciudad ideal*.
7. La incorporación de los centros poblados localizados en las parroquias con vocación agrícola y turística (Juárez, Agüedo Felipe Alvarado y Buena vista) en la dinámica económica y social, aprovechando sus potencialidades y reforzando su importancia en los aportes para el municipio.
8. La necesaria coordinación de acciones para la ejecución de proyectos fundamentales para el desarrollo de Iribarren, tal como se mostró en la “Agenda a Tres Niveles”.
9. La competencia ciudadana para la convivencia respetuosa entre quienes son parte del territorio y los visitantes.

## EMPRENDIMIENTO E INNOVACION: ECOSISTEMA EMPRENDEDOR

### **Antecedentes**

El Ecosistema Emprendedor es un movimiento que de manera informal viene trabajando desde principios de este siglo. Entre sus antecedentes más recientes vale la pena destacar que un actor importante en el estado Lara fue la Asociación Civil de Promoción de Inversiones del Estado Lara (Proinlara), bajo cuya actuación se organizaron tres congresos nacionales de emprendedores, se elaboró un Proyecto de Ley de Promoción de Emprendimiento, se realizaron ruedas de negocios y muchas otras actividades que impulsaron el desarrollo de esta organización.

Otra referencia importante y más reciente son las mesas de trabajo que organizó para 2015 la Cámara de Industriales del estado, denominadas “Mesas de Concertación de Lara”, en ellas se agrupó a la sociedad civil por sectores como construcción, comercio, ambiente, desarrollo comunitario, entre otras. Una de estas mesas de concertación era la de educación y emprendimiento,

donde participaron la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (UCLA), la Universidad Experimental Libertador (UPEL), la Universidad Nacional Experimental Politécnica Antonio José de Sucre (Unexpo) y la Universidad Yacambú. En esa oportunidad se elaboró un proyecto denominado “Lara Emprende”, a través del cual se diseñó un sistema de concursos y actividades buscando que el emprendimiento llegara a la educación básica y al sistema educativo en general, por ser esta una preocupación de muchos promotores del emprendimiento, especialmente los vinculados a las universidades. En otros países, la experiencia indica que a los muchachos se les empieza a hablar de emprendimiento desde los 6 a 7 años; en Venezuela lamentablemente el emprendimiento no es prioridad para los rectores de la educación y esta realidad hay que enfrentarla con propuesta concretas.

Por otro lado, se venían haciendo cosas de manera disgregada. Para esa época, se había creado el Club de Emprendedores de la UCLA, que, con bastante fuerza, venía realizando actividades de promoción; existía el Club de Emprendedores de Barquisimeto como una iniciativa de Fedecamaras con apoyo de Tecno Parques, de Funda Pymes y de los industriales de Lara y se habían formado dos coaches para la región en materia de emprendimiento, es decir, existía una realidad en el campo del emprendimiento, pero aún muy dispersa.

En el año 2016 se trabajó con ahínco para organizar a todas esas instituciones y se logró incorporar a más de 30 organizaciones de apoyo al emprendedor, con organizaciones educativas, instituciones del Estado, gobierno regional, gobiernos municipales de Palavecino e Iribarren, que aún siguen presentes, así como mucha gente de la sociedad civil, empresarios y emprendedores entusiasmados con el tema que se fueron sumando.

### **Situación actual**

Una de las ventajas del Ecosistema Emprendedor de Lara es el volumen de organizaciones que lo integran (más de 20), lo cual permite a cada grupo dirigir sus esfuerzos para apoyar determinados sectores de emprendimiento y potenciar sus capacidades y competencias.

La actual circunstancia de crisis en Venezuela ha obligado a muchos profesionales a abandonar el país, pero no todos pueden irse, es por ello que los integrantes del Ecosistema han impulsado apoyos para estos emprendedores

universitarios en sectores no tradicionales, muchos en el área de tecnología, impulsando modelos de negocios similares a Uber.

El emprendimiento es relevante para dinamizar la economía y como un aporte para el desarrollo de nuestro país. Esto será más relevante sobre todo cuando la mayoría tome consciencia de que la situación de crisis no la resolverá ningún liderazgo político por sí solo; es apremiante lo cada uno pueda hacer por sí mismo. Existen limitaciones para influir en las decisiones políticas a nivel central, pero desde cada localidad se puede transformar el entorno y crear organizaciones generadoras de empleo y dinamizadoras de la economía, en mayor proporción que el Estado mismo. Trabajar el emprendimiento de manera proactiva e intencionada es un factor positivo para propulsar la economía. Un solo emprendedor que monte su negocio es una persona menos que anda buscando empleo, y si esa idea de negocio se desarrolla de una manera profesional, con un modelo de negocio escalable, factible y replicable, ese emprendedor va a requerir un equipo que lo acompañe, o sea, va a generar empleo. En la medida en que se internaliza esta idea, los gobiernos se van dando cuenta y el emprendimiento, y la economía por ende, se van a diversificar y dinamizar.

El emprendimiento es una evangelización, un cambio de paradigma. Todo emprendedor piensa que su idea es perfecta, genial, que lo único que requiere es dinero, financiamiento; sin embargo, eso no es todo, porque si el modelo de negocio no está bien desarrollado, cuando se acabe ese recurso inicial no van a ser esos ingresos los que le permitan continuar con ese emprendimiento, y va a constituirse en un emprendedor endeudado y frustrado. Es necesario el financiamiento, pero además hay que generar unas competencias que el emprendedor debe desarrollar, y estas competencias no son las mismas para cada emprendedor, ello dependerá del tipo de negocio del cual se trate.

La manera de tener en el estado Lara un ecosistema de emprendedores robusto y fuerte es lograr que el Estado y el mismo Ecosistema fomenten la identificación y generación de esas competencias en los emprendedores. Hay que generar un directorio de emprendedores de Lara que pueda promocionar lo que se hace y a quienes lo hacen. Ese conocimiento es importante para que todos conozcan qué se está haciendo y no tengan que buscar fuera del estado Lara lo que en él se hace. El Ecosistema de Emprendedores de Lara está integrado por diferentes universidades: Pedagógico, UCLA, Politécnico, Yacambú, que son las que están mayoritariamente haciendo vida en el Ecosistema. También participan organizaciones de la sociedad civil y grupos de personas ligadas al

mundo del emprendimiento en el estado, que dedican su tiempo sin percibir ninguna remuneración para impulsar este proceso.

El Ecosistema busca orientar al emprendedor hacia las organizaciones o entes que puedan brindarle la mejor ayuda posible de acuerdo a la etapa donde se encuentre. Dentro del sistema existen una serie de comisiones que se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a. Apoyo al emprendedor: identificar quiénes son los integrantes del Ecosistema que tienen programas de formación de emprendedores de acuerdo a esos diferentes niveles.
- b. Innovación: estar al tanto de las metodologías más disruptivas para poder integrarlas a todos los procesos de formación.
- c. Apoyo interinstitucional: vincularse con los diferentes entes que apoyan el emprendimiento en la región.
- d. Investigación: identificar las características particulares del emprendedor larense para diferenciarlo de otros emprendedores de otras regiones del país.

## **Emprendimiento e innovación**

La pobreza como factor que afecta la calidad de vida de un país de manera general es un tema que compete directamente al gobierno. Cuando un gobierno es bueno, aumenta la calidad de vida de la gente, disminuye la pobreza y aumenta el nivel de vida de la población. Cuando, por el contrario, el gobierno no atiende adecuadamente los requerimientos de la población, disminuye la calidad de vida en todos los aspectos y se agudizan los problemas relacionados con la pobreza. Los políticos serios de países desarrollados están pendientes de las causas de la pobreza y, por ende, de cuántas empresas se han establecido, cuántos empleos están generando estas empresas, cuál es el PIB de la región, qué inversiones se están haciendo en la región, entre otras variables a monitorear. Lamentablemente, en nuestro país los políticos se van a los efectos y no a las causas. No es el bienestar económico un tema que les preocupa, siendo esta una variable de suprema importancia porque es la que permite subir en la pirámide de la escala social y mejorar la calidad de vida de las familias. La autoridad, llámese gobernador o alcalde, está en la obligación de buscar el bienestar económico de la población, para ello debe hacer tres cosas:

1. generar empleo,
2. promocionar y desarrollar las capacidades de los emprendedores y
3. transformar la economía informal a formal.

Sin embargo, Lara no cuenta con una Dirección de Desarrollo Económico que aborde la problemática del empleo. En el primer caso, generar empleo implica identificar los sectores competitivos de la región y desarrollar a aquellos que tenga potencialidad. Es lo que ha hecho Ruta N en Medellín con su programa de *especialización inteligente*, definiendo cuáles son los sectores ganadores y apoyando su desarrollo. En nuestro caso, habría que comenzar por definir una metodología para seleccionar los sectores a desarrollar, y ese solo proceso dura como ocho meses. Este debería ser un tema de la agenda de la autoridad municipal. Por tanto, si se quiere generar empleo de calidad, es necesario definir a cuáles sectores se va a apoyar y promover la inversión pública y privada de la región.

En Lara, como estado atractivo para la inversión, las autoridades municipales y de la gobernación deben lograr acuerdos para impulsar el desarrollo económico y evitar que siga siendo un estado rezagado en esta materia. Igualmente, es necesario convertir a Comdibar en un organismo de desarrollo económico, y hacer reingeniería de su organización para que pueda acometer este objetivo.

Existen muchas maneras convertir a Lara en un territorio atractivo para invertir, ello implica, entre otras:

1. Desarrollar estrategias para captar y retener capitales; retener fundamentalmente, porque todas las industrias se están yendo a Yaracuy. Cuando se observan las industrias localizadas en la vía de Yaracuy, se evidencia que la mayoría son industrias de Lara, lo que implica que los empleos de calidad se están yendo, así como la inversión y recaudación que puede captarse de ellas. Si se quiere tener capitales extranjeros hay que hacer lo que hizo Chile, que apostó a varios países y finalmente seleccionó a Japón, colocó una sede/oficina allá para atraer capitales. Este mismo procedimiento debería hacerlo Lara, ubicando una oficina en Caracas para atraer capitales nacionales hacia el estado. De esta manera Lara podría captar empresas transnacionales que quieren repatriar capitales, haciéndoles fácil el camino para su instalación y facilitando su relación con el alcalde y/o el gobernador para que monten sus empresas en la región, logrando el objetivo de generar empleo. Existen múltiples

- estrategias para inversión nacional y local, oficina de promoción de inversión, inversiones extranjeras, pero en todo caso hay que tener un plan de promoción para atraer las inversiones nacionales y extranjeras.
2. Identificar qué vamos a promocionar, tener un banco de proyectos para atraer las inversiones, elaborar el clima de inversión, hacer evaluación y seguimiento de indicadores de la región; en Barquisimeto esto no es tan complejo, porque existe la data del Servicio Municipal Administración Tributaria (Semat).
  3. Hay muchos bloques de integración internacional y nacional que nadie está viendo, como, por ejemplo, la CAF, el Banco Mundial, el SELA, Mercociudades, Mercosur, las cámaras binacionales, entre otros organismos y programas de apoyo para el desarrollo.
  4. Promover productos y servicios de la región, desarrollo comercial, productivo, y organización de empresarios para visualizar el tema de la responsabilidad social empresarial.
  5. Desarrollar un ecosistema de emprendedores para que la ayuda sea de forma colectiva, afortunadamente en Lara existe el Ecosistema, de lo que se trata es de unificarlos en beneficio de todos los emprendedores. Se requiere un nivel más alto de formalidad y un ente rector que los convoque y apoye.

### **Emprendimiento en el municipio Iribarren: avances y desarrollo respecto a otras zonas del país**

El estado Lara, y en particular su capital, Barquisimeto, muestran un avance importante en el tema del emprendimiento, pero se requiere un ente rector que se adapte a las nuevas tendencias en la materia. Oficialmente, ese ente rector no existe, aunque hay programas dispersos de ayuda, tanto a nivel municipal como de la gobernación.

Existen dos vías para la promoción del emprendimiento, desde las organizaciones del Estado y desde el Ecosistema, con los mismos emprendedores queriendo apoyar este proceso con iniciativas privadas. Visto así, sería interesante clarificar que desde el Estado se dictan políticas y se estimula el desarrollo para que los estudiantes universitarios cuenten con espacios para sus proyectos, y desde el Ecosistema se apoya en la formación y la promoción de diversos tipos de fondos para la inversión. Estos fondos deben ser clasificados por sectores para hacer más efectiva la inversión. Lamentablemente no existe la direccionalidad en

la rectoría, ni por parte del Estado, ni por parte del Ecosistema. El Ecosistema brinda un apoyo, pero de manera informal; dependiendo del área de que se trate, busca las alianzas con las organizaciones vinculadas al tema en cuestión.

### **Perspectivas desde la visión del emprendimiento**

En resumen, el emprendimiento en Lara requiere de una serie de acciones que deben apuntalar su desarrollo mediante la implementación de medidas, tales como:

- Creación de una Dirección de Desarrollo Económico.
- Definición y mantenimiento de indicadores económicos para el estado Lara.
- Trabajo en un desarrollo competitivo (identificar los sectores ganadores y apoyarlos para hacerlos más competitivos). En el caso de Lara hay que hacer hincapié en algunos sectores, debido a la vocación de la región: el Fondo de Desarrollo Agrícola del Estado Lara (Fondael), debe haber un centro agropecuario porque Lara es una zona agropecuaria muy fuerte y debería haber un grupo de profesionales dedicados a desarrollar y hacer clósters de este sector, darle financiamiento; el sector agroindustrial, la gente siembra y tiene que existir quien transforme; turismo es otro sector; industrial; tecnologías blandas, ingeniería y construcción; ingeniería no metálica; microemprendedores.
- Innovación/modernización: debe existir gente pensando en la modernización de los sectores y en las áreas susceptibles de innovación.
- Cooperación internacional y alianzas para la búsqueda de recursos.
- Comercio exterior para el apoyo a la exportación y a la atracción de divisas.
- Promoción de la inversión, con un equipo instalado en Caracas trayendo y llevando información para la promoción de inversiones.
- Consejo consultivo representativo de diversos sectores de la sociedad larense y consejeros con capacidad para orientar sobre nuevas opciones de desarrollo económico.
- Creación de una Agencia de Desarrollo Local que tenga conexión con el gobierno estatal/municipal, pero con independencia (financiera y de gestión) del gobierno, para evitar los cambios en su organización por razones políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS<sup>11</sup>

Oficina de Planificación Estratégica de la Alcaldía de Iribarren (2014a). “Mercados y comercio informal en el municipio Iribarren”. Mayo de 2014. Alcaldía de Iribarren.

Oficina de Planificación Estratégica de la Alcaldía de Iribarren (2014b). “Plan Municipal de Desarrollo de Iribarren 2014-2017”. Alcaldía de Iribarren.

Oficina de Planificación Estratégica de la Alcaldía de Iribarren (2017). “Proyecto Barquisimeto Innova. Componente de gobernabilidad e innovación”. Informes de Avance N° 1 y 2, Proyecto Promoción de la Planificación Participativa para el Desarrollo Local. Convenio Alcaldía de Iribarren-UCAB.

Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM) e Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro (IEPFT) (2017). “Proyecto IB017-16. Agencias de Desarrollo Local. Emprendimiento e innovación. Factibilidad en los municipios Iribarren y Barinas. Fase II”. Informe septiembre de 2017. PAGGM-IEPFT.

### Instrumentos legales

Ley del Consejo Local de Planificación Pública. *Gaceta Oficial* N° 6.184, 3 de junio de 2015.

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. *Gaceta Oficial* N° 6.148, 18 de noviembre de 2014.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM). *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extraordinaria, 28/12/2010.

---

<sup>11</sup> Entre las fuentes de información utilizadas para la elaboración del presente documento se cuentan las entrevistas concedidas por: Diego Mendoza, director general de la alcaldía de Iribarren (enero 2016-julio 2017), actor fundamental en la concepción del proceso de transformación de Comdibar y promotor de iniciativas para facilitar la inversión en el municipio. Urbanista Gerardo Puleo, director de la Oficina de Planificación Estratégica (OPE) de la Alcaldía de Iribarren (febrero 2015-julio 2017), quien tuvo bajo su responsabilidad la ejecución de proyectos especiales, entre ellos el de “Promoción de la Planificación Participativa para el Desarrollo Local” (2014-2017). Nasri Chakra, directivo de la organización Promoción para la Inversión en el Estado Lara (Proinlara). Jesús Díaz, miembro activo del Ecosistema Emprendedor de Lara y director de Circambas.



PARTE V  
POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMAS  
SOCIALES



# Rescate, reingeniería, modernización y optimización de los servicios del registro civil municipal de la alcaldía de Barinas en el período 2014-2017

Francisco Javier Angulo\*

## INTRODUCCIÓN

El presente documento pretende detallar de manera cronológica la experiencia desarrollada por un equipo interdisciplinario que desde hace cuatro años ha venido desarrollando, previo diagnóstico real de la situación, un cambio cultural y de procedimientos dentro del Registro Civil del municipio Barinas del estado Barinas.

Los directivos de esa institución implantaron un plan de contingencia dirigido a maximizar esfuerzos por recuperar el Registro Civil del municipio Barinas desde 2014 hasta la fecha, contabilizando más de 500.000 procedimientos de documentos, matrimonios y actos administrativos propios de dependencias de este tipo.

Se evaluó la situación real del servicio, cómo se prestaba, y se diagnosticó la manera como se llevaban a cabo los actos administrativos, procedimientos de solicitud de documentos y demás diligencias efectuadas por los ciudadanos, logrando determinar una serie de vicios, alcabalas, errores procesales –algunos inducidos–, pasividad del funcionariado, desmotivación, falta de pericia en el manejo de las funciones y otras situaciones que caracterizaban a un servicio deficiente y plagado de corruptelas, lo que se manifestaba en unos números que

---

\* Asesor de la alcaldía del municipio Barinas, 2017.

indicaban una gestión carente de ideas y sin una visión clara de cómo mejorar el servicio que se prestaba a la ciudadanía.

La evaluación permitió desarrollar un plan de contingencia, revisión y evaluación del funcionariado, planta física y disponibilidad de equipos para el desarrollo y sistematización de los procesos, a fin de agilizar los resultados y dar pronta y eficiente respuesta a los ciudadanos solicitantes de los documentos emanados del servicio en cuestión.

Más adelante se elaboró un plan de trabajo detallado, se consultó a anteriores gestiones en el seno del Registro Municipal y se estableció un mecanismo de consulta con el Consejo Nacional Electoral, que suministró una data invaluable, así como las minutas y actas de memoria y cuenta de los años anteriores, a fin de tener claro qué había y qué debía hacerse para cambiar el rumbo de los acontecimientos y mejorar sustancialmente el servicio.

Ajustándose a las directrices de los organismos de los que depende el servicio, se introdujeron elementos inicialmente flexibles y se elaboró un pequeño papel de trabajo que pretendía ser una hoja de ruta inicial para la consecución de las metas que se iban planteando. Así emergió un pequeño manual de procedimientos, con un organigrama básico y flexible de acuerdo a lo que, estadísticamente, tenía mayor demanda en cuanto a servicios en la oficina; de allí, se inició el monitoreo y seguimiento cercano de la actuación institucional de los clientes internos (personal) y externos (usuarios) y la evaluación de la situación real de la prestación de los servicios.

A tal fin, el servicio se adecuó a la ley y se desarrollaron actividades innovadoras con creatividad práctica en la resolución de los conflictos, errores y gazapos propios de servicios administrativos donde hay alta incidencia de atención al público, que genera alta demanda en los servicios.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REGISTRO CIVIL

Los vestigios más remotos que pueden citarse como antecedentes del registro civil (Aguilar Gorrondona, 2008) los encontramos en algunas culturas orientales en las que practicaban censos. En la antigua Roma (siglo VI a. C.) existieron datos censales desde la época del rey Servio Tulio. En el siglo II se implantaron normas sobre filiación. También se decretó la obligación de los padres de registrar el nacimiento de sus hijos. Durante la Edad Media la expansión y el auge del catolicismo hicieron que la Iglesia católica tuviera el

control del registro de los nacimientos y matrimonios. Los primeros libros parroquiales en donde aparecen inscripciones se encuentran en Francia e Italia central, a mediados del siglo XIV.

En 1787, Luis XVI dispuso la libertad de cultos en Francia y, con ello, el establecimiento de un rústico registro civil para que los nacimientos, matrimonios y defunciones fueran objetos de inscripción ante los oficiales de la justicia real. La Revolución francesa de 1789 trajo consigo la constitución civil del clero, y en 1804 se reguló el funcionamiento del registro civil, secularizado en el Código de Napoleón. A partir del siglo XIX, la existencia del registro civil se extendió al resto del mundo como parte del progresivo proceso secularizador del Estado y el dictado de leyes laicistas.

En la Edad Media y hasta mediados del siglo XIV, no existía institución alguna que hiciera las veces o funciones similares o paralelas a las del registro civil. Por tal motivo, a la hora de acudir a la prueba del estado civil se recurría a medios probatorios ordinarios y a las pruebas testimoniales. Así pues, se utilizó el testimonio bajo juramento sobre los Evangelios, el testimonio de padrinos y/o madrinas, paralelamente con los testimonios de los sacerdotes, en los casos de bautismo, para probar, por ejemplo, la edad de una persona. Estas situaciones produjeron gran inestabilidad en el manejo de esa información, lo cual la hacía insatisfactoria y en muchos casos dudosa.

Fueron esas las pautas que dieron origen a nuevas ideas para tratar de subsanar esas irregularidades. Es así como a partir del siglo XIV, y sobre todo en el siglo XV, se empiezan a organizar los registros de los párrocos católicos referentes al nacimiento, matrimonio y defunción, a partir de los bautismos, matrimonios y exequias, respectivamente. Surgen entonces reglamentaciones de las autoridades eclesiásticas para el desarrollo y manejo de estos registros, como fueron las reglamentaciones del obispo de Nampes Henrique el Barbudo y otras más universales como la del Concilio de Trento.

Los beneficios que trajo la anterior recopilación inspiraron a la Iglesia y a los reyes para utilizar esos registros para fines más amplios, por lo cual los reyes reglamentaron los registros, exigiendo a los párrocos el desarrollo de los mismos bajo las formalidades reglamentadas y pautadas, con la finalidad de darles valor probatorio ante los tribunales. Luego surgen problemas como consecuencia de que los registros contenían información únicamente de las personas católicas, por lo cual las personas de religión protestante no gozaban de estos beneficios y la prueba de estado civil se hacía muy difícil.

Es en Francia donde Luis XVI, en 1787, devuelve a los protestantes el libre ejercicio de su culto, ordenando que los funcionarios llevaran los registros referentes a los nacimientos, matrimonios y defunciones, con lo que nacían los registros civiles laicos. Posteriormente se estableció en Francia con rango constitucional que dichos registros de todos los habitantes fuesen llevados por funcionarios públicos. Luego, a través de leyes específicas, se confirió tales registros a las municipalidades, situación que se recogió en el Código Napoleónico (registro civil secularizado).

Este modelo de registro civil secularizado sirvió de inspiración para la introducción del mismo en Venezuela en 1873, por decreto del presidente Guzmán Blanco. En Venezuela, además, se siguen llevando los registros parroquiales católicos. Es importante destacar que las partidas eclesiásticas conservan valor probatorio, pues sirven para probar actos y hechos ocurridos antes de 1873, con la exigencia de que las certificaciones deben ser expedidas por el juez de municipio para que produzcan efectos civiles (art. 463 del Código Civil).

## IMPORTANCIA DEL SERVICIO

La importancia del registro civil radica en el hecho de que sirve como fuente de información sobre el estado de las personas, suministrando medios probatorios de fácil obtención para la prueba del estado civil, lo que evita la necesidad de recurrir a pesquisas o pruebas de dudoso valor.

Un registro civil bien organizado debe prestar importantes servicios tanto en el ámbito del derecho público como en el del derecho privado. Por ejemplo, con relación al derecho público: registro referente al servicio militar, elaboración de listas electorales, entre otras. En el ámbito del derecho privado, por ejemplo, en materia de familia, impedimentos matrimoniales y los derechos y deberes derivados del parentesco; y en materia de derecho patrimonial se podría mencionar como ejemplo la capacidad de negociar.

### **Características de un buen sistema de registro civil**

*Debe ser completo:* el registro civil debe comprender todo lo relacionado al estado civil de las personas, abarcando no sólo lo referente a los nacimientos, matrimonios y defunciones, sino también aquellos actos y hechos determinantes que modifican el estado civil.

*Debe ser centralizado:* toda la información referente al estado civil de una persona debe estar registrada en una misma oficina, inclusive en un mismo expediente o folio. Para lograr este objetivo se siguen los siguientes procedimientos:

- Anotaciones marginales en las partidas del resto de la información insertada en los libros del registro civil.
- Expediente civil único para cada persona, utilizando fichas o tarjetas móviles.
- Utilización de cartillas familiares, que se abrierán a cada matrimonio, anotando las informaciones respecto de los cónyuges y de sus hijos.

*Debe ser público:* permitiendo el acceso de todas las personas al registro civil, de manera que puedan obtener copias de las actas que les interesen (art. 1.928 del Código Civil en concordancia con el artículo 456 *eiusdem*). Esta característica y norma, que es recogida por la mayoría de los autores, se contrapone a los principios del derecho informático, específicamente a la libertad informática, porque es de saber que los registros civiles contienen información personal, la cual es protegida.

En Venezuela, no es sino hasta 1999, con la aprobación de la nueva Carta Magna, que se incluye por primera vez en la legislación venezolana y con rango constitucional este nuevo medio jurídico llamado *habeas data*. Quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 28. Toda persona tiene Derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus Derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

Cuando se habla de “público” como característica del registro civil, hay que enfocarlo desde el punto de vista de que el control, organización y funcionamiento estará a cargo de entes pertenecientes al Estado.

*Debe estar informatizado:* la informática ha penetrado en todos los ámbitos y sectores, en todas las ciencias y disciplinas, es de esa forma como también

penetra en el derecho y por supuesto en el sistema legal. Los registros civiles de todo el país deberían estar conectados a través de redes de información, para el mejor manejo público de la información y para mayor acceso de los ciudadanos, inclusive para poder retirar, por ejemplo, partidas de nacimiento en estados diferentes a aquel en que la persona fue presentada.

### **Fallas que presenta el sistema de registro civil en Venezuela**

Nuestro registro civil presenta ciertas deficiencias que son comunes a muchos sistemas jurídicos y que en su mayoría se han originado por la corriente adoptada de considerar que la reforma sustancial en la materia consistía en la secularización de los registros eclesiásticos. Sin embargo, para que estos cumplieran funciones estatales era necesario adoptar un sistema diferente a los registros parroquiales, ya que estos tenían otras finalidades más limitadas. Las fallas más notables son:

1. El registro civil venezolano gira en torno al nacimiento, matrimonio y defunción de las personas, a pesar de que el legislador venezolano ha ordenado inscribir en el registro civil otros hechos y actos.
2. Es disperso: La información no se registra en un mismo expediente y en ciertas ocasiones ni siquiera en la misma oficina. Para aminorar estos problemas se ha adoptado el sistema de notas marginales, de manera que varios de los hechos relativos al estado civil de una persona que son registrados se anotan en la partida de nacimiento o de matrimonio. Entonces, la existencia de una se anota en la otra, y por lo menos es posible encontrar con relativa facilidad la información registrada de la persona. Pero surge el problema de que no toda persona tiene partida de nacimiento, ya sea porque nunca fue levantada o porque se ha perdido, y además está el caso de aquellas personas que nunca han contraído matrimonio. Es aquí donde surgen entonces los problemas y deficiencias de la información de los registros civiles venezolanos. Con respecto a la partida de defunción, no existe continuidad.

### **Organización del registro del estado civil**

Siguiendo el esquema que presenta Aguilar Gorrondona (2008), la organización del registro civil se podría enfocar, por una parte, mediante la explicación de

normas generales referente a los libros, partidas o actas, inspección de registros de estado civil, remisión, revisión y archivo de libros y lo referente a los registros de los actos anteriores a 1873, y, por la otra, con normas específicas del registro de nacimientos y de los demás actos que deben constar en él.

## EL MUNICIPIO BARINAS

Barinas es uno de los 12 municipios del estado Barinas y posee una superficie de 3.304 km<sup>2</sup>. En el pasado, Barinas era una población más del estado Barinas, ya que la capital era Altamira de Cáceres y luego Barinitas, pero debido a su crecimiento esta ciudad terminó asentándose a la margen derecha del río Santo Domingo, donde está actualmente. La ciudad de Barinas, por ser asentamiento urbano, reúne a los poderes públicos municipales y demás órganos ministeriales a nivel regional.

El municipio Barinas fue creado en el año 1938 y gobernado por el Concejo Municipal, dependiente a su vez del Consejo Legislativo del estado, hasta 1989, cuando se crea en Venezuela la figura del alcalde. El primer alcalde fue el Dr. Samuel Darío Maldonado (1990/1993), a quien debe su nombre el Hospital Materno Infantil de Barinas. Actualmente, el alcalde del municipio es el sociólogo y comunicador social José Luis Machín Machín.

Demográficamente el municipio tiene una población de 502.121 habitantes, equivalente al 42,2 % de la población del estado Barinas según sondeos privados recientes, lo que lo ubica en el primer lugar dentro de los municipios que conforman el estado Barinas, siendo además uno de los más poblados de los llanos venezolanos. En cuanto a la economía, predomina el sector ganadero, de agricultura y pesca, así como el de comercio y servicio, el cual crece con el establecimiento en la región de nuevas franquicias comerciales.

## EL REGISTRO CIVIL DEL MUNICIPIO BARINAS

Al inicio de la nueva gestión, en el Registro se encontró un vacío institucional y legal, pues existía la figura de registradores itinerantes en las parroquias, que hacían las veces de lo propio. Tal situación fue resuelta luego de la intervención del Servicio Autónomo de Registros y Notarías (Saren), con lo cual, dentro del marco legal, y ajustado a las transferencias de competencias, se procedió a la eliminación de las prefecturas parroquiales dependientes del poder nacional.

El proceso de revisión y de cambio institucional que comenzó con el proyecto de ley del 2010 y que culmina con la consecución en 2014 de la Ley de Registros y Notariados dio solución en cuanto al marco institucional y herramientas para desarrollar las estrategias que se diseñaban para adecuar procedimientos, mejorar los servicios y agilizar la respuesta institucional a los usuarios del Registro Civil del municipio Barinas.

También se encontró un número abultado de funcionarios que trabajan de manera hacinada. Se procedió a la disminución de personal y al acondicionamiento del espacio del Registro para una mejor prestación del servicio. Adicionalmente, no se contaba con equipos de computación con *software* adecuado para cumplir las labores rutinarias y salvaguardar los datos. Finalmente, existía un conjunto de vicios en los procedimientos de solicitudes de partidas de nacimiento, de defunción, actas de matrimonio, cartas de concubinato, separación de cuerpos, etc., que daban al traste con el deseo de optimizar el servicio a la ciudadanía. Igual sucedía con los días de solicitudes y la cantidad de casos que se atendían.

## DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE MEJORAMIENTO DEL REGISTRO CIVIL

Las interrogantes que marcaron la pauta para intervenir el servicio y procurar un mejor funcionamiento fueron las siguientes: ¿cómo lograr mejorar los procesos?; ¿cómo mejorar los casos presentados en los distintos departamentos?; ¿cómo delimitar indicadores de gestión que permitan llevar un registro pormenorizado diario, semanal y mensual para introducir los correctivos y optimizar el servicio?; ¿cómo saber cuáles son los datos que reflejan la eficiencia y eficacia en este servicio?

Con esas preguntas se comenzó la tarea de establecer la información, a través de consultas a anteriores registradores. Además se levantaron datos a través de la Contraloría Municipal, estatal y la delegación del Consejo Nacional Electoral, así como del Servicio Autónomo de Registros y Notarías, dependencia nacional que regenta los registros civiles.

Con la información obtenida, se procedió a la aplicación de un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) a los procedimientos y los trámites, a la vez que se evaluaba al personal responsable para determinar motivación, liderazgo, disposición al trabajo en equipo y vocación de servicio.

Esta actividad fue realizada en el marco de máximo respeto al pensamiento político de cada persona. De igual manera, es necesario destacar que el proceso se llevó adelante con el compromiso activo de alcalde y de los directores del Registro. A partir de esta evaluación, fue posible simplificar procedimientos, trámites y requisitos de los diferentes servicios, con la finalidad de eliminar las trabas y vicios en la relación de los funcionarios con los ciudadanos.

Este aprendizaje permitió apelar a consultas con las experiencias exitosas en otros municipios. Así, se conocieron los modelos de gestión de los registros civiles en el municipio Girardot (Maracay) en Aragua y los municipios de la zona metropolitana de Caracas, Sucre, Baruta y Chacao. De la experiencia de Chacao se adoptó el organigrama de trabajo, que resultaba más flexible e interdepartamental, ya que cada unidad de trabajo era autónoma, pero al mismo tiempo cada funcionario conocía el trabajo de cada una de las unidades y de los funcionarios auxiliares. Ello facilitaba desarrollar un *team work* en donde se respetaran las competencias de las funciones de cada unidad y de los funcionarios de las mismas, pero donde todos son útiles y están entrenados para sustituir a los demás funcionarios en una eventualidad. De dicha experiencia también se copió la figura del revisor, el cual confería agilidad al trabajo de cada unidad.

Se definieron inicialmente las unidades, a saber: Defunciones, Matrimonios, Concubinatos y Natalicios, cada una con su responsable y un auxiliar, dándoles un perfil de excelencia y apreciando en el funcionario la pericia, el trato amable y la búsqueda constante de eficiencia para la resolución de los problemas.

### **Funcionamiento de las unidades**

La Unidad de Defunciones estaba subutilizada, razón por la cual se le asignó la responsabilidad de revisar y rectificar actas y documentos, medida que permitió el incremento de su eficacia. Las unidades de Nacionalidad y Defunciones lograron dar respuesta inmediata a los usuarios del servicio, pasando de 3-5 días para la entrega de un documento, a sólo horas o minutos de haber hecho la solicitud. La rectificación de documentos podía tardar hasta 15 días; con los cambios, se disminuyó a solo 3 días, y en muchos casos se atendía y se solventaba de manera inmediata. Es importante acotar que al inicio se solicitaba al ciudadano hasta siete documentos, fotocopias soportadas y requisitos para un trámite. Esta traba fue reducida y hasta eliminada, al demostrarse que no eran requerimientos necesarios para los documentos solicitados.

Sustentado en la premisa “Primero es el Ciudadano”, el Registro Civil logró establecer una data de más de 500.000 procedimientos y documentos entregados, con información pormenorizada de quiénes fueron beneficiarios de los servicios.

Se logró promover la unión familiar mediante campañas institucionales a través de las redes y notas de prensa, propiciando las uniones estables de hecho y los matrimonios entre parejas, impulsando, inclusive, la unión de aquellos que tenían vida en común desde hace años. Las estadísticas señalan que en el municipio Barinas se incrementaron sensiblemente las uniones estables de hecho y sobre todo los matrimonios, llegando, al cierre de este informe, a más de 5.000 matrimonios, perfectamente sustentados en el Registro Municipal.

## RESULTADOS, APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

### Programa Un Registro para Ti

El programa Un Registro para Ti es una herramienta orientada a la materialización de una administración pública abierta, participativa, transparente, transformadora, encauzada a administrar resultados más que normas y procesos, que maximice su eficiencia e impacto sobre el desarrollo, capaz de consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales. El programa está compuesto por cuatro planes de acción, cada uno orientado a maximizar la operatividad y efectividad de áreas determinadas:



*Plan Respuesta Inmediata*

El programa Respuesta Inmediata representa una iniciativa dirigida a brindar un servicio público de calidad, al alcance de los ciudadanos, capaz de guardar simplicidad y celeridad en cada uno de sus procesos, un servicio donde los habitantes estén en un primer plano. Hoy Respuesta Inmediata representa uno de los planes bandera en la gestión de la alcaldía del municipio Barinas, capaz de sobrepasar los 500.000 trámites en menor tiempo que en gestiones anteriores.

## Organización interna

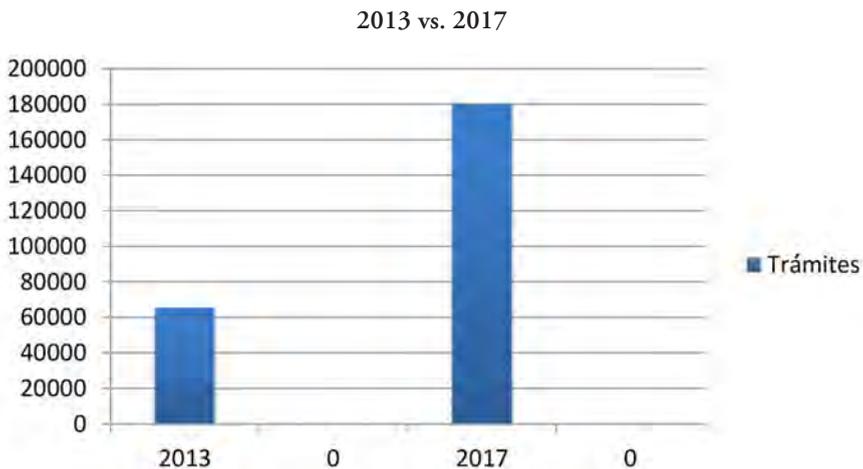
- Fortalecimiento de las jefaturas de registro civil y creación de dos nuevas unidades que permitirán desahogar los procesos en autoridades medias, obteniendo así mayor eficiencia y fluidez en los trámites que se realizan.
- Simplificación y reingeniería de trámites, que tiene como finalidad la erradicación de requisitos no estipulados en la ley, reducción de lapsos y aplicación de controles convencionales en la ejecución en los trámites.
- Eliminación de horarios para realizar trámites, límite de trámites por usuario, copia de cédula o constancia de residencia.
- Creación de la taquilla express, como espacio donde se unifican los trámites de mayor solicitud por parte de los usuarios, así como la información más relevante sobre los procesos que se realizan.
- Implementación del Registro Digital, herramienta que busca llevar los trámites a las comunidades mediante el uso de nuevas tecnologías de la comunicación.
- Promoción de la estructura de trámites en las comunidades organizadas, mediante la realización de talleres, campañas comunicacionales, foros dirigidos al intercambio de conocimientos con la ciudadanía.
- Monitoreo, control y seguimiento de procesos desde su inicio hasta su conclusión.
- Incorporación de nuevos equipos y nuevas plataformas digitales en la ejecución de los trámites.

## Componente humano

- Capacitación y formación del personal, mediante la realización de talleres y mesas de trabajo que tienen como fin expandir los conocimientos del equipo de trabajo.

- Reconocimiento al empleado del mes como herramienta de motivación y superación.
- Rotación y movilidad del trabajador, mecanismo que incentiva la polivalencia del empleado en diferentes áreas, obteniendo así un mejor conocimiento de los procesos que se realizan en las diversas unidades, así como en los trámites que se llevan a cabo en la institución.
- Celebración y reconocimiento de cada avance profesional del trabajador, lo que generará un mejor ambiente de trabajo y sentido de pertenencia a la institución.
- Desarrollo y explotación de capacidades y aptitudes, con lo cual cada trabajador desempeñará el rol que mejor explore sus cualidades.
- Fijación de metas departamentales mensuales con incentivos para su consolidación.
- Actividades recreativas y encuentros familiares para la consolidación de la convivencia laboral.
- Constante comunicación con cada trabajador, mediante la realización de asambleas y reuniones.
- “Héroes Anónimos”, distinción especial a los trabajadores más destacados durante un año, incluye incentivo laboral.

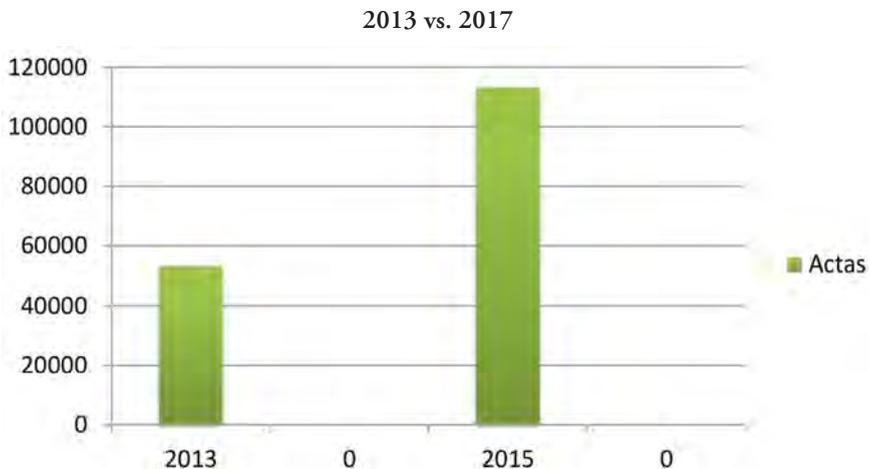
#### Trámites realizados



- De realizar 65.523 trámites anuales en el 2013, pasamos a efectuar 180.107 trámites, para un crecimiento del 270%.

- De realizar 5.460 trámites mensuales en el 2013, pasamos a efectuar 15.119 trámites.
- De realizar 248 trámites diarios en el 2013, pasamos a efectuar 687 trámites.
- En 3 años y 8 meses de gestión logramos superar los 500.000 trámites, lo que en gestiones anteriores hubiera sido posible alcanzar en 7 años y seis meses de gestión.
- 8 de cada 10 personas duran menos de 5 minutos entre sus trámites.
- 8 de cada 10 personas reciben sus trámites de forma inmediata y gratuita.

Actas emitidas



- De emitir 53.190 actas de Registro Civil forma anual en el 2013, se lograron expedir 113.234.
- De emitir 4.432 actas de Registro Civil forma mensual en el 2013, se expedieron 9.436.
- De emitir 201 actas de Registro Civil forma diaria en el 2013, pasamos a expedir 428 aproximadamente.
- En 3 años de gestión emitimos 277.363 actas de Registro Civil, lo que en gestiones anteriores hubiera sido posible alcanzar en 5 años y 2 meses.
- En el 2013 los usuarios debían esperar hasta tres días para recibir sus documentos de identidad, desde el 2014 esto es historia del pasado, su entrega es inmediata.

Respuesta Inmediata está compuesto por tres planes destinados acercar los trámites a los ciudadanos:



#### *Plan Uniendo Corazones*

En uno de los momentos de mayor división en nuestro país, nace el programa “Uniendo Corazones”, iniciativa que nos invita a reencontrarnos como ciudadanos, a reconciliarnos como familia, a dejar las diferencias a un lado, a convertir la división en esperanza, a rescatar los valores que nos hacen mejores ciudadanos, a hacer de la familia el núcleo que transforme toda una sociedad.

Uniendo Corazones es una propuesta que busca reconciliarnos con nuestros principios a través de la consolidación de la familia mediante el matrimonio. Las principales actividades efectuadas fueron las siguientes:

#### Logros en el 2014

- Rescate de la gratuidad e institucionalidad del matrimonio civil, como pilar fundamental donde se cimienta la familia venezolana.
- Celebración del primer matrimonio colectivo en la historia del municipio Barinas, en el marco del Día del Amor y de la Amistad (14 de febrero del año 2014).
- Celebración del primer matrimonio colectivo realizado en una parroquia en la historia del municipio Barinas (Manuel Palacio Fajardo-Lomas de la Caramuca, año 2014).
- Matrimonio civil de joven pareja con discapacidad.
- Matrimonios de parejas jóvenes en sectores populares (barrio El Valle).
- El matrimonio 1.000 se efectuó en el Concejo Municipal.

- Se efectuó un matrimonio colectivo de treinta y ocho parejas para festejar las fiestas navideñas.

#### Logros en el 2015

- Matrimonios colectivos en sitios ícono de Barinas: quince parejas en el Río Paguey y cinco en la Redoma de Punto de Fresco.
- En el sector popular Juan Pablo II, lleno de violencia y carencias, se llevó a efecto el matrimonio de cinco parejas. En paralelo, se utilizó el Centro Comercial Cima para iguales propósitos.
- Finalmente, se arribó al matrimonio 2.000 y 3.000, actos que se celebraron en el Salón Viva Barinas de la alcaldía.

#### Logros en el 2016

- Se abrieron las puertas del despacho del alcalde para la celebración de matrimonios civiles, con lo cual se le confería mayor institucionalidad al acto.
- En alianza con Foncrevid, se creó el Fondo de Financiamiento para la Familia.
- Celebración del matrimonio 4.000 (Salón Viva Barinas).

Finalmente, durante el año 2017 se continuaron celebrando matrimonios en el despacho del alcalde, se continuó con la “Ruta del Amor” en diversos sectores del municipio y se celebró el matrimonio 5.000 en las instalaciones del Hotel Eurobuilding de Barinas, con apoyo de la empresa privada.

#### *Plan Presenta a tu Niño*

Se trata de una herramienta de planificación estratégica dirigida a garantizar que a todo niño, niña y adolescente nacido en territorio nacional le sea garantizado de manera efectiva el derecho universal de la identidad, mediante la aplicación de un procedimiento universal, oportuno, gratuito e inclusivo. Cuando no se inscribe en un registro el nacimiento de un niño, se corre el riesgo de excluirlo de la sociedad, ya que se le niega el derecho a una identidad oficial, a un nombre reconocido y a una nacionalidad. De allí la importancia

de elaborar planes destinados a garantizar el primer derecho de todo ciudadano, por parte de los diferentes niveles del Estado.

Presenta a tu Niño está compuesta a su vez por dos campañas informativas:



*Campaña informativa “Primeros Pasos”.* Se trata de la consolidación de un registro oportuno, universal, gratuito e inclusivo, capaz de llegar a los lugares más recónditos de nuestro municipio.

*Campaña informativa “Yo Cuento”.* Esta es una iniciativa que busca sensibilizarnos sobre la importancia de ofrecerles a nuestras futuras generaciones un mundo donde prime el bienestar integral.

#### *Plan Tu Registro Digital*

Bajo la premisa de estar más cerca de los ciudadanos nace Tu Registro Digital, iniciativa con la cual el Registro Civil del municipio Barinas busca, a través del uso de nuevas tecnologías, llevar los trámites a los lugares más alejados del municipio de una forma fácil, segura, inclusiva y novedosa. Representa un paso a la vanguardia informativa, una oportunidad para la apertura de un gobierno digital que procure llegar a todos los sectores de la población, al desarrollar y promover políticas de manejo de datos abiertos que permitirán al ciudadano una mayor cercanía con sus instituciones.

Con el correcto uso de las redes sociales el ciudadano no tiene que acudir físicamente al edificio administrativo, sino que la administración está presente en su propia casa, en su propia oficina, en su propia comunidad, creando así mayor proximidad con el usuario. Es importante destacar que:

- Somos la cuenta de registro civil en Venezuela con mayor cantidad de seguidores en red social Twitter.
- Somos la cuenta de registro civil en Venezuela con mayor cantidad de interacciones e impresiones en la red social Twitter.

- Nuestras informaciones salen en cuentas de organismos como la Unicef, en fundaciones sin fines de lucros en Venezuela y América Latina.
- Primera cuenta en Twitter en el renglón de redes sociales especializadas en materia de registro civil a nivel de generación de contenidos diversos.

En resumen, el proceso de mejoramiento del Registro Civil de Barinas ha representado una experiencia de gestión con logros concretos, creatividad y capacidad para crear redes de apoyo interinstitucional, involucrando no sólo a empresas, sino también a instituciones públicas y a la comunidad en general, en un esfuerzo para crear condiciones de sustentabilidad y modernidad, eficiencia y pasión por el servicio público, respetando al ser humano, tanto a quien se sirve, como a quienes sirven.

Se apostó por la gente, se invirtió en la gente, la respuesta es buen servicio, trato amable, eficiencia en un ambiente de trabajo sano, afable y dando respuesta institucional a quienes se sirve: el ciudadano, *leitmotiv* de la función pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Gorrondona, J.L. (2008). *Derecho civil. Personas*. 21ª edición. Publicaciones UCAB. Caracas.



# El sistema de atención primaria en salud en el municipio Chacao, estado Miranda

Claudia Sánchez\*

## INTRODUCCIÓN

El sistema público de salud del municipio Chacao ha sido reconocido por la calidad de la infraestructura y dotación de sus ambulatorios, así como por los servicios que brinda. Sin embargo, como todo sistema, ha requerido evaluación y planteamiento de nuevas estrategias que generen impacto positivo y mejoren el acceso a la atención brindada.

Desde el año 2014 uno de los principales objetivos planteados por el Instituto Municipal de Cooperación y Atención a la Salud (IMCAS-Salud Chacao) ha sido institucionalizar un enfoque de atención fundamentado en programas que favorezca el desempeño articulado, coherente y eficiente de los servicios de la red asistencial.

El presente documento está dedicado a presentar de manera breve los programas y servicios que se han venido ofreciendo según las necesidades de los residentes del municipio.

## ANTECEDENTES

Chacao es uno de los veintiún municipios del estado Miranda. Estimaciones calculadas con base en el *Censo Nacional de Población y Vivienda 2011*

---

\* Gerente de Gestión Social, alcaldía de Chacao, 2014-2017.

del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE, 2011) indican que para el año 2014 su población asciende a los 75.141 habitantes, ubicándose en el décimo tercer lugar de la entidad mirandina y en el quinto puesto del Área Metropolitana de Caracas (AMC) con relación al tamaño de la población.

La población del municipio es predominantemente adulta. Al valorar los datos de los grupos etarios ofrecidos por el INE, se estima que la mayoría de la población tiene entre 30 y 59 años (44,4%), seguida por los menores de 30 años (32,2%) y los mayores de 60 años (21,4%). Por lo tanto, el índice de envejecimiento del municipio Chacao es cuatro veces mayor que el de Venezuela y mucho más alto que en el resto de los municipios en el AMC. De acuerdo a la Cepal, el valor de este índice evidencia los cambios en las demandas sociales, particularmente en materia de salud (Cepal, 2000).

El Instituto Municipal de Cooperación y Atención a la Salud (IMCAS) de la alcaldía del municipio Chacao fue creado en el año 1995 como un ente público adscrito al gobierno local, con personalidad jurídica propia y patrimonio independiente del Fisco Municipal. Esta institución, junto con los sistemas de salud de los municipios Baruta, El Hatillo y Sucre, formaba parte del ámbito de actuación del Distrito Sanitario N° 7, adscrito a la Dirección Estatal de Salud Miranda, el cual constituía una instancia descentralizada del Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS).

En el año 2014, una vez asumido el IMCAS por las autoridades asignadas por el alcalde del municipio Chacao, Ramón Muchacho, efectivamente estas se encuentran con un sistema de atención de salud con un desempeño, dotación, capital humano e infraestructura envidiables para cualquier alcaldía de la misma magnitud a nivel nacional o internacional.

Al poco tiempo de su instalación y evaluación de la institución, el equipo directivo se propuso hacer un cambio importante en la estrategia de atención del Instituto, dirigiendo todos sus esfuerzos en pasar el acento curativo de la misma hacia uno más preventivo, cumpliendo así con la responsabilidad legal establecida en la Constitución Bolivariana de Venezuela que señala la promoción y prevención de la salud como el norte de todo ente local. En el IMCAS existían ya políticas, planes y programas, pero se carecía de un proceso de sistematización de los mismos que se concatenara con la planificación, implementación, seguimiento y control de dichas políticas, y en eso se hizo el énfasis en los siguientes tres años de gestión.

## DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

### Aspectos estratégicos

*Visión:* ser el principal referente en atención primaria de salud del municipio Chacao, a través de un enfoque de atención fundamentado en programas adecuados a las necesidades de salud de la población, así como a sus características socioeconómicas, geográficas y a su perfil epidemiológico, y apoyado en alianzas estratégicas que generen impacto en el desarrollo innovador de la organización.

*Misión:* prestar servicios integrales de salud de calidad, con énfasis en la prevención y en la innovación en los procesos; servicios que permitan adaptarse a las nuevas realidades y sean capaces de satisfacer con calidez y efectividad las necesidades de salud de la población del municipio Chacao a través de una gestión participativa y transparente.

*Líneas de actuación estratégica que rigen la gestión 2014-2018:*

- Institucionalizar un enfoque de atención fundamentado en programas, que se traduzca en una red de servicios asistenciales articulados, coherentes y eficientes.
- Fortalecer la estrategia de atención primaria a la salud, fomentando la corresponsabilidad de la ciudadanía en el cuidado de su salud, estableciendo los canales para materializar sus vínculos con el sistema local de salud y favoreciendo su acceso oportuno a los servicios allí prestados.
- Incorporar nuevos programas y servicios según las necesidades de los residentes del municipio, predominando la atención a problemas críticos que aquejan a la población más vulnerable.
- Fomentar actividades de docencia e investigación para el desarrollo del recurso humano vinculado al área de la salud, e introducir nuevos métodos y tecnologías para la prevención, atención y gestión de salud.
- Fortalecer la intersectorialidad y las alianzas con los sectores públicos y privados para aprovechar las distintas capacidades disponibles en beneficio de una mejor calidad de vida en el municipio.

## **Áreas de atención, programas y actividades**

El IMCAS comprende 5 áreas de atención de salud que concentran 15 programas. Estas áreas son:

1. Atención al niño, niña y adolescente.
2. Atención a la mujer.
3. Atención a adultos mayores.
4. Atención a situaciones especiales.
5. Protección a la salud ambiental.

Las tres primeras áreas listadas comprenden 10 programas relacionados con los ciclos de vida individuales y familiares. La cuarta área refiere a 2 programas para la atención de situaciones de salud difíciles de enfrentar, como es el caso de las adicciones o las enfermedades terminales, las cuales requieren apoyo especial tanto al afectado como a su familia. Por último, se cuenta con un área que engloba 2 programas para la protección a la salud colectiva, mediante el control del entorno ambiental del municipio.

Adicionalmente, se estructuró un programa transversal, Promoción a la Salud, responsable de promover la oferta de servicios de salud del IMCAS, así como de transferir conocimientos a las comunidades acerca de la importancia de prevenir y enfrentar los riesgos de salud. Otro programa transversal aplicado desde el IMCAS es el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) del Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS).

Los programas y actividades adscritos a las áreas de atención de salud son los siguientes:

### Programas de atención al niño, niña y adolescente

- Control de Niño, Niña y Adolescente Sano.
- Salud Escolar.
- Salud Bucal Escolar.
- Consulta Joven.

### Programas de atención a la mujer

- Planificación Familiar.
- Atención a la Embarazada y Puerpera.

- Prevención del Cáncer Cérvico-uterino.
- Seno Chacao.

Programas de atención a adultos y adultos mayores

- Prevención y Control de la Hipertensión Arterial (HTA) y Diabetes Mellitus (DM).
- Función y Cognición.

Programas de atención a situaciones especiales

- Programa Integral para la Atención de las Adicciones (PIAAD).
- Cuidados Paliativos.

Programas de protección a la salud ambiental

- Contraloría e Inspecciones Sanitarias de Expendios Ambulantes.
- Protección de la Salud Animal.

Servicios disponibles en ambulatorios municipales:

- Medicina general
- Medicina interna
- Pediatría
- Ginecología y obstetricia
- Fisiatría y rehabilitación
- Traumatología
- Fisioterapia
- Nutrición
- Terapia de lenguaje
- Audiología
- Odontología
- Laboratorio
- Trabajo social
- Psicología
- Psiquiatría
- Oftalmología
- Radiología
- Geriatría

- Dermatología
- Terapia ocupacional
- Toxicología

*Sistema digital de historias médicas:* la *historia* es el documento legal donde se registra la información médica, preventiva y social que se requiere para monitorear el desempeño de programas y servicios, y constituye el instrumento clave para la vigilancia epidemiológica. La historia clínica es considerada como un derecho de todo paciente, y por lo tanto, es obligación del médico o personal de salud que corresponda registrar en esta toda la información sobre sus consultas.

## CARACTERIZACIÓN INDIVIDUAL DE LOS PROGRAMAS DEL IMCAS-SALUD CHACAO

### **Programas para la atención al niño, niña y adolescente**

Como ya se mencionó, el IMCAS ejecuta programas destinados a garantizar el acceso de la población infantil y adolescente a una atención de salud de calidad, con énfasis en la prevención de riesgos. Los programas inscritos en esta área son cuatro:

#### *Control del Niño, Niña y Adolescente Sano*

##### Objetivos

- Desarrollar acciones de educación y promoción de salud destinadas a niños, niñas, adolescentes y a sus padres o representantes.
- Captar de forma temprana a niños, niñas y adolescentes para prevenir o detectar las enfermedades oportunamente.
- Mantener los planes de inmunización.

##### Población objetivo

- Todas las personas entre 0 y 19 años que hacen vida en el municipio Chacao.

#### *Salud Escolar*

##### Objetivos

- Desarrollar acciones de educación y promoción de salud en las escuelas.

- Brindar consultas de atención preventiva de salud en las escuelas.
- Vigilar el crecimiento y desarrollo del escolar.

#### Población objetivo

- Todos los niños, niñas y adolescentes matriculados en educación primaria y secundaria en escuelas públicas y privadas localizadas en Chacao, sean o no residentes del municipio.

#### *Salud Bucal Escolar*

#### Objetivos

- Estimular y promover los hábitos saludables de alimentación e higiene.
- Realizar oportunamente el diagnóstico clínico en todas las escuelas adscritas al municipio para conocer sobre la prevalencia de caries en la dentición temporal y permanente de los estudiantes.
- Otorgar atención odontológica específica a los estudiantes con problemas de salud bucal.

#### Población objetivo

- Todos los niños y niñas matriculados en educación primaria en escuelas públicas y privadas, localizadas en Chacao, con independencia de su residencia en esta localidad.

#### *Consulta Joven*

#### Objetivos

- Educar y orientar a las y los adolescentes sobre prevención de embarazos e infecciones de transmisión sexual (ITS).
- Prestar atención médica integral y específica para prevenir embarazos en adolescentes, así como para prevenir, diagnosticar y tratar las ITS.

#### Población objetivo

- Adolescentes entre 14 y 19 años de edad que estudien y/o vivan en el municipio Chacao.

## **Programas para la atención de la mujer**

Las particularidades del ciclo biológico de las mujeres condicionan demandas muy específicas a los sistemas de salud. Para ellas, estos sistemas deben dar respuesta a temas tales como el uso de anticonceptivos, el embarazo y el puerperio, así como la detección y atención precoz del cáncer ginecológico. El IMCA cuenta con cuatro programas para la atención de tales necesidades. Estos son:

### *Planificación Familiar*

#### Objetivos

- Desarrollar acciones de promoción de salud sexual y reproductiva.
- Captar tempranamente a las mujeres para la consulta de planificación familiar.
- Promover el suministro adecuado, oportuno, suficiente y regular de métodos anticonceptivos.

#### Población objetivo

- Mujeres entre 20 y 49 años, residentes en el municipio.

### *Atención a la Embarazada y Puérpera*

#### Objetivos

- Promover la importancia del control del embarazo para captar tempranamente a las embarazadas.
- Proveer atención de salud a las embarazadas, según el tipo y número de consultas requeridas, incluyendo la consulta especializada en el caso de embarazos de alto riesgo.
- Proveer atención posnatal.

#### Población objetivo

- Embarazadas y puérperas que residen en el municipio Chacao.

### *Prevención del Cáncer Cérvico-uterino*

#### Objetivos

- Desarrollar acciones de educación y promoción primaria y secundaria del cáncer de cuello uterino.

- Convocar tempranamente a la población femenina de 25 a 64 años de edad, para que se realice oportunamente la citología y la colposcopia.
- Promover el tratamiento oportuno de lesiones pre invasivas.

#### Población objetivo

- Usuarías del IMCAS cuyas edades oscilan entre los 15 y 24 años de edad y han iniciado su vida sexual o han sido identificadas como población de riesgo.
- Mujeres mayores de 65 años de edad, residentes del municipio Chacao, con historia de patología cervical o sin reportes de citología normales.

#### *Seno Chacao*

#### Objetivo

El objetivo de este programa es contribuir a prevenir la morbi-mortalidad por cáncer de mama en el municipio, mediante lo siguiente:

- Desarrollar acciones de educación y promoción sobre factores de riesgo.
- Incentivar el diagnóstico precoz por la vía de identificar y captar a las mujeres entre 40 y 69 años que acuden al sistema municipal de salud, y practicarles la mamografía en doble proyección y doble lectura.
- Derivar a consulta especializada a todas las mujeres con hallazgos mamográficos positivos y hacerle seguimiento posterior a las que reciben tratamiento.

#### Población objetivo

- Mujeres entre 40 y 69 años residentes en el municipio.

### **Programas de atención a los adultos mayores**

El IMCAS cuenta con dos programas prioritarios para la prevención y atención de problemas crónicos de salud que afectan la funcionalidad de los adultos y sobre todo, de los adultos mayores. Estos son:

#### *Prevención y Control de la Hipertensión Arterial (HTA) y Diabetes Mellitus (DM)*

#### Objetivos

- Promover entre la población del municipio conocimientos básicos sobre la manera de prevenir la HTA y la DM.

- Identificar y captar a las personas con factores de riesgo y orientarlas en el mantenimiento de hábitos de vida saludable.
- Controlar y tratar a las personas hipertensas o diabéticas que hayan sido captadas y derivarlas a consultas específicas para que sean adecuadamente orientadas, en los casos en que se diagnostique la enfermedad.

#### Población objetivo

- Regularmente, la población objetivo de este tipo de intervenciones han sido las personas de 45 años y más que viven en el municipio. Para el año 2014, conservando ese grupo como el prioritario, en la pesquisa de factores de riesgo de HTA y DM se incluye a la población desde los 20 años de edad, debido a que el trabajo de prevención precoz es efectivo y disminuye la morbilidad por estas causas de manera importante.

#### *Función y Cognición*

#### Objetivos

El programa tiene planteado prevenir los riesgos de padecer trastornos cognitivos, así como brindar atención a quienes lo padecen y a su entorno familiar. Sus objetivos específicos son:

- Desarrollar y ejecutar actividades de promoción, divulgación y formación sobre salud mental y cognitiva para la población en general y para el personal de salud en particular.
- Identificar y captar a los grupos de riesgo referidos por el sistema de salud o que acudan por cuenta propia, y que sean atendidos para su evaluación, diagnóstico y tratamiento.
- Brindar apoyo psicoeducativo a familiares o cuidadores de personas con problemas cognitivos, como medida preventiva de trastornos en esta población de riesgo y como parte indirecta del tratamiento de los mismos pacientes.

#### Población objetivo

- Grupos de riesgo: toda la población del municipio con 55 años o más edad.
- Personas entre 19 y 54 años de edad que presentan algún trastorno cognitivo.
- Familiares/cuidadores de personas con trastornos cognitivos, que habitan en el municipio.

Existen dos fases de aplicación de este programa: la prevención y captación, y la atención. La fase de prevención y captación se da en la Casa de la Juventud Prolongada (sede de la Dirección de Desarrollo Social para la atención de adultos mayores) y el personal responsable de aplicar el protocolo está adscrito al IMCAS. La fase de tratamiento se lleva a cabo en el Ambulatorio Altamira.

### **Programas de atención a situaciones especiales**

El IMCAS ejecuta dos programas especiales, destinados a atender a población en situación de alta vulnerabilidad debido a la naturaleza de sus problemas de salud, sus altos riesgos de exclusión dada su condición social, o ambos.

#### *Programa Integral para la Atención de las Adicciones (PIAAD)*

##### Objetivos

El PIAAD se plantea contribuir a atender de manera integral la problemática de la indigencia y del uso de sustancias adictivas en el municipio Chacao. En esa dirección se trazan los siguientes objetivos:

- Desarrollar intervenciones sociales y comunitarias para prevenir las adicciones, con especial atención sobre los grupos más vulnerables.
- Prestar atención social y comunitaria a la población en situación de calle que hace vida en el municipio.
- Brindar atención para adicciones según las necesidades de los usuarios y a cada momento del proceso de tratamiento.

##### Población objetivo

- Personas de 18 a 60 años de edad, en situación de calle o con trastornos adictivos.

##### Modalidad de atención

El protocolo de tratamiento está diseñado para trabajar con el paciente y el grupo social o la familia en la solución de los problemas fundamentales de la adicción. Esta fase debe cumplirse en un ambulatorio de la red municipal, centro de rehabilitación o centro de tratamiento permanente y conlleva los procesos de triaje, discusión clínica e ingreso a alguna de las modalidades de tratamiento (ambulatorio, hospital día o tratamiento residencial).

### *Cuidados Paliativos*

#### Objetivos

Cuidados Paliativos se propone mejorar la calidad de vida de personas residentes en el municipio Chacao, con enfermedades crónicas avanzadas, progresivas e irreversibles mediante la provisión de servicios continuos de atención primaria de salud. Sus objetivos son los siguientes:

- Lograr que el mayor número de estos pacientes y sus familias reciban en sus hogares los cuidados y la información para atender sus necesidades físicas, psicológicas, emocionales y sociales.
- Contribuir a resolver situaciones de emergencia de salud de los pacientes de cuidados paliativos.
- Promover e integrar en el sistema de salud municipal a asociaciones de voluntariado para apoyar en la atención a pacientes que requieren cuidados paliativos.

#### Población objetivo

- Adultos residentes en el municipio Chacao, con las siguientes enfermedades en situación terminal, entre otras:
  - \* Cáncer
  - \* Enfermedad pulmonar avanzada
  - \* Insuficiencia renal crónica avanzada
  - \* Cirrosis
  - \* Nefropatías avanzadas
  - \* Parkinson avanzado
  - \* ECV y coma
  - \* Esclerosis lateral amiotrófica (ELA)
  - \* SIDA
  - \* Poliulcerados con inmovilización irreversible
  - \* Pacientes encamados o con movilidad limitada.
- Niños, niñas y adolescentes en situación irreversible de una enfermedad, con pronóstico de vida limitada.
- Familias de personas objeto de cuidados paliativos.

#### Modalidad de atención

Las prestaciones de Cuidados Paliativos se insertan en el marco de la atención preventiva y de organización con atención continua. Comprende 3 fases:

- Captación: a través del programa Juventud Prolongada de la Dirección de Desarrollo Social y a través del IMCAS con su Programa de Promoción a la Salud y red de ambulatorios.
- Tratamiento: el IMCAS cuenta con una Unidad de Cuidados Paliativos (UCP) integrada por un equipo médico especializado y consultas externas en todos sus ambulatorios, atendidas por personal de salud debidamente entrenado.
- Apoyo al duelo (si aplica): a los familiares se les envía una carta de condolencia y en caso de ameritarlo, por posible presencia de duelo patológico, la situación debe ser evaluada y tratada por el personal de psicología o psiquiatría. El programa de Función y Cognición también apoya la realización de actividades en esta fase.

### **Programas de protección a la salud ambiental**

El IMCAS cuenta con dos programas dirigidos a prevenir riesgos y daños a la salud de las personas producidos por agentes patógenos (virus, bacterias o parásitos) por medio de los alimentos o el contacto con animales domésticos libres o en cautiverio. Estos son:

#### *Contraloría e Inspecciones Sanitarias de Expendios Ambulantes*

##### Objetivos

Este programa se propone contribuir a prevenir las enfermedades infecciosas transmisibles por alimentos mediante la vigilancia, supervisión y orientación a los expendios ambulantes de alimentos, ubicados en el municipio Chacao. En concreto, el programa tiene los siguientes objetivos:

- Lograr la adecuación de todos los expendios a la normativa sanitaria vigente, en lo referente al cumplimiento de los requisitos de ley.
- Lograr que todas y cada una de las unidades tengan un funcionamiento adecuado en lo referente a la higiene y conservación de alimentos.
- Promover y educar a los dueños de las unidades ambulantes en relación con la adecuada higiene y manejo sanitario de estas.

##### Población objetivo

- Expendios ambulantes de alimentos ubicados en el municipio.

### Modalidad de atención

Se trata de un procedimiento que se realiza semestralmente. Dependiendo del caso, se pueden hacer inspecciones adicionales. Varias instancias del municipio participan en este programa:

- Oficina Local de Planeamiento Urbano del Municipio Chacao (OLPU): ente público municipal que contribuye con la identificación de destinatarios y apoya en la ejecución, dictando normas de ubicación de las unidades, tipo y distribución del mobiliario que utilizan.
- Dirección de Ambiente y Protección Civil Chacao: entes públicos municipales que apoyan en hacer cumplir y en el seguimiento de las normas ambientales, manejo de desechos, análisis de riesgos y normas de seguridad para el funcionamiento de las unidades.
- Dirección de Administración Tributaria (DAS): ente público municipal que apoya en lo referente a verificación de pago de impuestos municipales, sanciones, etc.
- Policía Municipal de Chacao: ente público que apoya cumpliendo funciones de su competencia en seguridad y orden.

### *Protección de la Salud Animal*

#### Objetivos

Prevenir y controlar la zoonosis en el municipio Chacao a través de la atención preventiva y curativa de su población animal, a la vez que se contribuye a preservar la vida y el bienestar de la fauna local. Los objetivos específicos son:

- Mantener y ampliar los planes preventivos de salud de la población animal del municipio.
- Brindar atención veterinaria en los diferentes sectores geográficos del municipio.
- Fomentar la tenencia responsable de mascotas.

#### Población objetivo

- Personas con mascotas registradas en el municipio.
- Personas o asociaciones civiles proteccionistas que operan en el municipio, solicitantes de apoyo para atender mascotas en situación de calle o de emergencia.
- Personas con discapacidad que soliciten asistencia para sus mascotas.

- Funcionarios con mascotas que requieran del apoyo de la Unidad Móvil Veterinaria (UMV) (por ejemplo, división K-9 de la policía).

#### Modalidad de atención

- Atención veterinaria: comprende visitas semanales de UMV a diferentes sectores del municipio, de acuerdo al cronograma establecido. Estas visitas son anunciadas con anterioridad para que las personas a cargo de mascotas conozcan sobre la presencia en la zona. Los anuncios se dan a conocer en las redes sociales. Los servicios de atención veterinaria no son gratuitos, pero los costos son solidarios; no obstante, se aplican criterios de excepción para los sectores populares, emergencias y adultos mayores. La atención a los animales en situación de calle se efectúa con el apoyo de asociaciones proteccionistas; en estos casos, una vez que los animales son atendidos, se trasladan a albergues para que no queden en situación de abandono.
- Charlas: están dedicadas a fomentar la tenencia responsable de mascotas y se celebran en colegios, asociaciones de vecinos o cualquier otro espacio desde donde se solicite.
- Inspecciones: tienen lugar en viviendas, establecimientos comerciales u otros, atendiendo denuncias de maltrato animal. Hay casos en los que se hace más de una visita para determinar si se aplicaron los correctivos necesarios.

Estas actividades se ejecutan según un cronograma anual, cuyos insumos fundamentales son las distintas demandas de los pobladores de Chacao, dando prioridad a los sectores de menores recursos y a las personas con discapacidad que soliciten atención para sus mascotas. El cronograma debe ser flexible para incorporar las emergencias u otras solicitudes no previstas.

### **Programa Promoción de Salud**

#### Objetivos

El programa busca promover una vida más saludable entre todos los habitantes del municipio. Sus objetivos son:

- Informar y orientar a las distintas comunidades del municipio acerca de la prevención de riesgos y cuidados de la salud.
- Fortalecer la participación comunitaria para la promoción de salud.

- Apoyar a los diferentes programas ejecutados por el IMCAS en el desarrollo de estrategias de captación para la atención de salud preventiva y oportuna.

#### Población objetivo

- Todos los habitantes del municipio Chacao.

#### Estrategia de promoción

La estrategia de promoción de salud que adelanta el IMCAS apunta a lograr cambios en la población chacaoense que deriven en comportamientos y entornos más saludables. En esa dirección se hace uso de los distintos recursos disponibles para la promoción de información y orientaciones:

- Formato SMS, correo electrónico, Facebook, Twitter e Instagram: utilizados para transmitir información clave sobre temas asociados a la prevención y el cuidado de la salud y para motivar comportamientos de los distintos grupos poblacionales (embarazadas, adultos, adolescentes u otros) para que controlen su salud en los servicios que brinda en IMCAS.
- Ambulatorios: charlas mensuales por ambulatorio según cronograma preestablecido. Estas charlas pueden ser sustituidas por alguna actividad especial como talleres, cine-foros u otras. Rotación periódica de información en cartelera según tema de interés asignado. Videos referentes
- Organización comunitaria: el IMCAS cuenta con trabajadores sociales capacitados para dinamizar procesos que permitan promover en la población objeto de atención y fortalecer la participación de los diversos sectores sociales para alcanzar tal fin. Cada trabajador social tiene un ámbito de acción y comités de salud a su cargo.
- Alianzas: otro recurso utilizado lo constituyen las alianzas internas con otras dependencias o instancias de la alcaldía, para trabajar en conjunto las distintas actividades orientadas a la promoción de salud. Asimismo, se establecen alianzas con instituciones de carácter privado y representantes de la sociedad civil a fin de que presten su apoyo a las actividades del programa.

Todas las actividades ejecutadas, así como los contenidos transmitidos por las vías antes mencionadas, son programados y concertados con los responsables de los distintos programas del IMCAS.

## FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL IMCAS

La oferta de servicios médico-asistenciales de Salud Chacao está adecuada a las necesidades de salud de la población, a sus características socioeconómicas y geográficas y a su perfil epidemiológico.

El IMCAS o Salud Chacao tiene a su cargo labores de atención primaria en salud, de acuerdo a las políticas sanitarias establecidas por el Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS). La red de 8 ambulatorios está distribuida estratégicamente en la jurisdicción del municipio, lo que ha permitido llevar a cabo políticas de prevención como educación para la salud, inmunizaciones, despistajes, entre otras, e implementar un sistema diagnóstico de morbilidad, mortalidad y catastro de salud, que definen las políticas de Salud Municipal.

Con sus centros y ambulatorios, y 15 programas, Salud Chacao presta servicios de atención médica de calidad a los pobladores del municipio, de acuerdo a sus necesidades y características. También se ofrece atención de emergencia a ciudadanos de otros municipios e incluso otros estados en la *Sede de Emergencias* (El Rosal). Todo esto gracias a un personal altamente calificado y comprometido con su labor, desde los médicos hasta el personal administrativo.

Al centro de emergencias se unen otros servicios importantes, uno es *el laboratorio clínico*, el cual opera desde la sede de emergencias de El Rosal y el ambulatorio de Bello Campo, representando un significativo aporte para la comunidad debido a que las pruebas o análisis se realizan a precios solidarios. El otro es una modesta pero funcional *red de ambulancias y unidades de avance* que funcionan tanto para la atención de emergencias como para asistir situaciones particulares como el traslado de personas con discapacidad o adultos mayores no autoválidos a consultas médicas en cualquier ambulatorio de la red asistencial del municipio. También está la Unidad Motorizada o *Unidad de Respuesta Inmediata (URI)* que funciona como elemento de avance a las unidades de atención de emergencias, acortando así el tiempo de respuesta en la asistencia a pacientes fuera de la sede.

El único requisito para ser atendido en cualquiera de los ambulatorios de la red municipal y su laboratorio es poseer la carta de residencia o el carnet municipal. Preferiblemente se debe acudir al ambulatorio más cercano al sector donde se reside. En todos los ambulatorios se exonera el pago de consultas y se cobran solo los servicios odontológicos, de laboratorio, intervención quirúrgica y exámenes ambulatorios, a través de pagos solidarios cuyo monto está por debajo de la media de otros servicios sanitarios similares. En el caso de los adultos

mayores, estos pagos quedan exonerados, así como las vacunas y consultas de los niños y adolescentes.

El sector de salud pública en Caracas está colapsado por causa de la escasez de insumos, equipos y personal. El municipio se ha convertido en referente en cuanto a la salud, un 41% de los casos de emergencia que se atienden proviene de otros municipios.

## RESULTADOS MÁS RELEVANTES DE LA EXPERIENCIA DEL IMCAS

- El recurso humano es el capital máspreciado con el que cuenta el sistema de salud municipal y lo hace diferente. En el caso específico de los médicos especialistas, núcleo de la institución, estos se han mantenido ofreciendo sus servicios debido al sistema de contrataciones existentes, el cual permite que ellos participen con horas de servicio, asumiendo dicha participación como una contribución social al país. De los 81 especialistas con los que cuenta la institución, el 81% trabaja bajo la figura de contratos.
- El enfoque de atención está fundamentado en programas, los cuales están orientados hacia la prestación de servicios de salud de calidad y con énfasis en la prevención. Para ello el IMCAS se basó en el perfil demográfico y epidemiológico del municipio, los lineamientos de programas del MPPS, y en las necesidades de la población.
- Cada programa tiene un protocolo de atención, desarrollado a través del Manual de Programas de Salud Chacao, que permite que cualquier nuevo ingreso de médicos generales, especialistas y personal de apoyo pueda tener una idea rápida y clara de los objetivos, población objetivo, condiciones de ingreso y resultados esperados de cada una de sus intervenciones con los pacientes o usuarios.
- Forma parte de la estructura del IMCAS la Dirección de Epidemiología y Programas, a la cual le compete coordinar los sistemas de vigilancia epidemiológica; estos sistemas proporcionan información que, una vez procesada, permite orientar las ejecuciones de los programas.
- La existencia del Sistema Digital de Historias. Para el procesamiento de la historia clínica, en el IMCAS se cuenta con un sistema digital que permite disponer de la información agregada en tiempo real.

Gracias al sistema la historia está disponible, a través de una red de datos, en todos los ambulatorios, y cualquier médico puede acceder a ella utilizando su clave personal. El sistema admite la agregación de datos correspondientes a características personales de las o los pacientes, morbilidad, tipo y número de consultas, estudios especiales, entre otros. Estos datos constituyen la fuente para la construcción de indicadores, los cuales son presentados en forma de reportes epidemiológicos, de productividad u otros.

- La creación del laboratorio del IMCAS cierra un ciclo vital de la prevención como es el de poder realizar exámenes básicos de laboratorio a bajo costo y dentro del mismo sistema municipal, que permite al paciente poder culminar el ciclo de atención. Muchas veces, en el ámbito público, las personas de escasos recursos no siguen el proceso de consultas y tratamientos por no tener el recurso necesario y al alcance de los exámenes y diagnósticos requeridos. En tal sentido, el sistema de salud de Chacao no solo ha sido pionero a escala municipal, sino exitoso en el servicio prestado. El laboratorio ha participado en un programa de evaluación de control de calidad interlaboratorios de tipo internacional llamado Unity Web, de la compañía Bio-Rad, y durante los años 2013 a 2016 recibió los certificados de participación por su excelente desempeño. Esto hizo que se renovara la licencia de uso del programa de forma gratuita hasta el 2016.
- El sistema municipal cuenta con dos áreas de atención que no son competencias propias municipales, pero hacen la diferencia con respecto a los otros municipios. La primera de estas áreas es la Sede de Emergencias de Salud Chacao (El Rosal), pionera a nivel local y que atiende mensualmente a más de 700 pacientes. La segunda es el Centro de Especialidades, donde se realizan procedimientos quirúrgicos ambulatorios en el área de ginecología, urología, pediatría, mastología, entre otras. Hasta mediados de 2016 se realizaban un promedio de ochenta cirugías mensuales, pero lamentablemente por la situación de escasez de insumos y migración de algunos especialistas, estas intervenciones han mermado; sin embargo, se continúa ofreciendo el servicio pese a las dificultades.
- La sede de emergencia permite atender con un tiempo promedio de respuesta de 15 minutos a los pacientes que acuden las 24 horas del día de todas partes del área capital. Asimismo, ofrece la posibilidad de

atender en domicilio y de manera expedita, con el apoyo de las unidades de avance, a personas en situación de emergencia y problemas de movilidad. Hay que destacar que en los últimos tres años el sistema ha sufrido una disminución de unidades (ambulancias y automóviles) por la situación país y la dificultad para la obtención de insumos y repuestos; sin embargo, existe la Unidad Motoriza URI para solventar y resolver casos de emergencia donde el paciente pueda ser trasladado en moto por un paramédico o llegar al sitio de la urgencia para atender al usuario en tiempo record.

- Dentro de las actividades más destacables de los programas de Salud Chacao se puede mencionar la de Salud Escolar en la que un pediatra y una enfermera se trasladan en una unidad móvil por las instituciones educativas del municipio para evaluar el estado de salud de los estudiantes de educación básica, a través de su talla, peso, nutrición, etc., y cómo esto afecta su rendimiento escolar. Es importante señalar que en Chacao tiene más de cincuenta centros educativos entre públicos y privados, lo que lo hace un municipio con una presencia importante de niños en edad escolar. La unidad móvil prioriza su atención en las tres escuelas municipales y las unidades educativas públicas y subsidiadas que atienden a un mayor número de niños de escasos recursos.
- La Unidad Veterinaria Móvil es otro de los planes resaltantes del sistema de salud de Chacao, pues a través de esterilizaciones, consultas de control, desparasitaciones, inmunizaciones y eutanasias permite dar una mayor cobertura a los servicios de salud y atención veterinaria necesarios para la prevención y control de la zoonosis en cada sector del municipio. La UMV se traslada por los diversos sectores del municipio dependiendo de un cronograma establecido y en función de las peticiones de la comunidad. Desde 2014 hasta la fecha, se han atendido a más de 100.000 mascotas en conjunto con asociaciones civiles aliadas que tienen como propósito la protección de los animales.

## CONSIDERACIONES FINALES

El sistema de atención primaria del IMCAS-Salud Chacao, así como sus centros de especialidades médicas y Sede de Emergencias, han sido referencia

pública a escala metropolitana y nacional fundamentalmente por varios factores que se mencionan a continuación:

- Uno de los aspectos más significativos y relevantes es el capital humano. El IMCAS, aun hoy, con la salida de un número significativo de médicos, en su mayoría ya fuera del país, continúa manteniendo a un grupo de gerentes y especialistas que se caracterizan por su vocación de servicio y mística respecto de lo que hacen y de la institución. De este equipo de profesionales, el 20% tiene entre 6 y 10 años en el Instituto y un 22% tiene más de 11 años en él. En cuanto a los gerentes de los ambulatorios y centros de salud, el 50% tiene entre 6 y 10 años en la institución y el 40% 11 años o más, en promedio, laborando para el municipio.
- Otro aspecto que distingue al IMCAS como exitoso es su cercanía a la población objetivo. Desde sus inicios se hizo una inversión en infraestructura que permitió la presencia física en los principales sectores populares del municipio, así como en las zonas de mayor población del mismo, como lo son el casco de Chacao y Los Palos Grandes, ofreciendo, entonces, una atención más inmediata a la comunidad.
- La inversión en equipos médicos es otro de los hechos que distinguen al sistema municipal, se cuenta con equipos de RX, mamógrafo (actualmente inactivo por falta de un repuesto), equipos de fisioterapia, que permiten atender la gran demanda de servicio de rehabilitación física por parte de los adultos mayores del municipio.
- Este sistema goza además del reconocimiento de otras instituciones del ámbito sanitario en Área Metropolitana de Caracas, lo que ha permitido tejer una red de respuesta a los pacientes para el traslado oportuno de los mismos en momentos de emergencia.
- Por último, y lo más importante, es que el instituto ha sabido ampliar sus servicios en función de las características demográficas y de demanda. Es así como cuenta con programas variados dirigidos a la población de mayor demanda en el municipio, los adultos mayores, con programas como el servicio de fisioterapia, el de función y cognición, el de cuidados paliativos, que responden a necesidades actuales de esta población, así como los programas dirigidos a la población estudiantil, tales como el de salud escolar y el de salud bucal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Chacao (2014). “Plan Municipal de Desarrollo 2014-2015”, <http://chacao.gob.ve/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Municipal-de-Desarrollo-2014-2017.pdf>. Alcaldía de Chacao.

Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (Cepal) (2000). “Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad – Seminario técnico”, [www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/5604/P5604.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/5604/P5604.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl).

Instituto Municipal de Cooperación y Atención a la Salud (IMCAS) (2015). “Manual de Programas de Salud Chacao”, <http://salud.chacao.gob.ve/wp-content/uploads/sites/4/2015/12/Manual-Salud-Chacao-web.pdf>. IMCAS. Alcaldía de Chacao.

Instituto Nacional de Estadística (INE). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2011*, [www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.htm](http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.htm). INE.

# Por Nuestros Niños: programa de atención a niños, niñas y adolescentes

Claudia Sánchez\*

## INTRODUCCIÓN

Una repercusión directa del debilitamiento y la desintegración de los grupos familiares es el alto índice de amenazas y vulneraciones de los derechos de la infancia y la adolescencia, situación que repercute negativamente en el desarrollo pleno de las nuevas generaciones y produce un deterioro progresivo y constante de su calidad de vida. Según datos obtenidos de diferentes informes de gestión del Consejo de Protección del Niño, Niña y del Adolescente del Municipio Chacao (2014-2015-2016), las primeras causas de atención están relacionadas con el maltrato físico o psicológico, el cual vulnera el derecho a la integridad personal de los niños, niñas y adolescentes; la violación de derechos relacionados a un nivel de vida adecuado y la vulneración de derechos relacionados con la educación.

Es por ello que uno de los objetivos fundamentales de la Dirección de Desarrollo Social de la alcaldía de Chacao es *promover propuestas sociales innovadoras que permitan generar factores de protección social, individuales y colectivos para los miembros dependientes, y a su vez, proporcionar mayores oportunidades de progreso y bienestar para los proveedores de la familia*. Es decir, la finalidad es apoyar a la familia en sus dos funciones primordiales: la de cuidado, protección e integración de sus miembros más vulnerables y la de provisión de bienes y recursos para el conjunto por parte de los miembros activos del hogar.

---

\* Gerente de Gestión Social, alcaldía de Chacao, 2014-2017.

Una de esas propuestas generadoras de factores de protección social y de apoyo a la familia en su función de cuidado es el Programa Bienestar Familiar, creado para brindar atención a los miembros más vulnerables del núcleo familiar como lo son los niños, niñas y adolescentes.

En este documento se describirá brevemente esta experiencia programática municipal que ya lleva más de trece años ejecutándose en el municipio Chacao mediante acciones o actividades de corte preventivo, recreativo, asistencial, de orientación y acompañamiento familiar.

## ANTECEDENTES

La dinámica social actual, el debilitamiento de la estructura familiar y de los valores ciudadanos, hacen necesario que el Estado defina políticas públicas y desarrolle programas de apoyo y fortalecimiento dirigido a los grupos familiares, especialmente los más necesitados, como una forma de responder a su corresponsabilidad en la protección y formación integral de los niños, niñas y adolescentes. Si bien la población de 0 a 19 años del municipio Chacao apenas representa aproximadamente el 17 % del total (12.774 niños, niñas y adolescentes) de una población predominantemente adulta (62.367)<sup>1</sup>, este sector etario no escapa de las problemáticas sociales que vulneran sus derechos.

En junio de 2002 se da inicio a la atención de los niños, niñas y adolescentes del municipio, con la creación de una primera experiencia de apoyo extraescolar a niños y niñas en edad escolar del sector popular Bucaral, ubicado en la urbanización La Castellana de Chacao, donde se atendían diariamente, durante hora y media, en su tiempo libre, a menores de edad con riesgo de deserción escolar, dándoles apoyo y orientación para la ejecución de sus tareas escolares.

A partir del año 2004, el experimento programático llamado “Por Nuestros Niños”, dirigido a apoyar y fortalecer a los grupos familiares de los sectores populares del municipio, fue evaluado positivamente, dando como resultado su reforzamiento y convirtiéndose oficialmente en el Programa Social “Por Nuestros Niños”, coordinado desde la Dirección de Desarrollo Social de la alcaldía de Chacao.

Desde sus inicios Por Nuestros Niños, ahora “Bienestar Familiar”, se propuso incorporar la participación de la comunidad como un elemento

---

<sup>1</sup> Proyecciones de población 2000-2050 (INE, 2011).

fundamental en la ejecución del mismo. Gracias al trabajo con las comunidades, efectuado en las reuniones realizadas regularmente y en donde se definía la agenda comunitaria a desarrollar, surgió la necesidad de diseñar y ejecutar acciones puntuales de protección a la infancia.

Hasta el presente se ha logrado la expansión del programa y sus componentes en seis de los sectores populares que existen en el municipio Chacao y una de sus urbanizaciones más pobladas (San José de La Floresta, Bucaral, Pedregal, Pajaritos, La Cruz, Bello Campo y casco de Chacao), contando con el apoyo de la comunidad organizada en asociaciones civiles sin fines de lucro comprometidas con la atención integral de los niños, niñas y adolescentes de sus sectores.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

### **Objetivo general**

Brindar a las familias del municipio Chacao, y en especial a aquellas en condiciones de vulnerabilidad social, acciones que lleven al desarrollo pleno de las potencialidades de sus miembros y a la protección de sus integrantes dependientes, primordialmente niños, niñas y adolescentes, para lograr un entorno familiar saludable y de progreso.

### **Objetivos específicos**

- Brindar apoyo a las familias del municipio, mediante la aplicación de estrategias de apoyo extraescolar para los niños, niñas y adolescentes, que les permita el desarrollo pleno de sus potencialidades como individuos.
- Contribuir al bienestar físico y mental de las familias de Chacao, mediante el fortalecimiento y creación de espacios para su recreación y esparcimiento.
- Ofrecer a las familias el apoyo y los servicios necesarios para la prevención y atención oportuna de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo psicosocial.
- Facilitar a las familias las herramientas de formación e información para el cumplimiento pleno de la protección especial de sus hijos.

- Implementar estrategias de participación y corresponsabilidad que faciliten a la familia su incorporación a los programas de atención que ofrece el municipio, para el mejoramiento de la calidad de vida de sus hijos.

## COMPONENTES DEL PROGRAMA

### **Componente Apoyo Extraescolar**

*Para niños y niñas de 6 a 12 años*

Atención del tiempo libre que deja el medio turno escolar para reforzar, por medio de la ejecución de tareas dirigidas, el aprendizaje, especialmente de niños, niñas y adolescentes que muestren problemas de rendimiento estudiantil o retraso escolar. Esta parte del componente se desarrolla con apoyo de la comunidad organizada en su gestión, a través de asociaciones civiles, en espacios físicos comunitarios ubicados en los sectores populares del municipio, los cuales están debidamente acondicionados y dotados con materiales didácticos.

A través de las tareas dirigidas, los beneficiarios tienen acceso a juegos didácticos para sus momentos de esparcimiento y talleres de formación en áreas atractivas para los adolescentes, pero complementados con la enseñanza de competencias personales y habilidades para la vida.

*Formación integral para adolescentes*

En el marco del componente de apoyo extraescolar se desarrollan estrategias para el abordaje inmediato de adolescentes de los sectores populares y urbanizaciones del municipio Chacao, en edades entre 13 y 17 años, que se encuentran en situación de riesgo social, es decir, que presentan las siguientes características:

- Desocupados. Adolescentes sin ocupación formal o informal y sin estudio.
- Estudiando y haciendo un uso inadecuado de su tiempo libre o de ocio. Adolescentes que normalmente salen de los colegios y permanecen en plazas y parques durante un tiempo prolongado (horas), con

amigos y compañeros de clase o con jóvenes del sexo opuesto, ajenos a su casa de estudio e incluso con adultos o adultos mayores.

- Adolescentes que, aun siendo estudiantes, se encuentran en situación de vulnerabilidad en sus hogares porque pertenecen a un grupo familiar disfuncional.

Una de estas estrategias de abordaje es la creación de Formación, Estilo y Modelaje (FEM), proyecto piloto para trabajar con adolescentes femeninas, que gracias a la aceptación que tuvo en la comunidad, se transformó en parte de la programación permanente de Bienestar Familiar. FEM propone, a través de la formación y de actividades de pasarela y belleza, la prevención del riesgo social en que se encuentran las jóvenes en el municipio.

El componente apoyo extraescolar, a través de sus modalidades de atención, proporciona la ventaja de generar contacto directo y permanente con los padres y representantes de los beneficiarios, lo que permite detectar dificultades familiares o individuales que puedan presentar los niños, niñas y adolescentes del programa y así ser atendidos oportunamente.

### **Componente Fortalecimiento Familiar**

Fundamentado en la educación, apoyo y orientación de padres y representantes para proveerlos de herramientas psicológicas y comunicacionales que les faciliten la resolución de crisis y conflictos que se presentan entre los miembros del grupo familiar por causas propias de la convivencia o producto de agentes externos.

### **Componente Recreación Familiar**

Con este componente se busca promover la incorporación de la población infantil junto con sus familiares a las actividades recreativas del municipio, atendiendo a los intereses y al bienestar social de la comunidad en general.

El uso adecuado del tiempo libre infantil es fundamental en el proceso de formación de los niños y niñas ya que es la base de su comportamiento y adaptabilidad social, fomentando en ellos valores y normas que les permiten concientizarse de su rol social y ser partícipes en el desarrollo positivo de la

comunidad a la que pertenecen. Es por ello que la principal actividad de este componente es la organización del Plan Vacacional Comunitario, como estrategia para la construcción de espacios de distracción y diversión durante el tiempo de ocio escolar de la población infantil. El plan vacacional se ha convertido en una de las actividades fundamentales que realiza anualmente la Dirección de Desarrollo Social durante la temporada vacacional, donde se apoya a los grupos familiares de los diferentes sectores populares y algunas urbanizaciones del municipio, garantizándoles el uso adecuado del tiempo libre de sus hijos.

## FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

### **Apoyo extraescolar**

Este programa base se desarrolla de la siguiente manera:

*Diagnóstico comunitario.* En primer lugar se realiza un diagnóstico de la demanda del servicio por parte de la comunidad, esto puede ser por iniciativa gubernamental o por solicitud de la propia comunidad al conocer de la propuesta. En esta fase, el equipo promotor levanta un censo del número de familias susceptibles de ser beneficiarias del programa, y una vez determinada la necesidad se convoca a una reunión en la que se presentan las condiciones para la instalación del programa. Existen dos factores determinantes, uno que las familias estén de acuerdo con las condiciones que se les establecen, y segundo, que se organicen en una asociación civil que maneje la propia ejecución del programa.

*Apoyo para la organización de la asociación civil.* Una vez que se identifica a los padres o líderes comunitarios más motivados e interesados en el proyecto, se ofrece una asesoría legal gratuita para la constitución legal de la figura jurídica establecida. Asimismo, se les da una inducción sobre aspectos financieros y de rendición de cuentas, para una relación transparente entre ellos y la entidad gubernamental. En todos los casos, los nombres de las asociaciones fueron elegidos de manera consensual con los niños pertenecientes a la primera cohorte del programa, lo que le da un sentido de pertenencia importante.

*Ubicación y adecuación del espacio comunitario.* Se utilizan espacios habilitados en la comunidad para que facilitadoras pertenecientes a la misma proporcionen apoyo y orientación a los niños y niñas en la ejecución de sus

deberes escolares. El funcionamiento de estos espacios es gestionado en cooperación con las asociaciones civiles comunitarias que hacen vida en los sectores populares del municipio.

*Capacitación de los facilitadores comunitarios.* Las facilitadoras de tareas dirigidas reciben formación y capacitación permanente, donde se promueve la educación en valores utilizando técnicas de dinámicas de grupo, dramatizaciones y discusiones sobre dilemas éticos con los niños y niñas que pueden presentarse en los espacios comunitarios en los que se los atiende, así como también sesiones prácticas orientadas por los equipos técnicos que dictan los talleres. Los fundamentos básicos sobre prevención en salud, prevención de accidentes domésticos, elementos básicos sobre el desarrollo infantil y técnicas de recreación son partes importantes del temario impartido.

*Apoyo de voluntariado para el reforzamiento pedagógico y desarrollo de estrategias lúdicas.* Además de las facilitadoras, se cuenta con el apoyo de jóvenes estudiantes universitarios quienes cumplen sus horas de servicio comunitario, exigidas por la ley, en cualquiera de los centros de tareas dirigidas localizados en el municipio. Estos colaboran con el reforzamiento de conocimientos, asistencia en la elaboración de tareas escolares, actividades lúdicas y recreativas, mantenimiento del orden y la limpieza del lugar, entre otras actividades.

*Alianza con el sector privado para el desarrollo de actividades socio-recreativas.* El reforzamiento escolar contiene estrategias lúdicas que buscan, a través del juego, de actividades culturales, deportivas, gastronómicas, de manualidades, entre otras, que el niño pueda fortalecer los aspectos académicos, pero también el desarrollo de habilidades sociales y personales que refuercen valores sociales positivos. En este sentido, la coordinación del programa busca el apoyo del sector privado y su responsabilidad social empresarial, para dirigir recursos y esfuerzos hacia ofertar propuestas innovadoras, de atractivo y actualidad, a los niños y adolescentes. Estas alianzas le dan al programa un matiz más dinámico, más allá de dar reforzamiento escolar a través de las tareas dirigidas, y a un bajo costo. Es así como organizaciones como la Bigott y Nestlé, ONG como Luz y Vida y personas de la comunidad con interés social apoyan y le dan mayor valor a la iniciativa.

*Protección de los niños y niñas.* Este programa es un excelente espacio para la detección de vulneración de derechos fundamentales como, por ejemplo: problemas intrafamiliares que pueden llevar al maltrato, problemas de aprendizaje

que puedan estar generando exclusión y algunos casos de *bullying* en la escuela, problemas de desnutrición o bajo peso y talla visible. La mayoría de estos casos pone en alerta a la propia comunidad organizada, la que luego transmite su inquietud a la coordinación del Programa, para que esta tome acciones oportunas y preventivas, como incorporar a los padres a charlas o escuela para padres, y en caso de que las situaciones se mantengan o se agudicen, involucrar a los órganos de protección del niño, niña y adolescente del municipio. Las asociaciones terminan convirtiéndose en una red primaria de protección que se apoya en el ente gubernamental para buscar una solución, en la mayoría de los casos de mutuo acuerdo, y de no poder llegar a ello, de atención inmediata para la restitución del derecho vulnerado o amenazado.

*Supervisión y rendición de cuentas.* Cada centro es supervisado semanalmente por la coordinación del Programa Bienestar Familiar y su equipo de promotores sociales, y asimismo anualmente se solicita a cada asociación civil la presentación de sus cuentas físicas y financieras, tanto a la comunidad beneficiaria directa, constituida por los padres y representantes de los niños beneficiarios, como a la alcaldía, como principal otorgador de recursos al desarrollo del mismo. Actualmente funcionan cinco centros ubicados en: casco de Chacao, Bello Campo-La Cruz, Bucaral, Pedregal y San José de La Floresta, respectivamente. Cada uno es atendido por una o dos facilitadoras comunitarias más los estudiantes asignados.

*Requisitos para el ingreso:* el único requisito para ingresar a las tareas dirigidas es que el beneficiario y su familia residan en el municipio, que se encuentre escolarizado y, de tener alguna dificultad de aprendizaje, debe llevar un informe o diagnóstico realizado por un especialista.

*Horario:* el programa utiliza el turno alternativo a la escuela, en algunos casos tiene doble turno, pues las escuelas cercanas también lo tienen. El horario por lo general es de 8:00 a.m. a 11:00 a.m. y de 2:00 p.m. a 5:00 p.m.

*Caso especial: apoyo extraescolar para adolescentes*

*Diagnóstico comunitario.* En primer lugar se realiza un diagnóstico del número de adolescentes de la comunidad que no tienen actividades extraescolares, que de acuerdo a los líderes de la comunidad o sus propios padres ocupan gran parte de su tiempo en la calle, que presentan problemas conductuales asociados a la figura de autoridad, que no tienen buen rendimiento académico y que en

algunos casos han sufrido algún proceso emocional importante intrafamiliar que las haya afectado. Una vez se realiza el censo, se determina si se realiza o no la primera convocatoria para las jóvenes.

*Convocatoria para la presentación del Programa.* La Dirección de Bienestar Familiar realiza una primera sesión donde presenta al equipo del programa, el objetivo y las reglas que deben ser cumplidas para permanecer y llegar a recibir el certificado. En algunos casos, principalmente en las primeras cohortes, se les pide que den su *feedback* sobre los módulos y cualquier sugerencia de incorporación.

*Convocatoria con los padres y representantes.* Uno de los requisitos del programa es la asistencia de los padres al módulo introductorio y presentación del programa, donde se les informa sobre el objetivo del mismo, sus estrategias y la exigencia de su participación en módulos vitales para el desarrollo del programa. Se deja claro que si no es posible su participación o la de alguno de sus familiares, la adolescente no puede asistir. Con esta acción se busca generar una diada padre-facilitador que refuerce las conductas positivas, y que en caso de identificar las negativas o de riesgos, se pueda generar un diálogo, con respuestas coherentes y alineadas entre ambos: su hogar y el programa.

*Combinación de módulos de belleza y modelaje con aquellos dirigidos a reforzar la autoimagen, la autoestima y las prácticas sociales positivas*

Con la formación dirigida a la población juvenil se busca proporcionar espacios y actividades para fomentar actitudes preventivas y aumentar su capacidad para adquirir herramientas motivacionales, intelectuales y del quehacer diario que les permitan un desarrollo pleno y de oportunidades.

Desde Bienestar Familiar surge la iniciativa llamada FEM para atender a jóvenes adolescentes, de sexo femenino, en condiciones de riesgo social, usando como herramienta de enganche el tema de la belleza y el modelaje. FEM contempla la formación y capacitación de las adolescentes, mediante cursos y talleres estructurados en módulos, que implique la adquisición de conocimientos en las áreas de imagen y cuidado personal, protocolo y modelaje. Estos módulos van acompañados de talleres referidos al crecimiento personal como lo son:

- Promoción de la autoestima
- Proyecto de vida
- Embarazo adolescente
- Enfermedades de transmisión sexual
- Explotación sexual

- Maltrato a la mujer
- Los excesos en la belleza

Además se ofrecen otros módulos tales como: oratoria, organización de eventos y orientación vocacional relacionada a la actividad (carreras afines). Esta formación tiene una duración de veinte semanas, e involucra la participación de especialistas en cada área seleccionada, conversatorios e intercambios con personajes del medio del modelaje y el protocolo. Las características del proceso de capacitación son las siguientes:

- La formación es teórica-práctica.
- Se implementan estrategias relacionadas con el tema del fortalecimiento familiar, mediante actividades que la adolescente pueda compartir con su madre o abuela u otro adulto significativo del sexo femenino.
- Se contempla una actividad práctica de pasantía.
- Se otorga certificado de aprobación a cada participante que haya asistido y cumplido con las exigencias del programa de capacitación. El certificado se entrega a las participantes que cumplieron con un 75% de asistencia.

Es importante resaltar que la continuidad de la beneficiaria en FEM dependerá de su participación en los módulos de crecimiento personal (autoestima, proyecto de vida, sexualidad preventiva, etc.). La formación no es para egresar modelos de pasarela o expertas en eventos y protocolo, el tema de la belleza es un estímulo para atraer a las chicas, pero el fin último es fortalecer las potencialidades de las adolescentes y su grupo familiar con estrategias que promuevan y mejoren las relaciones familiares, el fomento de los valores, la valoración de la adolescente como mujer, el respeto de sí mismas y la prevención contra riesgos psicosociales que se encuentren en sus comunidades.

Una vez terminado el ciclo formativo de FEM, las egresadas entrarán en otra etapa llamada FEM Seguimiento, concebida para no perder el contacto con las adolescentes y ayudarlas a mantener los cambios conductuales positivos adquiridos durante los seis meses de preparación.

#### *Alianzas con el sector privado y apoyo psicológico*

Este programa contactó a personas e instituciones que quisieran apoyar en áreas de maquillaje, pedicure y manicure, peluquería, modelaje, protocolo entre otras. A cada una de estas personas e instituciones se les explicó el objetivo final del programa y la importancia de que en cada actividad realizada, asociada

al mundo de la belleza, se les recalcaran valores positivos a las adolescentes. Por otra parte, se encontró a una organización civil no gubernamental con experiencia y experticia en el tema de habilidades sociales para las jóvenes y en cómo unir lo dado en práctica con las actividades posteriores de reflexión con las participantes. Hubo una excelente sinergia que ha hecho exitoso el proyecto, y con un enganche muy importante en las comunidades juveniles del municipio.

#### *Identificación y atención a adolescentes en riesgo social*

A través de charlas con una psicóloga el programa evalúa a las chicas en cada una de las sesiones, lo que, junto con las reuniones con los padres, permite identificar a aquellas que deben tener un tratamiento individual con el servicio de psicología incluido en el convenio con la ONG.

*Requisitos para el ingreso.* Los requisitos para ingresar a FEM son: ser residente del municipio, tener de 13 a 17 años de edad, estar incluida en el sistema educativo, y aunque no es limitante para participar, la adolescente debe presentar bajo rendimiento académico o problemas de conducta. Para el ingreso y permanencia de la adolescente es indispensable que los padres se comprometan a involucrarse en todo el proceso de formación de su representada, participando en cada una de las actividades a las que sean invitados.

### **Fortalecimiento familiar**

Este componente, dirigido a la educación, apoyo y orientación familiar, funciona con el apoyo de organizaciones aliadas y otras dependencias de la alcaldía que facilitan sus especialistas para prestar, conjuntamente con el equipo de Bienestar Familiar, una serie de servicios.

*Reuniones de reconocimiento.* En este componente son fundamentales las reuniones diagnósticas para conocer de forma general a los padres y representantes de los beneficiarios de Bienestar Familiar. Las reuniones se realizan con determinada frecuencia en los sectores donde se ejecutan actividades del programa, generalmente cuando se tiene un número significativo de nuevos ingresos.

*Escuela para padres.* Luego de las reuniones se organizan talleres de dos horas máximo, organizados en módulos de crecimiento personal y familiar, para los padres interesados. En estos talleres se utilizan técnicas de laboratorio vivencial, dinámicas de grupo, dramatizaciones. En estas actividades el equipo

de Bienestar familiar aprovecha la oportunidad de ofrecer los *servicios adicionales* con apoyo externo como:

- Detección y remisión de casos a evaluación psicológica y nutricional.
- Intervención familiar mediante terapias de familia.
- Remisión a asesoría legal: Justicia Municipal, Consejos de Protección.
- Convivencias padres e hijos.
- Reuniones continuas generales o individuales con padres y representantes.

*Reuniones de coordinación.* La coordinación del programa organiza reuniones con los facilitadores para conversar sobre el funcionamiento del programa y acerca de los niños y niñas atendidos, principalmente sobre aquellos casos que están presentando alguna dificultad, sea de aprendizaje o de comportamiento. En primera instancia los padres y representantes son citados por la facilitadora acompañada por un promotor de Bienestar Social, y luego son remitidos a la coordinación del programa.

*Reuniones personalizadas:* En estas reuniones individuales la coordinadora del programa conversa con los padres del beneficiario que está presentando dificultades y, dependiendo de las características del caso, ofrece los servicios adicionales del programa y delega a un promotor social el seguimiento del mismo. Las reuniones también pueden ser pautadas por padres interesados que estén buscando algún tipo de orientación o asesoría externa.

*Requisitos para el ingreso:* los beneficiarios de este componente son las familias de los niños, niñas y adolescentes que están involucrados en cualquiera de las actividades o servicios que presta el programa.

## **Recreación familiar**

Este componente está dividido en dos: uno que desarrolla actividades puntuales de recreación variadas para los niños y sus familias, y el tradicional plan vacacional dirigido a los niños de las comunidades de Chacao de 6 a 12 años de edad.

### *Actividades comunitarias de esparcimiento y encuentro familiar*

Para contribuir al bienestar físico y mental de las familias de Chacao, mediante el fortalecimiento y creación de espacios para su recreación y

esparcimiento, Bienestar Familiar ofrece a la comunidad las siguientes actividades:

- “Salud y Bienestar”: organización de bailoterapias, caminatas, yoga y otras actividades físicas grupales para los sectores populares y urbanizaciones.
- Celebración del Día del Niño.
- Cine “Bienestar en las comunidades”.
- Actividades culturales en las comunidades.
- Intercambios deportivos.

Generalmente estas actividades se realizan en conjunto con otros programas de la Dirección de Desarrollo Social e incluso otras dependencias de la alcaldía como la Dirección de Deportes y la Dirección de Protocolo. Se establece un cronograma flexible para discutirlo con todos los involucrados en la organización y ejecución de las actividades y se distribuyen los eventos por sectores. Este cronograma se fundamenta en las demandas de la comunidad, las cuales son manifestadas durante la ejecución de cualquiera de los censos organizados por la Dirección de Desarrollo Social, en los cuales siempre hay preguntas destinadas a generar propuestas vecinales. El cumplimiento del cronograma depende de la coordinación entre las dependencias involucradas, la distribución de responsabilidades y la disponibilidad de recursos.

#### *El plan vacacional*

El Plan Vacacional Comunitario para la atención de los niños y niñas entre seis y doce años es una actividad emblemática de Bienestar Familiar, ampliamente reconocida y valorada en el municipio, sobre todo por sus sectores populares.

#### *El plan vacacional como estrategia de fomentar valores*

Cada año se define una temática sobre la cual se fundamentarán las actividades, y la misma debe tener como propósito el fomento de conductas positivas, valores sociales, reforzamiento de las relaciones entre padres e hijos, etc. Por lo tanto, el plan no es una simple estrategia para canalizar el tiempo de ocio en el periodo vacacional, sino también para fomentar y reforzar lo que durante el año se desarrolló en el marco del programa Bienestar Familiar y sus componentes, dirigidos a los niños y niñas, que en su mayoría participan en el plan vacacional. Los adolescentes, en muchos casos mayores de 16 años, que fueron participantes del plan y son autorizados por sus padres, pueden involucrarse

como facilitadores o guías, lo que les permitirá poner en práctica lo aprendido durante esos años de “campista” y servir de ejemplo a los más pequeños.

El plan vacacional se ejecuta para usar el tiempo libre de una manera más provechosa para el niño o niña, más allá de lo recreativo. La aspiración es lograr que el beneficiario desarrolle habilidades y competencias personales por medio de actividades variadas, con contenidos acordes con su edad.

### *Capacitación de los facilitadores juveniles del plan*

Además de favorecer a los niños, niñas y sus representantes, esta macroactividad beneficia a jóvenes entre 18 y 22 años de edad, ofreciéndoles la oportunidad de participar como guías del plan vacacional.

Esta participación juvenil involucra un proceso de formación en recreación que se da con el apoyo de profesionales en el área, egresados del Instituto Pedagógico de Caracas. Al culminar dicho proceso, se les otorga a los jóvenes un certificado que les servirá de acreditación para trabajar en cualquier otro plan vacacional. Una vez seleccionados los mejores participantes, estos pasan a ser oficialmente guías del plan, y por ello reciben un incentivo monetario equivalente a un mes de trabajo más una bonificación para gastos de alimentación y transporte.

### *Actividades del plan*

En el Plan Vacacional Comunitario se ofrecen a los niños y niñas tres tipos de actividades:

- Deportivas y predeportivas, realizadas con el apoyo de la Dirección de Deportes y que buscan identificar en el niño habilidades propias de su edad e intereses, que luego pueda canalizar con su participación en alguna de las escuelas deportivas municipales.
- Promoción de habilidades sociales y culturales que se vinculan a las artes, la cultura y los oficios, tales como gastronomía, manualidades, pintura, teatro, lecturas dramatizadas, cuenta cuentos, etc., entre otras, que buscan promover la sociabilidad y confianza de la población que participa.
- Recreativas y lúdicas, fundamentadas en su mayoría en juegos que fomentan la integración, la reflexión grupal e individual, la expresión de sentimientos y emociones y la canalización de las mismas frente a otros.

*Un plan a la medida.* Los planes vacacionales han pasado por épocas de auge económico en las que los paseos han sido más recurrentes, y también se han realizado planes con un escenario presupuestario deficitario, donde la Dirección se ha visto obligada a realizar actividades únicamente en el espacio o centro deportivo de la alcaldía asignado para tal fin. En fin, lo importante es que lo atractivo de la oferta no radica en el número de paseos ofrecidos, sino en la variedad de las actividades, la calidad de los facilitadores y su mística al trabajar y la creatividad que se tenga para sortear los obstáculos.

*Feedback de los planes.* Es costumbre, al finalizar cada plan vacacional, solicitar opinión a los niños participantes, a los padres y a los propios facilitadores sobre las áreas de mejora y los aciertos encontrados, las actividades más valoradas por los niños y niñas, las que menos gustaron, y sus razones. Esto permite que el plan esté en permanente cambio y búsqueda de prácticas de mayor acogida entre los usuarios, pero que cumplan con el propósito fundamental, que es reforzar, a través del juego, valores sociales positivos.

*Requisitos para el ingreso.* Los requisitos para participar son: residir en el municipio, preferiblemente en algún sector popular, partida de nacimiento o cédula de identidad (a partir de 9 años) del niño o niña, cédula de identidad de los representantes, constancia de niño sano otorgada por un pediatra y autorización firmada donde aprueba la participación del beneficiario en todas las actividades del plan, incluyendo salidas fuera del municipio.

## CAPITAL SOCIAL DE APOYO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

Bienestar Familiar es un programa de atención no convencional de la alcaldía de Chacao, apoyado por asociaciones civiles que hacen vida dentro de las comunidades. Estas asociaciones se encargan de apoyar la ejecución del programa en los sectores de Chacao, Pedregal, Bucaral, Bello Campo, La Cruz y San José de La Floresta, velando por el óptimo desarrollo de las actividades, particularmente las del componente Apoyo Extraescolar, invirtiendo los recursos, transferidos por la alcaldía, en el mantenimiento de las sedes donde funcionan las aulas de tareas dirigidas, cancelando a tiempo el aporte económico mensual otorgado a las facilitadoras que trabajan con los beneficiarios y llevando a

cabo actividades extracurriculares que garantizan una atención integral, como deportes, formación, recreación, teatro, música, plan vacacional, entre otras.

En materia presupuestaria, desde el año 2014 hasta el 2016 se han transferido aproximadamente ochenta y un millones trescientos ochenta y cuatro mil trescientos dieciocho bolívares (81.384.318 Bs.) a las distintas asociaciones civiles comunitarias que hacen vida dentro de los sectores populares del municipio y a organizaciones no gubernamentales (ONG) aliadas al programa. Lo más importante de este último dato es que estos recursos han sido transferidos directamente a las propias asociaciones civiles y ONG, las cuales son las responsables de administrarlos y rendir cuentas, más que al ente municipal, a la propia comunidad en donde se desarrollan las actividades. Esto evidencia que, más allá de lo que pueda invertirse dentro de los programas, resulta importante el valor agregado que genera esa inversión social, como es en este caso la conformación de una red de asociaciones comunitarias vinculadas a la atención de la población infantil del municipio.

**Asociaciones civiles comunitarias y organizaciones aliadas de Bienestar Familiar**

Asociación civil	Áreas atendidas
A.C. Comunidad en Crecimiento	Tareas dirigidas, natación, recreación en aula y teatro / El Pedregal
A.C. Vías hacia el Desarrollo	Tareas dirigidas, natación, recreación en aula y teatro / Bello Campo
A.C. Por Nuestros Niños, Niñas y Adolescentes de La Cruz	Tareas dirigidas, natación, recreación en aula y teatro / La Cruz
A.C. Mi Escuelita	Tareas dirigidas, natación, teatro, talleres de arcilla, talleres de pintura y recreación en aula / San José de La Floresta
A.C. Sembrando Futuro	Tareas dirigidas, natación, talleres de lectura, recreación en aula y Teatro / casco de Chacao
A.C. Niños Soñadores de Bucaral	Centro de cuidado diario, tareas dirigidas, recreación en aula / Bucaral
Fundación Virgen del Carmen	Centro de cuidado diario, tareas dirigidas, recreación en aula / Pajaritos
A.C. Actívate	Formación, Estilo y Moda (FEM)
Fundación Maclus (ONG)	Orientación psicológica
CECANAF (ONG)	Escuela para padres
A.C. Grandes Mini Chef	Cocina y pastelería para niños

Fuente: Alianzas actuales 2017. Coordinación de Bienestar Familiar (2017). Elaboración propia.

Actualmente se conoce de pocas experiencias programáticas como estas donde la cooperación existente entre la sociedad civil organizada y un ente público de la administración local hace posible que niños, niñas y adolescentes con riesgo de deserción escolar, o simplemente con necesidad de complementar sus actividades rutinarias y utilizar de forma provechosa el tiempo libre, sean apoyados y orientados en la ejecución de sus tareas escolares y disfruten de actividades para su desarrollo integral y entretenimiento de manera gratuita.

## RESULTADOS RELEVANTES

- Los logros alcanzados por el programa están muy ligados al fomento del asociacionismo como mecanismo que impulsa la participación de las comunidades en la gestión de los servicios sociales.  
En ese sentido se ha logrado conformar nueve asociaciones civiles que hacen vida en seis sectores populares y una de las urbanizaciones más pobladas e importantes como lo es el “casco de Chacao”, todas ellas surgidas con el apoyo de la Coordinación del Programa, pero sobre todo por esfuerzo de sus propios miembros.  
Todas estas organizaciones sin fines de lucro que actúan como aliadas comunitarias contribuyen en la ejecución de este programa social atendiendo un sector popular o urbanización diferente, de los cuales provienen la mayoría de sus miembros.  
Con los recursos que les transfiere la alcaldía, estas asociaciones garantizan el desarrollo de cada una de las actividades del programa relacionadas con apoyo extraescolar, orientación familiar, deporte-recreación-cultura y plan vacacional.
- Actualmente Bienestar Familiar está brindando atención a más de 400 niños, niñas y adolescentes entre todos sus componentes. Asimismo, está generando cerca de 30 fuentes de ingreso a personas de las propias comunidades bajo las figuras de facilitadores de tareas dirigidas y reforzamiento escolar y personal de limpieza.
- El programa se caracteriza por estar en permanente actualización y formación, no solo de su personal técnico y profesional, también involucra a los facilitadores y madres cuidadoras. Estas personas se incorporan a la realización de talleres durante todo el año.

- El programa fue pionero al poner en funcionamiento el primer espacio de usos múltiples ubicado en un sector popular, específicamente Bucaral, el cual cuenta con un área dedicada al cuidado diario de niños entre 1 y 4 años de edad y un salón de tareas dirigidas para niños y niñas entre 6 y 12 años.
- Por primera vez en el municipio se aplica una estrategia dirigida al abordaje inmediato de las adolescentes en situación de riesgo social, con edades entre 13 y 17 años, de los sectores populares y urbanizaciones del municipio. Al finalizar el proceso de Formación, Estilo y Modelaje (FEM), más de 60 participantes fueron evaluadas por un equipo de profesionales de la organización aliada Fundación Maclau, quienes identificaron cambios significativos en la conducta de las jóvenes. Entre los cambios más resaltantes están: la disminución de casos de disfuncionalidad familiar, del 70% al 35%; la mejora en el desarrollo de destrezas sociales, 35% de las jóvenes tenían ausencia de destrezas sociales, reduciéndose este indicador al 10% al finalizar el curso; disminución de la autopercepción personal negativa del 45% al 10%; no se presentaron casos significativos de bajo rendimiento académico y se redujeron considerablemente los casos que presentaron dificultades de adaptación general o socioemocional al iniciar FEM, es decir, de 60% al 5%.
- Desarrollo Social, a través de Bienestar Familiar, lleva 15 años consecutivos brindándole a los niños y niñas del municipio, durante las vacaciones escolares, un espacio para el aprendizaje y afianzamiento de valores a partir de actividades recreativas y educativas.

## CONSIDERACIONES FINALES

Bienestar Familiar es un programa social que puede replicarse en cualquier municipio, parroquia o sector; mientras más localizada o focalizada sea la acción, más efectivos serán los resultados. Solo se debe contar con la participación activa de las comunidades organizadas y con voluntad política para fomentar el asociacionismo, transferir recursos económicos, promover la contraloría social, no descuidar el monitoreo y evaluación de los programas y proyectos emprendidos y exigir la rendición de cuentas de los aportes

económicos otorgados a organizaciones no gubernamentales para garantizar la transparencia y buen uso de los recursos.

Sin embargo, para un mejor funcionamiento de un programa social de tales características es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Brindar herramientas técnicas y prácticas que permitan a las asociaciones civiles que despliegan parte del programa fortalecer su desempeño institucional y financiero. Las asociaciones deben ser capaces de generar ingresos propios para no ser completamente dependientes de los recursos otorgados por el ente municipal y así ampliar sus servicios para que lleguen al mayor número de personas posibles.
- Mantener mecanismos de auditoría social que permitan el fortalecimiento de lazos de confianza entre la comunidad y la asociación civil comunitaria.
- Evaluar la adecuación o habilitación de nuevos espacios administrados por la dupla gobierno local-sociedad civil organizada, específicamente con el propósito de brindar un mejor servicio en el área de apoyo extraescolar, el cual a nivel privado se hace cada vez más costoso y poco accesible para la comunidad.
- Promover la conformación formal de una red social de atención a la niñez, integrada por todas las asociaciones civiles comunitarias y ONG que trabajan en favor de la niñez y la adolescencia en el municipio. Esto con el propósito de constituir un tejido social sólido y vigoroso que haga de este sector un actor influyente en la toma de decisiones y en la asignación de recursos por parte de cualquier ente, sea público o privado.
- Insistir en el establecimiento de vínculos con sectores privados para involucrarlos como potenciales patrocinantes de los espacios comunitarios dedicados a la atención de los niños, niñas y adolescentes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Chacao (2014). “Plan Municipal de Desarrollo 2014-2015”, <http://chacao.gob.ve/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Municipal-de-Desarrollo-2014-2017.pdf>. Alcaldía de Chacao.

Dirección de Desarrollo Social (2004). “Programa Por nuestros Niños, Versión preliminar”. Archivos digitales de la Dirección de Desarrollo Social. Alcaldía de Chacao.

Dirección de Desarrollo Social, (2008). “Política de infancia y protección a la familia del municipio Chacao”. Archivos digitales de la Dirección de Desarrollo Social. Alcaldía de Chacao

Instituto Nacional de Estadística (INE). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2011*, [www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.htm](http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.htm). INE.

# Telemedicina Sucre, municipio Sucre, estado Miranda

Rodmar Rodríguez\*

## INTRODUCCIÓN

El municipio autónomo Sucre del estado Miranda cuenta con un sistema de salud agrupado en una red de ambulatorios distribuidos a lo largo y ancho del municipio, los cuales funcionan en horario diurno. Para las comunidades, la red tiene la debilidad de que en su mayoría los ambulatorios están ubicados en las barriadas petareñas, quedando las zonas urbanas con limitaciones en cuanto a la presencia de ambulatorios cercanos.

Con el propósito de elaborar un proyecto de salud novedoso, juntando los elementos antes mencionados, y con la visión innovadora de gestión del alcalde Carlos Ocariz, surge la idea de incorporar el *servicio de telemedicina* como parte de las actividades a ofrecer por la Dirección de Salud, para complementar el sistema de atención de salud municipal.

Telemedicina es la prestación de servicios médicos a distancia. Para su implementación se emplean tecnologías de la información y las comunicaciones. Puede ser tan simple como dos profesionales de la salud discutiendo un caso por teléfono, y llegar hasta la utilización de avanzada tecnología en comunicaciones e informática para realizar consultas, diagnósticos o cirugías a distancia y en tiempo real. Y como servicio puede beneficiar a todos los usuarios de un sistema sanitario, pero sobre todo a las personas mayores y los pacientes crónicos.

Es un servicio de atención médica a través de videollamadas que tiene las ventajas de poder ser utilizado por cualquier paciente, en cualquier lugar donde

---

\* Directora de Salud, alcaldía del municipio Sucre, 2017.

exista la necesidad, en un horario extendido, con alta capacidad resolutive y con acceso al expediente virtual.

La telemedicina puede ser utilizada tanto para realizar diagnóstico y tratamiento, como para educación médica. Es un recurso tecnológico que posibilita la optimización de los servicios de atención en salud, ahorrando tiempo y dinero y facilitando a zonas distantes el acceso a la atención de especialistas.

Aunque el concepto de telemedicina puede parecer muy reciente y relacionado con la globalización de las comunicaciones y la ubicuidad de internet, existen antecedentes de diagnósticos a distancia casi desde la invención del teléfono. Por ejemplo, en la década de los 60 se logró transmitir electrocardiogramas desde barcos. Hoy en día se cuenta con equipamiento y experiencias satisfactorias de diagnóstico remoto en prácticamente todas las especialidades médicas. La idea de la telemedicina se consolida progresivamente hasta hacerse una realidad para enriquecer las opciones en materia de salud a ofertar por parte de Sucre.

## ANTECEDENTES

El municipio Sucre forma parte de los 21 municipios del estado Miranda. Junto con Baruta, El Hatillo y Chacao conforma el Distrito Metropolitano de Caracas. Cuenta con aproximadamente 656.556 habitantes según el último censo, tiene 164 km<sup>2</sup> de extensión y está ubicado en el este de Caracas. La capital es Petare y está conformado por cinco parroquias: Caucaguita, la Dolorita, Petare, Leoncio Martínez y Filas de Mariche.

### Organización parroquial

Parroquia	Superficie	Población (2010)	Densidad
Caucaguita	54 km <sup>2</sup>	64.048 hab.	1.186 hab./km <sup>2</sup>
Filas de Mariche	36 km <sup>2</sup>	34.274 hab.	952 hab./km <sup>2</sup>
La Dolorita	11 km <sup>2</sup>	84.041 hab.	7640 hab./km <sup>2</sup>
Leoncio Martínez	23 km <sup>2</sup>	64.457 hab.	2.802 hab./km <sup>2</sup>
Petare	40 km <sup>2</sup>	409.706 hab.	10.243 hab./km <sup>2</sup>
Total municipio Sucre	164 km <sup>2</sup>	656.556 hab.	4.003 hab./km <sup>2</sup>

Los ambulatorios de Sucre están distribuidos a lo largo y ancho del municipio. En la red existen ambulatorios tipo I y tipo II. Los de tipos I se encargan

de atención primaria en salud, hay médicos generales, médicos de familia, médicos rurales y odontólogos. Los ambulatorios tipo II son tres centros de especialidades:

- Centro de Atención Pediátrica y Psicológica –Capas– de la alcaldía de Sucre, dirigido a niños, niñas y adolescentes.
- Centro de Especialidades Salud Sucre –CESS–, dirigido a adultos.
- Centro de Especialidades Odontológicas –CEO–.

Y por último viene a completar la estructura de salud de Sucre el Hospital Ana Francisca Pérez de León, ubicado en Petare.

#### AMBULATORIOS DE ESPECIALIDADES TIPO I

N°	AMBULATORIO	DIRECCION	ESPECIALIDADES
1	ALTOS DE THOMAS	Calle Ppal. Barrio Altos de Thomas. Filas de Mariches	Medicina General ( 8:00 a 2 pm)
2	ARAGUANEY	Sector El Aguacatico. Carretera Petare-Guarenas, Caucaquita	Medicina General ( 8.00 a 2 pm)
3	CAMPITO	Barrio El Campito. Petare	Medicina General (8:00 a 2 pm) y Odontología (8:00 a 12)
4	CAMPO RICO	Calle La Luciteña, 1era cuadra. Petare	Medicina General y Familiar Odontología (7:00 a 12 y 1:00 a 5 pm)
5	EL CARMEN	Barrio El Carmen al lado de la Iglesia. Petare	Medicina General (8:00 – 12 ) y (1:00 a 5 pm) Odontología
6	EL TANQUE	Calle San Lorenzo Módulo de la Guardia del Pueblo. Barrio el Tanque. Petare	Medicina General (8:00 a 12:00)
7	GUAICOCO	Urbanización Guaicoco, al lado del Colegio Andrés Bello. La Dolonita	Medicina General (8:00 a 2 pm) y Odontología (8:00 12 )
8	HORIZONTE	Calle Humocaro. Urbanización Horizonte Sector San Cayetano. El Marqués. Leoncio Martínez.	Medicina General (8:00 a 12 y 1:00 a 5 pm)
9	I. M. ANGARITA	Barrio Isaías Medina Angarita. Sector el Manguito. Petare	Medicina General (8:00 a 5:pm) y Odontología (8:00 a 12)
10	JOSÉ FÉLIX RIBAS ZONA 5	Calle Ppal. Barrio José Félix Ribas Zona 5. Petare	Medicina General y Familiar (8:00 a 12 y 1:00 a 5 PM)
11	JOSÉ FÉLIX RIBAS ZONA 10	Calle Ppal. Barrio José Félix Ribas Zona 10 Cerca de la Escalera 11. Petare	Medicina General (7:00 a 2 pm )
12	NAZARENO	Barrio El Nazareno Cerca de la Iglesia. Petare	Medicina General (8:00 a 2 pm ) y Odontología (8 a 12 pm)
13	NUEVO TURUMO	Calle Principal de Turumo. Caucaquita	Medicina General (8 :00 a 12)

## AMBULATORIOS DE ESPECIALIDADES TIPO II

N°	AMBULATORIO	DIRECCION	ESPECIALIDADES
1	<b>CAPAS - Centro de Atención Pediátrica y Psicológica Ambulatoria Sucre</b>	Avenida Paris, entre avenida La Haya y Bruselas, La California Norte. Petare	Pediatría, Psicopedagogía, Psiquiatría Infantil, Psicología Infantil (7:00 am a 5:00 pm)
2	<b>CEO - Centro de Especialidades Odontológicas</b>	El Llanito, final de la avenida Río de Janeiro. Petare	Odontología ( 7:00 am a 5:00 pm)
3	<b>CESS - Centro de Especialidades Salud Sucre</b>	Calle Capitolio con República Dominicana, Centro Prestigio Giorgio PB. Leoncio Martínez.	Nutrición, Cardio, Gastro, Otorrino, Neumo, Oncología, Ginecología y Obstetricia, Psiquiatría y Fisiatra, (7:00 am a 5:00 pm)

### La telemedicina y el escepticismo

La interacción tecnológica que supone el uso de la telemedicina es uno de los factores que más resistencia a este modelo genera en principio. A pesar de ello, la era tecnológica ha calado en cada sector profesional de nuestra región y en el mundo, haciendo que cada vez más especialistas se sumen a la iniciativa, extendiéndola a comunidades donde resulta necesaria.

La capacitación constante en materia tecnológica aplicada a la salud es factor fundamental para que sea cada vez más fácil aplicar una consulta a distancia. Protocolos de atención actualizados y plataformas renovadas para la mejora del servicio son realidades en las que la telemedicina está destacándose día tras día.

En general las expectativas con relación a lo que será la medicina en los próximos años y el futuro cercano son prometedoras. El incremento en los países de Latinoamérica que usan la telemedicina como complemento del servicio de salud presencial ofrece garantías suficientes para creer que estamos ante un modelo que llegó para quedarse, innovando con firmeza, y sobre todo generando confianza en sus usuarios, abriendo las puertas a ideas que antes solo se pensaban como proyectos a largo plazo.

Según la Asociación Americana de Medicina, el 70% de las dolencias que generan consultas médicas son tratables a distancia. Este servicio permite el manejo de patologías de baja complejidad, seguimiento de las mismas, orientación diagnóstica, revisión de exámenes de laboratorio, *tips* nutricionales, recomendaciones a pacientes de difícil movilización. Algunas de las dolencias más tratadas son: resfriados, gripe, bronquitis, problemas gástricos, conjuntivitis, alergias, infecciones respiratorias, infecciones del tracto urinario,

dolencias osteomusculares, control de patologías crónicas, entre otras. Según la bibliografía, actualmente hay aproximadamente 15 millones de usuarios activos en Estados Unidos y el 20% de las consultas médicas en EE. UU. serán *online* en 2 años.

A nivel de la gestión pública, en Venezuela no existe este tipo de prestación de servicio, sin embargo, el mismo viene implementándose en la empresa privada, por ejemplo, en la industria aseguradora, desde hace algún tiempo.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Telemedicina es un servicio que ofrece una consulta médica vía internet a través de una videollamada, fácil, rápida con altísima capacidad de resolución, gratuita, con un horario prolongado. Comienza a implementarse en el municipio Sucre en febrero del 2016, cuando la alcaldía, a través de la Dirección de Salud, pone en ejecución el sistema luego de dos años de estudios relacionados con la aplicación de ese servicio a nivel mundial, y la adecuación tecnológica correspondiente para la puesta en marcha del programa.

La implementación del servicio requirió la realización de adecuaciones en la plataforma tecnológica a través de trabajo conjunto entre la Dirección de Salud y la Dirección de Tecnología. Este servicio pretende llegar a todos los hogares que necesiten una atención médica a distancia, alcanzando de esta forma una mayor cobertura en cuanto a atender las necesidades de salud de la población sucrense.

En nuestro país, en los últimos años se han incrementados los índices de inseguridad por las elevadas cifras de delincuencia: tener una dolencia y poder tener al alcance un servicio médico que no implica trasladar a la persona afectada desde su casa es una gran bondad. Igualmente, si el afectado se encuentra en su área laboral, puede acceder a la atención, evitando así el ausentismo laboral.

Los altos costos de los servicios médicos en privado es otra ventaja que ofrece Telemedicina Sucre, ya que este servicio no tiene costo alguno. El horario de atención es amplio, ya que es de 6 am a 10 pm, los 365 días del año.

Telemedicina nace con la intención de complementar la oferta salud a los ciudadanos del municipio, es decir, abrir un abanico de opciones. En ningún momento se pretende sustituir la consulta presencial en la red ambulatoria.

## CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

Telemedicina es un servicio de atención primaria en salud (APS) con inclusión de consultas, diagnósticos y monitoreo de tratamiento a pacientes con patologías de baja gravedad. Este servicio se presta vía internet, lo cual permite obtener atención médica de una forma rápida, oportuna y eficaz desde cualquier lugar que tenga conexión web.

El sistema Telemedicina Sucre brinda al usuario:

- Registro de los afiliados al Servicio de Telemedicina.
- Mantenimiento del portal de citas en línea.
- Mantenimiento y remisión de la base de datos.
- Mantenimiento de los módulos para el acceso, registro, almacenamiento y tabulación de los afiliados al servicio de citas en línea.
- Diseño de la interfaz de usuario, logo de la alcaldía en el portal del paciente.
- Redirección a farmacias y laboratorios: acceso a la información de récipes, órdenes de exámenes e informe de los profesionales que ejecutan la consulta.
- Esquema periódico de reportes.
- Resumen de uso, porcentaje de consultas efectivas.
- Horario de atención: 6 am a 10 pm los 365 días del año.
- Chat de atención al paciente.
- Soporte técnico en el portal de citas.
- Contactar al paciente en consultas no exitosas hasta lograr las consultas efectivas.
- Hospedaje de historias médicas virtuales.
- Envío al usuario de correo de la consulta con el informe médico y prescripciones médicas.
- Envío de récipes en original a los pacientes y a ambulatorios de la red ambulatoria de la alcaldía de Sucre.
- Consultas médicas inmediatas realizadas por profesionales de calidad, para diagnósticos de patologías no complejas, tratamiento y seguimiento.
- Referenciar el caso a especialistas de la red, manejo o recomendaciones nutricionales, revisión de exámenes de laboratorios, orientación en cuanto a dudas, mitos e inquietudes frecuentes en medicina,

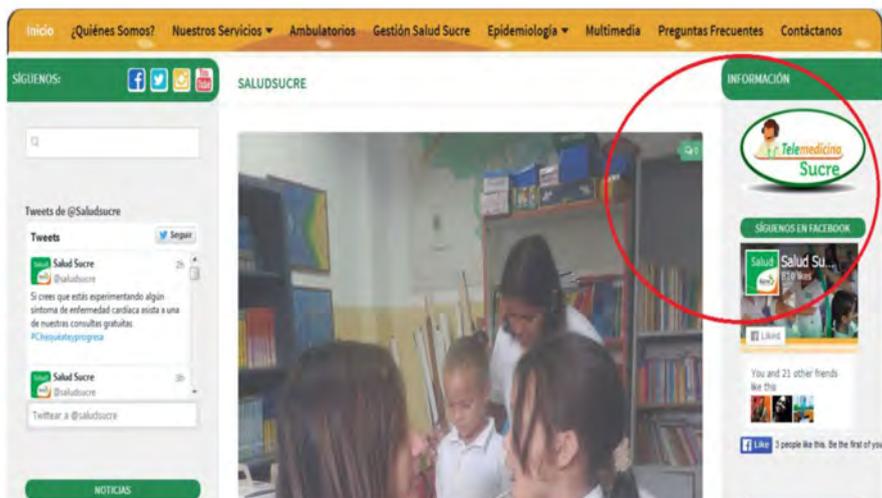
tales como efectos secundarios de las vacunas, reacciones de algunos medicamentos, dudas acerca de la lactancia materna, estudios paraclínicos a realizar de acuerdo a la sintomatología que presente el usuario.

La presentación del servicio ante las comunidades se realizó en el mes de febrero del 2016, momento en cual se dio inicio a la prestación del servicio Telemedicina Sucre a todos los usuarios. Esta fue una primera fase piloto que duró 10 meses y permitió evaluar la aceptación del público y las modificaciones a realizar en el “paso a paso” a fin de garantizar al usuario un servicio amigable.

## PROCESO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO: PASO A PASO INICIAL

A continuación se muestran los pasos para acceder al servicio en fase inicial del programa.

- Entra en [www.saludsucure.org](http://www.saludsucure.org).
- Haz click en el icono de Telemedicina Sucre ubicado a la derecha de la página principal.

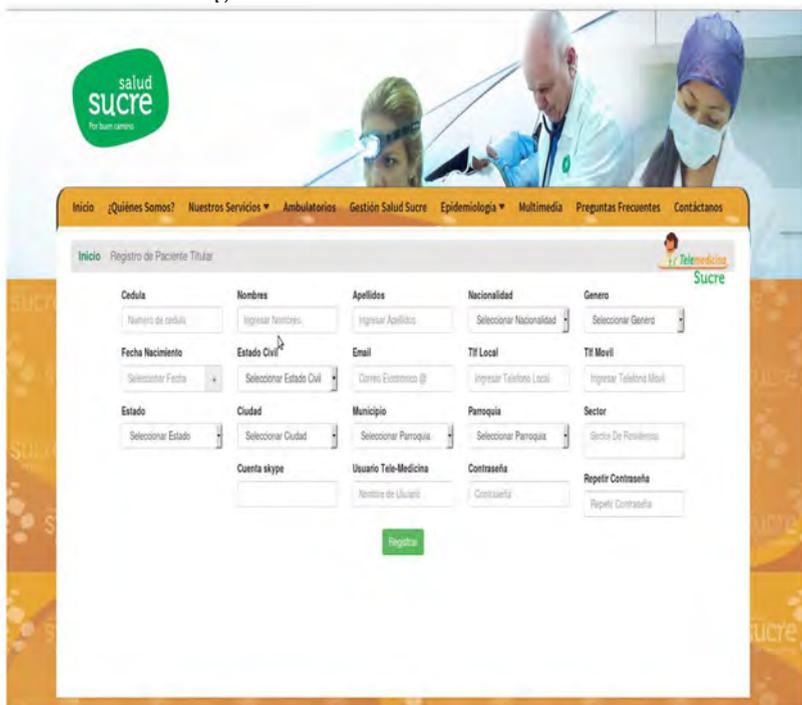


- Ingresa en Telemedicina Sucre.



Si eres nuevo usuario haz click en “Regístrate”.

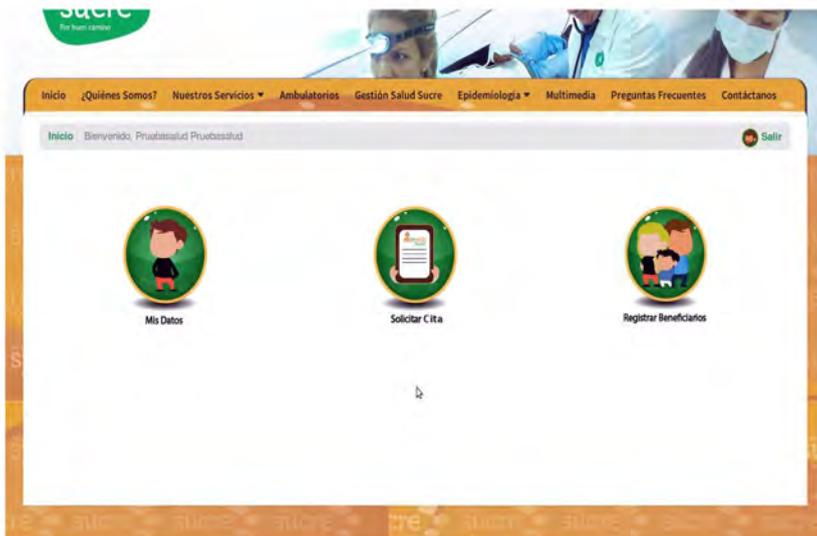
1. Coloca tus datos de registro en las casillas correspondientes y haz click en “Registrar”.



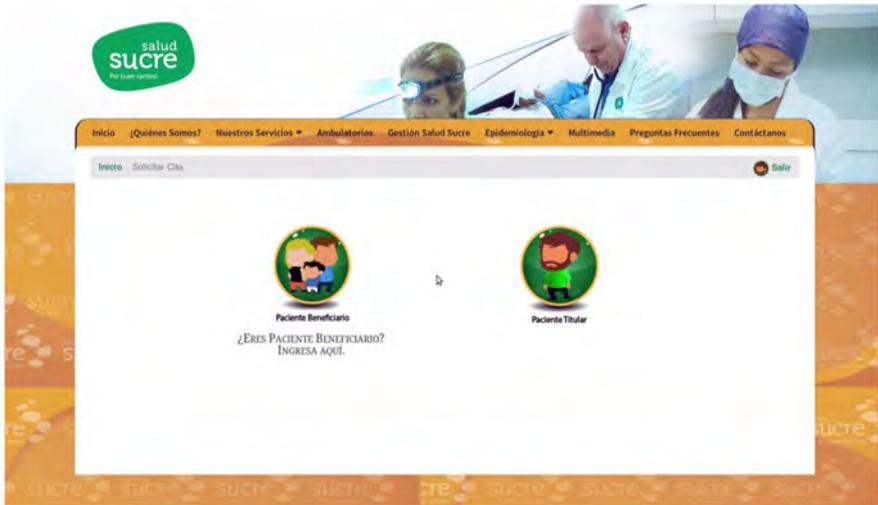
2. Ingresa con tu usuario y contraseña creada.



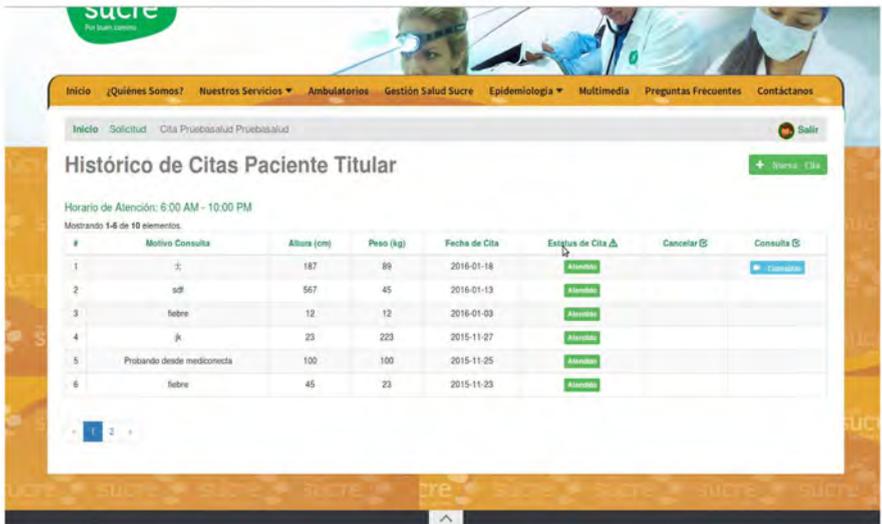
3. En la opción “Mis datos” puedes editar y visualizar tus datos.
4. Para solicitar cita haz click en “Solicitar cita”.
5. Si quieres registrar un beneficiario haz click en “Registrar Beneficiario”.



A continuación para solicitar una cita debes elegir si la cita es para el paciente titular o para un paciente beneficiario.



6. Has click para generar una cita.



7. Coloca el motivo de la consulta con tu peso, así nuestros médicos pueden tener más información para un diagnóstico efectivo.

- Haz click en “Consultar” para empezar tu video llamada de Telemedicina Sucre.

## PROCESO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO: PASO A PASO ACTUALIZADO

A continuación, el paso a paso actualizado:

The screenshot displays the 'Telemedicina Sucre' web application. The main interface is titled 'Historico de Citas Paciente Tit'. It features a navigation menu at the top with options: Inicio, ¿Quiénes Somos?, Nuestros Servicios, Ambulatorios, Gestión Salud Sucre, Epidemiología, Multimedia, Preguntas Frecuentes, and Contáctanos. Below the navigation, there's a section for 'Horario de Atención: 6:00 AM - 10:00 PM' and 'Mostrando 1-6 de 10 elementos'. A table lists patient appointments with columns for 'Motivo Consulta' and 'Altura (cm)'. A modal window titled 'Nueva Cita' is overlaid, allowing users to create a new appointment. It includes a 'Motivo Consulta' input field, 'Peso (Kg)' and 'Altura (Cm)' fields with 'Referencial' buttons, and a 'Generar' button. The table data is as follows:

#	Motivo Consulta	Altura (cm)
1	J.	187
2	sdf	567
3	sebre	12
4	J.	23
5	Problema desde medicación	190
6	sebre	45

# Sigue estos pasos para registrarte en



**1** **Entra a nuestra página**  
www.saludsucure.org

Haz click en Telemedicina Sucre, a la derecha de la página

**2** **¡Regístrate!**  
Llena el formulario con tus datos, crea tu usuario y una contraseña. Recuérdalos, porque los utilizarás cada vez que uses el servicio

**3** **Comienza tu tele-consulta**  
Haz click en "Iniciar video-consulta y sigue las instrucciones hasta llegar a "Solicitud de Cita".  
Configura tu PC para utilizar la aplicación V-See

**¡Ya vas a ser atendido!**  
Si te ves en pantalla, ya estás conectado. En menos de 5 minutos serás atendido por tu médico

## COMENTARIOS FINALES

Para complementar el servicio de telemedicina incorporamos los “Medi-puntos”, que son herramientas para ser utilizadas en operativos, jornadas de calle, etc., consistentes en un cajetín que contiene un tensiómetro portátil, tableta para registrar a los pacientes y termómetro ótico.

A lo largo de este tiempo de ejecución del servicio, a través de la Dirección de Prensa se ha promocionado este producto a fin de darlo a conocer en

el municipio y más allá. Con jornadas de calle, operativos de registro en las diversas comunidades, a través de mensajes de textos, redes sociales y medios de comunicación digital y radial se ha difundido y promovido la experiencia. Hemos logrado registrar 4.644 usuarios y se cuentan más de 300 consultas efectivamente realizadas.

Desde el punto de vista presupuestario ha significado una gran inversión, pero por lo novedoso no deja de ser una maravillosa oportunidad de ofrecer tecnología asociada a salud a nuestros vecinos de Sucre.

Los indicadores utilizados para evaluar los resultados mensuales del servicio de telemedicina son:

- Pacientes registrados
- Distribución por edades
- Citas exitosas y no exitosas
- Porcentaje de uso
- Tasa de uso por mes
- Tasa de uso *vs.* registrados mensuales
- Tiempo promedio de atención
- Resultados de encuestas realizadas al final de las consultas.

Conforme a los resultados obtenidos,

- El 67% de los pacientes registrados es del sexo femenino.
- El 55% de los pacientes registrados tiene una edad comprendida entre los 29 y 46 años.
- El tiempo promedio de atención es de 16 minutos y el tiempo promedio de espera es de 3 minutos.
- Ante la pregunta “¿Cómo te sentiste atendido por el doctor?”, el 76% reportó “excelente”.
- Ante la pregunta “¿Le recomendarías este servicio a un familiar o amigo?”, el 81% respondió “definitivamente”.
- Ante la pregunta “¿Pudiste resolver de forma satisfactoria tu problema o inquietud?”, el 62% respondió “completamente”.
- Por último ante la pregunta: “¿Qué te pareció la consulta médica virtual?”, el 100% respondió “Me gustó mucho”.



## Con este servicio tú y tu familia pueden:

-  Hablar con un doctor los 365 días del año, desde la casa u oficina, de 6:00 am a 10:00 pm
-  Recibir asesoría de un profesional de la salud en caso de que tus hijos pequeños tengan quebranto
-  Contar con asistencia médica para controlar la presión arterial
-  Consultar sobre alguna dolencia articular o muscular
-  Aclarar dudas sobre las dosis de un tratamiento
-  Hacer cualquier otra consulta médica que ayude a tu calidad de vida



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“¿Es lo mismo TeleSalud que Telemedicina?”, [www.mediconecta.com/blogtelesalud/es-lo-mismo-que-telesalud-que-telemedicina](http://www.mediconecta.com/blogtelesalud/es-lo-mismo-que-telesalud-que-telemedicina).

“La Telemedicina. ¿Qué es y cómo funciona?”, [www.mediconecta.com/blogtelesalud/la-telemedicina-como-funciona/](http://www.mediconecta.com/blogtelesalud/la-telemedicina-como-funciona/).

Wikipedia, enciclopedia libre, “Telemedicina”, <https://es.wikipedia.org/wiki/Telemedicina>.

# Sistema de emergencia del municipio Carrizal, estado Miranda

Lyndons Guzmán\*

## INTRODUCCIÓN

Emergencias Carrizal fue creada en 2011 por disposición del alcalde José Luis Rodríguez, con el propósito de prestar un servicio integral al vecino carrizaleño en materia de atención de emergencia, seguridad y servicios públicos, convirtiéndose en la línea única de emergencias no solo en la jurisdicción, sino en los Altos Mirandinos.

A través de Emergencias Carrizal se brinda respuesta coordinada a todas aquellas personas que se comunican al 0800-Ayuda-24 solicitando un servicio. El crecimiento exponencial de este importante servicio local ha ido a la par de la tecnología, el talento humano, el mecanismo de trabajo, por lo que en la actualidad Emergencias Carrizal ha superado las expectativas con que fue creada, se ha consolidado en estos seis años, con tecnología de vanguardia se ha posicionado como línea única de emergencia en la subregión y es reconocida a nivel nacional.

No solo somos una herramienta en el trato de las emergencias en materia de seguridad, salud, enlaces con organismos a nivel regional y nacional, sino que somos la única línea que canaliza servicios públicos, caracterizándonos como un servicio integral que es completamente gratuito, disponible las 24 horas los 365 días del año.

En Emergencias Carrizal, desde su creación, siempre se habían mantenido en primer lugar las llamadas en materia de seguridad, pero en 2017 las llamadas

---

\* Director de Emergencias Carrizal, 2014-2017.

por salud, atención prehospitalaria, traslados en ambulancias y atenciones programadas ocuparon el primer lugar y seguridad pasó al segundo lugar, mientras que los enlaces con otros organismos de seguridad se ubican en tercer lugar y las solicitudes de servicios públicos en cuarto lugar.

Este cambio se ha debido a la crisis hospitalaria, y desde esta dirección se trabaja muy fuerte para cumplir con todas las solicitudes y acortar el tiempo de respuesta a la llamada que se recibe a través del 0800-Ayuda-24.

## MÁS ALLÁ DE NUESTRAS FRONTERAS

Emergencias Carrizal ya no solo es una herramienta en el municipio Carrizal, sino que ha traspasado las fronteras de la subregión hasta llegar a la Gran Caracas. Muestra de ello son las llamadas que a diario se procesan del Área Metropolitana y estado Vargas, donde se adaptan al protocolo y se les da la misma prioridad que a un vecino carrizaleño.

La demanda que tiene Emergencias Carrizal ante otros centros a nivel de la subregión es muy grande y eso se debe al excelente trabajo que se viene haciendo en el estado Miranda, donde nos hemos proyectado durante la ocurrencia de la emergencia, postsituación de esa emergencia y posterior al incidente si la persona requiere de nuestro apoyo, es decir, somos estructuralmente una dirección organizada.

## RECURSO HUMANO: VITAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

Como es bien sabido, a nivel mundial los centros de llamadas de emergencias suelen ser el lugar donde la persona tiene el primer contacto a la hora de una incidencia, y en Carrizal se ha tratado de proporcionar un trabajo eficaz y eficiente a través de su personal, el cual es sometido a evaluación y selección al ingresar a esta dirección, de manera que encuadre en el perfil, que muestre voluntad, capacidad de servir y respeto.

La inducción en la cual se evalúa al personal tiene una duración de una semana y al cumplir con todas las tareas asignadas y desarrollos de todos los protocolos, la persona es contratada por un lapso de tres meses, en el cual se le capacita para desempeñarse como operador de Emergencias Carrizal.

En la actualidad contamos con 24 operadores y 7 supervisores encargados de dirigir y priorizar las emergencias en los diferentes equipos de guardias. De la mano con la comunidad, Emergencias Carrizal arriba a su sexto aniversario.

## DE LA MANO CON LA COMUNIDAD

Gracias al trabajo mancomunado con las comunidades, en estos seis años Emergencias Carrizal se ha consolidado como línea única de emergencias de la jurisdicción y en los Altos Mirandinos, materializando su compromiso con los vecinos y dando muestra de que sí se puede hacer una excelente gestión pública.

El montaje y desarrollo del sistema no ha sido fácil, pero luego de seis años esta dirección ha logrado posicionarse, convirtiéndose en una bandera en respuesta inmediata. Durante esos seis años se han atendido más de 83.000 llamadas en las distintas áreas, brindando respuesta oportuna a quienes solicitan el servicio a través del 0800-Ayuda-24, en materia de salud, seguridad, enlaces con otros organismos y servicios públicos.

En el primer lugar de llamadas atendidas se ubican las relacionadas con salud: servicios de ambulancias, emergencias prehospititarias y atenciones programadas domiciliarias, con un total de 10.500 llamadas atendidas. Seguridad se encuentra en segundo lugar con 9.700 llamadas; enlaces con otros organismos ocupa el tercer lugar con 5.200. Luego, en cuarto lugar, están los servicios públicos, con 4.000 llamadas, destacando que es el único sistema a nivel nacional que canaliza este tipo de servicio.

En quinto lugar se ubican las llamadas ociosas con 13.000. Al respecto, se ha venido trabajando para disminuir estas cifras y buscar mecanismos para detectar, concientizar y sancionar a las personas que incurren en esta modalidad, dándole mal uso a los sistemas de emergencias. En posiciones subsecuentes se ubican más de 1.700 llamadas en materia de gestión de riesgo, seguidas de 937 por accidentes de tránsito, 502 por incendios registrados, 500 activaciones del Botón de Vida, 115 atenciones de notificaciones en las redes sociales y 122 llamadas por fallecimientos de personas por distintas causas.

El hecho de haber recibido tantas llamadas falsas u ociosas encendió las alarmas de los que se encuentran al frente de esta importante dirección, por lo que se inició un trabajo directamente con las comunidades llevando la información al vecino. Para ello fue necesario colocar dos mil propagandas en comercios, unidades de transporte público, escuelas, empresas, centros comerciales, zonas

residenciales y se realizaron rondas informativas, visitando emisoras de radio y la televisora local.

Igualmente, se impartieron charlas para dar a conocer las bondades y beneficios de la línea única de emergencias 0800-ayuda-24.

Pudiera decirse que la aceptación de los vecinos ha sido de un 100%. Emergencias Carrizal es reconocida como línea única de emergencias, lo que demuestra el crecimiento en nuestro trabajo, atendemos un promedio de 1.800 llamadas mensuales a un servicio que es completamente gratuito y que está activo las 24 horas, los 365 días del año.

Todo este trabajo ha sido posible gracias a la labor desempeñada por el personal de operadores, que no solo se encargan de recibir la llamada, sino que hacen seguimiento del caso hasta lograr su cierre, lo que permite brindar un servicio completo y oportuno a los vecinos.

### **Emergencias Carrizal va a la calle: cultura preventiva**

Desde el 2016 se viene trabajando directamente en las comunidades con labores de rotulación de líneas de transporte público, comercios, zona industrial y escolar, trabajo que se reforzó durante el 2017, en conjunto con la Comisión de Transporte de la alcaldía. Con esas jornadas buscamos crear entre nuestros vecinos la cultura preventiva, y que se familiaricen con la línea única de emergencias 0800-ayuda-24 y con una institución que presta un servicio completamente gratis al alcance de todos los ciudadanos durante todo el año.

### **Procesamiento de delitos**

El 0800-ayuda-24 se ha consolidado como línea única de emergencias no solo en Carrizal, sino en los Altos Mirandinos, en el procesamiento de denuncias por delitos, siendo las principales causas de llamadas la contaminación sónica, ingesta de bebidas alcohólicas, sujetos sospechosos, vehículos sospechosos, violencia de género, ventas de estupefacientes y activación de alarmas en comercios.

Las denuncias realizadas a través del 0800-ayuda-24 son atendidas por operadores calificados y se reserva el derecho de confidencialidad. Las denuncias son procesadas y los servicios canalizados y coordinados con los cuerpos de seguridad municipal y estatal, de ser preciso.

Muestra del trabajo fue el incremento de las llamadas en esta materia durante el año 2016, cuando se registraron 9.128 procedimientos, y en lo que va del 2017 se recibieron 15.699 llamadas.

### **Aseo urbano y servicios públicos**

La línea 0800-ayuda-24 se ha convertido en referencia entre los vecinos carrizaleños no solo en materia de seguridad y salud: también es la única a nivel nacional que se ha impuesto en la canalización de servicios públicos y aseo urbano.

Muestra de ello son las cifras que se manejan desde Emergencias Carrizal. Desde la creación de esta importante dirección se han recibido 4.400 llamadas y se ha canalizado la misma cantidad de servicios en esta área, siendo la principal causa de llamadas la recolección de desechos sólidos.

Entre los servicios que se canalizan a través de la línea se encuentran: ruptura de tuberías de aguas blancas, aguas servidas, desmalezamiento, fumigación, bacheos, reparación de carpeta asfáltica, daños en tendido eléctrico, recolección de desechos sólidos y escombros.

Así, la línea única 0800-ayuda-24 dejó de ser solo para atención de emergencias y en materia de seguridad; los habitantes de Carrizal y de los municipios vecinos la han adoptado como una herramienta en la solución de los problemas en las comunidades. Una de las bondades de este servicio es su gratuidad y es el único a nivel nacional que viene atendiendo este tipo de incidencia, los vecinos mantienen contacto directo con las autoridades y se le puede hacer seguimiento a sus requerimientos, para así brindar una atención satisfactoria.

Desde emergencias Carrizal existe el compromiso de los operadores que durante los 365 días del año tienen la responsabilidad de atender cada una de las llamadas, para en conjunto con aseo urbano, servicios públicos y enlaces con otros prestadores de servicio dar respuestas a los requerimientos de los ciudadanos.

### **NUEVOS RETOS**

Las solicitudes también pueden ser realizadas a través de las redes sociales, que se encuentran activas las 24 horas. De igual manera, el incremento de las solicitudes supone la consolidación de la línea única de emergencias y el trabajo articulado con las comunidades.

Se espera disminuir las llamadas ociosas. Si hablamos de un porcentaje pudiéramos decir que es muy bajo. Sin embargo, en el 2017 cerramos con 846 llamadas ociosas y esperamos que disminuyan con el trabajo de cultura preventiva.

En materia tecnológica estamos trabajando en unos mecanismos orientados a disminuir significativamente estas llamadas ociosas. Se podrá captar el número desde donde se recibe la llamada y grabar las llamadas en vivo (*en caliente*), para mantener una auditoría y control de calidad donde se puede comprobar la atención de las llamadas las 24 horas, los 365 días, etiquetar las llamadas recurrentes dependiendo de sus categorías, y asimismo realizar una lista negra que permita identificar los números de donde proceden las llamadas ociosas.

Igualmente, se busca ubicar geográficamente en el municipio los sectores de donde más se reciben llamadas a través de un sistema que permita generar estadísticas mensuales.

Ya contamos con las oficinas de control de calidad y auditoría con el propósito de estudiar la calidad del servicio que se está prestando, y en los próximos días crearemos la Oficina de Relaciones Públicas.

Igualmente, se adquirirá un *software* de gestión de emergencias que permitirá acortar los cuestionarios de interrogatorios durante la incidencia, con una disminución del tiempo de respuesta durante la llamada. Igualmente se logrará el levantamiento de informaciones sectorizadas, permitiendo manejar una data actualizada de las atenciones realizadas, así como su desenlace.

Debido a los constantes apagones que se han presentado en Carrizal, se adquirieron 24 baterías para el sistema de UPS, lo cual permitirá prolongar la prestación del servicio mientras se regenera el sistema eléctrico. Para una segunda etapa está previsto la adquisición de un sistema más moderno, para que a pesar de las deficiencias en el servicio eléctrico no resulte afectada la atención por parte de Emergencias Carrizal.

También en materia de tecnología se sigue esperando por la empresa CANTV para la adquisición de diez nuevas líneas para extender la capacidad operativa.

Finalmente, es necesario destacar que está previsto extender la labor en la calle, con el propósito de crear la cultura preventiva a través de los ciudadanos; integrar a los organismos de seguridad al trabajo que desde esta dirección se viene ejecutando, con el fin de dar una respuesta más expedita a los carrizaleños, y realizar cursos y talleres que amplíen el nivel de conocimiento del personal, lo que se traduciría en el fortalecimiento en la calidad de servicio que se presta.

Anexo  
Ilustración gráfica del sistema de emergencias del municipio Carrizal









# El botón de la vida: experiencia de ayuda inmediata al adulto mayor en el municipio Carrizal del estado Miranda

Lyndons Guzmán\*

## INTRODUCCIÓN

Como parte de las políticas en materia de atención a los ciudadanos carrizaleños, el alcalde José Luis Rodríguez, junto a un equipo multidisciplinario, creó el 1° de abril de 2012 el Programa de Teleasistencia Botón de Vida, único en asistencia de ayuda inmediata al adulto mayor y personas con discapacidad. El mismo tenía como objeto brindar asistencia en materia de salud y seguridad integral a todas las personas con diversidad funcional, adultos mayores y pacientes que sufrieran de enfermedades crónicas y agudas, en casos de colapsos médicos dentro del municipio.

Una vez puesto en marcha el programa, y direccionado por Emergencias Carrizal, que se encargó de la creación de la ficha de vida, estructura y funcionamiento, se realizó un estudio de la población a fin de detectar las necesidades de los vecinos. Luego del estudio se priorizaron las necesidades para poder asignar los dispositivos del “botón de la vida” (teléfono celular y un brazalete con botón de emergencia) a los primeros 100 beneficiarios. La prueba piloto dio como resultado el éxito del programa, lográndose a continuación cinco entregas consecutivas del “botón de la vida”. Hoy se eleva a más de 800 el número de beneficiarios que disfrutan de este servicio completamente gratuito.

Entre los servicios que se han ido incorporado al pasar el tiempo, tomando como referencia los resultados obtenidos, se encuentran: contacto directo con el

---

\* Director de Emergencias Carrizal, 2014-2017.

Centro de Atención de Emergencias Carrizal, las 24 horas, a través de la línea 0800-ayuda-24; servicio de asistencia prehospitalaria; atención domiciliaria y servicios de ambulancias programadas las 24/7.

Antes de que finalice este año está prevista la octava entrega del “botón de la vida”. Luego de una pausa por la falta de existencia en el mercado de los dispositivos digitales (celular y/o brazaletes) que componen el botón (v. imagen en p. 433), se logró la adquisición de estos equipos para cumplir con los vecinos que se encuentran en una lista de espera. En esta oportunidad está previsto beneficiar a 100 personas de distintas comunidades con diferentes patologías médicas avaladas por un informe donde se especifica su padecimiento.

Cuando la persona beneficiada tiene algún problema de salud u otra emergencia, solo necesita pulsar el botón del dispositivo digital (celular o brazaletes) y automáticamente se establece la comunicación con el Servicio Emergencia Carrizal 0800-ayuda-24<sup>1</sup> (donde el beneficiario está debidamente registrado en una base de datos) y se envía un mensaje a tres de sus familiares (registrados).

Tras atender la llamada y conocer el problema, Emergencias Carrizal notifica rápidamente al Servicio Municipal de Ambulancias y Paramédicos Motorizados para que se trasladen hasta el lugar y brinden atención a la persona necesitada, quien será llevada hasta algún centro de salud en caso de ser requerido.

Este procedimiento fue discutido durante el taller “Actualizaciones de Protocolos y Parlamentos”, dirigido a los operadores de Emergencias Carrizal y donde se busca mejorar y acortar los tiempos de respuesta en las activaciones de los nuevos dispositivos.

## OBJETIVO Y BASE LEGAL

Para dar continuidad a la atención de los adultos mayores que sufren hipertensión, diabetes, cardiopatías y otras enfermedades crónicas, así como a personas con discapacidad que viven o pasan mucho tiempo solas, se crea el Programa de Teleasistencia Botón de Vida. Este es un servicio público de gestión compartida que pretende ayudar o mejorar la calidad de vida en un

---

<sup>1</sup> Servicio de Atención de Emergencia y Respuesta Inmediata de Carrizal (Seric), 0800-ayuda-24 (0800-2983224).

aspecto social y sanitario, con la finalidad de atender con inmediatez cualquier caso de emergencia.

Su instrumentación está fundamentada en el artículo 34 de la Ley de Coordinación y Seguridad Ciudadana, conforme al cual el servicio telefónico del Sistema de Emergencia Nacional 171, o el que contemple la ley respectiva, estará bajo la administración de los entes coordinadores de seguridad ciudadana y tendrá entre sus funciones apoyar y complementar el Sistema Nacional de Registro Delictivo, Emergencias y Desastres.

Por otro lado, el artículo 55 de la Constitución vigente establece que toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

### ¿CÓMO FUNCIONA EL BOTÓN DE VIDA?



Al presionar el botón de emergencia en el teléfono celular, el móvil automáticamente envía un mensaje de texto (sms) personalizado a un máximo de 3 números de teléfonos móviles distintos, previamente seleccionados por el usuario, por ejemplo: dos familiares cercanos y el 0800-ayuda-24 (0800-2983224).

Mientras se envían los mensajes de texto, el teléfono activa una alarma sonora, dando la opción de que la emergencia también sea atendida por alguien que se encuentre cerca del usuario.

A continuación se inicia una cadena de llamadas a esos mismos números de teléfonos en un máximo de 5 rondas; la cadena se interrumpe cuando la llamada es atendida o al finalizar la última ronda.

Cuando la llamada es atendida, el altavoz se activa, permitiéndole al usuario hablar sin manipular el teléfono.

El botón en el brazalete activa la llamada de emergencia exactamente como si se hiciera desde el mismo celular. Solo se debe recordar mantener siempre encendido el teléfono móvil en un mismo ambiente y con área de cobertura.

El buen funcionamiento del programa dependerá de la calidad del servicio de las operadoras de telefonía celular y del buen cuidado que el beneficiado le haya dado al teléfono y al brazalete con botón de emergencia

Los adultos mayores, enfermos o personas con discapacidad pueden sufrir emergencias que podrían resolverse con una llamada a tiempo. El Seric (0800-ayuda-24) tendrá datos de cada beneficiado con información actualizada sobre su identidad, residencia y condición de salud. El usuario solo debe suministrar los siguientes datos:

- Identificación
- Motivo de la emergencia
- Dirección de la emergencia.

En caso de extravío o robo del botón de la vida, es necesario reportar de manera inmediata al Seric a través del 0800-ayuda-24 (0800-2983224). Esto solo en los Altos Mirandinos (Carrizal, Guaicaipuro y Los Salias); en caso de estar fuera de esta área se coordinará con los organismos locales.

El teléfono y brazalete son individuales e intransferibles, cualquier otra emergencia deberá ser canalizada a través de otro teléfono al 0800-ayuda-24 (0800-2983224).

## PIONEROS EN ASISTENCIA INMEDIATA AL ADULTO MAYOR EN VENEZUELA

Carrizal es el municipio pionero a nivel nacional en la implementación de servicios de atención inmediata como lo es el Programa de Teleasistencia Botón de Vida, basado en la entrega gratuita de un teléfono celular y un brazalete con botón de emergencia a personas con discapacidad y adultos mayores con problemas de salud y situación vulnerable.

Desde que entraron en marcha iniciativas como la Red Telemática de Seguridad Vecinal y el Botón de Vida, entre otros innovadores servicios, la alcaldía de Carrizal ha recibido muchas solicitudes de alcaldes y gobernadores de varias partes del país para aplicar en sus administraciones programas similares, y siempre se les ha suministrado información y orientación, pues es ideal reproducir las buenas ideas que benefician a la gente.

Se trata de un servicio de corresponsabilidad social. La idea es tener una responsabilidad compartida entre familiares y autoridades; se busca que los parientes del beneficiado no se desentiendan y que estén al tanto de lo que está ocurriendo.

Para la fecha, se reciben en promedio unas 40 llamadas al mes, es decir, unas 10 a la semana, de los más de 800 carrizaleños que en la actualidad cuentan con el “botón de la vida”. Recientemente se adquirieron nuevas unidades de brazaletes más avanzados tecnológicamente, pues integran el celular y el botón en una misma unidad.

El proceso de selección de los nuevos beneficiarios es sencillo. Los requisitos son que el paciente tenga residencia en Carrizal y un informe médico, de manera de priorizar a la persona. No existe ningún tipo de denigración de condición social o política.

La meta para el año 2017 es llegar a los 2.000 beneficiarios en todo el municipio.

## EL BOTÓN DE LA VIDA SE INTERNACIONALIZÓ

Esta experiencia ha sido presentada en diversos escenarios fuera del país. Destacan los siguientes:

- Maestría de Gestión Local, Universidad de Quilmes, Argentina

- Foro 2030 La Ciudad que Queremos, del Concejo Deliberante de Tucumán
- Conferencia “Gestión creativa en los municipios de Venezuela”, organizada por la Fundación Gran Asunción, Paraguay.

Finalmente, es necesario decir que el Programa Botón de Vida es único en el país, cuenta con un equipo de primera tecnología y está respaldado por especialistas médicos, paramédicos y operadores que garantizan su óptimo funcionamiento.

Anexo  
Diagramas ilustrativos del Programa Botón de Vida



Programa de Telesistencia  
**BOTÓN DE VIDA**

**0800 AYUDA-24**  
**29832-24**  
LINEA UNICA DE EMERGENCIAS. .!

### Requisitos para la inscripción en el programa.

- 📍 Estar residiendo en el Municipio Carrizal
- 1 Fotocopia ampliada 150% de la cedula de identidad.
- 1 Fotocopia de un recibo de servicios públicos.
- 1 Foto reciente tipo carnet (fondo blanco).
- ✓ Examen de hematología completa y tipo de sangre.
- i Informe médico.
- 📞 Línea de telefonía celular activa preferiblemente movistar.



**Programa de Teleasistencia**  
**BOTÓN DE VIDA**

**0800 AYUDA-24**  
**29832-24**  
LÍNEA ÚNICA DE EMERGENCIAS

**BATERÍA**  
Batería: Polímero de gel, 400 mah.

**SIM**  
Integración de tarjeta micro SIM Movistar, Digitel o Movilnet

**INTRANSFERIBLE**  
Solo debe ser usado por el beneficiario.

**¿QUE HACER EN CASO DE ROBO, EXTRAVÍO O DAÑO?**  
Reportar de manera inmediata a Emergencias Carrizal a través del número: 0800-2983224.



# Programa de Teleasistencia **BOTON DE VIDA**

**0800** AYUDA-24  
29832-24  
LINEA ÚNICA DE EMERGENCIAS

## Considera nuestras **Normas de uso** para el programa

### **1 Recaudos**

deben estar completos para su evaluación y posterior aprobación.

### **2 Aprobación**

El beneficiario recibirá una notificación una vez aprobada su solicitud.

### **3 Curso de inducción)**

Es obligatorio asistir al curso de inducción para el uso del equipo.

### **4 Responsabilidades**

El Botón de Vida es un programa asistido, donde el familiar tiene responsabilidad compartida.

### **5 Uso exclusivo**

El equipo es **intransferible**.

### **6 Debido uso**

El equipo siempre deberá estar encendido, el personal de Emergencias Carrizal realizará llamadas periódicas a fin de conocer su condición.

### **7 Debido funcionamiento**

El equipo deberá estar con saldo activo para el envío de mensajes de texto a los familiares.

### **8 En caso de fallas ó dudas**

Deberán acudir a Emergencias Carrizal con el dispositivo completo en horas administrativas.

### **9 El tiempo de respuesta**

El tiempo de respuesta dependerá del lugar de ubicación del beneficiario.

### **10 Información de ubicación**

El equipo no posee GPS, deberá informar su ubicación actual al momento de una emergencia.

### **11 Las normas**

Pueden variar sin previo aviso y serán informados en su debido momento.



# Programa de Teleasistencia **BOTON DE VIDA**

**0800 AYUDA-24**  
**29832-24**  
LINEA UNICA DE EMERGENCIAS

## Flujograma

Como funciona el servicio



```
graph LR; A[1 Integrado  
Brazaletes ó Teléfono.] --> B[2 0800-AYUDA-24  
Nuestros operadores  
recibirán su información.]; B --> C[3 Recursos  
Recibirá los efectivos  
correspondientes.];
```

**1 Integrado**  
Brazaletes ó Teléfono.

**2 0800-AYUDA-24**  
Nuestros operadores  
recibirán su información.

**3 Recursos**  
Recibirá los efectivos  
correspondientes.