

HC79
L5A25

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO EMPRESARIAL
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN**

**LA GERENCIA AMBIENTAL
EN LOS MUNICIPIOS QUE COMPRENDEN LA ZONA LIBRE CULTURAL,
CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA DEL ESTADO MERIDA.**

DONACION

SERBIULA
Tulio Febres Cordero

Lic° Nayibe Carolina Ablan Bortone

TRABAJO PRESENTADO COMO CREDENCIAL DE MÉRITO PARCIAL
PARA ÓPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER SCIENTIAE EN ADMINISTRACIÓN

Mérida, Enero 2000

C.C. Reconocimiento

índice

Lista de Tablas	
Lista de Figuras	
Resumen	
Introducción	1
Capítulo 1: El Problema	4
1.1. Formulación del problema	5
1.2. Justificación	14
1.2.1. Aportes	16
1.3. Objetivos del estudio	17
1.3.1. Objetivo general	18
1.3.2. Objetivos específicos	18
Capítulo 2 : Marco Teórico	20
2.1. Antecedentes	21
2.2. Bases conceptuales	26
2.2.1. Ambiente	26
2.2.2. Territorio	27
2.2.3. Calidad ambiental	28
2.2.4. Calidad de vida	29
2.2.5. Desarrollo Sustentable	30
2.3. Fundamentos Teóricos	30
2.3.1. Bases jurídicas en materia ambiental y territorial en ámbitos municipales	31
2.3.2. La gerencia municipal	38
2.3.3. La gerencia ambiental en el municipio.	45
Capítulo 3: Metodología	65
3.1. Determinación del área de estudio	67
3.2. Selección de los sujetos de estudio	69

3.3. Establecimiento de interrogantes	70
3.4. Fijación de objetivos	70
3.5. Selección de variables	71
3.6. Selección de técnicas y elaboración de instrumentos de recolección de datos	72
3.7. Recolección de datos	74
3.8. Técnicas e instrumentos de procesamiento y análisis de la información	74
3.7. Técnicas de interpretación de la información	81
Capítulo 4: Presentación y Análisis de los Resultados	82
4.1. Alcaldía del Municipio Santos Marquina	84
4.1.1. Función de planificación	84
4.1.2. Función de organización	86
4.1.3. Función de dirección	88
4.1.4. Función de control	90
4.1.5. Función financiera	92
4.2. Alcaldía del Municipio Libertador	94
4.2.1. Función de planificación	94
4.2.2. Función de organización	96
4.2.3. Función de dirección	98
4.2.4. Función de control	100
4.2.5. Función financiera	101
4.3. Alcaldía del Municipio Campo Elías	102
4.3.1. Función de planificación	103
4.3.2. Función de organización	105
4.3.3. Función de dirección	107
4.3.4. Función de control	108
4.3.5. Función financiera	110
4.4. Alcaldía del Municipio Sucre	111
4.4.1. Función de planificación	111
4.4.2. Función de organización	113

4.4.3. Función de dirección	115
4.4.4. Función de control	116
4.4.5. Función financiera	117
4.5. Presentación y análisis de los resultados obtenidos en las diferentes alcaldías por elementos de cada función	119
4.3.1. Función de planificación	119
4.3.2. Función de organización	120
4.3.3. Función de dirección	121
4.3.4. Función de control	122
4.3.5. Función financiera	123
4.5. Presentación y análisis de los resultados obtenidos en las diferentes alcaldías por función	124
Capítulo 5: Criterios claves para una propuesta de gerencia ambiental en ámbitos municipales	126
5.1. Criterios claves que fundamentan una propuesta de gerencia ambiental municipal	129
5.2. Esquema preliminar de una gerencia ambiental municipal	136
Conclusiones y Recomendaciones	146
Referencias Bibliográficas y/o Hemerográficas	156
Anexos	161

LISTA DE TABLAS

Tabla		Página
1	Funciones administrativas y atribuciones legales del alcalde	43
2	Productos del área de planificación	50
3	Matriz de ponderación. Función de planificación. Municipio Santos Marquina	84
4	Matriz de ponderación. Función de organización. Municipio Santos Marquina	86
5	Matriz de ponderación. Función de dirección. Municipio Santos Marquina	89
6	Matriz de ponderación. Función de control. Municipio Santos Marquina	91
7	Matriz de ponderación. Función financiera. Municipio Santos Marquina	92
8	Matriz de ponderación. Función de planificación. Municipio Libertador	94
9	Matriz de ponderación. Función de organización. Municipio Libertador	96
10	Matriz de ponderación. Función de dirección. Municipio Libertador	98
11	Matriz de ponderación. Función de control. Municipio Libertador	100
12	Matriz de ponderación. Función de financiera. Municipio Libertador	101
13	Matriz de ponderación. Función de planificación. Municipio Campo Elías	103
14	Matriz de ponderación. Función de organización. Municipio Campo Elías	105
15	Matriz de ponderación. Función de dirección. Municipio Campo Elías	107
16	Matriz de ponderación. Función de control. Municipio Campo Elías	108
17	Matriz de ponderación. Función financiera. Municipio Campo Elías	110
18	Matriz de ponderación. Función de planificación. Municipio Sucre	111
19	Matriz de ponderación. Función de organización. Municipio Sucre	113
20	Matriz de ponderación. Función de dirección. Municipio Sucre	115
21	Matriz de ponderación. Función de control. Municipio Sucre	116
22	Matriz de ponderación. Función financiera. Municipio Sucre	117
23	Matriz de ponderación global. Función de planificación	119
24	Matriz de ponderación global. Función de organización	120

25	Matriz de ponderación global. Función de dirección	121
26	Matriz de ponderación global. Función de control	122
27	Matriz de ponderación global. Función financiera	123
28	Matriz de ponderación global	124

www.bdigital.ula.ve

LISTA DE FIGURAS

Figura		Página
1	Esquema gráfico del planteamiento del problema	9
2	Leyes relacionadas con la materia ambiental municipal	34
3	Proceso metodológico	67
4	Objetivos de la gerencia ambiental municipal	128
5	Criterios claves en la propuesta de una gerencia ambiental municipal	130
6	Organigrama de la gerencia ambiental municipal	138

www.bdigital.ula.ve

RESUMEN

La Constitución Nacional vigente y la Ley Orgánica de Régimen Municipal reconocen en el municipio al gestor de los intereses de la vida local y de los asuntos ambientales de su jurisdicción.

Así mismo, son cada vez mayores las presiones sociales sobre la instancia municipal para que cumpla con las competencias que le otorga la normativa legal y acerque las decisiones a la base social local, de manera que pueda ofrecer satisfactoriamente, actividades y servicios ambientales en un todo de acuerdo con las comunidades asentadas en su territorio.

La investigación realizada, la cual se fundamentó en el desarrollo de un marco teórico y en la aplicación de un proceso metodológico concebido para dar respuesta a los problemas y objetivos planteados, dejó claramente establecido que los municipios que integran la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida (ZOLCCYT) cumplen, con muchas limitaciones, actividades y acciones específicas en materia ambiental y, de manera muy débil, las funciones propias de una gerencia: planificación, organización, dirección, control y financiera.

Obtenidos los resultados del análisis, en el estudio se planteó como propuesta institucional, la creación de unidades gerenciales para facilitar al poder local gestionar adecuadamente la materia ambiental, bajo criterios estratégicos y teniendo en consideración las funciones inherentes a una gerencia moderna, participativa y pertinente a las exigencias de los municipios que integran el área de la ZOCCYT. Con ello se contribuye a sentar las bases de una estrategia institucional municipal, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población y la calidad ambiental del entorno natural de su jurisdicción.

INTRODUCCION

A principios de la década de los setenta, la comunidad internacional comienza, con mayor intensidad, a enfocar su atención en el cuidado del ambiente. Como resultado se postula el *desarrollo sustentable*, cuyo concepto aboga por un proceso de desarrollo que logre satisfacer las necesidades de las generaciones del presente, sin comprometer la disponibilidad de los recursos naturales para las generaciones futuras (Cfr. WCED 1987).

Simultáneamente a ese interés, comienza también a nivel global un fenómeno demográfico caracterizado por la concentración de población en determinadas ciudades. En Venezuela, este rasgo ha estado presente en un número importante de localidades, entre las cuales se encuentra el Área Metropolitana de Mérida.

La concentración urbana en el Área Metropolitana de Mérida ha dado origen a la necesidad de diseñar e instrumentar un proceso de gerencia ambiental que deben llevar a cabo los gobiernos municipales, sustentado por el régimen jurídico venezolano y en las demandas de la sociedad local que exige que se le mejore su calidad de vida y su calidad ambiental. Ello es particularmente notorio dado que la prestación de servicios públicos municipales, se ha visto sometida a una creciente presión social que tiende a desbordar la capacidad de respuesta de los entes municipales.

La necesidad de instrumentar procesos de gerencia ambiental es mayor en los municipios que integran la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida (ZOLCCYT), conformada por los municipios Santos Marquina, Libertador, Campo Elías y Sucre, por cuanto en esta área seguramente se incrementará la presión por disponer de mejores y más extendidos servicios públicos municipales de carácter

socio-ambiental, cuya efectividad dependerá en gran medida de la existencia de una estructura administrativa municipal específica para dar respuestas idóneas a las exigencias de la expansión urbana y del desarrollo industrial y comercial promovido por la ZOLCCYT. En efecto, este proyecto de carácter económico se constituye en una herramienta fiscal para estimular el desarrollo de las actividades que forman parte de su objeto de creación: cultura, ciencia y tecnología, cuya puesta en marcha prevén desencadenar efectos inductores sobre la actividad industrial y comercial, pero, a la vez, fuertes presiones en relación con la cobertura de los servicios públicos e impactos sobre la base físico-natural.

Las relaciones existentes entre las comunidades y su ambiente son susceptibles de ser tratadas según criterios gerenciales, bajo el enfoque conocido como *gerencia ambiental*. Por ello se planteó la necesidad de realizar una investigación con el propósito de evaluar la situación actual de la gerencia ambiental en los gobiernos municipales en el área territorial de la ZOLCCYT, de acuerdo con criterios relativos a las funciones administrativas y las prácticas financieras, así como a las oportunidades que le confieren al municipio su base legal, institucional y socio-política para actuar en esta materia.

Este enfoque de gerencia ambiental y el análisis realizado permitió obtener conclusiones sobre la capacidad de gestión ambiental de los municipios que integran el Área Metropolitana de Mérida, lo cual facilitó, a su vez, establecer algunos criterios claves que orientarían posibles diseños de estructuras organizativas para emprender un proceso gerencial en los municipios de servicios ambientales y de actividades relacionadas con la protección ambiental de su territorio.

El desarrollo de la investigación estuvo guiado por varias interrogantes a despejar y objetivos específicos a cumplir, los cuales se abordaron mediante la aplicación de un

proceso metodológico referido a una investigación aplicada, exploratoria y descriptiva, de carácter documental y de campo.

El estudio se divide en cinco capítulos:

Capítulo 1. Contiene la formulación del problema, la justificación y los objetivos a alcanzar con la investigación.

Capítulo 2. Presenta el marco teórico en el cual se incluyen los antecedentes de la investigación, así como el conjunto de fundamentos teóricos que se relacionan con las bases jurídicas e institucionales del municipio en relación con la materia ambiental y la gerencia municipal y sus funciones dentro de esta materia.

Capítulo 3. Se indica la naturaleza de la investigación y se presenta la secuencia de los procesos, técnicas e instrumentos que se aplicaron en la elaboración del estudio de investigación. Es el eje de orientación que facilitó la presentación de los resultados.

Capítulo 4. Se presentan los resultados del análisis bajo el enfoque de la gerencia ambiental, donde se establecen las debilidades y fortalezas que presentan los municipios en razón a las funciones que sustentan un proceso de gerencia.

Capítulo 5. Contiene los criterios claves a ser tomados en consideración para el diseño e implantación de una unidad administrativa con capacidad para gerenciar la materia ambiental en ámbitos municipales. Asimismo, los posibles objetivos, articulados a funciones básicas, a cumplir por una estructura administrativa de gerencia ambiental.

Finalmente, se presenta el cuerpo de conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO 1

www.bdigital.ula.ve

C.C. Reconocimiento

CAPITULO I

EL PROBLEMA

1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Desde hace aproximadamente tres décadas se observa en el ámbito internacional, un mayor interés por el cuidado y la preservación del ambiente, como vía para garantizar la calidad y la continuidad de la vida humana en el planeta (Cfr. BID. 1993).

El hombre, en su permanencia en la tierra, ha ocasionado alteraciones negativas a la naturaleza, como es el caso de las erosiones del suelo, las deforestaciones y la contaminación de las aguas, entre otros efectos. Actualmente, estas manifestaciones de degradación ambiental, junto con los cambios climáticos, la desaparición de ríos y la extinción de numerosas especies animales y vegetales, son sólo algunas de las consecuencias derivadas del uso inadecuado e indiscriminado de los recursos naturales, lo cual compromete la salud y, en consecuencia, la supervivencia de la especie humana.

Las ansias de crecimiento económico, el modelo de industrialización prevaleciente y el incremento acelerado de la población, la cual demanda cada vez mayor cantidad de alimentos y servicios, inciden en el deterioro del ambiente y en la generación de un creciente caos ecológico. Esa situación ha facilitado la aparición del concepto de *desarrollo sostenible*, entendiéndose por este aquél que hace posible mejorar las condiciones de vida de la población y garantizar la continuidad de la humanidad, mediante el cuidado de los recursos naturales (Cfr. IESA. 1998).

Concomitante con el auge de la sociedad industrial y de servicios, en la mayor parte de los países, la población tendió a concentrarse en las áreas urbanas; así lo indica la Organización de las Naciones Unidas:

La concentración urbana sigue en aumento; hasta mediados de la década de 1970 la relación proporcional entre población urbana y rural en el mundo era de 1:7, pero se espera que para el año 2000, de continuar las tendencias del presente, alrededor del 50% de la población habitará en centros urbanos y se estima que hacia el año 2025 esa proporción seguirá aumentando hasta alcanzar un 75%. (Banco Mundial, citado por González, 1997, p.69).

Latinoamérica no es la excepción. Ciudades como Santiago de Chile, Ciudad de México, Bogotá, Buenos Aires y Caracas, presentan ya inconvenientes ambientales originados por la concentración urbana que destruye los ecosistemas, entre los cuales se citan: contaminación de las aguas debido a actividades domésticas, industriales y agrícolas; contaminación de la atmósfera, fundamentalmente por emisiones industriales y de transporte; contaminación de los suelos, por inadecuada disposición de desechos sólidos; así como la ocupación de terrenos fértiles para uso de viviendas, comercio y obras de infraestructura. (González, 1997).

Venezuela posee también, al igual que los restantes países latinoamericanos, una tasa de urbanización alta, donde *"... el 90 por ciento del crecimiento de la población se proyecta en áreas urbanas; 60 por ciento de la población vivirá en ciudades para finales del siglo XX"* (IESA, 1998: 40). Esta tendencia de crecimiento urbano presiona sobre la disponibilidad de recursos, el aumento de desechos sólidos y la demanda de servicios públicos.

Esta situación está lejos de ser controlada o de presentar cambios sustantivos en las tendencias señaladas. Las proyecciones realizadas por la Organización de las Naciones Unidas indican que para el año 2000 casi el 50% de la población de América Latina estará concentrada en ciudades de más de un millón de habitantes. Pero, si además se considera que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran integrados a procesos de descentralización, puede deducirse que los gobiernos municipales se verán abocados por necesidad a una mayor responsabilidad en la planificación, financiamiento y gestión de las soluciones a sus problemas de carácter ambiental.

Esta afirmación implica, a su vez, que los municipios, como unidad territorial y político-administrativa básica, que integra espacios urbanos y rurales, se encuentran frente al reto de responder, no sólo a las demandas de los ciudadanos por un mayor crecimiento económico y un mejor desarrollo social, sino también a los desafíos ambientales que, como consecuencia, se plantean para la sostenibilidad de un proceso de desarrollo integral.

En la actualidad, los municipios en Venezuela han comenzado a adquirir importancia como entes autónomos a cargo de la gestión eficaz de los intereses locales, tal como lo establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), importancia reforzada por el proceso de descentralización y la normativa constitucional vigente. Ello hace necesario una buena gerencia ambiental en dichos ámbitos, que permita la toma de decisiones adecuadas y la mejor administración de las condiciones físico-naturales y los recursos naturales, en aras de fomentar el bienestar en la comunidad. Así, la Alcaldía, como órgano ejecutivo del gobierno municipal, es la responsable de cumplir esta función administrativa, hasta ahora virtualmente inexistente en todo el ámbito nacional.

La Alcaldía, de acuerdo con la legislación del país, es responsable de ofrecer múltiples servicios al ciudadano que tienen innegable incidencia ambiental, como son los acueductos, cloacas, protección ambiental, arquitectura civil, ornato público, aseo

urbano y domiciliario, transporte público urbano, mataderos y mercados, entre otros (Cfr. González. 1997).

Al Alcalde por su parte, en su rol de jefe de la rama ejecutiva del gobierno municipal, le corresponde gestionar todos los recursos a su alcance para concretar la prestación de dichos servicios en aras de incrementar la calidad de vida de la población y asegurar la calidad ambiental en su territorio. Ello conduce, a su vez, a plantear que al Alcalde le corresponde también gestionar recursos para minimizar los efectos negativos que pudieran ser ocasionados al ambiente con la prestación de esos servicios. Así lo sugiere Mezones (1997: 402) para quien "...las posibilidades de evitar contaminaciones mayores se reduce día a día si no se planifica, organiza, dirige y controla el ambiente..."

La premisa anterior es aún más importante si se toma en consideración que los municipios venezolanos poseen escasos recursos ante una multitud de objetivos por cumplir; de esa manera, se hace imprescindible una buena administración y un proceso gerencial efectivo.

En el marco del proceso de descentralización, mucho se ha debatido sobre las competencias de los gobiernos locales en materia ambiental, toda vez que la Ley Orgánica de Régimen Municipal las contempla en forma genérica. Al respecto, González (Op. cit: 182) señala lo siguiente:

El Municipio tiene, de acuerdo con el régimen ambiental venezolano, potestades reguladoras, autorizatorias, restrictivas y sancionatorias dentro de la perimetral urbana en el ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente ..., y de su poder de policía sobre las materias de competencia local.

Para las áreas bajo régimen de protección especial y las que se encuentren fuera de la perimetral urbana, las actuaciones del municipio se pueden traducir en planes

coordinados con órganos del Ejecutivo Nacional y del Regional. Sin embargo, cada día es más aceptado el concepto de gestión integral municipal; pues. *"...es utópica la gestión ambiental si no se parte del concepto del municipio como unidad político – administrativa ... y como núcleo matriz de ... la comunidad en defensa de sus intereses para el logro de una mayor calidad de vida..."*. (Méndez. 1999).

Las razones en las cuales se fundamenta la participación del municipio en la gerencia ambiental se basan en la convicción de que los problemas tienen mayores posibilidades de ser resueltos mientras más cerca se esté de las fuentes generadoras de los mismos y en la consideración del ambiente como dimensión que no admite fronteras político-administrativas; por tanto, una mejora local en la solución de problemas ambientales a través de un proceso de gerencia ambiental se debería traducir en beneficios de carácter regional, nacional y mundial.

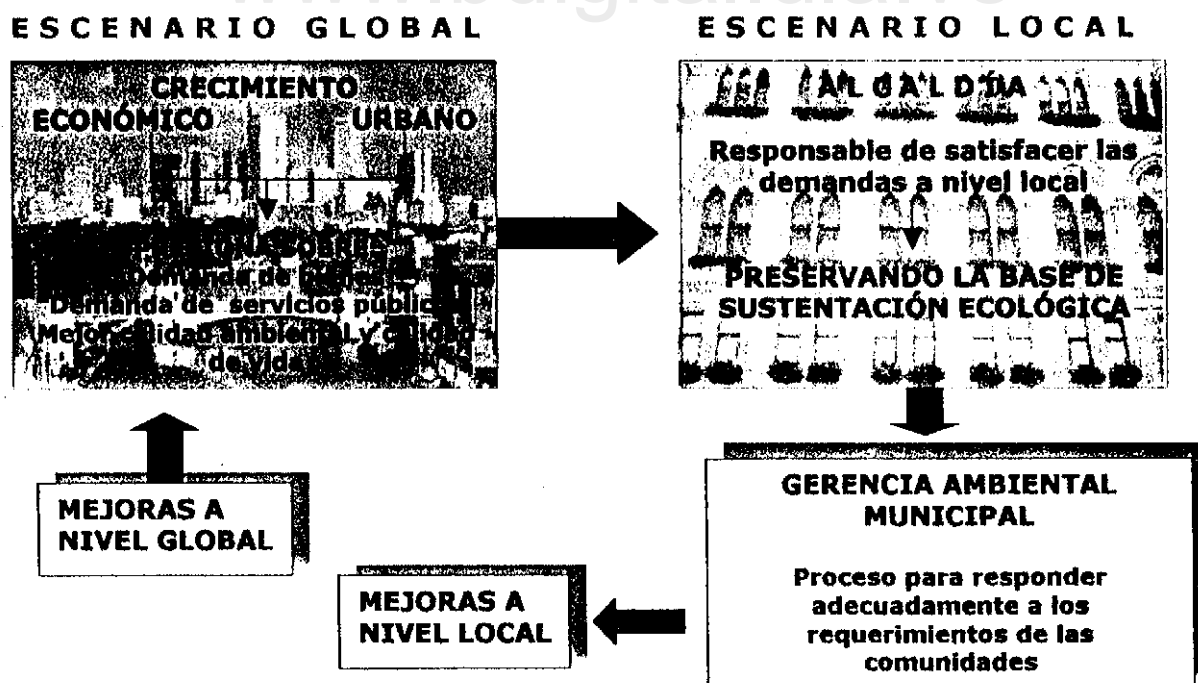


Figura 1. Esquema gráfico del planteamiento del problema.

Fuente: Elaboración propia

El estado Mérida no escapa a estas consideraciones. Tal como lo señalan Méndez y Méndez (1996: 118), entre las limitantes para el desarrollo merideño se encuentran el deterioro del ambiente y de los recursos naturales y la debilidad de las instituciones regionales y municipales para una efectiva gerencia ambiental.

Con base en lo anterior, la situación de la ciudad de Mérida y su Área Metropolitana no es diferente al hecho mundial. Para Lascoutx (1997: 248), *"Mérida crece cada día. Crece geométricamente en habitantes, en viviendas, en automóviles, y con la necesidad de mayores y mejores servicios para suplir este crecimiento. Por lo tanto, los problemas de Mérida aumentan cada día..."* Este crecimiento demográfico origina expansión poblacional de la ciudad hacia los municipios aledaños, trasladando los mismos conflictos ambientales y en algunos casos agravándolos (Cfr. Lascoutx. Op. cit).

Para el año 1996, según el estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes (IIES-ULA) y la Corporación Parque Tecnológico de Mérida, los Municipios Santos Marquina, Libertador, Campo Elías y Sucre, área que conforma el territorio de la ZOLCCYT, concentraban el 46 por ciento del total de la población merideña y un crecimiento anárquico en lo urbanístico. En consecuencia, no es coincidencia para esta área presentar mayores síntomas de deterioro ambiental que el resto del estado. Así mismo, es un reto para los distintos poderes públicos enfrentar la problemática y para el poder local una responsabilidad con sus ciudadanos acometer procesos administrativos que combinen las funciones propias de una gerencia ambiental moderna.

De acuerdo con la citada investigación, en el área de la ZOLCCYT se presentan un conjunto de deficiencias en la prestación de los servicios públicos, entre los cuales los relacionados con la materia ambiental ocupan lugares destacados. En este contexto y a título de ejemplo, un servicio ambiental por excelencia como lo es el manejo de los

desechos sólidos se encuentra entre los cuatro principales problemas de las comunidades de los municipios que conforman el territorio de la ZOLCCYT.

Al efecto, Gómez (1991:31) afirma que el servicio de aseo urbano y domiciliario, satisfactor básico de los requerimientos de calidad ambiental y calidad de vida, constituye en el Área Metropolitana de Mérida “...un grave problema ambiental y administrativo...”. Por su parte, Hernández et al (1997) señala que los procesos de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos sólidos presenta graves carencias de manejo; y Cardone (1999), en un exhaustivo estudio sobre este servicio ambiental, lleva a la conclusión de que es necesario acometer labores de planificación, ejecución, supervisión y evaluación, para lo cual plantea la creación de una unidad administrativa en cuyo funcionamiento propone un modelo de gerencia.

En consecuencia, la observación preliminar en las alcaldías que integran la ZOLCCYT evidencia que dichas municipalidades carecen de una adecuada gerencia ambiental, tal como la concibe Mezones (1997: 402), “... *La gerencia del ambiente aparece en los tiempos que transcurren como una herramienta técnica, administrativa y política dirigida a regular el conflicto presente entre el hombre por sobrevivir y la incidencia del mismo en el deterioro o conservación del ambiente*”. Por ello, se presume la ausencia de políticas gerenciales en los municipios de la ZOLCCYT como guías orientadoras para el logro de los objetivos ambientales, lo cual indica defecto en el uso de algunas funciones administrativas, manejo inadecuado de los recursos, carencia de personal especializado, ausencia de programas de educación ambiental que involucren a la comunidad, de estímulos a los individuos para conducirlos a evitar la contaminación y afectación de diversos recursos naturales y paisajísticos, por mencionar algunos.

La anterior situación planteó la necesidad de evaluar la situación actual de la gerencia ambiental en los gobiernos municipales en el área de la ZOLCCYT, de acuerdo con

criterios relativos a funciones administrativas y a las prácticas financieras empleadas en los órganos del poder local.

En este contexto, las funciones de la gerencia ambiental de los municipios que integran el área de la ZOLCCYT podría evaluarse mediante los siguientes criterios:

1. Análisis de las prácticas administrativas empleadas en relación con las funciones de planificación, organización, dirección y control ambiental.
2. Análisis de las prácticas financieras en cuanto a manejo de recursos monetarios relativos a actividades y servicios ambientales.

Sobre la base de lo expuesto y, en virtud de que se desconoce la existencia de estudios sobre gestión ambiental municipal en el área territorial de la ZOLCCYT, orientados a evaluar las prácticas gerenciales en relación con el ambiente, se planteó una investigación orientada por la siguiente incógnita:

¿Cuál es la situación de la gerencia ambiental en los gobiernos municipales en el área la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida, en el periodo comprendido entre los meses de febrero y diciembre del año 1999, de acuerdo con criterios relativos a las funciones administrativas y las prácticas financieras empleadas en los órganos del poder local?

De esta forma, dicho estudio intentó dar respuesta a las siguientes interrogantes específicas:

- a) ¿Cuáles deberían ser las funciones o competencias primordiales de la gerencia ambiental de los gobiernos municipales y sobre cuáles bases jurídicas se asientan?

- b) ¿Se han planteado objetivos, políticas y estrategias para que el municipio cumpla eficientemente con las funciones de la gerencia ambiental? ¿Se articulan a una misión y a una visión claramente definidas?
- c) ¿Vinculada a la planificación, poseen las administraciones municipales instrumentos legales que permitan regular sus funciones en materia de gerencia ambiental?, ¿Se cumplen?
- d) ¿Poseen las alcaldías una unidad administrativa específica encargada de las funciones de gerencia ambiental?, ¿Cuál es la significación que se le otorga a esa unidad en el contexto de la estructura organizativa del gobierno municipal?, ¿En cuáles funciones o competencias se coloca el énfasis?
- e) ¿Existen políticas de manejo de personal relativas a reclutamiento, selección y entrenamiento, que garanticen la correcta elección de candidatos y la conveniente preparación de los funcionarios para llevar adelante las funciones de la gerencia ambiental?
- f) ¿Existen en las alcaldías convenios de cooperación con otros organismos para la gestión ambiental? ¿Cuáles? ¿Se cumplen? ¿Para qué servicios?
- g) ¿Cuál es la situación financiera de las unidades encargadas de cumplir funciones de gerencia ambiental?
- h) ¿Cuentan las administraciones locales con una base de datos que proporcione información actualizada y confiable para la toma de decisiones en materia de gerencia ambiental?

- i) ¿Las alcaldías que integran la ZOLCCYT utilizan mecanismos de control sobre las actividades susceptibles de degradar el ambiente?, ¿Cuáles?, ¿Cómo son empleados?
- j) ¿Las administraciones municipales ofrecen incentivos fiscales a personas jurídicas o naturales para evitar daños ambientales?, ¿Cuáles?, ¿Cómo son empleados?
- k) ¿Cuáles podrían ser los criterios que pudieran servir de base para orientar el diseño de una gerencia ambiental en ámbitos municipales? Y ¿Cómo sería una posible estructura organizativa?

1.2. JUSTIFICACION

Uno de los principales retos de los gobiernos en todos los niveles (nacional, regional y municipal) es diseñar y aplicar sistemas de gestión para conciliar tres objetivos que conllevan al desarrollo sustentable: el crecimiento económico, la equidad (social, económica y ambiental) y la sustentabilidad ambiental (Cfr. CEPAL. 1993).

Las preocupaciones por la calidad de vida y por la calidad del ambiente deben conducir a la elaboración de nuevas estrategias que atañen a la redefinición de la función del Estado, de su organización, de sus instrumentos y a la consideración de las instancias que deben ocuparse de los asuntos colectivos. Son asuntos de Estado que reclaman la promoción de efectivos mecanismos para una gerencia integral.

En el ámbito territorial de los municipios, la lucha por la organización de sus espacios productivos y sociales, las competencias en materia urbanística, de sanidad y salubridad en general, las de construcción y transporte y vialidad, las de conservación y

mejora del patrimonio histórico y arquitectónico, la promoción del turismo y la recreación y la conservación del entorno natural y paisajístico se ha convertido en una de las primeras preocupaciones de los particulares y de los gobiernos locales en varios países del mundo y, Venezuela, no es la excepción frente a este reto histórico. (Cfr. Méndez Vergara. 1999).

En este orden de ideas, es a los gobiernos municipales a quien corresponde, atender los asuntos que afectan e interesan directa y personalmente a la gente en la realización de su vida cotidiana, porque es el que está más cerca, el que se encuentra en condiciones de relacionarse con sus ciudadanos sin necesidad de recurrir a intermediarios. (Cfr. González. Op. cit.). Por ello, el poder local deberá integrarse más activamente en la dinámica de ordenar los usos de la tierra de sus áreas urbanas y rurales, en la promoción de servicios en donde el ciudadano tenga acceso real a los mismos y, en los procesos de gestión ambiental, procesos y competencias estas que exigen modalidades de gerencia eficientes, tanto de orden general, como en lo relativo a la materia ambiental.

Además, el requerimiento de incorporar al municipio en las labores ambientales encuentra sustento en el texto constitucional venezolano, cuyas normas atribuyen competencias en la protección, conservación y defensa del ambiente de manera concurrente con el Poder Nacional, e incluye además aquellas que de una manera directa e indirecta inciden sobre la base patrimonial natural, destacando las de salubridad, ornato público, recreación y urbanismo. Asimismo le otorga competencias en ordenación del territorio y ordenación urbanística, con lo cual se amplían las atribuciones del Poder Local en materia de gestión ambiental.

Lamentablemente, varias limitantes conspiran contra el desarrollo de una gerencia ambiental autónoma en los municipios venezolanos, las cuales se relacionan con la notoria debilidad institucional, técnica y financiera del Poder Local, a la cual se agrega

la confusión existente alrededor de los alcances de la materia ambiental, traducida en términos inequívocos relacionados con actividades y servicios que comprende y compromete. Ello exige definiciones claras, políticas adecuadas y estrategias contundentes para hacer efectiva la gerencia ambiental en ámbitos municipales. (Cfr. Méndez Vergara. 1999).

La investigación realizada permitió evaluar la situación actual de la gerencia ambiental en los municipios del área de la ZOLCCYT en cuanto a las funciones administrativas y prácticas financieras empleadas para prevenir y minimizar los conflictos humanos en relación con la calidad de vida de la población y con la calidad ambiental. De esta manera, sus resultados pueden servir de guía para mejorar la actuación de los entes locales en esa materia, con lo cual se contribuye al desarrollo de los municipios y de sus ciudadanos desde los puntos de vista socioambiental y territorial, y se coloca en sintonía al municipio con la normativa jurídica venezolana que le asigna competencias en materia ambiental y exige respuestas a la sociedad en cuanto a mejores logros en la calidad de vida y en su calidad ambiental.

1.2.1. APORTES

Los resultados de este estudio, pueden ser útiles para:

- 1.2.1.1. Las Alcaldías de los Municipios Santos Marquina, Libertador, Campo Elías y Sucre. El análisis de dichos resultados puede permitir a los gobiernos locales sentar las bases para establecer modelos de gerencia ambiental orientados a dar respuestas efectivas a los problemas de calidad ambiental y calidad de vida, de acuerdo con una visión claramente definida de las funciones que los gobiernos locales pueden asumir en esta materia.

- 1.2.1.2. Otras alcaldías. Los resultados de este estudio pueden ser útiles a otras alcaldías para que cumplan de manera eficiente sus actuaciones en materia ambiental.
- 1.2.1.3. La Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del estado Mérida (ZOLCCYT). Mediante esta investigación se le proporciona información relevante en cuanto a los problemas y prioridades de los gobiernos locales en su jurisdicción y la forma como los municipios asumen y desarrollan sus instrumentos de gerencia en materia ambiental. Ello puede ayudar, a su vez, a la ZOLCCYT a canalizar con mayor certidumbre su responsabilidad de asegurar la prevención y mitigación de posibles daños ambientales de las actividades económicas que ella promueve, mediante labores coordinadas con las autoridades municipales.
- 1.2.1.4. El Centro de Investigaciones y Desarrollo Empresarial (CIDE – ULA). Representa una forma de enriquecer el banco de datos sobre estudios en la región y como punto de partida para posteriores investigaciones sobre gerencia ambiental en ámbitos municipales y sus servicios conexos.

1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En estrecha correspondencia con las interrogantes planteadas, se formulan los objetivos como propósitos a lograr con la investigación, los cuales se enuncian desde una perspectiva general y otra más específica.

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar y evaluar la situación de la gerencia ambiental en los gobiernos municipales en el área de la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida, de acuerdo con criterios relativos a funciones administrativas y a las prácticas financieras empleadas en los órganos del poder local para el periodo comprendido entre los meses de febrero y diciembre del año 1999.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.3.2.1. Determinar las funciones o competencias primordiales de la gerencia ambiental municipal, así como las bases jurídicas sobre las cuales se asientan.

1.3.2.2. Analizar los objetivos, políticas y estrategias articuladas a la misión y visión que poseen las unidades de gerencia ambiental de los municipios en estudio, como base del proceso de planificación.

1.3.2.3. Determinar la existencia y vigencia de instrumentos legales en los municipios de la ZOLCCYT que regulen sus funciones en materia de gerencia ambiental.

1.3.2.4. Establecer las características de las estructuras organizativas de las alcaldías, en relación con la existencia de unidades administrativas dedicadas a la gerencia ambiental.

1.3.2.5. Analizar las políticas de reclutamiento, selección y entrenamiento del personal, con el objeto de precisar si quienes cumplen funciones de gerencia ambiental han sido adecuadamente elegidos y capacitados para el desempeño de las funciones.

1.3.2.6. Analizar la existencia y cumplimiento de convenios de cooperación con otros organismos para el desempeño de funciones de gerencia ambiental.

1.3.2.7. Analizar la situación financiera de las unidades administrativas encargadas de cumplir funciones de gerencia ambiental.

1.3.2.8. Determinar la presencia de un adecuado sistema de información gerencial en las administraciones locales, como base para la toma de decisiones en materia de gerencia ambiental.

1.3.2.9. Identificar y analizar los mecanismos de control utilizados por las municipalidades de la ZOLCCYT, sobre actividades susceptibles de degradar el ambiente.

1.3.2.10. Identificar y analizar los incentivos fiscales utilizados por las municipalidades de la ZOLCCYT para incrementar la calidad ambiental.

1.3.2.11. Establecer, sobre la base de los resultados arrojados por esta investigación, criterios claves que pudieran servir de marco para orientar el diseño, implantación o revisión de una unidad administrativa con capacidad de gerenciar actividades y servicios ambientales en los municipios que comprenden el área de la ZOLCCYT, de conformidad con la normativa legal vigente.

CAPÍTULO 2

www.bdigital.ula.ve

C.C. Reconocimiento

CAPITULO 2

MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES

Sobre la base de la revisión bibliográfica y hemerográfica efectuada, se puede afirmar que no existen investigaciones en el estado Mérida que respondan a las interrogantes planteadas en el presente estudio. Sin embargo, se han realizado varios estudios relacionados con el tema, los cuales pueden facilitar la comprensión del problema, entre ellos destacan los siguientes:

En un estudio elaborado por UFORGA-ULA, se señalan entre las causas de la problemática ambiental que afecta al territorio de la ZOLCCYT, la carencia de criterios y de mecanismos de coordinación entre los organismos encargados de guiar el desarrollo del estado y la insuficiente promoción y establecimiento de acciones e instrumentos legales por medio de los cuales se regule la ocupación del territorio estatal y el mejoramiento de la calidad del ambiente (Cfr. UFORGA-ULA. 1997). En otras palabras, se deduce que la carencia de claras funciones de gerencia ambiental es uno de los principales factores responsables de la progresiva pérdida de calidad de vida y de calidad ambiental en el ámbito de los municipios que integran la ZOLCCYT.

González (1997), en su obra *El Desafío Ambiental del Municipio*, centra el análisis en las disposiciones de la legislación venezolana sobre las competencias en materia ambiental, para delimitar los alcances de los instrumentos de orden jurídico y administrativo con los que cuenta el municipio para actuar en la preservación y conservación del ambiente y frente a los problemas de degradación ambiental.

Este autor reconoce en el municipio la estructura político-administrativa más idónea para atender los asuntos locales que atañen a los ciudadanos y dar respuesta a los postulados de la Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana que le señala a los poderes municipales la obligación de atender los asuntos ambientales de su jurisdicción.

Dos capítulos de su trabajo son particularmente importantes como antecedentes de esta investigación. El que se refiere a la gestión local del ambiente donde desarrolla los objetivos del Poder Local en cuanto a la calidad de vida de sus habitantes, mediante el ejercicio y disfrute de servicios básicos fundamentales y, de calidad ambiental en lo relativo a la preservación del medio ambiente y servicios afines.

Otro capítulo se relaciona con el municipio en el régimen jurídico venezolano para colocar de relieve las competencias en materia ambiental, cuyo alcance se extiende desde la determinación de políticas ambientales locales hasta lo relativo a los planes de ordenación urbanística, protección ambiental, cooperación con el saneamiento ambiental, prestación de servicios públicos relacionados con acueductos, cloacas y drenajes; parques, plazas, jardines y sitios de recreación pública; ornato; aseo urbano y domiciliario y la protección ambiental.

Ferrer, (1996) comienza por reconocer la ausencia de experiencia de manejo ambiental de los municipios en Venezuela, como no sea lo concerniente a la gestión de ciertos servicios públicos. Establece un conjunto de argumentos de orden jurídico e institucional para justificar el papel a cumplir por las autoridades municipales con relación a uno de los objetivos superiores que reclama la ciudadanía, como es el de mejorar su calidad de vida y preservar el entorno ambiental. Enfatiza sobre la necesidad de promover procesos de gestión de una política ambiental municipal que incluya aspectos de ordenación del territorio y urbanística, la gestión de servicios ambientales

básicos, la educación ambiental y la preservación de los recursos naturales locales. Señala que un instrumento de apoyo al proceso gerencial sería la creación de un marco legal específico, basado en ordenanzas que se ajusten a las condiciones de cada municipio. Delimita el campo de acción en materia ambiental del municipio a las áreas de ordenación del territorio, administración de los recursos naturales, educación y participación ciudadana y protección del medio ambiente, que encuentran en el plan municipal de conservación ambiental su instrumento rector para la gestión.

Durán, (1996) establece las líneas maestras de lo que denomina un Modelo para un Sistema de Gestión Ambiental. Señala que los "pilares" sobre los cuales podría construirse el modelo en referencia serían, en primer término, establecer la política ambiental como marco que define prioridades y estrategias y, luego, la institucionalidad en cuanto a la creación de unidades administrativas ambientales; la legislación, en términos de ordenanzas; los planes de ordenación como instrumentos de planificación para promover la cobertura de servicios sociales y ambientales y controlar la protección del ambiente; la fiscalización para ejercer labores de supervisión; la educación ambiental como actividad formativa y la investigación como proceso concertado con las universidades.

En cuanto a la revisión sobre estudios e investigaciones en el campo de la gerencia municipal, se encuentra la tesis de grado del curso de Maestría en Administración del Centro de Investigación y Desarrollo Empresarial de la Universidad de Los Andes (CIDE) elaborada por Duque (1991), intitulada *El Papel del Alcalde y El Concejo en el Municipio: Un Enfoque Para la Gestión y Administración*, orientada básicamente a determinar las funciones gerenciales del alcalde en materia presupuestaria, fiscal y financiera.

Mediante esta investigación, Duque (Op. cit) establece las competencias e injerencias en materia administrativa del Concejo Municipal y propone un modelo de estructura

organizativa para el gobierno local derivado de la Ley Orgánica que lo rige. Como conclusiones pertinentes a los fines del presente estudio, señala lo siguiente:

- a) La Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) *"... establece un conjunto de funciones claramente diferenciadas en los arts. 74 y 77 que pudieran agruparse en lo que Fayol (1981) denomina las funciones de un proceso administrativo... En efecto, en la LORM al Alcalde se le asignan como jefe de la rama ejecutiva del municipio, las funciones de dirección, ejecución, planificación y control..."*
- b) En relación con la materia fiscal, los gobiernos municipales (salvo escasas excepciones) necesitan más recursos de los que son capaces de recaudar por ellos mismos para cumplir con las funciones asignadas.
- c) En ese mismo campo, las diferencias de capacidad económica entre los municipios tiene como consecuencia para los gobiernos locales "pobres", prestar sólo algunos servicios y de manera deficiente, sin poder abarcar la totalidad de funciones que les compete.

Tobío (1996) realiza en el Centro de Estudios del Desarrollo – CENDES – una investigación sobre gerencia y planificación municipal en Venezuela. Comienza por identificar las restricciones de las instituciones municipales para dar cumplimiento a las funciones de planificación y gestión en las materias de su competencia que le asigna el ordenamiento jurídico venezolano. Indica que salvo contadas excepciones, los municipios se encuentran altamente influenciados por las decisiones nacionales y estatales, y por la asignación de recursos provenientes del situado constitucional. Agrega, además, que confrontan dificultades derivadas de normas legales y procesos administrativos para la generación de recursos propios; manifiestas debilidades en la prestación de servicios públicos locales y, carencia de mecanismos de participación que estimulen la incorporación de los vecinos a labores de gestión. Es una problemática que

impide a los municipios salvar distancias entre sus prácticas cotidianas, las demandas de los ciudadanos en cuanto a la prestación de servicios y las competencias y atribuciones que le otorga la normativa jurídica vigente.

Plantea que para mejorar las áreas de planificación y gerencia municipal es necesario disponer de instrumentos adecuados para realizar diagnósticos y conocer los problemas que afectan las comunidades; de técnicas y mecanismos para establecer prioridades; de diversas modalidades de negociación y concertación, así como de sistemas para el seguimiento y control de gestión. Insiste dicho autor en la necesidad que tienen los municipios de crear su banco de proyectos. Señala que el adecuado desempeño de la planificación y gerencia repercutirá productivamente en el resto de funciones a cumplir por una estructura institucional a escala de un municipio, a saber: administración, legislación, prestación de servicios públicos y concertación con organizaciones sociales de base local y con los organismos públicos nacionales y regionales.

Concluye que su propuesta apunta hacia dos áreas concretas del gobierno local: la *gerencia*, función mediante la cual se analizan y resuelven los problemas de tipo político-estratégicos, y la *planificación* como proceso que coloca el énfasis en lo técnico-operativo.

Los antecedentes reseñados como referencias de estudios y trabajos realizados por diversos autores en torno a la temática y al problema objeto de esta investigación, han puesto de relieve la ausencia de experiencias conocidas en los municipios venezolanos relativos a la creación de unidades de gerencia ambiental.

2.2. BASES CONCEPTUALES

La temática ambiental es compleja en cuanto a su base teórica y conceptual, lo que implica definir algunos términos para facilitar conocer su significado frente a posibles usuarios y en el contexto del desarrollo de la investigación.

2.2.1. AMBIENTE

El Diccionario de la Real Academia Española, define el término ambiente como las condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, una colectividad o una época. Esta definición incluye las condiciones físico-naturales, como entorno natural donde se desenvuelven las comunidades humanas.

Una característica de la base conceptual del ambiente es que ha evolucionado y se ha ampliado a lo largo de este siglo, en la misma medida en que la comunidad científica ha estudiado los efectos negativos de la actividad humana sobre la naturaleza (Cfr. Ferrando, 1991). En este sentido, Divar (1991) señala que el concepto de ambiente no sólo se extiende a elementos geológicos y biológicos, sino también a cuestiones como el respeto al paisaje. No obstante, Divar (Op. cit) plantea la existencia de una concepción popular mediante la cual se hace referencia al ambiente como la conservación y el cuidado de la naturaleza, obviando de esta manera el concepto moderno del ambiente, que va más allá.

Beltrán, (1995) considera que el ambiente es el entorno físico natural sobre el cual y en el cual se desarrolla un grupo social mediante el trabajo, la cultura y el poder. Adiciona que unas sociedades transforman el entorno natural más que otras en la búsqueda de ciertos objetivos o intereses comunes.

Genatios y de Genatios (1997: 51), definen el ambiente como:

El conjunto de componentes abióticos, bióticos y socioculturales, y sus interrelaciones, que forman parte de procesos dinámicos en los que participan la energía, la materia y la información. Estas interrelaciones de lo inerte, lo vital y lo consciente constituyen un todo integrado e interdependiente.

De acuerdo con Genatios y de Genatios (Op. cit), entre los componentes del ambiente se encuentran los recursos naturales renovables y no renovables; en los primeros se incluyen los bióticos y abióticos, en tanto que los socioculturales los asimila a los paisajes intervenidos o creados por el hombre.

Para Lozana (1991) existe la necesidad de distinguir entre ambiente urbano y ambiente natural, pues el primero hace referencia al nivel de calidad de vida de la ciudad y se concreta en una serie de servicios que se ofrecen a los ciudadanos, mientras que el último incluye los espacios libres de urbanización, los no urbanizables de acuerdo con los planes de ordenación y las áreas bajo régimen de protección especial.

2.2.2. TERRITORIO

Tal como lo expone Méndez Vergara (1999), los conceptos tradicionales sobre el espacio geográfico fundamentaron durante más de un siglo la noción de territorio como el espacio concreto de soberanía de un Estado-Nación, o de sus divisiones provinciales (regiones, comarcas, departamentos, estados, municipios, cantones). Se trata, por lo tanto, de una concepción eminentemente político-administrativa, en donde el municipio constituye la unidad territorial primaria de la organización del Poder Público de la nación.

Sin embargo, como objeto real que posee una dimensión espacial con valor de uso y de cambio y que, por lo tanto, es objeto de apropiación y control, el territorio no define

solamente las fronteras de un Estado-Nación o los límites de sus respectivas subdivisiones jurisdiccionales de poder, sino que representa, además, un objeto de apropiación y control por otros agentes y grupos sociales.

En este caso, de acuerdo con el autor señalado, resulta de mayor utilidad teórica concebir el territorio como el medio geográfico ocupado, apropiado y controlado por diferentes agentes y grupos sociales, entre los cuales el Estado es uno de ellos pero cuya composición es heterogénea y con distintos intereses no siempre coincidentes entre sí.

Los elementos del territorio que son objeto de apropiación social son los objetos y cualidades pertenecientes a los sistemas naturales que, por lo tanto, constituyen medios de trabajo (la tierra) y objetos de trabajo (suelos, agua, fauna, vegetación, depósitos minerales, etc.), los cuales forman las bases materiales de los sistemas sociales y, obviamente, de los fenómenos y procesos socioeconómicos.

T.F.C.

En consecuencia, el territorio es el sustrato donde se expresan las políticas de desarrollo económico y social y las acciones de intervención que afectan la base del patrimonio natural. Refleja, a su vez, la historia de ocupación, uso y adecuación de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y del equipamiento de servicios, así como es memoria observable de la interacción entre el aprovechamiento de los recursos naturales, los procesos de transformación tecnológica, la configuración del espacio social construido y los resultados de las políticas económicas y sociales para las comunidades y sus habitantes.

2.2.3 CALIDAD AMBIENTAL



González, T. citado por Méndez Vergara, (1999:72) define la calidad ambiental como "el estado del medio ambiente, específicamente con relación al uso racional de los recursos que conforman el sustento de la vida humana y de otras especies vivas a largo plazo". Es

un concepto que se relaciona con el mantenimiento de las condiciones y cualidades del medio físico natural en un estado que favorezca el desenvolvimiento de la vida humana y de otras especies.

Es un concepto que se asocia a los principios de preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y su vigencia se expresa en la medida que busca satisfacer las necesidades de la población mediante la prestación de servicios ambientales, de la ordenación del territorio y de la protección ambiental.

2.2.4. CALIDAD DE VIDA

Diversos autores se han pronunciado acerca del término calidad de vida, coincidiendo muchos de ellos en afirmar que la satisfacción de las necesidades es el componente primordial de este. De esta manera, la calidad de vida puede definirse como "... el grado de bienestar de las comunidades y de la sociedad, determinados por la satisfacción de sus necesidades fundamentales para asegurar su existencia, permanencia y trascendencia en un entorno vital sano" (Delgado De Bravo, citado por Méndez Vergara, 1999, p.46).

Para González (1997), la consideración de las necesidades a ser satisfechas esta subordinada a la sociedad en la cual se realice el estudio de calidad de vida, de sus tradiciones, su historia, su ámbito geográfico, entre otras. En consecuencia, la determinación de *indicadores de calidad de vida* considerados como instrumentos para operacionalizar el término, difieren en cada país, incluso en cada ciudad de una misma región. Sin embargo, de cualquier modo, deben ser examinadas tanto las necesidades físicas primarias, como las necesidades sociales y de carácter físico-ambiental.

En todo caso, la calidad de vida de la población aparece asociada a satisfactores de necesidades esenciales de la sociedad y del hombre, unos de carácter socioeconómico,

como son la educación, salud, alimentación, vivienda, cultura, vialidad y transporte, trabajo, seguridad social y empleo y, otros, de carácter socioambiental, relacionados con el equipamiento de servicios para el saneamiento ambiental, la organización territorial, la prevención o mitigación de procesos de degradación ambiental y de riesgos naturales.

Al interpretar los conceptos de calidad ambiental y de calidad de vida de la población, se llega a la conclusión de que son dos objetivos dentro del concepto del desarrollo sustentable.

2.2.5. DESARROLLO SUSTENTABLE

La WCED (1987) en el documento "Nuestro Futuro Común", también conocido como Informe Brundtland, define el desarrollo sustentable como aquel que satisface las necesidades del presente sin dañar las capacidades de las futuras generaciones, para satisfacer sus propias necesidades. Es un concepto que armoniza las dimensiones del desarrollo y el ambiente como compatibles y sus objetivos persiguen lograr la calidad de vida de la población y la calidad ambiental, actual y futura. Ello implica, a su vez, estimular un crecimiento económico sostenible y mejorar el bienestar social de la población sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustentan estos procesos.

2.2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

El problema planteado en la presente investigación fue abordado sobre las bases teóricas que proporcionan las ciencias ambientales, jurídicas, políticas, administrativas y gerenciales, en función de las cuales se revisan las bases jurídico-políticas del municipio; la gerencia municipal como expresión de las funciones a cumplir por una

unidad administrativa con capacidad de gestión ambiental, marco de referencia apropiado para considerarla en su fundamentación teórica y de orientación para establecer las áreas de mayor relevancia que el gobierno municipal debe acometer cuando se trata de gerenciar la materia ambiental.

2.3.1. BASES JURÍDICAS EN MATERIA AMBIENTAL Y TERRITORIAL EN ÁMBITOS MUNICIPALES

El municipio existe desde antes del surgimiento del Estado moderno. Este ha sido considerado como el espacio físico territorial donde convergen las aspiraciones y necesidades básicas que poseen los individuos agrupados en una determinada comunidad, cuyos objetivos principales están en la consecución del bien común colectivo (Cfr. León, 1998).

La Constitución de la República de Venezuela de 1961 definía en el Art. 25 al municipio como “.. *la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional...*”. Es primaria porque está más cerca del ciudadano y autónoma pues, de acuerdo al Art. 29 de la referida Constitución, el municipio tiene *potestad para elegir sus autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia y facultad en la creación, recaudación e inversión de sus ingresos*.

El texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999, define en su artículo 168 al municipio como la unidad política primaria de la organización del Poder Público Nacional, con personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites que le enmarca la Constitución y la ley. González, (1999), al comparar los textos constitucionales señala que en la nueva Constitución el principio de autonomía queda subordinado a lo que decida el propio texto constitucional y la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

El alcance del valor primario y autonómico del municipio nos lo aclara Brewer-Carías (1984), cuando indica que ello debe traducirse en una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa. Es *política* porque la elección de sus autoridades se realiza a través de mecanismos constitucionales y democráticos. Es *normativa* porque dictan su propio ordenamiento jurídico en las materias locales de su competencia. Así, las Ordenanzas tienen carácter de leyes locales. Es *tributaria* porque los municipios poseen potestad tributaria originaria es decir, la Constitución establece los tributos propios de los municipios. Estos son desarrollados por ellos mismos en sus ordenanzas, no pudiendo el Poder Nacional intervenir en las regulaciones de este carácter. De igual manera, la Constitución prevé la posibilidad de transferir ciertos tributos nacionales hacia el nivel local. Es *Administrativa* porque tienen la libre gestión de las materias de su competencia. Ello se traduce en autoadministración y, por lo tanto, en la posibilidad de invertir sus ingresos en la forma como lo consideren conveniente, sin intervención del Poder Nacional o Estatal.

Tobío (1996), por su parte, interpreta "la libre gestión de las materias de su competencia" desde dos puntos de vista complementarios: el primero implica que ninguna otra instancia u organismo del sector público o privado debe asumir las tareas de gestión y planificación municipales, y el segundo obliga al municipio, disponga o no de los recursos necesarios, a ejercer las materias de su competencia o a buscar los mecanismos para hacerlo.

Pero, ¿cuáles son las competencias que le otorga el régimen jurídico venezolano al municipio en materia ambiental?

La nueva Constitución Nacional (1999), en su artículo 178 le otorga al municipio un conjunto de competencias, entre otras de carácter ambiental, como son las relativas a la ordenación del territorio y ordenación urbanística, el equipamiento residencial, los

parques y jardines, plazas y sitios públicos de recreación, el ornato público, la protección del ambiente, la cooperación con el saneamiento ambiental, el aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos y la disposición final. De este conjunto de competencias es necesario destacar a la ordenación del territorio que amplía la función ambiental del municipio y rompe con el carácter básicamente urbano que tenía el municipio en su actuación para lanzarlo al dominio y organización del territorio como un todo. Además, al incluir a la ordenación del territorio como competencia municipal, se le ofrece al municipio una nueva manera de integrarse, de carácter horizontal, por cuanto dicha competencia debe ser concebida y practicada como cometido interdependiente con la ordenación urbanística y, además, constituir la expresión espacial del ambiente. En consecuencia, la ordenación del territorio, al igual que otros servicios ambientales, debe ser considerada como materia básica de una gerencia ambiental municipal.

Esta declaración constitucional impone a las autoridades municipales promover y controlar, no sólo las actividades múltiples de carácter ambiental, sino también iniciar un proceso de autoorganización que posibilite cumplir con las funciones propias de una gerencia ambiental.

Asimismo, el texto constitucional expresa que los municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar entre sí, con los demás entes públicos, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales.

En la figura 2 se indican las leyes que guardan relación directa con la materia ambiental municipal.

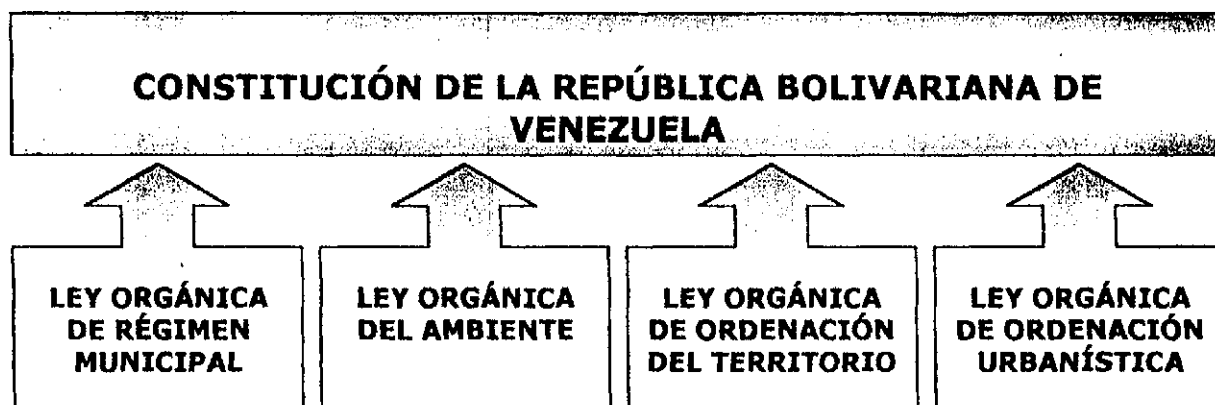


Figura 2. Leyes relacionadas con la materia ambiental municipal.

Fuente: Elaboración propia

En el contexto de las competencias que la Ley Orgánica de Régimen Municipal –LORM– otorga al Poder Local, el art. 50 establece que el gobierno municipal es ejercido por un Alcalde, quien constituye la rama ejecutiva, y un concejo municipal, al que corresponde legislar.

El Alcalde, como jefe de la rama ejecutiva del municipio, es responsable de la organización administrativa, de establecer la misión y visión de la institución municipal, del diseño de las políticas y de las actividades que habrá de desarrollar, en un todo conforme con la base legal, con los recursos disponibles, las especificidades del municipio y el tamaño de la entidad municipal.

El Concejo Municipal, como órgano legislativo local, le corresponde atender, discutir y sancionar las ordenanzas sobre el régimen de competencias del municipio, entre otras, las de carácter ambiental, con la activa participación de la ciudadanía

El art. 36 de la LORM asigna competencia al municipio, y en su encabezamiento señala que: *"Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus*

competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad ...”

En relación con las competencias vinculadas a la materia ambiental, se citan del mencionado artículo los siguientes servicios:

- 1º. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales (...);*
- 4º. Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte (...);*
- 10º. Protección del ambiente y saneamiento ambiental (...);*
- 12º. Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos (...).*

Reconociendo las diferencias de tamaño entre municipios, la LORM (Art. 38) establece una gradación de los servicios mínimos que debe garantizar cada municipio. La recogida de los residuos, limpieza, abastecimiento de agua potable, cloacas y alcantarillado son obligatorios en los centros poblados mayores a mil habitantes. La protección del ambiente y el tratamiento de residuos son obligatorios en los centros poblados con población superior a cien mil habitantes.

La LORM prevé igualmente que las obligaciones mínimas se refieren no solamente a la prestación de servicios en cuanto a su cantidad, sino también a su calidad. El Art. 40 expresa que se consideran cumplidas las obligaciones mínimas cuando el servicio se preste en condiciones de eficiencia y continuidad, capaces de satisfacer las necesidades normales de la comunidad, bien sea prestado por el municipio o por otros organismos.

Respecto a la prestación de servicios, en un todo de acuerdo con el Art. 36 de la LORM González (Op. cit.) plantea que las competencias del municipio comprende:

- a) *La potestad normativa.* Es al municipio a quien corresponde legislar sobre la materia referida a servicios públicos establecidos en el texto de la LORM, pues se trata de una competencia exclusiva a nivel municipal. En este sentido, *"Las decisiones de los gobiernos locales más importantes, similares a las leyes a nivel nacional son las ordenanzas. Los reglamentos que especifican los criterios, procedimientos y mecanismos para cumplir las ordenanzas son dictados por el alcalde. Igualmente, el alcalde tiene la potestad de dictar decretos y resoluciones, todos estos ... con carácter de Ley"* (Kelly, 1993: 34).
- b) *La gestión de los servicios.* Comprende las tareas de administración y ejecución de servicios sociales básicos y de equipamiento territorial.
- c) *La función de prevención, control, inspección y sancionatoria.* Todas estas actividades deben estar previstas en las Ordenanzas correspondientes. La potestad de inspección deriva de la competencia municipal establecida en la LORM y la potestad sancionadora por el poder de policía que la misma Ley le confiere sobre los servicios que debe prestar.
- d) *La función de planificación:* Se centra en establecer la organización de los usos urbanos y la localización de la infraestructura de servicios, para lo cual fija como instrumentos básicos los planes de desarrollo urbano local y de ordenación urbanística.

Por otra parte, los municipios no son los únicos entes con atribuciones en materia ambiental. De acuerdo con González (Op. cit: 181), en esta tarea concurren los tres niveles territoriales del Poder Público, pero con un peso mayor del Poder Nacional

sobre los otros, en especial en cuanto a la definición de políticas públicas y al control de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, *no obstante, la declaración genérica sobre las competencias locales contenida tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que reconoce en el Municipio al gestor de los intereses de la vida local, le permite ampliar su espacio de actuación.*

Este autor reconoce que las leyes venezolanas en materia ambiental y territorial, con alcance en el municipio, cubre un campo extenso y con cierto grado de especificidad, para referirse, entre otras, a las leyes siguientes:

La Ley Orgánica del Ambiente y sus reglamentos parciales regula las actividades susceptibles de degradar el ambiente y las somete al control del Ejecutivo Nacional, aún cuando el municipio puede sancionar ordenanzas sobre actividades degradantes del ambiente urbano.

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, establece las disposiciones para organizar el espacio territorial y adecuarlo a los procesos del desarrollo económico, al equipamiento de servicios, en armonía con la asignación de usos de la tierra y el manejo de los recursos naturales.

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y su Reglamento reconoce el carácter de utilidad pública y de interés social al urbanismo. Establece el conjunto de regulaciones y acciones tendientes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de las áreas contenidas dentro de las perimetrales urbanas donde el municipio tiene competencias propias.

2.3.2. LA GERENCIA MUNICIPAL

Fayol (1983) afirmó que existen seis grupos de operaciones esenciales que se realizan en cualquier organización: técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contabilidad y administrativas. Éstas últimas se distinguen claramente de las otras cinco pues son las encargadas de articular el programa general de la organización y de coordinar los esfuerzos. La administración, vista de esta manera, comprende cinco elementos o funciones: planificación, organización, dirección, coordinación y control.

Si bien es cierto que esa concepción de administración data de finales del siglo XIX, en términos generales sigue siendo la aceptada (Cfr. Stoner et al. 1996). Por ello, numerosos autores definen la administración como un proceso por medio del cual se realizan las cinco funciones arriba mencionadas, aún cuando en algunos casos las han condensado en cuatro: planificación, organización, dirección y control. Sin embargo, en la actualidad es de gran interés la función financiera, debido precisamente a que es el componente que define en gran medida la capacidad que poseen los municipios de cumplir con sus funciones primarias.

Por su parte, Kast y Rosenzweig (1989: 5) consideran la administración como un proceso en el cual se identifican cuatro elementos básicos: "...1) *dirección hacia objetivos*, 2) *a través de personas*, 3) *mediante técnicas*, 4) *dentro de una organización...*", aún cuando reconocen la existencia de definiciones más representativas, las cuales incluyen la toma de decisiones como el punto clave de los gerentes.

Kast y Rosenzweig (Op. cit: 424) señalan que la administración comprende seis funciones básicas e interdependientes, a saber:

- a) *Fijación de objetivos*. Los objetivos son las condiciones futuras deseadas por las cuales los individuos y organizaciones trabajan para lograr.
- b) *Planeación*. Es el diseño de lo que se va realizar y el cómo se va a hacer para lograr los objetivos. Esto implica el desarrollo de estrategias, políticas, programas y procedimientos.
- c) *Integración de recursos*. Como resultado de la planeación se obtienen planes. Los recursos son necesarios para realizar los planes, siendo responsabilidad de la administración integrarlos y vigilar que se utilicen eficientemente.
- d) *Organización*. La labor administrativa incluye también el desarrollo y mantenimiento de una estructura para la realización de los planes establecidos y el logro de los objetivos.
- e) *Aplicación o Implementación*. Los objetivos, planes, recursos y diseño de la estructura son parte de la preparación, luego hay que armonizar los esfuerzos para alcanzar los resultados esperados.
- f) *Control*. Se refiere a medir los resultados con lo cual se evalúa la labor del administrador. Los planes ofrecen el marco mediante los cuales funciona este proceso.

De acuerdo con Fayol (Op. cit: 139), es importante distinguir entre la administración y la gerencia, pues gerenciar es guiar a la organización hacia su objeto, dando el mejor uso a los recursos de los cuales dispone, "... es asegurar la marcha de las seis funciones esenciales...", mientras que la administración es sólo una de esas seis funciones cuya marcha debe asegurar la gerencia.

De manera similar, Drucker (1975: 272) establece la diferencia entre administración y gerencia por medio de la siguiente expresión: *"...el director de una orquesta sinfónica, ... con su esfuerzo, su visión y su liderazgo consigue que las distintas partes instrumentales se conviertan en la unidad viva de una ejecución musical. Pero el director tiene la partitura del compositor, no es más que el intérprete. El gerente es al mismo tiempo compositor y director."*

A los fines del presente estudio, se adoptará la definición de gerencia establecida por Tobío (1996: 7):

Gerenciar es manejar el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta una organización o parte de ella, para el logro de los objetivos y metas organizacionales. De esta manera la actividad gerencial contempla: la definición de objetivos y metas (aspecto normativo), el desarrollo de estrategias para el alcance de dichos objetivos (aspecto estratégico), y la vigilancia y control continuo del uso de los recursos versus el logro de los objetivos (actividades de seguimiento y control).

En tal sentido, la gerencia y la administración son actualmente un recurso estratégico, primordial en el mundo de hoy, fundamental en los países emergentes e indispensable en los desarrollados (Cfr. Drucker, 1975; Klisberg, 1993).

Sin embargo, se podría pensar que la administración, tal como ha sido descrita hasta ahora, no es aplicable a las organizaciones municipales, por ser estas de carácter público. No obstante, Jiménez (1970) afirma que la administración pública y privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa, por lo cual poseen bases comunes. Esto permite aplicar técnicas y principios de administración indistintamente en uno u otro sector, aun cuando requieren ajustes para adaptarlas al tamaño y la naturaleza de la institución.

Lo anterior no implica la inexistencia de diferencias entre la administración pública y la privada, pero tales diferencias son circunstanciales y debidas al tamaño sobre todo. Incluso en ciertas ocasiones hay mayores similitudes entre dos grandes organizaciones de ambos sectores que entre dos empresas privadas de diferentes tamaños (Jiménez, 1970).

De igual manera, la mezcla de gerencia y municipio puede parecer extraña, pues se tiende a asociar la gerencia con las actividades planificadas y controladas de la empresa privada y lo municipal con lo desordenado e impredecible que representa el sector público. Sin embargo, gerenciar es actuar para alcanzar fines que se consideren deseables, independientemente del ámbito donde ocurra la acción. El mérito del gerente radica en su capacidad para aplicar la gerencia en el medio donde tenga que actuar, no donde sea más fácil aplicar las técnicas administrativas (Cfr. Malave y Piñango, 1993).

La importancia de la gerencia hoy en día en el gobierno del municipio es reflejo de los cambios que se han efectuado en las ciudades y en su entorno en el siglo anterior: un gran crecimiento en número en los servicios suministrados por la administración municipal y los cambios de la vida municipal misma. (Cfr. The International City Manager's Association. 1963).

La organización municipal tiene por finalidad "... *el eficaz gobierno y administración de los intereses de la comunidad...*" (LORM, Art. 3). Para ello, el Art. 74 de la LORM atribuye al alcalde, entre otras, las siguientes facultades:

- 1º. Dirigir el Gobierno y la Administración Municipal o Distrital y ejercer la representación del Municipio;

- 2º. Ejecutar, dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales o distritales;
- 3º. Dictar Reglamentos, Decretos, Resoluciones y demás actos administrativos de la entidad;
- 4º. Suscribir los contratos que celebre la entidad y disponer gastos y ordenar pagos conforme a lo que establezcan las Ordenanzas;
- 5º. Ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal y, en tal carácter, nombrarlo, removerlo o destituirlo, conforme a los procedimientos establecidos (...);
- 6º. Someter a la consideración del Concejo o Cabildo el Plan y los Programas de trabajo de la gestión local, así como el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos (...);
- 11º. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para mejorar la convivencia social;
- 12º. Presentar al Concejo o Cabildo, en el mes siguiente de la finalización de cada año de su periodo legal, la Memoria y Cuenta de su gestión (...);
- 14º. Cumplir y hacer cumplir las Ordenanzas y demás instrumentos jurídicos;
- 15º. Ejercer las funciones de inspección y fiscalización de acuerdo con lo dispuesto en Leyes y Ordenanzas (...).

Por su parte, el Art. 75 de la mencionada Ley complementa lo expuesto al obligar al alcalde a adoptar las medidas necesarias para, entre otras, 1º. Llevar al día, mediante

registros adecuados, el inventario de los bienes de la entidad; 2°. Proteger y conservar los bienes de la entidad (...).

De esta manera, es posible establecer un paralelismo entre las funciones del proceso administrativo y las atribuciones que la Ley le confiere a la figura del alcalde, pues estas últimas se pueden agrupar en lo que Fayol denomina los elementos de la administración (Cfr. Duque. Op. cit). Tales similitudes se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1
Funciones Administrativas y Atribuciones Legales del Alcalde

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	ATRIBUCIONES DEL ALCALDE
<i>Previsión (planificación)</i>	Elaborar el plan y los programas de trabajo de la gestión local, el proyecto de Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos y los planes de desarrollo urbano local. (Art. 74).
<i>Organización</i>	Dictar Reglamentos, Decretos, Resoluciones, normas y procedimientos para la alcaldía. (Art. 74) Llevar al día el inventario de los bienes de la entidad. (Art. 75).
<i>Mando (dirección)</i>	Dirigir el gobierno y la administración municipal y ejercer la representación del municipio. (Art. 74) Ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal. (Art. 74)
<i>Control</i>	Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos. (Art. 74) Ejercer las funciones de inspección y fiscalización de acuerdo a lo dispuesto en Leyes y Ordenanzas. (Art. 74)

Fuente: Elaboración propia sobre información extraída de Duque (1991) y LORM (1989).

2.3.2.1. La Gerencia de los Servicios Públicos Municipales.

La gerencia de un servicio público puede entenderse como *“...un conjunto de decisiones y acciones, orientadas a optimizar los efectos de encuentros entre la organización y los usuarios. Estas decisiones deben mejorar la satisfacción de los usuarios, mediante reducciones de los costos, o cambios en la naturaleza del servicio...”* (Villalba. 1993: 143).

Existen diversidad de servicios, entre otros los de carácter ambiental, por lo cual es necesario agruparlos para luego definir principios gerenciales más o menos aplicables a cada grupo. A tal efecto, y siguiendo el esquema de Mills, Villaba (Op. cit) clasifica los servicios en tres categorías, en función de la duración de los encuentros con los usuarios y el nivel de conocimiento que poseen acerca del servicio deseado. Como resultado, el conjunto de servicios relacionados con la materia ambiental pueden ser considerados como un *conjunto de servicios de interacción compleja*.

Para Villalba (1993), la gerencia de un servicio de interacción compleja, debe enfatizar tres áreas:

a) *Educación del usuario para que utilice adecuadamente el servicio.* A título de ejemplo, en el caso del servicio de aseo urbano y domiciliario, es una necesidad social y urbana. Reducir la producción de desechos, separar aquellos que pueden ser utilizados nuevamente, sacar la basura a tiempo de sus hogares y disponerla adecuadamente, son algunos de los tópicos que deben ser enseñados a la comunidad. Para el aspecto ambiental, la educación no formal como apoyo al proceso gerencial, encaja como un medio dirigido a sensibilizar y concientizar a la población con el objeto de contener posibles alteraciones que desmejoren la calidad de vida.

b) *Entrenamiento de personal.* Es crucial que el personal operativo tome decisiones acerca de la naturaleza del servicio, por ello, se debe disponer de personal bien entrenado en todos los niveles para lo cual, el desarrollo de políticas de personal es esencial para el éxito de las operaciones del sector público municipal.

c) *Disponibilidad de una planta física o estructura para la provisión del servicio.* Para que los servicios puedan ser prestados en forma eficiente debe darse una estructura que funcione adecuadamente de manera que a cada unidad administrativa le sean asignados recursos, sus responsabilidades específicas y un personal que conozca sus atribuciones.

2.3.3. LA GERENCIA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO

Sobre la base de los aspectos expuestos anteriormente se puede afirmar que la gerencia ambiental de los gobiernos municipales es aplicar los principios y las teorías, técnicas y prácticas establecidas por la administración, para armonizar y ordenar las relaciones existentes entre el hombre y el ambiente del medio geográfico en el cual se desenvuelve, con el fin de proporcionar a los habitantes la mejor calidad ambiental y calidad de vida posibles.

Para Infante y Rojas (1998: 11) la gerencia ambiental es *"... trabajar con y a través de individuos y grupos para el logro de los objetivos organizacionales para gestionar el ambiente y lograr su conservación, defensa y mejoramiento. Se desprende del concepto anterior que la gerencia ambiental es, en esencia, la gerencia de recursos humanos en favor del ambiente..."*

En la presente investigación se analizarán dos áreas importantes para la gerencia ambiental de los gobiernos municipales, a saber:

2.3.3.1. Prácticas administrativas en cuanto a las funciones de planificación, organización, dirección y control ambiental.

2.3.3.2. Prácticas financieras en materia ambiental.

2.3.3.1. Prácticas administrativas en cuanto a:

2.3.3.1.1. *Función de Planificación*

Para que la gerencia pueda organizar, dirigir o controlar, deben elaborarse planes que le otorguen dirección y propósito a la organización, que indiquen lo que se debe hacer, cuándo y cómo ha de hacerse y quién será el responsable de llevarlo a cabo (Cfr. Stoner y Wankel. Op. cit).

La planificación constituye un proceso de apoyo técnico a nivel gerencial. A pesar de las muchas definiciones que existen sobre el término, todas ellas tienen que ver con las siguientes ideas: conocimiento adecuado de una situación, anticipación a los cambios, el uso de técnicas de planificación, el apoyo a la toma de decisiones, y el aspecto normativo (Cfr. Tobio. Op. cit).

Existen diversas opiniones en cuanto a los tipos de planificación. De acuerdo con Koontz y Weihrich (1991), los planes se clasifican como:

- 1) *Propósitos o misiones*. Identifica la función o tarea básica de una organización o parte de ella,

- 2) *Objetivos o metas*. Son los resultados a lograr y representa el fin hacia el cual se encaminan las funciones administrativas. Aunque los objetivos de la organización son el plan básico de la misma, un departamento puede también tener sus propios objetivos, que por supuesto contribuyen al logro de los organizacionales.
- 3) *Estrategias*. Son programas generales de acción y despliegue de recursos para lograr los objetivos,
- 4) *Políticas*. Son declaraciones o interpretaciones que guían el pensamiento en la toma de decisiones. Normalmente existen políticas en todos los niveles de la organización. Para Jiménez (1970), si los objetivos son el fin, las políticas son el marco a través del cual se canalizan hacia la acción,
- 5) *Procedimientos*. Son guías para la acción más que para el pensamiento y detallan la forma exacta en que se deben llevar a cabo ciertas actividades,
- 6) *Reglas*. Explican las acciones que no se deben llevar a cabo,
- 7) *Programas*. Son un conjunto de objetivos, políticas, procedimientos, reglas, recursos y otros elementos necesarios para llevar a cabo un determinado curso de acción que por lo general están respaldados por presupuestos.
- 8) *Presupuestos*. Se puede considerar como un programa llevado a números.

Para Stoner y Wankel (Op. cit) existen planes estratégicos, diseñados para cumplir la misión de la organización y, planes operacionales que proporcionan detalles sobre cómo se realizarán los planes estratégicos. A su vez, los planes operacionales pueden ser de un solo uso (programas y presupuestos) y planes permanentes (políticas, procedimientos y reglas).

En cuanto a los alcances de la planificación, Tobío (Op. cit) señala que existen numerosos enfoques referidos:

- a) *Al ámbito geográfico.* Nacional, regional, estatal, local o municipal y urbano,
- b) *Al ámbito temporal.* Corto, mediano y largo plazo,
- c) *A las dimensiones.* Sectorial (las actividades se analizan sin una referencia explícita al espacio geográfico en el cual ellas ocurren) y espacial (se centra en la atención del territorio como marco de referencia para la localización de las actividades),
- d) *A los aspectos que incluye.* Global o parcial, dependiendo del número de variables o sectores que se incluyen en el proceso, y
- e) *A la obligatoriedad.* Imperativa e indicativa.

El proceso de planificación en el ámbito municipal está regido por la LORM, en donde se hace mención a la planificación global o del desarrollo por un parte, y a la planificación urbana, por la otra. Allí se establece lo siguiente (Cfr. Tobío. Op. cit):

- La relación entre los organismos de la Administración Nacional y Estatal y el Municipio, en materia de servicios y obras, se orientará por los Planes de Desarrollo Municipal.
- El Plan de Gestión Local debe ser elaborado por el Alcalde y sometido a la aprobación del Consejo Municipal.

- Los planes y líneas de acción de los entes descentralizados deberán sujetarse a lo establecido en el Plan de Desarrollo del Municipio.
- Todo lo relativo a la elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano Local es competencia municipal.

Por otra parte, Tobío (Op. cit) diseñó un modelo de gestión local, con énfasis en dos áreas que considera claves dentro del gobierno municipal: gerencia y planificación. El área de gerencia debe producir las políticas y estrategias municipales que definen el curso de acción a mediano y largo plazo y su producto será el Programa de Gobierno, que no es más que la concreción del Plan de Desarrollo Municipal, durante el periodo de tres años que por Ley le corresponde gobernar a cada Alcalde.

La propuesta define tres áreas claves a nivel gerencial: formulación de políticas, estrategias y acciones; negociación y concertación; seguimiento y control de gestión (estas últimas serán tratadas en un acápite posterior).

El área de planificación tiene la función de articular el resto de las áreas funcionales y su principal producto será el Plan de Desarrollo Municipal, el cual constituye, básicamente, un instrumento de coordinación de programas y proyectos de organismos públicos y privados en el mediano plazo. Los productos de esta área se muestran en la tabla 2.

Tabla 2
Productos del Área de Planificación

PRODUCTOS	DESTINATARIO	UTILIDAD
<i>Resumen ejecutivo del plan</i>	Área de Gerencia	Constituye un instrumento de negociación y concertación
<i>Prioridades, programas y proyectos</i>	Área de Administración	Contribuye a formular el presupuesto municipal
<i>Aspectos técnicos para la elaboración de Ordenanzas</i>	Área de Legislación	Contribuye a darle objetividad y consistencia técnica al instrumento de regulación.
<i>Prioridad, magnitud y localización de servicios</i>	Área de Prestación de Servicios Municipales	Orienta racionalmente la localización de servicios e infraestructura
<i>Prioridades municipales de desarrollo</i>	Área de Relaciones Interinstitucionales	Orienta el desarrollo del municipio a mediano y largo plazo
<i>Plan de Desarrollo Municipal</i>	Área de Gerencia y el resto de las áreas funcionales	Como instrumento de gestión y coordinación de programas y proyectos a mediano plazo.

Fuente: Tobío (1996). P. 65

De igual manera, The International City Manager's Association (1961) plantea la necesidad de tener en las administraciones locales una función planificadora centralizada, que coordine la planeación en todos los departamentos y que asegure que haya una unidad de políticas, aun cuando esto no implica que cada departamento cumpla con este proceso administrativo.

Cabe destacar, para efectos del presente estudio, la importancia que tienen las ordenanzas y normas municipales provenientes del área de legislación, como insumos del área de planificación, las cuales constituyen mecanismos jurídicos para reglamentar aspectos y áreas del Plan de Desarrollo Municipal.

Figura 3.1. Función de Organización

La palabra organización posee dos connotaciones distintas: la primera hace referencia a una institución y, la segunda, designa el proceso de organizar, es decir, la manera en que el trabajo se distribuye entre los miembros de una organización, para el logro eficiente de sus objetivos y metas (Cfr. Stoner y Wankel. 1989).

La organización municipal está sustentada de acuerdo con la LORM, sobre determinados órganos:

- El Alcalde, quien constituye el órgano ejecutivo y administrativo del municipio.
- El Concejo Municipal, quien representa el órgano legislativo.
- La Secretaría Municipal, encargada de asistir al Concejo Municipal. Almacena y maneja la información documental que este necesita.
- La Sindicatura Municipal, representante judicial y extrajudicial de los intereses del municipio en relación con su patrimonio.
- La Contraloría Municipal (figura obligatoria sólo en los municipios con población mayor o igual a cien mil habitantes), encargada de realizar el control y la vigilancia sobre los ingresos, gastos y bienes públicos, de la Hacienda Pública y de los Entes Descentralizados del municipio.

Ahora bien, cuando se habla de la prestación de servicios, Tobío (Op. cit: 24) considera que la obligación del municipio es garantizarlos más no prestarlos directamente. Esto *"...conlleva a introducir en el campo de la administración local el concepto de la*

gerencia, el cual aporta las herramientas para la gestión y negociación con otros organismos con el objeto de cubrir necesidades básicas de la población...”

En este sentido, la LORM en su Art. 41 plantea varias opciones organizativas para la administración de servicios públicos municipales:

- 1) El Municipio en forma directa;
- 2) Institutos Autónomos Municipales, mediante delegación;
- 3) Empresas, Fundaciones, Asociaciones Civiles y otros Organismos descentralizados del Municipio, mediante contrato;
- 4) Organismos de cualquier naturaleza de carácter Nacional o Estatal, mediante contrato; y,
- 5) Concesión otorgada en licitación pública.

Adicionalmente, la LORM prevé en el Art. 13 la creación de Mancomunidades como entidades producto del acuerdo de dos o más municipios para prestar determinados servicios municipales.

Para Villalba (Op. cit), en la práctica esto se reduce a tres opciones:

- a) *Administración directa.* Se asigna al gobierno local la totalidad de la carga administrativa y gerencial. Esto implica la administración de personal, facturación, cobro, etc.

b) *Administración por contratos.* Mediante esta modalidad se transfieren responsabilidades operativas a un ente privado ajeno a la entidad municipal, mediante un contrato. Se pueden distinguir cuatro grandes categorías, que los califican como contratos de:

b.1) *Servicios.* Cuando el contratista realiza una actividad relacionada con el servicio pero no se encarga totalmente de la operación. El municipio es responsable de la cobranza, e independientemente del monto que se recupere por esta vía, debe cancelar al contratista el monto acordado.

b.2) *Gestión.* El contratista se encarga sólo de la gerencia de la operación, quedando el personal técnico y obrero dentro de la nómina de la administración local.

b.3) *Arrendamiento.* El contratista se encarga totalmente de la operación, empleando su propio personal, pero no se compromete a la realización de inversiones mayores para aumentar su cobertura.

b.4) *Concesión.* La responsabilidad del contratista es amplia, e incluye la realización de inversiones mayores para aumentar cobertura o mejorar la calidad del servicio.

c) *Provisión por el mercado.* Es poco factible e implica depender de proveedores eventuales bajo condiciones establecidas en el momento.

No obstante, Tobío (Op. cit) considera conveniente recordar que independientemente de la forma organizativa adoptada, los gobiernos locales no deben delegar las funciones de planificación y control de los servicios públicos. Villalba (Op. cit: 132) expresa en este sentido:

Esta realidad de cogestión gerencial también ha originado el resurgimiento de la política de privatización, según la cual se permite a particulares (personas o empresas) encargarse de la operación de servicios públicos. Cabe recordar, sin embargo, que la privatización no libera al Municipio de sus responsabilidades de ofrecer servicios. Aunque sea una empresa privada la operadora de un servicio público, el responsable de su calidad en última instancia es el poder local.

De esta manera, para garantizar el cumplimiento de las competencias municipales (entre ellas las relacionadas con la materia ambiental y territorial), el Alcalde cuenta con dependencias orgánicas, llamadas normalmente Direcciones, administradas por Directores, quienes son nombrados y removidos por éste (Kelly. Op. cit).

Sin embargo, para Alvarez (1991) es prácticamente inexistente la concepción de que la gestión ambiental es una parte esencial de la actividad municipal, por lo cual debería estar dotada de programas, recursos humanos y financieros propios. Por sus características, el área ambiental debe estar dentro del área de la ordenación del territorio, junto al urbanismo y a la prestación de los servicios públicos municipales, participando en la planificación y gestión de la entidad y actuando en tareas específicas de orden ambiental.

De esta manera, el establecer los procesos y mecanismos para asignar y distribuir tareas relativas a la prestación de servicios ambientales, requiere de algunos instrumentos o elementos básicos que orienten el proceso, entre ellos:

- a) *Manual de organización y funciones.* Constituye un documento guía en el cual se describen la misión, visión, objetivos y funciones de la organización y de las unidades que la conforman. Ofrece información valiosa acerca de los niveles de autoridad y las líneas formales de comunicación.

- b) *Manual de normas y procedimientos*. Es un texto en el cual se indica la información básica referente al funcionamiento de las unidades administrativas, informa al personal respecto a lo que es necesario hacer, así como quién, cómo y cuándo habrá de hacerlo.

Para Gomez-Ceja (1997:126) los manuales de procedimientos tienen como objetivos, entre otros:

- i. Uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar su alteración arbitraria.
- ii. Simplificar la responsabilidad por fallas y errores.
- iii. Facilitar las labores de auditoria y control interno.
- iv. Evitar duplicaciones y reducir los costos al aumentar la eficiencia en general.

Tanto los manuales de organización y funciones como los de normas y procedimientos persiguen que todo el personal de la organización tenga presente tanto el objeto de la misma, como cuál debería ser su contribución en el logro de sus propósitos.

- c) *Líneas de mando*. Se refiere a la relación de autoridad entre superior y subordinado que se extiende desde la cima de la organización hasta el nivel más bajo. De manera convencional se ha establecido que un subordinado sólo debería depender directamente de un superior, esto con el fin de evitar demandas contradictorias de varios de estos.

- d) *Reclutamiento, selección y capacitación del personal.* En la actualidad todo gerente debe estar consciente de la importancia que posee para el logro de los objetivos, el dirigir personas dentro de la organización, lo cual se conoce con el nombre de gestión de personal, administración de personal o recursos humanos. Villegas (1997: 20) considera la administración de personal como una función *"...que tiene como finalidad la planificación, organización y control de las funciones operativas de procuración, desarrollo, mantenimiento y utilización de los recursos humanos en la organización..."*

En el caso de las administraciones locales y según Calzadilla (Op. cit) más de la mitad de las alcaldías cuentan con una Oficina de Personal, sin embargo, estas se ocupan de trámites rutinarios siendo su participación limitada o nula en la toma de decisiones relacionadas con las funciones operativas propias de este departamento. Esto es debido, en gran parte, al clientelismo partidista: los partidos políticos, en aras de ganar seguidores, ofrecen la posibilidad de empleo a un amplio sector de la fuerza laboral que se encuentra en desventaja para obtener empleos competitivos por su baja calificación.

Lo anterior explica el poco progreso de algunos sistemas y prácticas de personal, como el de reclutamiento y selección, entendidos estos como procesos para reunir el mayor número posible de aspirantes a un cargo, para luego, elegir entre ellos al que posea las características y rasgos más adecuados para su desempeño. Calzadilla. (1993: 91) señala al respecto: *"...En las alcaldías hay un escaso desarrollo del sistema de reclutamiento y selección, aún en los municipios grandes. En la gran mayoría de ellas no existen normas y procedimientos para guiar estos procesos y la proporción de candidatos generados por este subsistema es insignificante en relación con otras fuentes..."*

Por otra parte, es indudable la importancia del adiestramiento y capacitación del personal de la organización, pues la ausencia de éste puede condicionar desde su éxito hasta su crecimiento. En este contexto, Gómez (1991: 62) plantea en relación con los servicios municipales que *"... mientras no existan recursos humanos calificados y acondicionados a la labor que prestan, efectuando una buena planificación técnica- administrativa, seleccionando y entrenando al personal ..., dictando cursos técnicos sobre la materia y a la vez creando incentivos para su permanencia en el servicio... no se logrará un servicio eficaz y permanente."*

2.3.3.1.3. Función de Dirección

La función de dirección en una unidad administrativa municipal con atribuciones en materia ambiental puede ser estudiada a través de los siguientes elementos:

- a) *Liderazgo y motivación.* Diversos autores coinciden en afirmar que el liderazgo es el proceso de influir de manera formal sobre las personas para que estas contribuyan al logro de los objetivos de la organización. De manera *formal* implica que la fuente de influencia la proporciona un cargo o rango administrativo (Cfr. Fiedler y Chemers. 1991; Stoner y Wankel. OP. cit; Koontz y Weihrein. Op. cit).

Sin embargo, para efectos de esta investigación, la fuente de influencia puede ser formal o no formal, entendida esta como la capacidad para influir que se presenta fuera de la estructura formal de la organización (Cfr. Robbins. 1994).

El liderazgo y la motivación están estrechamente vinculados, pues un gerente no puede guiar a sus colaboradores sin conocer los que les motiva a seguirlo y a

contribuir con la organización. De esta forma, se considera la motivación como "... la voluntad para hacer un gran esfuerzo por alcanzar las metas de la organización, condicionado por la capacidad de esfuerzo para satisfacer una necesidad personal..." (Robbins, 1994:207).

Por ello, la gerencia debe tener presente las destrezas, capacidades, valores, actitudes y aspiraciones de su recurso humano.

- b) *Coordinación interna.* Se refiere a la interacción que debe existir entre las diferentes unidades administrativas para el logro de determinadas actividades. Significa, establecer mecanismos adecuados para que se generen los flujos que se derivan de los procesos de toma de decisiones y del cumplimiento de actividades entre las distintas instancias de la estructura organizativa, procurando lograr no sólo los acuerdos de compromisos, sino también armonizar el conjunto de actividades que rigen los procesos administrativos.
- c) *Coordinación Externa.* Se refiere a la interacción de la unidad ambiental con otras unidades ajenas a la alcaldía para buscar cooperación en aquellas funciones o actividades donde esta se muestra débil. En este contexto, el diálogo activo y las negociaciones constituyen procesos esenciales mediante los cuales dos o más partes logran un acuerdo de compromiso, por lo tanto, la acción de negociar implica la búsqueda implícita de beneficios y el logro de los objetivos. (Tobío, op. cit.).
- d) *Participación de las comunidades.* Desde la perspectiva de la gerencia y en relación con la función de dirección, la participación se configura en un mecanismo que permite establecer la unión entre los agentes que toman las decisiones y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar logros comunes.

La participación, en consecuencia, se puede entender como un proceso dinámico y permanente que a través de la disponibilidad de información, intercambio de opiniones y confrontación de ideas, busca lograr consensos sobre el qué, por qué, para qué y cómo de los propósitos a lograr y de las actividades a instrumentar.

2.3.3.1.4. Función de Control

Es preciso distinguir el control ejercido por órganos como la Contraloría Municipal y el Concejo, del control de gestión gerencial, entendido éste como un conjunto de actividades que se realizan con el objeto de determinar si la gestión se está desarrollando de acuerdo a los objetivos establecidos en los planes del gobierno local y para decidir, en caso de ser necesario, las medidas correctivas a ser aplicadas.

Esto implica que el control se puede llevarse a cabo eficientemente sólo si existe un *plan* que responda a la interrogante sobre *¿qué es lo que se espera?* y *¿cómo lograrlo?*, y una *estructura organizativa* para saber cuáles son las partes responsables por las metas trazadas. (Cfr. Tobío. Op. cit).

La función de control está conformada por ciertos elementos que le permiten mantener los planes dentro de unos límites razonables. Entre ellos se encuentran:

- a) *Sistema de información.* Tanto el proceso de control, como el de planificación, requieren de un sistema de información gerencial, entendido este como:

Un método formal de poner a disposición de los gerentes la información confiable y oportuna que se necesita para facilitar el proceso de la toma de decisiones y

permitir que las funciones de planeación, control y operaciones se realicen eficazmente en la organización. El sistema suministra información sobre el pasado, presente y futuro proyectado sobre acontecimientos relevantes dentro y fuera de la organización. (Stoner y Wankel. Op. cit).

Los sistemas de información pueden ser manuales o automatizados, según hagan uso o no de la tecnología de la computación. Benbunan y Astorga (1993), afirman que para el caso de las administraciones municipales el diseño del sistema dependerá de la cantidad y complejidad de la información que se requiera manejar.

Para estos autores el sistema de información municipal debe suministrar datos relativos a:

- *El alcalde.* Concentra en su despacho el punto de intercesión entre los canales de información (internos y externos) y los tipos de información (política, administrativa, etc.). Al igual que el concejo, requiere información oportuna para garantizar la adecuada gestión municipal.
- *El concejo.* Para cumplir con sus funciones debe contar con un diagnóstico permanente de la problemática municipal, en consecuencia necesita estar actualizado mediante información proveniente de las fuentes externas (quejas o aspiraciones de las comunidades) e internas (ordenanzas, presupuesto, plan y programas de trabajo).
- *Los órganos ejecutores (direcciones).* Requieren información que facilite la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios públicos y el control de las actividades a su cargo.

- *La comunidad.* Necesita información clara, confiable y oportuna para participar en el proceso de desarrollo local y vigilar la acción municipal.
- b) *Intercambio de información.* La generación y difusión del conocimiento entre los miembros e instancias de una organización y la reciprocidad que se establece entre las unidades de trabajo con relación a enterar sobre sus objetivos y actividades facilita no sólo el conocimiento sino lograr verificaciones que conforman parte esencial de la función de control.
- c) *Indicadores de control.* La elaboración de indicadores es indispensable para las funciones de planificación y control, y constituyen parte esencial en el sistema de información. Así lo confirman Benbunan y Astorga (Op. cit: 173): *“La definición de indicadores de control (índices, estándares normativos, escalas de adecuación) representa un elemento clave en el diseño de los sistemas de información...el uso de indicadores apropiados facilita la expresión cuantitativa de los planes, al tiempo que permite medir los resultados alcanzados..”*
- d) *Sistemas de medición.* Es posible controlar el desempeño de una organización de manera sistemática mediante el establecimiento de normas, métodos y procedimientos que permitan la evaluación de resultados a través de indicadores de desempeño y en consecuencia contrastar si los objetivos y el programa de trabajo propuesto se corresponde con lo obtenido. Los sistemas de medición facilitan generar correctivos y realizar ajustes, con lo cual la direccionalidad del proceso cobra vigencia y permanencia.

Por otra parte, según Koontz y Weihrich (Op. cit) para realizar la función de control los gerentes tienen dos enfoques básicos. El llamado control directo o control posterior consiste en desarrollar indicadores para el desempeño deseado y luego comparar el

desempeño real contra estos indicadores, determinar las desviaciones y encontrar a las personas responsables del mismo con el fin de hacer que corrijan sus prácticas. El otro enfoque es el control preventivo. Como su nombre lo indica, intenta prevenir las desviaciones negativas de los indicadores, asegurando que los gerentes apliquen correctamente los principios generales de administración.

Para el caso específico de la protección al ambiente, la política ambiental venezolana, sustentada en un amplio marco legal, se concentra en el control y tratamiento de los procesos de degradación ambiental una vez producidos (control posterior), concediendo menor importancia al uso sostenible de los recursos naturales (Cfr. Otero. 1998).

2.3.3.2. Prácticas Financieras

Las alcaldías deben contar con incentivos fiscales para estimular o conducir a las diversas actividades de carácter productivo, en particular de base industrial a no realizar acciones que degraden el ambiente, de conformidad con la potestad tributaria que les confieren las leyes.

De acuerdo con Gómez y Cardinale (1998), entre los instrumentos más utilizados para modificar el comportamiento de los factores degradantes del ambiente (caso particular de industrias y comercios) se encuentran: a) los instrumentos de mercado y, b) las políticas culturales.

- a) *Instrumentos de mercado*: en las últimas décadas las políticas ambientales convencionales se han distinguido por el empleo de acciones correctivas, las cuales se dirigen al control de la contaminación ambiental, una vez que el daño ha sido causado. En la actualidad surgen las políticas de instrumentos de mercado, en las cuales predomina el enfoque de prevención, cautela, integración, participación y

cooperación, así como gestión y uso sostenido de los recursos naturales. (Jiménez, 1996).

Los instrumentos de mercado incluyen incentivos y desincentivos financieros y fiscales con el objeto de internalizar las externalidades, es decir, hacer explícitos los costos ambientales que por lo general, no figuran dentro de los sistemas contables actuales, permitiendo así imponer costos reales a quienes generen contaminación (Gómez y Cardinale, 1998).

Para Otero (1998), el uso de estos instrumentos contribuye a incrementar los ingresos y a disminuir los costos de vigilancia, sin embargo, reconoce que para incorporarlos dentro de una política ambiental es necesario, entre otros, disponer de instituciones con capacidad técnica y administrativa para aplicarlos. Por ello advierte que en el caso venezolano, lo más recomendable es utilizar una *política ambiental mixta* (mecanismos de control, instrumentos de mercado y políticas culturales).

En el caso de las administraciones locales, los instrumentos de mercado aplicables a la gestión del ambiente son:

a.1) *Impuestos, tributos, tasas*. Persiguen la imposición de un pago por el uso de un recurso o servicio, por emisiones o cargos administrativos. El monto debe ser lo suficientemente alto para incentivar la reducción del impacto. (Otero, 1998). Jiménez (1996) los clasifica de la siguiente manera:

- De tipo directo: cánones por emisiones, vertidos.
- De tipo indirecto: cánones por servicio, sobre productos y administrativos.

a.2) *Exenciones*. Representan la dispensa total o parcial de una obligación tributaria (impuestos municipales o tasas por servicios administrativos), otorgada por la ordenanza que la crea. Por ejemplo, sería útil para fomentar empresas dedicadas a invertir en tecnología limpia o incentivarlas para tratar por ellas mismas los residuos resultantes de sus procesos productivos.

La contabilidad ambiental o contabilidad de gestión ambiental se constituye en una poderosa herramienta de información para la aplicación de los instrumentos de mercado, pues hace posible: 1) la identificación separada de los ingresos y costos relacionados con el ambiente, dentro de los sistemas contables convencionales, 2) la medición y valoración de los recursos naturales y escénicos en términos monetarios, de manera de ser incluidos dentro del patrimonio ambiental del municipio.

- b) *Políticas culturales*: básicamente persiguen mediante la educación y los programas voluntarios, prevenir o reducir la degradación ambiental y reparar el daño causado. Estas medidas son menos costosas y más efectivas, pero sus beneficios se observan a largo plazo.

CAPÍTULO 3

www.bdigital.ula.ve

C.C. Reconocimiento

CAPITULO 3

METODOLOGÍA

La presente investigación es de naturaleza *aplicada*, porque se trata de una situación concreta a la cual se le busca solución con posible aplicación práctica. De acuerdo con su alcance es *exploratoria*, por cuanto no existen estudios que respondan a las interrogantes y satisfagan los objetivos planteados en la presente; además, es *analítica* ya que se busca obtener información sobre el problema formulado para describir, analizar y evaluar sus características e implicaciones en la realidad. De acuerdo con el ámbito es una *investigación de campo y documental*, debido a que los datos fueron recolectados de las Alcaldías que integran el territorio de la ZOLCCYT, así como de material bibliográfico y hemerográfico

El proceso metodológico que fundamenta el estudio y por el cual fue posible dar respuesta al problema de investigación, fue efectuado siguiendo una serie de pasos en orden lógico y cronológico, tal como se indica en la figura 3:

PROCESO METODOLÓGICO

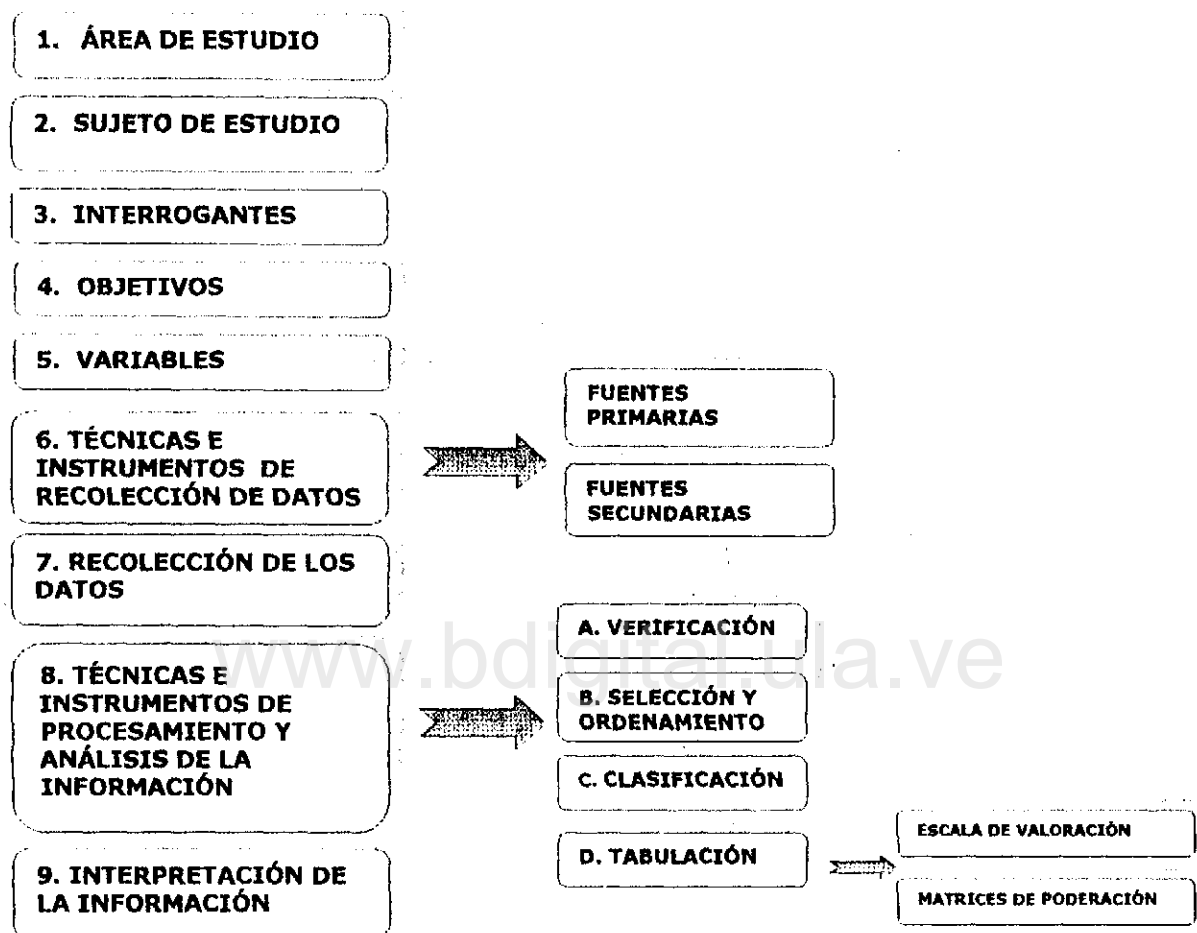


Figura 3. Proceso metodológico.

Fuente: Elaboración propia

3.1. DETERMINACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

La investigación estuvo circunscrita a los municipios Santos Marquina, Libertador, Campo Elías y Sucre, área que conforma el espacio geográfico asignado a la ZOLCCYT. Dicha zona se localiza en pleno núcleo central de la Cordillera de Mérida, conjunto montañoso que le imprime características particulares: vigorosidad del relieve

y fragilidad ambiental. Asimismo, su ubicación, en el sector medio de la cuenca del río Chama, confiere a este espacio ventajas en el contexto del territorio del Estado Mérida en cuanto a concentración de población y dinámica socioeconómica.

El Municipio Santos Marquina, al noreste del territorio, cuenta con una población para el año 2.000, según la OCEI, de 12.089 habitantes, dentro de una superficie de 418,4 Km². Su capital es el centro poblado de Tabay, con 9.109 habitantes, para la misma fecha, cuya estructura urbana, del tipo damero español, tiende a modificarse por las nuevas edificaciones y el crecimiento de espacios urbanizados en sus alrededores.

El Municipio Libertador, en la parte central del área metropolitana de Mérida, es el de mayor significación en cuanto a tamaño de población e importancia político-administrativa. Su población para el año 2.000 fue estimada por la OCEI en 232.612 habitantes y su superficie es de 1.129,7 Km²; ello significa que tiene la más alta densidad de población del Estado Mérida, la cual supera los 200 habitantes por Km². En este municipio se emplaza la ciudad de Mérida con una población estimada para la fecha señalada de 204.257 habitantes, que pueblan el casco central y sus urbanizaciones perimetrales. Mérida es una ciudad con una diversidad de recursos entre los cuales destacan el paisaje natural, los sitios histórico - culturales, los desarrollos urbanos, turísticos y recreativos así como los rasgos político-administrativos, lo cual le confiere un sello singular en el contexto de ciudades del país.

El municipio Campo Elías se ubica en el sector medio inferior de la cuenca del río Chama y cuenta con una población para el año 2.000 de 84.866 habitantes, distribuidos en una superficie de 633,6 Km². Su capital es la ciudad de Ejido, a sólo 12 Km de la ciudad de Mérida, cuya característica más importante se la imprimían sus cañamelares y trapiches, hoy sustituidos por urbanizaciones que han recibido fundamentalmente la población que se ha desplazado de la ciudad de Mérida y de otros sitios del Estado.

Este centro poblado es el que presenta el crecimiento más acelerado en el territorio de la ZOLCCYT.

El Municipio Sucre, en la cuenca media inferior del río Chama, presenta condiciones bioclimáticas muy particulares de carácter semiáridas, en contraste con los municipios que se ubican más hacia el noreste. Tiene una población estimada para el año 2.000 de 42.330 habitantes y una superficie de 956,2 Km². La capital del Municipio es Lagunillas, con una población aproximada de 12.264 habitantes para la misma fecha, donde se ubica su atractivo principal; el Monumento Natural Laguna de Urao, el cual constituye un valioso recurso turístico local.

El tiempo durante el cual se realizó el estudio fue aquel que correspondió al conocimiento de la situación entre los meses de febrero a diciembre del año 1999.

3.2. SELECCIÓN DE LOS SUJETOS DE ESTUDIO

Los sujetos de estudio fueron las Alcaldías de los Municipios Santos Marquina, Libertador, Campo Elías y Sucre, así como sus dependencias administrativas, específicamente:

- a) Despacho de los alcaldes: por ser los jefes de la rama ejecutiva del gobierno municipal son quienes en definitiva marcan las pautas a seguir y son, a su vez, los responsables de que la organización alcance las metas que se propone.
- b) Áreas ambientales: por ser las áreas administrativas específicas encargadas de administrar los bienes ambientales. Corresponde a estas unidades ejercer las funciones propias del proceso administrativo objeto de evaluación: planificación,

organización, dirección y control, así como la función financiera necesaria para hacer posible las anteriores.

- c) Áreas de prestación de servicios: en las alcaldías de los municipios Campo Elías y Sucre, por estar ausentes de la estructura organizativa una unidad administrativa dedicada a la materia ambiental como tal, la investigación se realizó en aquellas instancias que cumplen algunas actividades o prestan servicios de carácter ambiental.
- d) Áreas de personal: por ser estas unidades administrativas las encargadas de las funciones operativas de procuración, desarrollo y mantenimiento de los recursos humanos en la organización.

3.3. ESTABLECIMIENTO DE INTERROGANIES

El proceso metodológico se fundamenta en el cuerpo teórico explícitamente establecido, cuyo eje conductor estuvo configurado por el *establecimiento de las interrogantes básicas* que en conjunto conforman la esencia del problema a investigar. Estas interrogantes se formularon de manera articulada con la naturaleza de cada una de las funciones que se indicaron en el marco teórico a cumplir por una gerencia ambiental en el ámbito de un municipio.

3.4. ELUCIDACIÓN DE OBJETIVOS

En estrecha conectividad con las interrogantes formuladas y con las funciones seleccionadas se plantearon los *objetivos* o propósitos a lograr por la investigación, lo cual expresa una relación de consistencia y de coherencia interna entre problemas-objetivos-proceso metodológico.

3.5. SELECCIÓN DE VARIABLES

En este contexto, se seleccionó un sistema de variables conformado por las funciones de planificación, organización, dirección control y financieras, cuyo contenido y dimensión se expresa en elementos, tal como se indica a continuación:

3.5.1. FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN

Elementos de la función:

- Planes
- Misión
- Objetivos
- Políticas
- Difusión de conocimiento de elementos
- Coordinación objetivos – políticas
- Vinculación de objetivos – políticas con presupuesto.

3.5.2. FUNCIÓN DE ORGANIZACIÓN

Elementos de la función:

- Disponibilidad de Manual de Organización y Funciones
- Disponibilidad de Manual de Normas y Procedimientos
- Respuesta y conectividad a líneas de mando
- Criterios de selección y reclutamiento de personal.
- Programas de capacitación de personal

3.5.3. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN

Elementos de la función:

- Liderazgo y motivación
- Coordinación interna
- Coordinación externa

- Participación de las comunidades

3.5.4. FUNCIÓN DE CONTROL

Elementos de la función:

- Sistemas de información
- Intercambio de información
- Indicadores de control
- Sistemas de medición

3.5.5. FUNCIÓN FINANCIERA

Elementos de la función:

- Relación entre gastos corrientes y la inversión
- Tasas y cánones
- Exenciones fiscales
- Contabilidad ambiental

3.6. SELECCIÓN DE TÉCNICAS Y ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Para la obtención de los datos, se usaron fuentes primarias y secundarias. En virtud de ello, se utilizaron las técnicas e instrumentos siguientes:

a) *Para las fuentes primarias:*

a.1) *Técnica de entrevista semi-estructurada*, aplicada mediante una *guía de preguntas*, dirigida a los *Alcaldes de los municipios de la ZOLCCYT*. Los alcaldes proporcionaron información acerca de la misión y visión e importancia del área ambiental dentro de la estructura organizativa actual. (Ver Anexo 1)

a.2) *Técnica de la encuesta, aplicada mediante un cuestionario, dirigido a:*

- I. *Las dependencias especializadas en materia ambiental y de servicios ambientales de las alcaldías de los municipios de la ZOLCCYT. Se empleó la técnica de la encuesta con la finalidad de obtener información relativa a las prácticas administrativas de las unidades relacionadas con la dimensión ambiental, en particular de las funciones de planificación, organización, dirección y control, así como también de las prácticas financieras. El cuestionario se elaboró con preguntas abiertas, tal como se presenta en el Anexo 2. Para asegurar la consistencia y coherencia entre las funciones objeto de estudio, las interrogantes a despejar, los objetivos a lograr y las preguntas del instrumento se diseñó la siguiente matriz:*

Matriz de Coherencia
Funciones-Interrogantes-Objetivos-Instrumentos

FUNCIONES	INTERROGANTES (1)	OBJETIVOS (2)	CUESTIONARIO(3)
<i>Planificación</i>			
<i>Organización</i>			
<i>Dirección</i>			
<i>Control</i>			
<i>Financiera</i>			

Fuente: Elaboración propia.

- (1) Se corresponden con las formuladas en el planteamiento del problema.
- (2) Se enuncian los objetivos establecidos en la investigación.
- (3) Sobre la base de los elementos anteriores, se diseñaron los cuestionarios 1 y 2.

- II. *Las unidades de personal de las alcaldías que comprenden la ZOLCCYT. Por medio de esta técnica se obtuvo información acerca de las políticas de recursos humanos, especialmente las relativas a los aspectos de reclutamiento, selección y*

capacitación del personal. El cuestionario se elaboró con preguntas cerradas y de selección múltiple como se observa en el Anexo 3.

b) *Para las fuentes secundarias:*

b.1) *Técnica del fichaje*, aplicada mediante la *ficha de contenido*, con el objeto de revisar material bibliográfico y hemerográfico, tales como ordenanzas, manuales de organización, organigramas, políticas, planes y convenios. Ello permitió recolectar datos para el análisis y evaluación de la gerencia ambiental municipal.

3.7. RECOLECCIÓN DE LOS DATOS

Consistió en la aplicación de las técnicas e instrumentos descritos en el punto anterior. Los datos se obtuvieron directamente de los sujetos de estudio seleccionados: Alcaldes, dependencias especializadas en materia ambiental y de servicios y las unidades de personal de las alcaldías de los municipios que comprenden la ZOLCCYT.

Los datos secundarios se obtuvieron mediante la revisión de ordenanzas, organigramas, convenios, manuales y documentos de trabajo.

3.8. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Para el procesamiento y análisis de la información se usaron las técnicas de verificación, selección y ordenamiento, clasificación y tabulación.

3.8.1. VERIFICACIÓN. Se realizó una revisión cuidadosa de los datos obtenidos con el fin de detectar posibles omisiones que imposibilitaran el logro de los objetivos

planteados en esta investigación, así como también para identificar eventuales incongruencias, contradicciones y errores.

3.8.2. SELECCIÓN Y ORDENAMIENTO. Los datos obtenidos se seleccionaron de acuerdo a los instrumentos utilizados.

3.8.3. CLASIFICACIÓN. Los datos seleccionados fueron clasificados de acuerdo con los criterios siguientes:

- a) Según la fuente, se clasificaron en datos obtenidos de fuentes primarias (guía de entrevista, cuestionario), y datos obtenidos de fuentes secundarias (revisión bibliográfica y hemerográfica).
- b) Según el instrumento utilizado, se clasificaron en datos obtenidos de las guías de entrevista y encuesta, y datos provenientes de la documentación revisada.
- c) Según los sujetos de estudio y las variables investigadas, se clasificaron en datos obtenidos de las alcaldías de los municipios que comprenden la ZOLCCYT, los cuales a su vez se dispusieron en relación con las funciones y elementos seleccionados.

3.8.4. TABULACIÓN. Finalmente, los datos obtenidos se ordenaron sobre unas matrices de datos que facilitaron su análisis. Para ello fue necesario:

- a) *La descripción de una escala de valores.* Sirvió de referencia para realizar el análisis sobre el grado de adecuación de las condiciones que debe cumplir una función de gerencia ambiental en un determinado municipio.

La *escala de valoración seleccionada* responde, no sólo a la naturaleza de las funciones y elementos del proceso gerencial, sino también a una interrogante inicial: ¿qué debe ocurrir para considerar que las funciones a analizar y sus elementos a considerar tengan un cierto grado o nivel de adecuación en un sistema de gerencia ambiental municipal?

Cada grado de adecuación se calificó con un valor numérico ordinal, en una escala de 1 a 5.

a.1) Descripción de la escala de valoración:

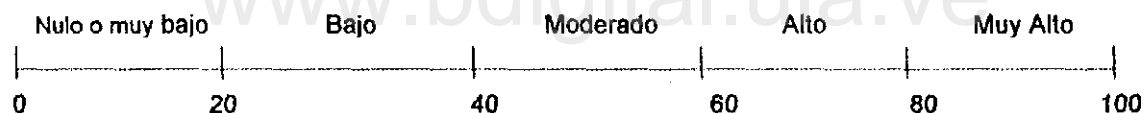
VALOR NUMÉRICO	CALIFICACIÓN DEL ELEMENTO DE LA FUNCIÓN
1	Nulo o muy bajo: el elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
2	Bajo: el elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
3	Moderado: el elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
4	Alto: el elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
5	Muy alto: el elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

a.2) *Escala gráfica de valoración:*

A objeto de expresar gráficamente la ubicación del elemento en cuanto al grado de calificación de adecuación en la función considerada, y de reafirmar el grado o nivel en la proporción de adecuación, se diseñó una escala gráfica dividida en segmentos considerados dentro de las siguientes magnitudes:

Tabla de Valoración

CALIFICACIÓN	VALOR NUMÉRICO
1: muy bajo:	de 0 – 20
2: bajo:	de 20 – 40
3: moderado:	de 40 – 60
4: alto:	de 60 – 80
5: muy alto:	de 80 – 100



b) *Diseño de matrices de ponderación.* La racionalidad del proceso metodológico se sustentó en el diseño de *matrices de ponderación*, por funciones y elementos, que permitió establecer la calificación del grado de adecuación que tiene esa función y sus elementos en un proceso de gerencia ambiental en un municipio específico y dentro del conjunto de ellos.

La *lectura de las matrices de ponderación* se realizó, tanto por filas, donde se ubican, para cada función y municipio respectivo, las preguntas básicas, sus elementos constitutivos, los niveles de valoración y la calificación de la adecuación, como por columnas donde se exponen los niveles de la escala de ponderación para cada uno de los elementos considerados.

A su vez, el *análisis de las matrices de ponderación* implicó, en primer lugar, una lectura de tipo transversal, para establecer el nivel correspondiente a cada elemento de la función seleccionada por municipio; en segundo término, una lectura longitudinal que indica la incidencia o importancia de cada nivel del elemento dentro de la función objeto del análisis y, en tercer lugar, el análisis de conjunto, que permitió valorar el grado de adecuación de la función a un proceso de gerencia ambiental en un municipio específico.

Para llevar a cabo el análisis del proceso de gerencia ambiental en ámbitos municipales se diseñaron tres matrices de ponderación:

b.1) *Matriz de ponderación de los elementos de cada función para un municipio específico.* para cada función y sus elementos se elaboró una matriz de ponderación con el propósito de sistematizar las consideraciones sobre el grado de adecuación y las condiciones que se cumplen las funciones objeto de análisis. En consecuencia, se diseñaron cinco matrices de ponderación de funciones, de acuerdo con las relativas a planificación, organización, dirección, control y financiera consideradas en el marco teórico y en los fundamentos metodológicos, cuyo contenido se expresa a continuación.

Matriz de Ponderación
Función de: (1)
Municipio X. Año 1999.

ELEMENTOS (2)	PREGUNTA (3)	PUNTOS (4)	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN (%) (4)	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN (5)
A	X_1	Del 1 al 5	5		Muy bajo
B	X_2	Del 1 al 5	5		Bajo
C	X_3	Del 1 al 5	5		Moderado
D	X_4	Del 1 al 5	5		Alto
N	X_n	Del 1 al 5	5		Muy alto
	Total				

Fuente: Elaboración propia

- (1) Se refiere a las funciones de planificación, organización, dirección, control y financieras.
 (2) Hace referencia a los elementos descritos en el punto 3.5.
 (3) Se corresponden con las formuladas en el cuestionario 1
 (4) De acuerdo con la escala establecida en el punto 3.8.4.
 (5) Resulta de dividir los puntos asignados al elemento entre la puntuación máxima.
 (6) De acuerdo con la escala establecida en el punto 3.8.4.

b.2) *Matriz de ponderación global de funciones para la totalidad de los municipios.* El diseño se orientó a los fines de resaltar la importancia que tiene la función en relación con los elementos que le dan contenido para cada municipio y, sobre esta base, obtener resultados en torno al conjunto de funciones y en relación con el conglomerado de los municipios considerados.

Matriz de Ponderación Global
Función de: (1)
Año 1999.

Elementos (2)	Pregunta (3)	MUNICIPIOS							
		Santos Marquina		Libertador		Campo Elías		Sucre	
		% normall zación. (4)	% adecua ción (5)	% normall zación. (4)	% adecua ción (5)	% normall zación. (4)	% adecua ción (5)	% normall zación. (4)	% adecua ción (5)
	X_1								
	X_2								
	X_3								
	X_4								
	X_n								
	Total								

Fuente: Elaboración propia

- (1) Se refiere a las funciones de planificación, organización, dirección, control y financieras.
 (2) Hace referencia a los elementos descritos en el punto 3.5.
 (3) Se corresponden con las formuladas en los cuestionarios 1 y 2.
 (4) Resulta de dividir la proporción de adecuación del elemento entre la sumatoria de la proporción de adecuación de todos los elementos de la función.
 (5) De acuerdo con la proporción establecida para cada elemento de la función en la matriz de ponderación, según se explica en el punto 3.8.4.

b.3) *Matriz Integrada de ponderación global.* Para el conjunto de los municipios se elaboró una matriz con la finalidad de determinar el desempeño en términos generales de cada uno, en relación con las funciones y elementos establecidos, para luego poder establecer comparaciones respecto a cuál de ellos se adecua mejor a la gerencia ambiental municipal.

Matriz de Ponderación Global
Función de Planificación, Organización, Dirección, Control y Financiera.
Año 1999.

		M U N I C I P I O S			
		Santos Marquina	Libertador	Campo Elías	Sucre
Función	Puntuación máxima (1)	Total % de adecuación (2)	Total % de adecuación (2)	Total % de adecuación (2)	Total % de adecuación (2)
Planificación					
Organización					
Dirección					
Control					
Financiera					
Total					
% de adecuación de todas las funciones		(3)	(3)	(3)	(3)

Fuente: Elaboración propia

(1) Se refiere al valor máximo posible para una función.

(2) Resulta de dividir la proporción de adecuación de la función entre la puntuación máxima.

(3) Resulta de dividir el total de la proporción de adecuación de cada municipio entre el total de la puntuación máxima.

3.9. TÉCNICAS DE INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Una vez analizados los datos se confrontaron con las bases teóricas que sustentan la investigación, y de esta forma se emitieron resultados que dieron respuesta a las interrogantes planteadas y, en consecuencia, a los objetivos propuestos en la investigación.

CAPÍTULO 4

www.bdigital.ula.ve

C.C. Reconocimiento

CAPITULO 4

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El conjunto de municipios que conforman el territorio de la ZOLCCYT constituyen un área estratégica, tanto por sus condiciones socioeconómicas como ecológicas, a los cuales las alcaldías deben dar respuestas adecuadas en lo concerniente a las actividades y servicios ambientales, tal como lo estipula la normativa legal vigente y como lo exigen las comunidades allí asentadas.

Pero, ¿en qué condiciones las alcaldías del territorio de la ZOLCCYT están prestando las actividades y servicios ambientales?. Una respuesta se encuentra en la evaluación de los resultados obtenidos en la investigación, los cuales fueron orientados por las interrogantes y objetivos expuestos con anterioridad y en función a cada órgano local, para luego exponer un análisis integrado de la información obtenida.

Es de hacer notar que los cuestionarios se aplicaron, en el caso de las alcaldías de los Municipios Santos Marquina y Libertador, en unidades administrativas creadas especialmente para velar por la materia ambiental, como lo son la Dirección de Control Ambiental y Calidad de Vida y el Departamento de Ingeniería Ambiental respectivamente. Para las municipalidades de Campo Elías y Sucre se administró el instrumento a las dependencias que realizan labores y prestan servicios con incidencia ambiental.

4.1. ALCALDÍA DEL MUNICIPIO SANTOS MARQUINA

4.1.1. FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN

Si la función de planificación implica el conocimiento adecuado de una situación para establecer las previsiones que conduzcan a darle direccionalidad a un proceso, el cual debe traducirse en la toma de decisiones para gestionar las actividades y competencias que en materia ambiental se le otorgan al municipio, ello supone el análisis de los elementos que le otorgan fuerza a dicha función.

Tabla 3
Matriz de Ponderación
Función de Planificación
Municipio Santos Marquina. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Planes</i>	1	3	5	60	Moderado
<i>Misión</i>	2	2	5	40	Bajo
<i>Objetivos</i>	3	3	5	60	Moderado
<i>Políticas</i>	4	3	5	60	Moderado
<i>Difusión de conocimiento</i>	5	4	5	80	Alto
<i>Coordinación de objetivos-políticas</i>	6	4	5	80	Alto
<i>Vinculación de objetivos-políticas con el presupuesto</i>	7	3	5	60	Moderado
	Total	22	35	63	Alto

Fuente: Elaboración propia

- (*) 1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.

- | | |
|--------------|--|
| 3. Moderado. | El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada |
| 4. Alto. | El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función. |
| 5. Muy Alto. | El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función. |

Si se observan los elementos considerados en la tabla 3: planes, misión, objetivos, difusión de conocimiento de las políticas, coordinación entre objetivos y políticas y la vinculación de éstos con el presupuesto, se advierte que ninguno de ellos alcanza la máxima valoración, sino que se sitúa alrededor del moderado en la escala de ponderación establecida. Ello es indicativo de que la función de planificación en materia ambiental de la Alcaldía del Municipio Santos Marquina no se cumple de manera óptima de acuerdo con la valoración establecida y en razón de los señalamientos del marco teórico.

En el análisis de los elementos contentivos de ésta función se obtiene que la misión es la que se encuentra formulada de manera más débil, lo cual implica escasa claridad en relación con los alcances de la función y de los propósitos a lograr en materia ambiental.

Los objetivos, políticas y planes revelan poca rigurosidad en su elaboración, pero, sientan las bases para direccionar el proceso en términos de logros y de actividades a cumplir, que van a ser objeto de toma de decisiones.

En relación con los mecanismos que facilitan realizar la gestión de la función de planificación como son: la difusión del conocimiento de los objetivos, la coordinación entre objetivos y políticas y la vinculación de las acciones con el presupuesto, constituyen una plataforma más sólida, por cuanto en la escala de valoración ocupan rangos de moderado a alto.

Es evidente que la función de planificación en materia ambiental se encuentra en proceso de consolidación, con tendencia a ser reforzada, por cuanto está previsto iniciar la formulación del Plan de Gestión Ambiental del Municipio Santos Marquina.

4.1.2. FUNCIÓN DE ORGANIZACIÓN

En la función de organización el énfasis se coloca en observar el proceso de estructurar, asignar y distribuir tareas vinculadas a las unidades administrativas y sobre los instrumentos que deben estar presentes para cumplir las competencias y atribuciones que en materia ambiental se le asignan a la estructura organizativa.

Tabla 4
Matriz de Ponderación
Función de Organización
Municipio Santos Marquina. Año 1999

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Disponibilidad de Manual de Organización y Funciones.</i>	8	3	5	60	Moderado
<i>Disponibilidad de Manual de Normas y Procedimientos</i>	9	2	5	40	Bajo
<i>Líneas de Mando</i>	10	4	5	80	Alto
<i>Criterios de selección y reclutamiento de personal</i>	15	3	5	60	Moderado
<i>Programas de capacitación de personal</i>	16	3	5	60	Moderado
	Total	15	25	60	Moderado

Fuente: Elaboración propia

- (*) 1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con

- | | |
|--------------|--|
| | la esencia de la función y con sus exigencias de orientación. |
| 3. Moderado. | El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada |
| 4. Alto. | El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función. |
| 5. Muy Alto. | El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función. |

Los elementos considerados, objetos de valoración, relativos a la disponibilidad de Manuales de Organización y Funciones y de Normas y Procedimientos, fijación de líneas de mando, establecimiento de criterios de selección y reclutamiento de personal y de programas de formación y capacitación para la profesionalización de la unidad administrativa, ocupan rangos en la valoración que van de bajo a alto con dominio del rango moderado.

Una estructura organizativa para gerenciar la materia ambiental se analiza también en relación con las fortalezas y debilidades que la misma presenta en términos operacionales, legales, técnicos y financieros. En este contexto, la organización presenta evidentes fortalezas, por cuanto cuenta con un instrumento que contiene orientaciones básicas en la asignación de las tareas relativas a las competencias en materia ambiental y está en proceso estructurar un sistema de información automatizado para alimentar los requerimientos del resto de las unidades administrativas de la Alcaldía y de las funciones que deben cumplir, todo ello avalado por ordenanzas relacionadas con servicios ambientales y convenios interinstitucionales.

Sin embargo, los resultados obtenidos en la entrevista institucional, permiten afirmar que en la unidad se presentan debilidades de base técnicas y financieras, por encontrarse la Alcaldía en un proceso de reestructuración de la organización, además de las estrecheces del espacio físico.

En este orden de ideas, la unidad dispone de personal profesional capacitado para cumplir tareas relativas a la materia ambiental. Sin embargo, el reducido número de profesionales a su servicio es una de las debilidades técnicas, dado que ofrecer servicios de manera adecuada, manejar los recursos naturales como base patrimonial del municipio, la protección del ambiente y la ordenación del territorio, exigen una adecuación del nivel profesional en términos de cuantía y de especialización para transformar esa debilidad inicial en una fortaleza institucional.

4.1.3. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN

La capacidad de orientar y de influir de manera formal sobre el conjunto de personas con responsabilidad de llevar a cabo las tareas que los instrumentos legales y la estructura organizativa le asignan a una determinada unidad es significativa, por cuanto se constituyen en ejes conductores de procesos que deben traducirse en toma de decisiones y en mecanismos de negociación y concertación, no sólo al interior de la organización, sino también con agentes externos a la misma.

Tabla 5
Matriz de Ponderación
Función de Dirección
Municipio Santos Marquina. Año 1999

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Liderazgo y motivación</i>	17	5	5	100	Muy alto
<i>Coordinación interna</i>	18	3	5	60	Moderado
<i>Coordinación externa</i>	19-20	4	5	80	Alto
<i>Participación de las comunidades</i>	21	4	5	80	Alto
	Total	16	20	80	Alto

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

En la función de dirección intervienen distintos elementos. Se ha colocado el énfasis en aquellos elementos que vinculados al liderazgo y motivación, a los mecanismos de coordinación interna y externa y a los procesos de participación de las comunidades permiten establecer la significación que tienen en el logro de una función clave en la consideración de la gerencia ambiental del municipio.

La función de dirección, tal como se puede visualizar en la tabla 5, ocupa un rango de moderado a muy alto, con dominio del rango alto. Es notorio que en este municipio existe liderazgo y motivación hacia el logro, no sólo a nivel de la Alcaldía, sino de quien ejerce la dirección ambiental. Esta función se fortalece al observar que se realizan esfuerzos para lograr acciones de coordinación, tanto al interior de la estructura organizativa como con otras instituciones, particularmente con aquellas rectoras de la materia ambiental, caso del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales – MARN- y Aguas de Mérida; con instituciones académicas: la Universidad de Los Andes –ULA- y con organismos de financiamiento: Fondo Intergubernamental para la Descentralización –FIDES- y el Fondo de Inversión Social –FONVIS-.

4.1.4. FUNCIÓN DE CONTROL

En un proceso gerencial no siempre se cumple que los objetivos, acciones que se proponen cumplir, sean iguales a los resultados obtenidos. En consecuencia, la función de control no sólo se vincula a observar el cumplimiento de las distintas funciones, sino también para establecer correctivos.

Tabla 6
Matriz de Ponderación
Función de Control
Municipio Santos Marquina. Año 1999

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Sistemas de información</i>	22	2	5	40	Bajo
<i>Intercambio de información</i>	23	3	5	60	Moderado
<i>Indicadores de control</i>	24	2	5	40	Bajo
<i>Sistemas de medición</i>	25	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	8	20	40	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

Los elementos de evaluación seleccionados para valorar esta función se relacionan con la disponibilidad de un sistema de información, con el intercambio de información, con el establecimiento de indicadores y con el diseño de sistemas de medición y control de logros.

De acuerdo con los elementos analizados, esta función se ubica entre los rangos de muy bajo a moderado, con dominio del bajo, en donde casi son inexistentes el diseño formal de instrumentos para el control de la gestión, la cual se realiza de acuerdo a

información suministrada por la Directora de la Unidad Ambiental a través de mecanismos no institucionalizados. Sin embargo, está en proceso, mediante convenios con la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental –FUDECO-, la creación de un sistema de información y el diseño de mecanismos de control.

4.1.5. FUNCIÓN FINANCIERA

La disponibilidad de recursos y mecanismos financieros le otorga viabilidad a un proceso de gerencia ambiental que se traduce en concretar las funciones anteriormente descritas y además le otorgan vigencia y permanencia frente a las comunidades que son las receptoras de las políticas y acciones en materia ambiental.

Tabla 7
**Matriz de Ponderación
Función Financiera
Municipio Santos Marquina. Año 1999.**

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Relación entre gasto corriente y gasto de inversión</i>	26	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Tasas y cánones</i>	27	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Exenciones fiscales</i>	28	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Sistemas de contabilidad ambiental</i>	29	1	5	20	Nulo o muy Bajo
	Total	4	20	20	Nulo o muy Bajo

Fuente: Elaboración propia

(*) 1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.

- | | |
|--------------|--|
| 2. Bajo. | El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación. |
| 3. Moderado. | El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada |
| 4. Alto. | El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función. |
| 5. Muy Alto. | El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función. |

Los elementos seleccionados en relación con la función financiera se refieren a relaciones entre el gasto corriente y gasto de inversión, a la aplicación de tasas o cánones sobre la prestación de servicios ambientales, categorías de exenciones fiscales en materia de protección ambiental y presencia de sistemas de contabilidad ambiental. El análisis de los elementos contenidos en la tabla 7 pone en evidencia que la función financiera vinculada a la unidad administrativa ambiental es prácticamente inexistente en la Alcaldía Santos Marquina, aún cuando la Directora de la Unidad Ambiental manifestó que se ha iniciado un proceso para normar elementos de esta función y lograr instrumentar tasas y cánones diferenciales en relación con la prestación de servicios y de exenciones fiscales para las empresas que se comprometan a realizar labores de protección ambiental.

4.2. ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR

4.2.1. FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN

Tabla 8
Matriz de Ponderación
Función de Planificación
Municipio Libertador. Año 1999

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Planes</i>	1	2	5	40	Bajo
<i>Misión</i>	2	2	5	40	Bajo
<i>Objetivos</i>	3	3	5	60	Moderado
<i>Políticas</i>	4	2	5	40	Bajo
<i>Difusión de conocimiento</i>	5	2	5	40	Bajo
<i>Coordinación de objetivos-políticas</i>	6	3	5	60	Moderado
<i>Vinculación de objetivos-políticas con el presupuesto</i>	7	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	15	35	43	Moderado

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalles la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

En el Municipio Libertador la función de planificación en materia ambiental se presenta en un nivel moderado, dado que los elementos que conforman esta función no han sido desarrollados plenamente por la unidad (departamento) que tiene la responsabilidad de administrar lo concerniente a las actividades y servicios ambientales.

De manera particular, se destaca en la tabla 8 la escasa vinculación con el proceso de elaboración y asignación de prioridades en el presupuesto por programas anual del municipio, elemento indicativo de la poca significación que se le otorga en el contexto de los niveles de dirección superior y en cuanto a su viabilidad financiera para poner en marcha actividades y servicios propios de la función ambiental. Ello se corrobora por la declaración del Jefe del Departamento Ambiental quien manifestó que la actividad principal de esta unidad administrativa se reduce al servicio de ornato urbano y a labores de autorizaciones ambientales en el perímetro de la ciudad de Mérida.

Sin embargo, de la lectura de la tabla de valoración se deduce que aún cuando la función de planificación en materia ambiental posee un bajo nivel de adecuación, la definición de objetivos y el grado de coherencia interna entre objetivos y políticas se presenta en un nivel moderado. Esta situación expresa el nivel de capacitación de los técnicos del Departamento de Ingeniería Ambiental, quienes han diseñado un conjunto de instrumentos de planificación relacionados con objetivos-actividades, no asumidos oficialmente por el Alcalde como autoridad municipal, pero si por el nivel jerárquico inmediato superior de la unidad que se encarga de manejar los asuntos ambientales.

4.2.2. FUNCIÓN DE ORGANIZACIÓN

Tabla 9
Matriz de Ponderación
Función de Organización
Municipio Libertador. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
Disponibilidad de Manual de Organización y Funciones.	8	4	5	80	Alto
Disponibilidad de Manual de Normas y Procedimientos	9	1	5	20	Nulo o muy bajo
Líneas de Mando	10	4	5	80	Alto
Criterios de selección y reclutamiento de personal	15	3	5	60	Moderado
Programas de capacitación de personal	16	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	13	25	52	Moderado

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

El nivel de adecuación de la función de organización es moderado y en el destaca la alta proporción que posee el elemento relacionado con disponibilidad y empleo del manual de organización y funciones que opera para toda la Alcaldía, donde se señalan las competencias a cumplir por la organización municipal y se identifican ciertas actividades en materia ambiental. Asimismo, se pone de relieve el acatamiento de líneas de mando definidas a través de las cuales fluye el proceso de toma de decisiones de la unidad ambiental frente a las instancias superiores y a usuarios externos.

No obstante, se observa en tabla 9 que esta función se encuentra comprometida en sus alcances por carencias en algunos de sus elementos. En primer término, por deficiencias derivadas de la no disponibilidad y aplicación de normas y procedimientos, lo cual significa la aparición de un componente de discrecionalidad en la definición y ejecución de líneas de acción rutinarias vinculadas a la toma de decisiones relativas a competencias y actividades ambientales frecuentes; y en segundo lugar, de un programa de capacitación definido, lo cual impide que esta unidad de servicios ambientales se encuentre actualizada en los avances que continuamente se producen en los campos de la gestión ambiental, el planeamiento urbano, la legislación ambiental y la ordenación del territorio.

En esta función, ¿es posible detectar fortalezas y debilidades relacionadas con componentes operacionales, legales, técnicos, y financieros?

En el balance de las fortalezas y debilidades que presentan elementos de esta función, se destacan como fortalezas las de orden técnico, por cuanto existe una unidad ambiental específica a nivel de departamento, con presencia de profesionales universitarios calificados que hace posible el desempeño de las actividades asignadas con un grado aceptable de habilidades y destrezas técnicas. No obstante, entre las debilidades figuran las de orden operacional, por cuanto existe un bajo grado de control

y un aislamiento de la unidad ambiental en relación con el manejo financiero que realiza la Dirección de Hacienda.

En relación con el nivel de instrucción del personal perteneciente al departamento, se observó que la unidad dispone de personal calificado para hacer gestión ambiental, sin embargo; requiere de un mayor número de profesionales y recursos técnicos que le permita hacer frente a las múltiples funciones y actividades propias de una unidad ambiental en un municipio con la complejidad que posee la ciudad de Mérida para realizar labores de gestión.

4.2.3. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN

Tabla 10
Matriz de Ponderación
Función de Dirección
Municipio Libertador. Año 1999

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
Liderazgo y motivación	17	2	5	40	Bajo
Coordinación interna	18	3	5	60	Moderado
Coordinación externa	19-20	2	5	40	Bajo
Participación de las comunidades	21	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	8	20	40	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada

- | | |
|--------------|--|
| 4. Alto. | El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función. |
| 5. Muy Alto. | El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función. |

La función de dirección posee un bajo nivel de adecuación y ello se debe a la escasa importancia que se le asigna a la gestión ambiental en el seno de la Alcaldía y en la Cámara Municipal. Esta apreciación se confirma al observar en la tabla 10 el bajo a muy bajo nivel que poseen elementos claves de la función, tales como la participación de las comunidades en actividades de gestión ambiental, limitado establecimiento de procesos y de mecanismos de coordinación externa con organizaciones sociales e instituciones públicas con responsabilidad en materia ambiental y, una baja motivación hacia el logro que recibe la unidad administrativa de parte de la máxima autoridad de dirección de la Alcaldía. Estas notables carencias de la función de dirección, en buena medida, afectan negativamente el resto de las funciones y elementos componentes de un proceso gerencial ambiental.

3.2.4. FUNCIÓN DE CONTROL

Tabla 11
Matriz de Ponderación
Función de Control
Municipio Libertador. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Sistemas de información</i>	22	1	5	20	Nulo o muy bajo
<i>Intercambio de información</i>	23	3	5	60	Moderado
<i>Indicadores de control</i>	24	1	5	20	Nulo o muy bajo
<i>Sistemas de medición</i>	25	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	6	20	30	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

La función de control ambiental posee un bajo nivel de adecuación, dado que casi todos sus elementos constitutivos resultaron ponderados con muy bajas puntuaciones. Elementos de importancia como son la disponibilidad de sistemas de información, el empleo de indicadores de control y el uso de sistemas de medición del desempeño, configuran la ausencia de procedimientos y mecanismos de controles efectivos sobre la gestión que en materia ambiental realiza la institución municipal de Libertador, la cual

se reduce, como se mencionó anteriormente, a acciones de ornato público, a la emisión de autorizaciones en el perímetro urbano y a la delegación a terceros del manejo del servicio de aseo urbano y domiciliario.

4.2.5. FUNCIÓN FINANCIERA

Tabla 12
Matriz de Ponderación
Función Financiera
Municipio Libertador. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Relación entre gasto corriente y gasto de inversión</i>	26	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Tasas y cánones</i>	27	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Exenciones fiscales</i>	28	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Sistemas de contabilidad ambiental</i>	29	1	5	20	Nulo o muy Bajo
	Total	4	20	20	Nulo o muy Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

La función financiera proporciona la base de la viabilidad económica a un proceso de gestión ambiental. En el municipio Libertador los elementos componentes de la función financiera dentro de la unidad administrativa ambiental son virtualmente inexistentes por lo que todos ellos recibieron calificación muy baja. En gran medida se debe a la escasa vinculación entre la función de planificación y la formulación del presupuesto por programas anual de la Alcaldía. Además, esta función ha sido asumida por la Dirección de Hacienda, y por lo tanto la unidad ambiental no posee autonomía financiera ni administra recursos del tesoro municipal. Este hecho por si mismo no es cuestionable ya que el recurso económico del municipio puede estar centralizado en una sola dependencia. Sin embargo, la unidad administrativa ambiental de la Alcaldía podría participar a través de autorizaciones y evaluaciones que justifiquen la imposición de tasas y cánones sobre actividades de alcance ambiental, así como exenciones fiscales para personas naturales y jurídicas.

Por otra parte, la carencia de un sistema de contabilidad ambiental como extensión al registro de ingresos y egresos por servicios prestados y, como instrumento clave para ofrecer información relativa a los recursos naturales y costos ambientales, impide crear la conectividad planificación – financiamiento – control, esencial en un proceso de gerencia ambiental.

4.3. ALCALDÍA DEL MUNICIPIO CAMPO ELÍAS

Aún cuando la alcaldía del municipio Campo Elías no cuenta con una estructura de gerencia ambiental ad hoc para realizar labores de gestión ambiental, cumple un conjunto de actividades a través de unidades administrativas prestadoras de servicios públicos, relacionados con el ornato público, el aseo urbano y domiciliario, autorizaciones en el perímetro urbano de la ciudad de Ejido y la dotación de aguas en cooperación con Aguas de Ejido.

4.3.1. FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN

Tabla 13
Matriz de Ponderación
Función de Planificación
Municipio Campo Elías. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
Planes	1	1	5	20	Nula o muy baja
Misión	2	2	5	40	Bajo
Objetivos	3	2	5	40	Bajo
Políticas	4	2	5	40	Bajo
Difusión de conocimiento	5	1	5	20	Nula o muy baja
Coordinación de objetivos-políticas	6	2	5	40	Bajo
Vinculación de objetivos-políticas con el presupuesto	7	2	5	40	Bajo
	Total	12	35	34	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

Los datos reflejados en la tabla 13 permiten afirmar que la función de planificación en la alcaldía del Municipio Campo Elías presenta un bajo nivel de adecuación, dado que hay ausencia de planes de gestión ambiental y, los elementos concomitantes con los mismos como son la misión, objetivos y políticas se encuentran débilmente formulados y escasamente difundidos entre el personal que tiene la responsabilidad de manejar los servicios ambientales.

En relación con los mecanismos que facilitan que la función de planificación opere en términos de lograr la coherencia entre objetivos y políticas, su vinculación con el presupuesto y su difusión dentro de la estructura interna que maneja los servicios ambientales, han sido valorados en niveles de adecuación de muy bajo a bajo, indicativo de la poca consistencia interna que presenta no sólo la función de planificación, sino la escasa significación que la materia ambiental recibe de la alcaldía del municipio Campo Elías. Incluso, en materia presupuestaria existe un divorcio entre la unidad que labora el presupuesto por programas anual con las prioridades establecidas por las unidades de servicios ambientales, creándose carencias económicas que afectan de manera negativa la actuación de la alcaldía frente a las comunidades del municipio en materia de gerencia ambiental.

4.3.2. FUNCIÓN DE ORGANIZACIÓN

Tabla 14
Matriz de Ponderación
Función de Organización
Municipio Campo Elías. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
Disponibilidad de Manual de Organización y Funciones.	8	1	5	20	Nulo o muy bajo
Disponibilidad de Manual de Normas y Procedimientos	9	1	5	20	Nulo o muy bajo
Líneas de Mando	10	4	5	80	Alto
Criterios de selección y reclutamiento de personal	15	2	5	40	Bajo
Programas de capacitación de personal	16	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	9	25	36	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

La calificación de adecuación de los elementos componentes de la función de organización reflejada en la tabla 14 es baja, por cuanto las unidades prestadoras de servicios ambientales no cuentan con instrumentos claves de una organización como son los manuales de organización y funciones y normas y procedimientos, así como también están ausentes los programas de capacitación y políticas explícitas de reclutamiento y selección de personal.

Sin embargo, de la lectura de la tabla de valoración se observa que aún cuando la función de organización recibe una calificación baja de adecuación, las líneas de mando están claramente definidas por cuanto la estructura organizativa de la Alcaldía del Municipio Campo Elías responde a una organización piramidal, en donde el nivel superior genera todas las decisiones que son conocidas y aceptadas por las unidades operativas, en este caso, las que prestan servicios ambientales.

En la idea de ahondar en el análisis de la función de organización se plantean las respuestas a las interrogantes relativas a instrumentos operacionales, legales, técnicos y financieros que, de acuerdo con las respuestas dadas por los encargados de las unidades de servicios ambientales, se constituyen en debilidades, dado que existen carencias de estos instrumentos organizativos.

Esta debilidad es, además, de gran magnitud debido a que la gestión ambiental no cuenta con una unidad específica para enfrentar los problemas ambientales de la ciudad de Ejido y de centros poblados menores como la Meza de los Indios, Jají, Las González y la Vega de las González. La gestión ambiental se lleva a cabo de manera fragmentaria puesto que las oficinas de Planeamiento Urbano, Servicios Municipales e Ingeniería Municipal son las encargadas de dar respuesta a conflictos que, por su naturaleza requieren un tratamiento integral y sólo pueden ofrecerse a través de una unidad especializada en la materia.

4.3.3. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN

Tabla 15
Matriz de Ponderación
Función de Dirección
Municipio Campo Elías. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
Liderazgo y motivación	17	3	5	60	Moderado
Coordinación interna	18	2	5	40	Bajo
Coordinación externa	19-20	2	5	40	Bajo
Participación de las comunidades	21	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	8	20	40	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

Si se observan en la tabla 15 los diferentes elementos que intervienen en la función de dirección, se advierte que estos ocupan en la Alcaldía del Municipio Campo Elías un nivel de adecuación, en términos generales, de bajo a muy bajo, particularmente los que se refieren a la coordinación interna entre las unidades prestadoras del servicio y la

coordinación externa con otros entes de la administración pública y con organizaciones sociales de base local. A ello se agrega el muy bajo grado de adecuación en relación con un mecanismo estratégico de la gerencia ambiental, como es la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión.

Sin embargo, una fortaleza organizacional se encuentra en el elemento de liderazgo derivado de la autoridad que emana de la jefatura de la Alcaldía y, por existir un proceso de previsión para establecer una unidad ad hoc que maneje las actividades y servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la LORM y en la nueva Constitución Nacional del año 1999.

4.3.4. FUNCIÓN DE CONTROL

Tabla 16
Matriz de Ponderación
Función de Control
Municipio Campo Elías. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
Sistemas de información	22	1	5	20	Nulo o muy bajo
Intercambio de información	23	2	5	40	Bajo
Indicadores de control	24	2	5	40	Bajo
Sistemas de medición	25	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	6	20	30	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*) 1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.

- | | |
|--------------|--|
| 3. Moderado. | El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada |
| 4. Alto. | El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función. |
| 5. Muy Alto. | El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función. |

En estrecha relación con las funciones ya valoradas, la función de control ambiental posee de bajo a muy bajo nivel de adecuación, debido a que sus elementos constitutivos: sistema de información, intercambio de información, indicadores de control y sistemas de medición del desempeño, prácticamente están ausentes dentro de las labores que desempeñan las unidades prestadoras de servicios ambientales. Esta situación es indicativa de las debilidades sobre procedimientos, mecanismos e instrumentos de controles efectivos para la gestión de los servicios ambientales que ofrece el municipio, aún cuando se reconoce la disposición que poseen los funcionarios responsables de realizar dicha gestión.

4.3.5. FUNCIÓN FINANCIERA

Tabla 17
Matriz de Ponderación
Función Financiera
Municipio Campo Elías. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Relación entre gasto corriente y gasto de inversión</i>	26	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Tasas y cánones</i>	27	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Exenciones fiscales</i>	28	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Sistemas de contabilidad ambiental</i>	29	1	5	20	Nulo o muy Bajo
	Total	4	20	20	Nulo o muy Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

La función financiera está ausente en las unidades prestadoras de servicios y actividades ambientales, por lo cual, todos los elementos componentes de la misma fueron clasificados de nulos o muy bajos, tal como se evidencia en la tabla 17.

Precisamente, las debilidades y carencias que presenta esta función en la estructura organizativa del municipio en materia ambiental son causas de problemas de cobertura en los servicios ambientales que ofrece la Alcaldía.

4.4. ALCALDÍA DEL MUNICIPIO SUCRE

4.4.1. FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN

En el municipio Sucre la función de planificación se relaciona con previsiones y actuaciones en la cobertura y suministro de servicios ambientales.

Tabla 18
Matriz de Ponderación
Función de Planificación
Municipio Sucre. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Planes</i>	1	1	5	20	Nula o muy baja
<i>Misión</i>	2	1	5	20	Nula o muy baja
<i>Objetivos</i>	3	2	5	40	Bajo
<i>Políticas</i>	4	3	5	60	Moderado
<i>Difusión de conocimiento</i>	5	2	5	40	Bajo
<i>Coordinación de objetivos-políticas</i>	6	2	5	40	Bajo
<i>Vinculación de objetivos-políticas con el presupuesto</i>	7	3	5	60	Moderado
	Total	14	35	40	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
- | | |
|---------------------|--|
| 1. Nulo o Muy Bajo. | El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil. |
| 2. Bajo. | El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación. |
| 3. Moderado. | El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada. |
| 4. Alto. | El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función. |
| 5. Muy Alto. | El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función. |

Esta función presenta elementos con un nivel de adecuación muy bajo por la carencia de planes y de misión lo cual atenta contra la racionalidad que se le debe otorgar al manejo ambiental. Sin embargo, se observa en la tabla 18 que aún cuando la función de planificación no se ha formalizado en un plan ambiental específico, paradójicamente se han establecido objetivos vinculados a políticas para la actuación del municipio en la prestación y cobertura de servicios que tradicionalmente han constituido prioridades en dicho ámbito, como son la disposición de desechos sólidos, el suministro de agua potable y el manejo del Monumento Natural Laguna de Urao.

Un elemento que le otorga una expresión singular a este municipio es la vinculación entre la función de planificación y la elaboración del presupuesto que refleja, en buena medida, la prioridad que se le asigna a la prestación de los servicios ambientales como actividades de la acción ambiental.

4.1.2. FUNCIÓN DE ORGANIZACIÓN

Tabla 19
Matriz de Ponderación
Función de Organización
Municipio Sucre. Año 1999

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
Disponibilidad de Manual de Organización y Funciones.	8	1	5	20	Nulo o muy bajo
Disponibilidad de Manual de Normas y Procedimientos	9	1	5	20	Nulo o muy bajo
Líneas de Mando	10	4	5	80	Alto
Criterios de selección y reclutamiento de personal	15	3	5	60	Moderado
Programas de capacitación de personal	16	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	10	25	40	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

La función de organización se ubica en los rangos de moderado a alto, por estar establecidas de manera precisa las líneas de mando en cuyo vértice se haya la autoridad del Alcalde, quien comunica sus decisiones de manera directa con los jefes de las unidades de servicios ambientales. De igual manera, existen directrices para la selección y reclutamiento de personal que complementan la normativa nacional en dicha materia. Sin embargo, elementos claves que sustentan el funcionamiento de una estructura organizativa se encuentran ausentes en el Municipio Sucre, entre otros, los manuales de organización y funciones y de normas y procedimientos, lo cual conduce a cierta discrecionalidad de los funcionarios en el proceso de toma de decisiones rutinarias. Esta situación tiende a mantenerse por cuanto no existe un programa institucionalizado de formación y capacitación del personal.

Por otra parte, la alcaldía tampoco cuenta con una unidad ambiental, dado que los principales problemas en los que el gobierno municipal ha centrado su atención se relacionan con el equipamiento urbano y los servicios básicos para lo cual se crearon unidades específicas. Los problemas ambientales son atendidos en esta alcaldía por la oficina de Ingeniería Municipal, colocándose el énfasis en los conflictos sociales que se derivan de la disposición y tratamiento de los desechos sólidos y en el abastecimiento de agua potable a las comunidades, quedando al margen la visión integral de la materia ambiental y servicios fundamentales como son el ornato público y el control de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, lo cual constituye una importante debilidad.

4.4.3. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN

Tabla 20
Matriz de Ponderación
Función de Dirección
Municipio Sucre. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
Liderazgo y motivación	17	4	5	80	Alto
Coordinación interna	18	3	5	60	Moderado
Coordinación externa	19-20	3	5	60	Moderado
Participación de las comunidades	21	4	5	80	Alto
	Total	14	20	70	Alto

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

La función de dirección posee, de acuerdo con los elementos contenidos en la tabla 20, de moderado a alto nivel de adecuación y ello se debe a la importancia que se le asigna a la prestación de los servicios ambientales por parte de la Alcaldía y del Concejo Municipal. El liderazgo y la motivación hacia el logro están presentes en el nivel superior de la estructura organizativa y en los niveles operativos desde donde se manejan los servicios ambientales. A ello se suma el establecimiento de mecanismos de

coordinación interna, aún cuando no hayan sido formalizados en manuales, y de actuaciones de coordinación externa que han culminado con la suscripción por parte de las alcaldías que corresponden al ámbito de la ZOLCCYT de un convenio de mancomunidad para el manejo un servicio ambiental como lo es la recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos.

4.4.4. FUNCIÓN DE CONTROL

Tabla 21
Matriz de Ponderación
Función de Control
Municipio Sucre. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Sistemas de información</i>	22	1	5	20	Nulo o muy bajo
<i>Intercambio de información</i>	23	2	5	40	Bajo
<i>Indicadores de control</i>	24	2	5	40	Bajo
<i>Sistemas de medición</i>	25	1	5	20	Nulo o muy bajo
	Total	6	20	30	Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que no permite orientar la función de manera precisa y detallada.
 4. Alto. El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función.
 5. Muy Alto. El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función.

La función de control posee un bajo nivel de adecuación debido a las carencias de sistema de información y de medición de rendimiento del desempeño, lo cual debilita las funciones de planificación y organización frente a las exigencias que tiene la prestación de actividades y servicios ambientales.

En cuanto a intercambio de información y al establecimiento de indicadores de gestión se encuentran en un proceso inicial de diseño de instrumentos convencionales.

4.4.5. FUNCIÓN FINANCIERA

Tabla 22
Matriz de Ponderación
Función Financiera
Municipio Sucre. Año 1999.

ELEMENTOS	PREGUNTA	PUNTOS*	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PROPORCIÓN DE ADECUACIÓN	CALIFICACIÓN DE ADECUACIÓN
<i>Relación entre gasto corriente y gasto de inversión</i>	26	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Tasas y cánones</i>	27	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Exenciones fiscales</i>	28	1	5	20	Nulo o muy Bajo
<i>Sistemas de contabilidad ambiental</i>	29	1	5	20	Nulo o muy Bajo
	Total	4	20	20	Nulo o muy Bajo

Fuente: Elaboración propia

- (*)
1. Nulo o Muy Bajo. El elemento de la función considerada no se encuentra presente o su consideración es muy débil.
 2. Bajo. El elemento de la función está presente, pero su nivel de definición es poco adecuado en relación con la esencia de la función y con sus exigencias de orientación.
 3. Moderado. El elemento de la función se encuentra presente, pero su nivel de definición es muy general, por lo que

- | | |
|--------------|--|
| | no permite orientar la función de manera precisa y detallada |
| 4. Alto. | El elemento de la función está presente; su nivel de definición es aceptable, aún cuando no se establecen con precisión las condiciones y actividades que permiten orientar y concretizar en detalle la función. |
| 5. Muy Alto. | El elemento está presente; su nivel de definición es claro, preciso y adecuado, y se puede calificar de óptimo, por cuanto permite orientar con detalle las condiciones y actividades correspondientes a la función. |

Se observa en la tabla 22 que la función financiera se encuentra ausente en las unidades administrativas encargadas de proveer servicios ambientales al municipio. Esta situación es similar a la que se presenta en las restantes alcaldías del área de la ZOLCCYT debido al principio de la Unidad del Tesoro, el cual se centraliza en la Dirección de Hacienda. Este hecho no es cuestionable, excepto por las dificultades de obtener información en dicha dirección sobre los elementos que conforman la función financiera.

www.bdigital.ula.ve

4.3. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS DIFERENTES ALCALDÍAS POR ELEMENTOS DE CADA FUNCIÓN,

4.3.1. FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN

Tabla 23
Matriz de Ponderación Global
Función de Planificación
Año 1999.

Elementos	Pregunta	MUNICIPIO							
		Santos Marquina		Libertador		Campo Elías		Sucre	
		% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación
Planes	1	13,6	60	13,3	40	8,3	20	7,1	20
Misión	2	9,2	40	13,3	40	16,7	40	7,1	20
Objetivos	3	13,6	60	20,1	60	16,7	40	14,2	40
Políticas	4	13,6	60	13,3	40	16,7	40	21,5	60
Difusión de conocimiento	5	18,2	80	13,3	40	8,3	20	14,2	40
Coordinación de objetivos-políticas	6	18,2	80	20,1	60	16,7	40	14,2	40
Vinculación de objetivos-políticas con el presupuesto	7	13,6	60	6,6	20	16,7	40	21,6	60
	Total	100	440	100	300	100	240	100	280

Fuente: Elaboración propia

La función de planificación, en términos generales, se muestra débil en el contexto de los municipios que integran la ZOLCCYT. Sólo en el municipio Santos Marquina esta función alcanza una puntuación por encima del promedio general, al ubicarse en el rango de moderada a alta. Ello se explica por cuanto la mayor parte de los elementos

constitutivos de la función en este municipio fueron ponderados con una calificación equivalente.

En el extremo inferior se encuentra el municipio Campo Elías, donde la función de planificación no parece constituir un factor destacado en el conjunto de las funciones asumidas por la Alcaldía para gestionar la materia ambiental y los servicios conexos en el territorio del municipio.

4.5.2. FUNCIÓN DE ORGANIZACIÓN

Tabla 24
Matriz de Ponderación Global
Función de Organización
Año 1999.

Elementos	Pregunta	MUNICIPIO							
		Santos Marquina		Libertador		Campo Elías		Sucre	
		% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación
Disponibilidad de Manual de Organización y Funciones.	8	20,0	60	30,8	80	11,1	20	10	20
Disponibilidad de Manual de Normas y Procedimientos	9	13,3	40	7,7	20	11,1	20	10	20
Líneas de Mando	10	26,7	80	30,8	80	44,4	80	40	80
Criterios de selección y reclutamiento de personal	15	20,0	60	23,0	60	22,3	40	30	60
Programas de capacitación de personal	16	20,0	60	7,7	20	11,1	20	10	20
	Total	100	300	100	260	100	180	100	200

Fuente: Elaboración propia

Mientras que en el municipio Sucre la función de dirección se mantiene por encima del promedio general, en las alcaldías de los municipios Libertador y Campo Elías la adecuación a la función se puede calificar como moderada, esto debido a la poca vinculación de las Unidades Ambientales con instituciones relacionadas con el área y a la casi nula participación de las comunidades en los programas de las municipalidades.

4.5.4. FUNCIÓN DE CONTROL

Tabla 26
Matriz de Ponderación Global
Función de Control
Año 1999.

Elementos	Pregunta	Santos Marquina		Libertador		Campo Elías		Sucre	
		% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación
Sistemas de información	22	25.0	40	16.7	20	16.7	20	16.7	20
Intercambio de información	23	37.5	60	50.0	60	33.3	40	33.3	40
Indicadores de control	24	25.0	40	16.7	20	33.3	40	33.3	40
Sistemas de medición	25	12.5	20	16.7	20	16.7	20	16.7	20
	Total	100	160	100	120	100	120	100	120

Fuente: Elaboración propia

En la función de control se observa, en todos los municipios estudiados, que la mayor parte de sus elementos constitutivos se encuentran ausentes o escasamente definidos con la rigurosidad necesaria para permitir que el sistema de planificación funcione con éxito. Esta situación parece obedecer a la cultura administrativa centralizadora de los elementos de control administrativo en las Direcciones de Hacienda y en la dirección

superior de las Alcaldías. Sin embargo, en el municipio Santos Marquina se advierte una ligera mejora en el desempeño de la función, debido a la disposición de la alcaldía de delegar procesos técnicos de seguimiento y evaluación, lo cual permite supervisar los resultados de las actividades y acciones de la unidad ambiental a los fines de retroalimentar el proceso.

4.5.5. FUNCIÓN FINANCIERA

Tabla 27
Matriz de Ponderación Global
Función Financiera
Año 1999.

Elementos	Pregunta	Santos Marquina		Libertador		Campo Elías		Sucre	
		% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación	% normalización	% adecuación
<i>Relación entre gasto corriente y gasto de inversión</i>	26	25.0	20	25.0	20	25.0	20	25.0	20
<i>Tasas y cánones</i>	27	25.0	20	25.0	20	25.0	20	25.0	20
<i>Exenciones fiscales</i>	28	25.0	20	25.0	20	25.0	20	25.0	20
<i>Sistemas de contabilidad ambiental</i>	29	25.0	20	25.0	20	25.0	20	25.0	20
	Total	100	80	100	80	100	80	100	80

Fuente: Elaboración propia

Los elementos de la función financiera de la gestión ambiental recibieron, en términos generales, ponderaciones muy bajas, debido a la carencia de dichos elementos en las municipalidades. No obstante debe señalarse que el potencial de mejorar todas las funciones para una gerencia efectiva en materia ambiental es muy alta, y en lo que respecta a la función financiera sería un factor clave incorporar a dicha gestión cierta

autonomía en materia financiera a los fines de lograr la generación de recursos propios para complementar las asignaciones presupuestarias a la unidad de gestión ambiental, y de esa manera crear las fortalezas que requiere la actuación del municipio en una materia esencial relacionada con los objetivos de la calidad de vida de la población y de la calidad ambiental del entorno.

4.6. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS DIFERENTES ALCALDÍAS POR FUNCIÓN.

Tabla 28
Matriz de Ponderación Global
Función de Planificación, Organización, Dirección, Control y Financiera.
Año 1999.

Función	Puntuación máxima	M U N I C I P I O S			
		Santos Marquina	Libertador	Campo Elías	Sucre
		Total % de adecuación	Total % de adecuación	Total % de adecuación	Total % de adecuación
Planificación	700	440	300	240	280
Organización	500	300	260	180	200
Dirección	400	320	160	160	280
Control	400	160	120	120	120
Financiera	400	80	80	80	80
Total	2400	1300	920	780	960
% de adecuación de todas las funciones	-	54,2	38,3	32,5	40,0

Fuente: Elaboración propia

Esta tabla refleja cómo se desempeñan de manera general los municipios en relación con las funciones estudiadas y, permite determinar cuál se adecua mejor a la gerencia

ambiental, en los términos planteados en la investigación. En ella se observa la debilidad que presentan los municipios de la ZOLCCYT en cuanto a gerenciar la materia ambiental. Sólo el municipio Santos Marquina se sitúa levemente por encima de la media, quedando en una posición intermedia con niveles de adecuación de moderado hacia bajo los municipios Sucre y Libertador, y en el límite inferior se encuentra el municipio Campo Elías, en el cual es más incipiente el proceso de organización institucional frente a la materia ambiental.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO 5

www.bdigital.ula.ve

C.C. Reconocimiento

CAPITULO 5

CRITERIOS CLAVES PARA UNA PROPUESTA DE GERENCIA AMBIENTAL EN ÁMBITOS MUNICIPALES

En la normativa jurídica vigente, en el conjunto del marco teórico elaborado, en los resultados aportados por la metodología instrumentada en la investigación que nos ocupa y en las presiones sociales sobre la necesidad de una mayor participación ciudadana, se encuentran elementos esenciales que confirman la necesidad de establecer las bases para configurar unidades administrativas que permitan al Poder Local realizar el ejercicio de gerenciar aspectos relacionados con las competencias en la materia ambiental.

Son razones suficientes que inducen a plantear la definición de *criterios básicos* que deben orientar un proceso cuya salida sea la toma de decisiones mediante la creación de la Gerencia Ambiental Municipal. Son criterios que surgen, además, del conocimiento de la realidad político-administrativa en que se desenvuelven los municipios que conforman el territorio asignado a la ZOLCCYT.

Es la expresión de un proceso administrativo y gerencial que fortalecería la base institucional y legal que rige la acción de un ente público de carácter local y de la sociedad civil, y que propiciaría una mayor participación de la ciudadanía en la prevención y solución de problemas ambientales y en su actuación frente a la prestación de los servicios ambientales.

Se trata entonces de establecer un conjunto de *criterios claves* que deben servir de base para orientar la concepción, el diseño, la organización y puesta en

marcha de futuras unidades gerenciales para manejar la materia ambiental en ámbitos municipales, en un todo de acuerdo con funciones bien establecidas y con competencias claramente delimitadas. Sería, en todo caso, una manera de proveer instrumentos técnicos de carácter anticipatorio y estratégico, que impone la nueva normativa jurídica, la dinámica sociopolítica, la significación de la materia ambiental y la ratificación institucional del municipio como unidad territorial primaria prestadora de servicios ambientales y por lo tanto agente garante de la calidad de vida de la población y de la protección de su entorno natural.



Figura 4. Objetivos de la Gerencia Ambiental Municipal.
Fuente: Elaboración propia

5.1 Criterios Claves que Fundamentan una Propuesta de Gerencia Ambiental Municipal.

Cualquier propuesta que pudiera pensarse instrumentar con el propósito de configurar una unidad administrativa para gerenciar la materia ambiental en ámbitos municipales, exige el discernimiento de *criterios claves* que deberían ser considerados por quienes tienen la responsabilidad de tomar la decisión. En este contexto se plantea la siguiente interrogante, ¿Cuáles serían los criterios fundamentales de carácter estratégico a ser considerados por el Poder Local en función de una posible gerencia ambiental?. Frente al despegue de esta interrogante se sugieren los siguientes criterios claves. (Ver figura 5).

- i. *Marco Legal.* Se trata de tomar en cuenta la base normativa y constitucional que define competencias de carácter ambiental, con expresión espacial en los municipios por cuanto establece los cimientos sobre los cuales se asentaría una estructura organizativa para gerenciar servicios ambientales. Esta base legal se relaciona con un conjunto de normas constitucionales, orgánicas y especiales:
 - a) La nueva Constitución Nacional de 1999, por cuanto al otorgar rango constitucional al ambiente y asignar al municipio competencias, entre otras, en ordenación del territorio, amplía el margen de las atribuciones del Poder Local para actuar en materia ambiental y territorial.
 - b) La Ley Orgánica de Régimen Municipal, por el hecho de reconocer al municipio como unidad básica de gestión de los intereses locales y establecer competencias en la prestación de servicios ambientales y de protección del ambiente, aun cuando se circunscriben esencialmente al área urbana.

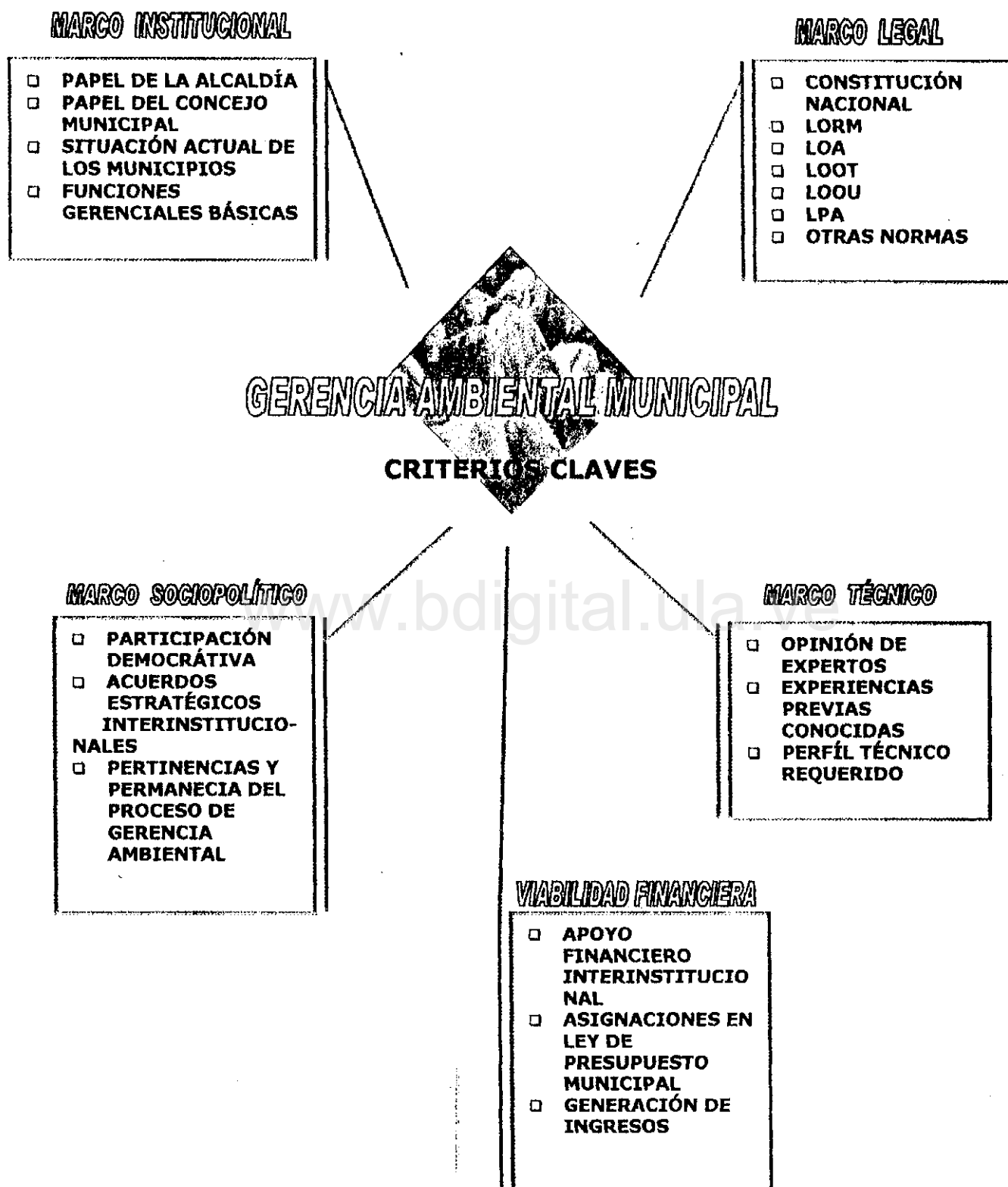


Figura 5. Criterios claves en la gerencia ambiental municipal
Fuente: Elaboración propia

- c) La Ley Orgánica del Ambiente, por cuanto establece principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y somete a medidas de control las actividades susceptibles de degradar el ambiente, lo que impone al municipio actuaciones en esta materia.
- d) La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, al pautar las disposiciones para asignar usos al territorio y promover el desarrollo físico - espacial se constituye en una norma amplia en materia territorial y de ambiente, lo cual insta a formular los planes de ordenación del territorio y de gestión ambiental en ámbitos municipales..
- e) La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, que faculta al Poder Local para promover y controlar la ocupación de los espacios urbanos y su planificación en el marco territorial de los municipios, mediante planes de ordenación y desarrollo urbanístico.
- f) La Ley Penal del Ambiente, por cuanto tipifica el delito ecológico y establece las sanciones penales correspondientes, así como promueve actividades de guardería ambiental.
- g) Ordenanzas locales, por cuanto son instrumentos de regulación del municipio en materia ambiental y para la provisión de servicios públicos.

ii. *Marco Institucional:* El Estado manifiesta sus propósitos y decisiones mediante actuaciones administrativas ejercidas por intermedio de estructuras institucionales que responden a un marco legal y a las políticas nacionales en materia ambiental, y se manifiesta en unidades funcionales con objetivos y atribuciones precisas para facilitar la actuación de los entes del Poder Local. En consecuencia, si la organización institucional es básica, es necesario tomar en cuenta como criterio los rasgos siguientes:

- a) La Alcaldía y el Concejo Municipal como órganos del Poder Ejecutivo y Legislativo Local, que tienen competencias en materia ambiental.

La Alcaldía, por ser el órgano ejecutivo y administrativo del Poder Local, le corresponde fijar la misión y visión de la institución, establecer las políticas fundamentales que orientan la gestión de las unidades administrativas adscritas, en nuestro caso de la gerencia ambiental y promover acuerdos interinstitucionales de carácter estratégico.

Al Concejo Municipal, como órgano legislativo, le atañe establecer y sancionar instrumentos legales para dar cumplimiento a las competencias del poder local, entre ellas en materia ambiental, así como ejercer funciones de control en actuaciones de la Alcaldía.

- b) Conocimiento de la situación actual de los municipios, en el caso del presente estudio de aquellos que integran el territorio de la ZOLCCYT, colocando el énfasis como criterio en las debilidades y fortalezas que poseen actualmente para gerenciar el ambiente local.
- c) La dimensión del nuevo Poder Local, en términos de las funciones que deben asumir para ajustarse a la nueva situación legal. Significa como criterio observar las oportunidades de cumplir las funciones básicas de una gerencia ambiental relativas a la planificación, organización, dirección, control y financieras.
- d) Revisión, de existir, de los manuales de organización y funciones y de normas y procedimientos como instrumentos que le otorgan contenido a la concepción que se tiene de la organización y de las relaciones funcionales entre sus unidades administrativas. Son instrumentos de apoyo gerencial a la acción de la institución municipal.

iii. *Marco Sociopolítico*. Cualquier proceso de planificación y gestión gubernamental debe superar las deficiencias tradicionales de los enfoques tecnoburocráticos, que no generan la base del compromiso de un proceso que debe tener entre sus hilos conductores la participación activa de diversos actores sociales, a fin de inducir confianza entre los ciudadanos. De acuerdo con esto, cualquier esquema de gerencia ambiental que no logre articular de manera activa a las comunidades locales en el proceso de gestión de los problemas ambientales y en las fases de la prestación de los servicios ambientales, está destinada al fracaso que han caracterizado a los esquemas puramente tecnocráticos. En este sentido es estratégico tener en consideración los siguientes criterios:

- a) Necesidad de establecer mecanismos y herramientas de participación democrática de los diversos sectores públicos y privados para enfrentar los problemas de la gerencia ambiental
- b) Necesidad de establecer acuerdos estratégicos entre distintas instituciones y actores sociales, sobre prioridades relativas a funciones, actividades y servicios ambientales a prestar.
- c) Necesidad de asegurar la pertinencia del proceso a las realidades locales, como marco apropiado para el diálogo activo entre actores sociales sobre problemas y soluciones delimitados dentro de la materia ambiental.
- d) Necesidad de desarrollar una estructura organizativa para la gerencia ambiental que asegure el efectivo compromiso de los distintos órganos del Poder Local para la gestión de los servicios ambientales a prestar.

iv. *Marco Técnico*: El diseño de una propuesta para la gerencia ambiental local debe desarrollarse desde un punto de vista técnico a partir de tres criterios fundamentales:

a) Revisión de propuestas de diversos autores que han opinado y sugerido las posibles funciones y competencias que debe cumplir el Poder Local en materia de gerencia ambiental.

b) Revisión de las experiencias nacionales e internacionales conocidas de municipios que cuentan con unidades administrativas para gerenciar la materia ambiental y proporcionar servicios públicos ambientales a las comunidades.

c) Definición del perfil técnico mínimo requerido por dicha unidad administrativa para cumplir con las funciones y competencias que se le asignan a la gerencia ambiental.

v. *Viabilidad Financiera*: Cualquier propuesta que involucre la creación de una unidad administrativa, implica cargas presupuestarias para el Tesoro Municipal. En consecuencia, se plantean los siguientes criterios de viabilidad financiera para una propuesta de creación de una unidad de gerencia ambiental.

a) Debe prever las posibilidades de aprovechar en el mayor grado posible las capacidades ya instaladas de otras instituciones públicas, tales como las Gobernaciones de Estado, las Universidades y los órganos del Poder Público Nacional. Es decir, debe apoyarse en una distribución interinstitucional de funciones bajo la dirección del Poder Ejecutivo Local a fin de proveer recursos económicos para actuar de manera mancomunada en el financiamiento de servicios ambientales normalmente costosos.

- b) Prever que en la Ordenanza de Presupuesto debe crearse una partida específica destinada al funcionamiento anual de la unidad administrativa dedicada a la gerencia ambiental, de manera que pueda cumplir cabalmente con la prestación de los servicios ambientales que debe brindar el municipio.
- c) Los servicios que proporcione la unidad de gerencia ambiental deben poder organizarse de manera que generen ingresos al Tesoro Municipal mediante el cobro de tasas especiales, aun cuando no necesariamente deben ser onerosas. En otras palabras, dicha unidad administrativa debe buscar, en la medida de las posibilidades del municipio, su autofinanciamiento.
- d) La gerencia ambiental debe introducir estímulos fiscales o financieros a las empresas privadas localizadas en su territorio para que ellas asuman responsabilidades concretas en algunos servicios ambientales.

www.bdigital.ula.ve

5.2 ESQUEMA PRELIMINAR DE UNA GERENCIA AMBIENTAL MUNICIPAL.

De conformidad con la importancia que la institución municipal reviste dentro de la estructura político – administrativa del Estado Venezolano, con los postulados de la normativa jurídica vigente, con las funciones a cumplir por la instancia municipal, con el conocimiento que se tiene de la estructura organizativa y funcional de las alcaldías que integran el territorio de la ZOLCCYT y, en consideración con los criterios que orientan la concepción y diseño de una unidad administrativa que se organiza para gerenciar el ambiente en un municipio, surge la necesidad de adecuar la estructura institucional interna de las alcaldías para que respondan a las competencias otorgadas por el conjunto de leyes y normas y a las exigencias de la sociedad civil.

Está ampliamente aceptado que mientras mayor sea la certidumbre sobre las tareas a cumplir por una institución, mientras más claras y explícitas sean las funciones a desarrollar, mientras más claramente estén especificados los objetivos, mientras mejor establecida esté la jerarquía y se disponga de manuales de organización y funciones, de normas y procedimientos, mayores serán las posibilidades de los órganos del Poder Local para realizar las tareas y obligaciones bajo su responsabilidad. (Cfr. Méndez Vergara, 1.999).

El esquema que se expone relacionado con la estructura organizativa y los objetivos generales que orientan a una posible Gerencia Ambiental Municipal, es de carácter indicativo, y en su concepción y elaboración sólo se tomó en cuenta la base conceptual de gerencia, las potenciales funciones que le dan contenido y los propósitos generales que pudiera cumplir una vez diseñada.

No se trata de plantear una propuesta gerencial acabada, definitiva, que responda a la rigurosidad técnica y procedimental de los manuales de

organización y funciones, ni substituya la consideración de los criterios claves ya enunciados, por cuanto ello sobrepasa los alcances de la tesis. Tampoco se trata de un esquema que tiene validez de ser aplicado a cualquier modalidad de municipio, por cuanto se tomó como marco de referencia básicamente los municipios que conforman el área de la ZOLCCYT. En todo caso se trata de presentar un esquema preliminar sobre una estructura organizativa sencilla, flexible, instrumentable y manejable, en la idea de propiciar discusiones creativas que conduzcan a adecuarlo a las posibilidades y exigencias de una Alcaldía, en el momento en que se decida, tal como lo están motivando los instrumentos legales y las exigencias sociales, crear una Gerencia Ambiental con capacidad y solvencia técnico-administrativa, para planificar el ordenamiento del territorio del municipio, gestionar los servicios ambientales y actuar en la protección del entorno natural municipal.

Con el objeto de desarrollar el esquema preliminar de la Gerencia ambiental municipal se ideó un bosquejo para precisar los elementos que sirvieron de base para abordar el enunciado de los objetivos que le otorgan contenido al esquema en referencia.

ORGANIGRAMA DE LA GERENCIA AMBIENTAL MUNICIPAL

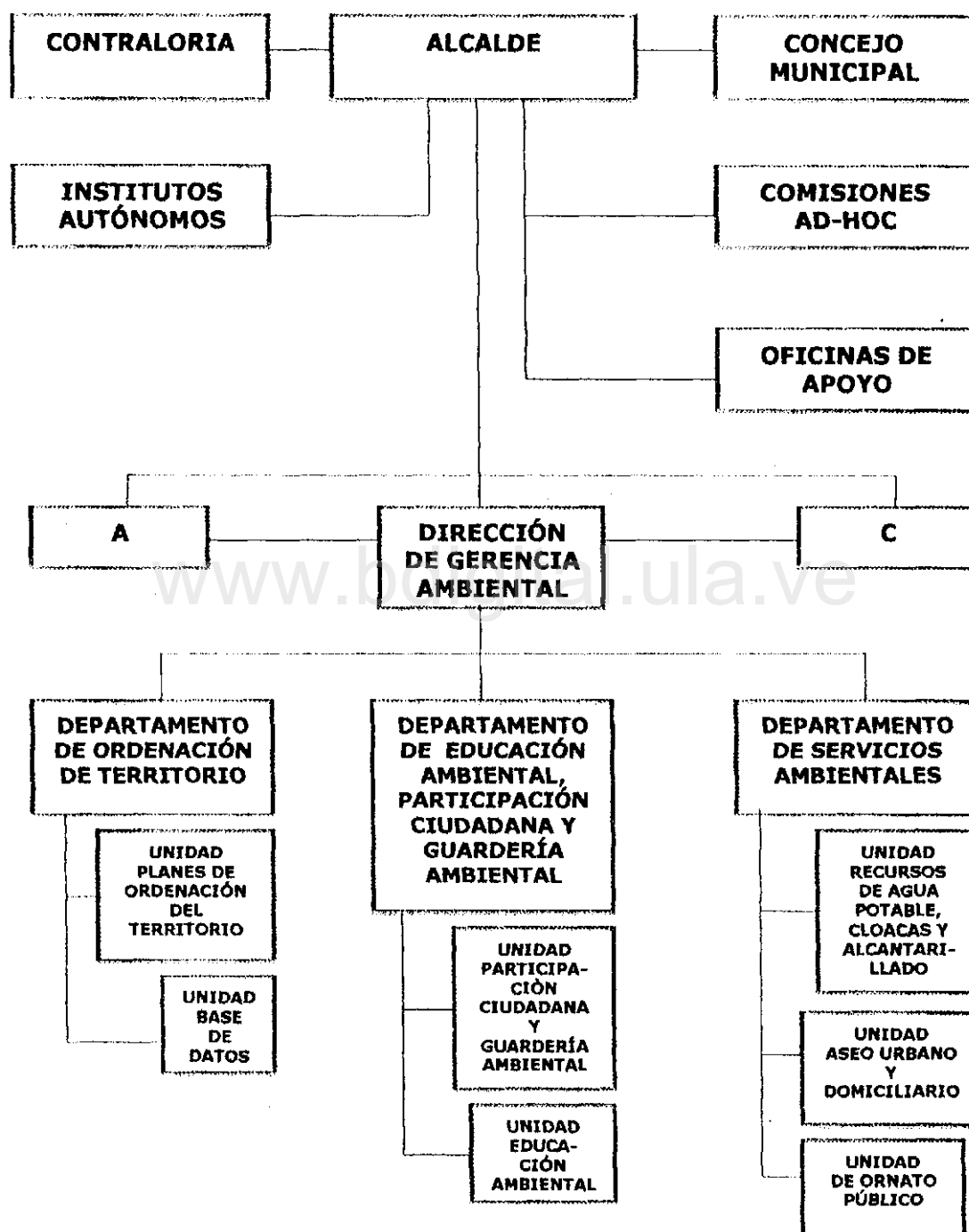


Figura 6. Expresión gráfica de la Gerencia ambiental municipal
Fuente: Elaboración propia

5.2.1 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PRELIMINAR DE LA GERENCIA AMBIENTAL MUNICIPAL: OBJETIVOS Y JERARQUÍA.

5.2.1.1. Dirección Ambiental.

Al ser el municipio la expresión local de la soberanía popular y entorno vivencial donde se desenvuelven las actividades económico y sociales de sus comunidades, el Poder Local tiene la potestad de organizar el espacio territorial, ejercer el control sobre la problemática ambiental y preservar el medio ambiente.

Sus objetivos, en correspondencia con las funciones, serían: planificar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar los planes de ordenación del territorio y de gestión de ambiental; ejercer la coordinación en relación con los planes de ordenación urbanística y los programas de desarrollo económico y social; garantizar la prestación de los servicios ambientales a las comunidades del municipio; promover la firma de acuerdos interinstitucionales; estimular actividades de educación ambiental y de participación ciudadana y ejercer actuaciones para la protección del ambiente en coordinación con organismos públicos y agentes privados; todo ello con la finalidad de lograr mejorar la calidad de vida de la población, la calidad ambiental del entorno y la organización armónica del espacio social construido.

La Dirección Ambiental dependería directamente del Alcalde y asesoraría al Concejo Municipal y a las organizaciones de la sociedad civil en materia de servicios ambientales, protección ambiental y ordenación del territorio.

Para cumplir con su cometido, esta Dirección estaría integrada por los Departamentos de Ordenación del Territorio; Servicios Ambientales; Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Guardería Ambiental.

Para cumplir con sus objetivos y funciones, la Dirección y Unidades adscritas deberían apoyarse en los manuales de organización y funciones, normas y procedimientos y en el presupuesto programa anual.

5.2.1.1.1. Departamento de Ordenación del Territorio

La ordenación del territorio como proceso guía para asignar los usos de la tierra, el equipamiento de servicios, el manejo de los recursos naturales y los riesgos naturales, se constituye en un instrumento de planificación integral del municipio, y fija estrategias y acciones de desarrollo.

Sus objetivos, en un todo de acuerdo con las funciones, serían: elaborar, instrumentar, revisar y modificar el plan de ordenación del territorio y de gestión ambiental para optimizar el uso de la tierra en el municipio, la localización de las actividades económicas y de las infraestructuras de equipamiento socio-ambiental, la protección de los recursos naturales y los riesgos naturales, en coordinación con los planes de ordenación urbanística y los planes de ordenación del territorio de la entidad estatal. Concomitante con el proceso de ordenación y sus planes, otro objetivo es el de establecer un sistema de base de datos automatizados, a fin de mantener y proporcionar información actualizada sobre los diversos indicadores, variables y elementos que facilitan la formulación de los planes y responder a requerimientos de la sociedad en cuanto a información. Los planes de ordenación y gestión ambiental y la base de datos se constituyen en instrumentos técnicos claves de apoyo a la gerencia ambiental y a lograr la armonía en las relaciones de la sociedad frente a su entorno natural.

Este Departamento dependería de la Dirección Ambiental y asesoraría a las Comisiones de Ambiente y Urbanismo.

El Departamento estaría integrado por la Unidad Planes de Ordenación del Territorio y la Unidad Base de Datos Automatizada.

5.2.1.1.1.1. Unidad Planes de Ordenación del Territorio

Los planes de organización de territorio constituye el instrumento rector de la política del municipio en materia ambiental y socio-territorial.

Tiene como objetivos lograr la promoción y el control de la asignación de usos al territorio, la propuesta de acciones de la localización y cobertura del equipamiento de servicios ambientales y fijar las pautas para el manejo de los recursos naturales de prevención de riesgos naturales, en concordancia con los planes de ordenación urbanística, a fin de optimizar la organización del espacio territorial.

5.2.1.1.1.2. Unidad de Base de Datos Automatizada.

El sistema de información automatizada se constituye en un instrumento técnico que involucra capacidad profesional, equipos y software a fin de consolidar una unidad operativa para general información sobre los procesos de planificación y gestión, incluida su expresión espacial.

Centraría sus objetivos, de acuerdo con funciones, producir, difundir y controlar la elaboración y sistematización de datos e indicadores de análisis, con el propósito de mantener información actualizada para apoyar los planes de ordenación del territorio y de gestión ambiental, así como la información de carácter físico natural, socio-económica y cartográfica que exige la institución municipal y los ciudadanos.

5.2.1.1.2. Departamento de Servicios Ambientales.

La prestación de servicios ambientales se constituye en el centro de atención y motivo de diálogo activo entre los agentes del Poder Local y las comunidades, por cuanto son satisfactores directos de necesidades sentidas relacionadas con la calidad de vida de la población y con la calidad ambiental.

Los objetivos articulados a funciones básicas, persiguen garantizar la prestación de los servicios públicos ambientales, a fin de cubrir y dar acceso real a la población y asegurar su calidad para crear la confianza de los ciudadanos en el Poder Local. Este objetivo se focaliza en dirigir, organizar, supervisar, evaluar y coordinar aquellos servicios que se han identificado como socio-ambientales, entre otros, el suministro de agua potable, el manejo de efluentes líquidos, el aseo urbano y domiciliario, el ornato público y el saneamiento ambiental. Sería también propósito del Departamento promover acuerdos estratégicos para generar compromisos interinstitucionales que serían suscritos por instancias superiores.

Este Departamento dependería de la Dirección Ambiental y se constituiría en una unidad asesora para la Alcaldía y las Comisiones de Servicios Públicos.

El Departamento está integrado por la Unidad del Recurso Agua Potable, cloacas y alcantarillado, Unidad de Aseo Urbano y Domiciliario y Unidad de Ornato Público y Áreas Verdes.

5.2.1.1.2.1 Unidad Recurso Agua Potable, Cloacas y Alcantarillados.

La disponibilidad y calidad del agua es por definición garantía de calidad de vida de la población y, por lo tanto, esta Unidad tiene como *objetivo* asegurar que el agua que consume la población sea potable y esté al alcance de todas las personas. Este objetivo se articula con funciones básicas como son las de coordinación, control, supervisión, financiamiento y colaboración con los organismos que han asumido la labor de prestar el servicio.

Las aguas servidas y el alcantarillado son servicios que asume el municipio de manera de asegurar el saneamiento ambiental mediante el cumplimiento de funciones básicas.

5.2.1.1.2.2. Unidad de Aseo Urbano, Domiciliario y Disposición Final de Desechos Sólidos.

Los residuos sólidos se han constituido en un problema de fuerte impacto social y ambiental y, por lo tanto, su tratamiento debería ocupar un rango de primer orden en la gerencia ambiental del Poder Local.

Sus *objetivos*, en relación con las funciones a cumplir por la Unidad serían las de planificar, organizar, dirigir, coordinar, financiar, controlar y supervisar un proceso que conduzca a mejorar las labores de recolección, selección, empaque, colocación de los desechos, acarreo y transporte, reciclaje y la disposición final, a fin de garantizar un servicio de calidad y un óptimo estado sanitario de la población. En la prestación de este servicio se podrán establecer asociaciones en mancomunidades con otros municipios vecinos.

En relación con el servicio de aseo urbano y domiciliario, *Angela Cardone* 1.999, elaboró en la Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad de Los Andes, un trabajo intitulado *"Modelo de Gerencia para la Unidad de Manejo*

Integral de Desechos Sólidos del Municipio Libertador", en donde se presenta una propuesta para gerenciar dicho servicio en el Área Metropolitana de Mérida.

5.2.1.1.2.3. Unidad de Espacios Públicos, Ornato, Áreas Verdes y Paisaje Urbano

El embellecimiento de las áreas urbanas y rurales, la dotación y mantenimiento de parques y áreas verdes y demás lugares de esparcimiento público, significa para el municipio aumentar la calidad del mobiliario urbano y las posibilidades de recreación, así como ejercer controles sanitarios.

Los *objetivos* de esta unidad se relacionan con funciones de planificar, dirigir, coordinar, mantener y controlar las actividades relativas a los espacios públicos, ornato urbano, tratamiento de fachadas, visual que ofrece el conjunto urbano, dotación y mantenimiento de áreas verdes, parques, plaza y demás espacios públicos para el esparcimiento y la recreación. Implica a demás ejercer el control sanitario sobre la venta de alimentos y de otras materias, en concurrencia con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

5.2.1.1.3. Departamento de Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Guardería Ambiental

La educación ambiental, la participación ciudadana y la guardería ambiental son instrumentos y mecanismos al alcance de las comunidades para la defensa y mejoramiento de la calidad ambiental y de la calidad de vida de la población.

Los *objetivos*, en razón con funciones básicas a cumplir, se relacionan con la planificación, coordinación, control y evaluación de políticas y acciones para la educación ambiental como proceso generador de cultura ambientalista; con la participación o el derecho que tienen los vecinos a la información y gestión sobre las actividades que realiza el gobierno local y, de guardería ambiental como la potestad de inspección, fiscalización y sancionatoria.

Este Departamento dependería de la Dirección Ambiental, sería de apoyo para el resto de departamentos y asesoraría al Alcalde y al Concejo Municipal.

El Departamento estaría integrado por la Unidad de Educación Ambiental y la Unidad de Participación Ciudadana y Guardería Ambiental.

5.2.1.1.3.1. Unidad de Educación Ambiental

La generación de un conocimiento adecuado y permanente sobre los componentes del medio ambiente y de una cultura para la defensa, conservación y mejoramiento ambiental es principio fundamental para un desarrollo sustentable del municipio.

Sus *objetivos*, en razón de funciones básicas a cumplir, serían los de dirigir, planificar, coordinar y supervisar las actividades relacionadas con programas de formación, capacitación, concientización, divulgación y comunicación ambiental.

5.2.1.1.3.2. Unidad de Participación Ciudadana y Guardería Ambiental

La participación ciudadana como mecanismo para el diálogo activo de los vecinos con los agentes del Poder Local, le otorga aval a la gestión ambiental. La guardería ambiental como acción permanente de fiscalización y sancionatoria se constituye en vigilante a fin de evitar los ilícitos ambientales.

Sus *objetivos* se enmarcan en promover, coordinar, supervisar y ejercer el conjunto de actividades de participación ciudadana y de actuaciones para la protección del ambiente en coordinación con otros organismos públicos y con los vecinos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

www.bdigital.ula.ve

C.C. Reconocimiento

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

De la investigación realizada, se desprende un cuerpo de conclusiones que pretenden interpretar los resultados obtenidos del proceso de evaluación de la gerencia ambiental en los municipios que comprenden el área de la ZOLCCYT.

Se trata de establecer consideraciones finales relacionadas con la significación del trabajo elaborado, con énfasis en: 1) *el marco teórico abordado*, fundamentalmente en lo que respecta a la base legal y a las funciones que contempla un proceso de gerencia ambiental, en una estructura administrativa moderna; 2) *la consistencia y coherencia del proceso metodológico*, cuya racionalidad procedimental facilita establecer el grado de correspondencia entre los factores que orientaron la investigación: interrogantes y objetivos planteados con las funciones y elementos operacionalizados; 3) *los resultados de la investigación* en términos de cómo se cumple la gerencia ambiental en los municipios analizados y; 4) *la gerencia ambiental* como enfoque estratégico, de carácter integral, para cumplir a cabalidad las funciones propias de una gerencia moderna y las competencias primarias que en materia ambiental debe asumir el Poder Local, de conformidad con la base legal, con la dinámica socio-política y con las condiciones y recursos en que operan los municipios en referencia.

1) *La base legal existente le otorga competencias al municipio en materia ambiental.* Gran parte de las acciones y actividades llevadas a cabo por los municipios están relacionadas con la materia ambiental, de allí que los campos

de actuación de los gobiernos locales en esta dimensión son enormes y directos. El rol que el municipio debe asumir en relación con el ambiente es protagónico. En efecto, la nueva Constitución Nacional (1999), le confiere al municipio un conjunto de competencias de carácter ambiental, relativas a la ordenación del territorio y ordenación urbanística, al equipamiento urbano y residencial, al ornato público, la protección del ambiente, el saneamiento ambiental y la prestación de servicios públicos, comprendidos los de aseo urbano y domiciliario, acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales, así como educación ambiental y participación ciudadana. La Ley Orgánica de Régimen Municipal, también prevé igualmente las obligaciones mínimas que tiene el municipio en materia ambiental, las cuales coinciden en términos generales, con las de la Constitución Nacional.

En consecuencia, los municipios que conforman la base territorial de la ZOLCCYT deben proceder a dar respuesta al mandato legal, ofreciendo las actividades y servicios ambientales, no sólo en cuanto a su cantidad, sino también a su calidad. En este sentido se plantea a la *gerencia ambiental* como un proceso para hacer posible el desarrollo local responsable y planificado, que facilite la preservación del entorno en el cual se desenvuelven las comunidades y, propicie mejoras en cuanto a la calidad ambiental y calidad de vida de sus habitantes.

La base teórica establece que un proceso de gerencia ambiental debe cumplir a cabalidad las funciones de planificación, organización, dirección, control y financieras. Ello significa que las administraciones de los municipios del territorio de la ZOLCCYT y sus autoridades deben comprender que la función de *planificación* es un proceso para racionalizar la toma de decisiones en razón de alcanzar ciertos logros deseables, posibles y viables; la función de *organización* implica establecer los procedimientos formales para orientar y coordinar las actividades en materia ambiental; la función de *dirección* expresa la acción y efecto de encaminar la organización bajo propósitos claramente

definidos y en razón de la necesaria toma de decisiones; la función de *control* significa establecer mecanismos e instrumentos de seguimiento de resultados de desempeño y; que la función *financiera* proporciona la base de factibilidad económica y del manejo de recursos a un proceso de gestión ambiental.

En consecuencia, las alcaldías deben asumir un proceso de gerencia ambiental sobre la base de los postulados de la teoría gerencial, donde cada una de las funciones que la configuran, cumple un papel clave. En los municipios analizados dichas funciones se cumplen de manera muy débil.

2) *El proceso metodológico empleado permitió dar respuesta, de manera coherente y consistente, a las interrogantes planteadas y a los objetivos propuestos.* El principio de *coherencia* fue posible instrumentarlo mediante el diseño y construcción de un conjunto de matrices de análisis, fundamentadas en las funciones y elementos propios de la gerencia ambiental, articulados a las interrogantes y objetivos de la investigación. El principio de *consistencia* significó darle rigurosidad al análisis, mediante el establecimiento de escalas de ponderación, las cuales permitieron calificar el grado de adecuación de las funciones y sus elementos en cada uno de los municipios de la ZOLCCYT. Ambos principios facilitaron jerarquizar la situación en que se desenvuelven las alcaldías de los municipios en referencia, en relación con la gestión ambiental. Sólo el municipio Santos Marquina se situó, levemente, por encima del promedio teórico definido con relación al grado de adecuación de las funciones de una gerencia ambiental.

3) *Los resultados de la investigación permitieron identificar no sólo la situación actual de cada municipio en cuanto al cumplimiento de las funciones en materia de gerencia ambiental, sino también, las debilidades y fortalezas que, de acuerdo a los elementos constitutivos de las funciones, posee cada municipio para abordar un proceso de gerencia ambiental.*

El cumplimiento de las funciones en materia de gerencia ambiental fue calificado, en términos generales, de moderado a bajo, indicativo de la escasa significación que tiene ésta materia en los distintos municipios del área de la ZOLCCYT, con excepción del municipio Santos Marquina, cuyo grado de adecuación se situó en el rango de moderado hacia alto. En este contexto es importante resaltar que la función de dirección es la que tiende a situarse por encima de la media del conjunto de funciones, lo cual encuentra explicación por la estructura administrativa de carácter piramidal, que establece líneas de mando estructuradas y concentradas en términos jerárquicos.

En relación con las fortalezas destaca, en el elemento técnico la base profesional, por cuanto en todas las alcaldías de los municipios de la ZOLCCYT cuentan con técnicos calificados, que aunque cuantitativamente insuficientes para cumplir las competencias que en materia ambiental establece la base legal vigente, da soporte para instrumentar un proceso de gerencia ambiental.

Así mismo, las experiencias acumuladas en los municipios Santos Marquina y Libertador, en donde funcionan unidades administrativas creadas especialmente para manejar actividades y servicios de carácter ambiental, así como en los municipios Campo Elías y Sucre cuyas alcaldías administran servicios públicos ambientales, se constituyen en una base institucional sobre la cual se puede organizar y poner en funcionamiento una unidad de gerencia ambiental.

En relación con las debilidades, se destaca en primer lugar, la escasa importancia que se le otorga a la materia ambiental en los municipios considerados, excepto en Santos Marquina, lo cual es causa de que existan fuertes carencias en cuanto a procesos, mecanismos e instrumentos que requiere una estructura administrativa moderna como debe ser una unidad de gerencia ambiental. A ello se agrega la escasa participación de organizaciones sociales ambientales de base local en los procesos de gestión ambiental, así

como, de programas de educación ambiental, lo cual le otorga a la actuación de los municipios un carácter tecnoburocrático.

El análisis de las funciones consideradas indica, además, que en todos los municipios de la ZOLCCYT existen carencias en relación con elementos claves que exige la administración y gestión de las actividades y servicios ambientales. Nos referimos a los planes de gestión ambiental, a objetivos y políticas claramente establecidas, a ordenanzas sobre la materia como mecanismos para reglamentar algunos aspectos del sistema de planes, a la ausencia de manuales de organización y funciones, y de normas y procedimientos, a programas de capacitación de personal, a procesos de coordinación interna y externa, a sistemas de información automatizados, indicadores de control del desempeño y sistemas de contabilidad ambiental, entre otros.

4) *Una de las exigencias de la sociedad en el ámbito de la ZOLCCYT es que el poder local atienda las actividades y servicios que en materia ambiental le confieren las leyes vigentes, mediante la creación de unidades administrativas para una gerencia ambiental integral.* En este sentido los resultados de la investigación indican que para abordar con rigurosidad los problemas ambientales existentes en el área de la ZOLCCYT y la oferta calificada de servicios ambientales por parte de las Alcaldías, es necesario crear unidades administrativas que permitan gerenciar de manera eficiente la materia ambiental dentro de criterios estratégicos bien definidos y en el marco de una estructura administrativa con objetivos, funciones, competencias, líneas de mando y procedimientos claramente establecidos.

RECOMENDACIONES

Si la normativa legal vigente establece responsabilidades a los municipios en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos de carácter ambiental y de actividades vinculadas como la ordenación del territorio, riesgos naturales, educación ambiental y participación ambiental y ciudadana; si las comunidades aspiran que el municipio de respuestas adecuadas en relación con dos de sus objetivos básicos como son mejorar la calidad de vida y preservar el entorno natural; si los municipios del área de la ZOLCCYT poseen reconocidos atractivos naturales y culturales pero en un marco ambiental frágil; y si la actuación de las alcaldías en relación con la administración y gestión de la materia ambiental a mostrado carencias tal como se desprende de los resultados de la investigación, *se recomienda en consecuencia instrumentar un proceso de gerencia ambiental y acciones concomitantes que le confieran seguridad, pertinencia y permanencia al proceso:*

1) *Instrumentar el proceso de gerencia ambiental en cada uno de los municipios de la ZOLCCYT.* Para llevar a efecto esta recomendación es necesario tomar en consideración factores claves que conducen a organizar una estructura organizativa dentro de las exigencias de una gerencia ambiental moderna:

a) *Establecer las funciones propias de un proceso administrativo, por cuanto la función de planificación asegura formular y poner en marcha los planes de gestión ambiental, en un todo de acuerdo con la definición de la misión, objetivos, políticas, estrategias y acciones de programación; así como establecer los programas de trabajo anuales en materia de prestación de servicios y actividades ambientales. La función de organización, ya que proporciona la plataforma instrumental para estructurar un sistema administrativo sustentado sobre la base manuales de organización y funciones, de normas y procedimientos, y de criterios para la selección y reclutamiento del recurso humano.*

La *función de dirección* significa ejercer la gobernabilidad basada en el liderazgo y la motivación u en mecanismos de participación ciudadana; La *función de control* implica asumir procesos de inspección y fiscalización de las actividades acordadas en los planes de trabajo y lo dispuesto en las leyes y ordenanzas y, por último, la *función financiera* proporciona la base de factibilidad económica para gerenciar los procesos en materia ambiental.

b) *Tomar en consideración los criterios claves*, los cuales le imprimen rigurosidad a un proceso gerencial que es por naturaleza de carácter técnico y político administrativo; nos referimos a:

- i. *El marco legal* traducido en leyes y ordenanzas, le otorga seguridad jurídica a un proceso dado para promover y regular acciones en materia ambiental.
- ii. *El marco institucional* le comunica a los Alcaldes y a la Cámara Municipal sus deberes y derechos en materia ambiental, así como los requerimientos en cuanto a instrumentos de carácter normativo y procedimental que asegura imprimirle direccionalidad a la gestión ambiental.
- iii. *El marco sociopolítico* proporciona la base social, derivada de mecanismos de participación ciudadana y establecimiento de acuerdos estratégicos entre los municipios (mancomunidades municipales), con otras instituciones del sector público, y con organizaciones sociales de base local e intermedias.
- iv. *El marco técnico* le otorga rigurosidad de base científica a un proceso que exige generar conocimientos adecuados y establecer los perfiles profesionales requeridos para realizar las labores de gerencia ambiental.

- v. *El marco financiero* por cuanto implica establecer planes de trabajo en estrecha coordinación con el presupuesto por programas anual y con fuentes de financiamiento que le brindan la base económica para el normal funcionamiento de la unidad administrativa.

2) *Organizar la unidad de gerencia ambiental*, como una necesidad para el municipio, a fin de generar el compromiso sociopolítico y técnico. Para el desarrollo de las actividades ambientales propias de los municipios, es necesario que los gobiernos municipales definan diversas funciones vinculadas a su gestión ambiental. Ello hace prioritario jerarquizar la problemática ambiental al interior de los mismos y definir, mediante el debate y la participación de sociedad, el entorno deseado. Quienes tienen la responsabilidad en las alcaldías de dirigir las actividades y servicios ambientales deben emprender acuerdos estratégicos con diversos agentes sociales, de manera que la gerencia ambiental sirva de receptora de las expectativas de las comunidades y emisora de soluciones pertinentes a los problemas planteados. Por ello se sugiere:

a) *Estimular mecanismos de participación ciudadana* que conduzcan a establecer el dialogo activo entre los diversos actores sociales en materia ambiental, así como instrumentar políticas en educación ambiental para sentar las bases que permitan formar una conciencia ambientalista.

b) *Crear u adecuar –si existiese– una unidad administrativa responsable de llevar a cabo la gestión ambiental, tal como lo demandan las exigencias legales y sociales.* Un esquema preliminar que puede servir de referencia para estructurar una unidad de este tipo fue desarrollado en el Capítulo 5, sobre la base de los resultados de la investigación y las características de los municipios que conforman el área de la ZOLCCYT. Para cumplir con su labor de manera

adecuada, se propone otorgarle a dicha unidad rango de Dirección, con lo cual de alguna manera, aseguraría la incorporación de suficientes recursos económicos en el presupuesto municipal. A su vez esta dirección podría estar integrada por los *Departamentos de Ordenación del Territorio; Servicios Ambientales; Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Guardería Ambiental*.

3) Siendo la materia ambiental compleja y novedosa en relación con la actuación de los municipios, y siendo la gerencia ambiental un proceso exigente en razón de las funciones a cumplir, se recomienda *estructurar convenios estratégicos de asistencia técnica* entre los municipios con instituciones que poseen experiencias acumuladas en estas materias, tal es el caso de la Universidad de Los Andes, la cual cuenta con unidades académicas como el Centro de Investigaciones y Desarrollo Empresarial –CIDE-, el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales –CIEPROL-, el Instituto de Geografía y Conservación de los Recursos Naturales Renovables, el Postgrado de Urbanismo para la Planificación Local de la Facultad de Arquitectura, entre otros. Se complementaría esta recomendación mediante la consecución de acuerdos interinstitucionales con organismos financieros por excelencia, como son en el país el Fondo Intergubernamental para la Descentralización –FIDES-, el Fondo de Inversión Social –FONVIS- y en el plano internacional el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- por mencionar algunos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID -. (1993). Derecho ambiental internacional: Documentos básicos seleccionados para un seminario sobre derecho y política ambiental. Chile: Editorial autor.

BENBUNAN, Raquel y ASTORGA, Pablo (1993). Los sistemas de información en los municipios, en KELLY, Janet (Compiladora): Gerencia municipal. Venezuela : Ediciones IESA.

BREWER-CARIAS, Allan. (1984). El régimen municipal en Venezuela. Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (1997).

CALZADILLA, Víctor (1993). La gestión de personal en las municipalidades, en KELLY, Janet (Compiladora): Gerencia municipal. Venezuela : Ediciones IESA.

FAYOL, Henry (1983). Administración industrial y general. 27ma. Ed. en español. México: Herrero Hermanos, Sucs., S.A.

FIEDLER, Fred y CHEMERS, Martin. (1991). Liderazgo y administración efectiva. 2da. Imp. México: Editorial Trillas.

GENATIOS, Marianella y de GENATIOS Genoveva. (1997). Ecología y Ambiente. 1ra. Ed. Venezuela: Alfadil Ediciones.

GONZÁLEZ, Fortunato. (1997). El desafío ambiental del municipio. 1ra. Ed. Venezuela: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales – CIEPROL-. Universidad de Los Andes. Mérida.

GÓMEZ-CEJA, Guillermo. (1997). Sistemas administrativos: análisis y diseño. México: Editorial McGraw –Hill.

INFANTE, Angel y ROJAS, Gerardo. (1998). Gerencia ambiental en Venezuela: Un análisis. 1ra. Ed. Venezuela: Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de Los Andes. Mérida.

JIMENEZ, Castro. (1970). Introducción al estudio de la teoría administrativa. 1ra. Reimp. México: Fondo de Cultura Económica.

KAST, Fremont y ROSENZWEING, James. (1989). Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y contingencias. 2da. Ed. México: Editorial McGraw-Hill.

KOONTZ, Harold y WEHRICH, Heinz. (1991). Elementos de administración. 5ta. Ed. México: Editorial McGraw-Hill.

MALAVÉ, José y PIÑANGO, Ramón (1993). Conclusiones: La complejidad de la gerencia municipal, en KELLY, Janet (Compiladora): Gerencia municipal. Venezuela : Ediciones IESA.

MÉNDEZ, Elías, y MÉNDEZ, José. (1996). Mérida en la perspectiva del siglo XXI. 1ra. Ed. Venezuela: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales – CIEPROL-. Universidad de Los Andes. Mérida.

MÉNDEZ VERGARA, Elías. (1999). Planificación y gestión ambiental para el desarrollo sostenible. Centro Interamericano de Desarrollo Integral de Aguas y Tierras – CIDIAT-. Universidad de Los Andes. Mérida. Venezuela.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (1999). Gaceta Oficial No. 36860 del 30-12-99. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1961). Gaceta Oficial No. 662 del 23-01-61 Constitución de la República de Venezuela. Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1989). Gaceta Oficial No. 4.109 del 15-06-89. Ley Orgánica de Régimen Municipal. Caracas.

ROBBINS, Stephen. (1994). Comportamiento organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones. 6ta. Ed. México: Prentice Hall.

STONER, James y WANKEL, Charles (1989). Administración. 3ra. Ed. México: Editorial Prentice Hall.

STONER, James et al (1996). Administración. 6ta. Ed. México: Editorial Prentice Hall.

THE INTERNACIONAL CITY MANAGERS ASSOCIATION. (1963). Técnicas de administración municipal. 2da. Imp. México: Editorial autor.

TOBÍO, Alberto. (1996). Gerencia y planificación municipal en Venezuela. Venezuela: Centro de Estudios del Desarrollo – CENDES-. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

VILLALBA, Julián (1993). La Gerencia de los servicios públicos municipales, en KELLY, Janet (Compiladora): Gerencia municipal. Venezuela : Ediciones IESA.

- VILLEGAS, José. (1997). Administración de personal. 2da. Ed. Venezuela: Ediciones Los Heraldos Negros, C.A.
- WORLD COMISION ON ENVIROMENT AND DEVELOPMENT-WCED- (1987). Our common future: Oxford University Press.

REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- ALVAREZ, Ignasi. (1991). La gestión municipal del medio ambiente, en Nuestro medio ambiente. Una nueva década. España: Universidad de Alicante.
- BELTRÁN, Jorge. (1995). Variables e indicadores de la dimensión ambiental. Centro de Investigaciones y Desarrollo de Estudios Regionales –CIDER-. Universidad de Los Andes: Bogotá.
- CARDONE, Angela. (1999). Modelo de gerencia para la unidad de manejo integral de desechos sólidos del Municipio Libertador. Trabajo de grado para optar al título de Magister Scientiae en el urbanismo para la administración local. Facultad de Arquitectura. Universidad de Los Andes. Mérida
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LÁTINA Y EL CARIBE -CEPAL. (1993, agosto 31). Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable: aplicables a municipios, microrregiones y cuencas.
- IESA. (1998, julio). ¿Ambientalismo o desarrollismo?. 4(3). Venezuela: Editorial autor.
- DIVAR, Arturo. (1991). Concertación urbanística y medio ambiente, en Nuestro medio ambiente. Una nueva década. España: Universidad de Alicante.
- DUQUE, Alba. (1991). El papel del alcalde y el concejo en el municipio: Un enfoque para la gestión y administración. Tesis de grado. M. Sc. Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Los Andes. Mérida.
- DURÁN, Víctor. (1996). Modelo para un sistema de gestión ambiental municipal en 20 municipios de la IX región – Chile. Fundación Para el Desarrollo de la Región Centro Occidental –FUDECO-. Venezuela: Barquisimeto.
- FERRANDO, Joan. (1991). Los impactos en el medio ambiente urbano, en Nuestro medio ambiente. Una nueva década. España: Universidad de Alicante.
- FERRER, Edilberto. (1996). Conservación ambiental municipal: rol del municipio en la administración del ambiente. Fundación Para el Desarrollo de la Región Centro Occidental –FUDECO-. Venezuela: Barquisimeto

GÓMEZ, Henry y CARDINALE, Pablo. (1998, julio). Debates IESA. Gestión ambiental y desarrollo sostenible. 4(3). Venezuela: Ediciones IESA.

GÓMEZ, Liris (1991). Una mancomunidad para el manejo integral de los desechos sólidos en el área metropolitana de Mérida. Trabajo de grado para optar al título de Magister Scientiae en el urbanismo para la administración local. Facultad de Arquitectura. Universidad de Los Andes. Mérida.

HERNÁNDEZ, Rafael et al. (1997). Memorias del 7mo. simposio iberoamericano sobre medio ambiente y municipio. Evaluación de las alternativas de tratamiento y disposición de desechos sólidos en la región central del estado Mérida. Venezuela: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales – CIEPROL-. Universidad de Los Andes. Mérida.

IIES-ULA y CORPORACIÓN PARQUE TECNOLÓGICO DE MÉRIDA (1997). Estudio de impactos, infraestructura y servicios de la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida : IIES-ULA. Documento interno. Mérida, Venezuela.

JIMÉNEZ, Luis. (1996). Revista Ecosistemas. Bienvenidos Impuestos. 18. España: publicación en internet.

KLISBERG, Bernardo. (mayo, 1993). Revista investigación y gerencia. Gerencia social: Reexaminando la variable institucional- gerencial. 5. Venezuela.

LASCOUTX, Alfredo. (1997). Memorias del 7mo. simposio iberoamericano sobre medio ambiente y municipio. Aproximaciones a una percepción ambiental de la Ciudad de Mérida. Venezuela: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales.- CIEPROL -. Universidad de Los Andes. Mérida.

LEON, Héctor (1998). Análisis del servicio de transporte público urbano en el municipio Libertador del estado Mérida en el marco del proceso de municipalización. Informe de pasantías. Venezuela: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes. Mérida.

LOZANA, Isabel. (1991). Aproximación a la problemática ambiental, en Nuestro medio ambiente. Una nueva década. España: Universidad de Alicante.

UFORGA-ULA. (1997). Evaluación ambiental – territorial del ámbito geográfico de la Zona Libre, Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida : Unidad de Prestación de Servicios y Proyectos Forestales, Geográficos, Agropecuarios y Ambientales de la Universidad de Los Andes - UFORGA-ULA- Documento interno. Mérida, Venezuela.

MÉNDEZ, José. (1999, enero 24). Diario Frontera. La municipalización de la gestión ambiental. Mérida, Venezuela.

MEZONES, Carlos. (1997). Memorias del 7mo. Simposio iberoamericano sobre medio ambiente y municipio. ¿Se puede gerenciar el ambiente a través de la educación desde el municipio?. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. -CIEPROL -. Universidad de Los Andes. Venezuela: Mérida.

OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICA E INFORMATICA -OCEI-. (1999). El Estado Mérida en multimedia.

OTERO, Isabella. (1998, julio). Debates IESA. Mercado y ambiente. 4(3). Venezuela: Ediciones IESA.

www.bdigital.ula.ve

ANEXOS

www.bdigital.ula.ve

C.C. Reconocimiento

ANEXO 1

Guía de Entrevista 1. Dirigida a los Alcaldes

Alcaldía: _____

Fecha: __/__/__

- 1) De acuerdo con la LORM, ¿considera usted que la materia ambiental es responsabilidad administrativa de la alcaldía? Explique
- 2) Dentro de la estructura organizativa de la alcaldía, ¿qué jerarquía tienen actualmente el servicio ambiental? y ¿cuál, a su juicio, debería tener?
- 3) ¿Qué servicios o actividades considera usted que son específicos de la gestión ambiental de la alcaldía?
- 4) De los servicios o actividades que usted considera debe cumplir la alcaldía:
 - a) ¿Cuáles se están acometiendo en el municipio?
 - b) ¿Cuáles son sus logros?

c) ¿Cuáles son los principales problemas?

5) ¿Cómo se prepara la alcaldía a los efectos de la puesta en marcha de la Zolccyt, en materia ambiental?

6) ¿Cuál es la visión que usted tiene sobre la gestión de la alcaldía en materia ambiental?

www.bdigital.ula.ve

ANEXO 2

Questionario 1. Dirigido a las unidades que cumplen funciones relacionadas con aspectos ambientales

Alcaldía: _____

Fecha: __/__/__

Nombre de la Unidad: _____

Cargo: _____

A. Función de Planificación

1) ¿Dispone la unidad de un plan de trabajo (plan operativo-estratégico) que le otorgue direccionalidad a sus funciones y actividades en materia ambiental? Explique.

www.bdigital.ula.ve

2) ¿Posee la unidad una misión definida? ¿cuál es?

3) ¿Dispone la unidad de objetivos o propósitos a lograr en materia ambiental? ¿cuáles son?

4) ¿Ha establecido la unidad políticas ambientales claramente definidas para el logro de sus objetivos y orientación de sus acciones o actividades? ¿cuáles?

5) ¿Cuál es el grado de conocimiento de los planes, misión y objetivos por parte del personal de la unidad y de la dirección superior?

6) ¿En qué grado coordina la unidad el diseño de sus políticas con otras unidades administrativas de la alcaldía?

7) ¿En qué grado se vincula el presupuesto de la unidad a sus objetivos-políticas y a sus prioridades y en relación con el presupuesto global de la alcaldía?

II. Función de Organización

8) ¿En qué grado esta la unidad organizada de acuerdo con un Manual de Organización y Funciones que tenga previsto de manera explícita dicha unidad, los objetivos, las funciones y actividades conexas a cumplir por la misma?

www.bdigital.ula.ve

9) ¿Han sido organizadas las funciones y actividades de acuerdo con un Manual de Normas y Procedimientos?

10) ¿En qué grado las funciones y actividades de la unidad responden a una línea de mando de la alcaldía claramente establecida y difundida?

11) ¿Cuáles son a su juicio, las principales fortalezas o ventajas de la unidad en relación con aspectos operacionales, legales, técnicos y financieros?

12) ¿Cuáles son a su juicio, las principales debilidades de la unidad en relación con aspectos operacionales, legales, técnicos y financieros?

13) ¿Con cuál personal cuenta la unidad y cuál es su nivel de instrucción? indique cantidad.

Personal				
Nivel de Instrucción. Año 1999				
Nivel	Primaria	Secundaria	Superior	Postgrado
Categoría				
Directivo				
Técnico				
Administrativo				
Obrero				
Total				

14) ¿Cuál es a su juicio el grado de disponibilidad –suficiencia- del personal en servicio para desarrollar las funciones y actividades de la unidad ambiental?

www.bdigital.ula.ve

15) ¿En qué medida y mediante qué instrumentos se aplican en la unidad criterios de reclutamiento y selección de personal?

16) ¿En qué grado se desarrollan en la unidad programas de capacitación o entrenamiento al personal que labora en la misma?

C. Función de Dirección

17) ¿Existe un liderazgo que propicie la integración y motivación del personal de la unidad ambiental para el logro de los objetivos de dicha unidad?

18) ¿En qué medida se produce coordinación interna de funciones entre la unidad ambiental y otras unidades administrativas de la alcaldía?

19) ¿En qué grado se produce coordinación de funciones y actividades de la unidad ambiental con otras unidades externas?

20) En caso de existir coordinación o cooperación externa en materia ambiental ¿cuáles instituciones participan y qué clase de convenios están vigentes?

21) ¿En qué grado participan las comunidades del municipio y organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de las actividades de la unidad? y ¿cuál es el tipo de participación?

www.bdigital.ula.ve

D. Función de Control

22) ¿En qué medida las labores de control de la unidad se realizan con el soporte de un sistema de información?

23) ¿En que grado la unidad recibe, procesa y demanda información desde y a otras unidades administrativas de la alcaldía o del exterior a ella?

24) ¿Existen indicadores específicos de gestión en la unidad en relación con la calidad, cobertura y costos del servicio o actividad ambiental?

25) ¿ En qué grado se aplican sistemas de medición de resultados de gestión en la unidad ambiental? y ¿sobre que elementos se aplican?

E. Función Financiera

26) ¿Existen registros que indiquen cuál es la relación entre el gasto corriente y el gasto de inversión?

27) ¿En qué grado se han definido tasas o cánones que se apliquen de manera proporcional a la prestación de servicios ambientales?

28) ¿Existen categorías de exenciones fiscales para empresas que tengan disposición para la protección y mantenimiento del ambiente?

29) ¿En qué medida se ha establecido un sistema auxiliar de contabilidad ambiental?

ANEXO 3

Cuestionario 2. Dirigido a las unidades de personal

Alcaldía: _____

Fecha: __/__/__

Nombre de la Unidad: _____

Cargo: _____

1) ¿Existe una ordenanza sobre administración de personal?

a) Si

Fecha de aprobación: __/__/__

b) No

2) ¿Existe un Manual de Cargos ?

a) Si

Fecha de aprobación: __/__/__

b) No

3) ¿Se aplican en la alcaldía políticas de reclutamiento de personal?

a) Si

b) No

4) En caso afirmativo, ¿cuáles?

a) Fuentes internas

b) Institutos de Educación

c) Colegios profesionales

d) Avisos de Prensa

e) Archivo de elegibles

f) Recomendaciones de partidos políticos

g) Recomendaciones de empleados y amigos

a) Otras fuentes (indique) _____

5) ¿Cuál es la proporción de candidatos que genera el subsistema de reclutamiento?

a) 100%

b) 75% a 99%

c) 50% a 74%

d) 25% a 49%

e) menos del 25%

Se aplican en la alcaldía políticas de selección de personal?

a) Si

b) No

7) En caso afirmativo, ¿cuáles?

a) Periodo de prueba

b) Prueba de selección

c) Entrevista

8) ¿Se aplican en la alcaldía políticas para el mejoramiento técnico y profesional del personal?

a) Si

b) No

9) En caso afirmativo, ¿cuáles?

a) Entrenamiento dentro de la alcaldía con empleados de ésta

b) Entrenamiento fuera de la alcaldía con empleados ajenos a ésta

c) Entrenamiento dentro de la alcaldía con personal ajeno a ésta

d) Otro (indique) _____

www.bdigital.ula.ve