

LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO SUCRE 1993 Y LA COYUNTURA ACTUAL

Andrés Velásquez Márquez*

RESUMEN

El estudio que se presenta a continuación corresponde a líneas de investigación del Postgrado en Planificación del Desarrollo, de la Escuela de Ciencias Sociales del Núcleo de Sucre de la Universidad de Oriente. El objetivo de este trabajo fue investigar a las organizaciones públicas del estado Sucre en su práctica planificadora, incluyendo el soporte administrativo que las sustenta en su gestión institucional. Se estudiaron las organizaciones públicas más importantes: gobierno del estado, 15 entes administrativos de la ciudad y algunas organizaciones administrativas ligadas a la producción, servicios y control. Este estudio fue llevado a cabo para extraer de esa realidad los elementos que indiquen la viabilidad (a corto, mediano o largo plazo), a fin de crear un Sistema de Planificación en el estado Sucre, en base a la coyuntura política luego de las elecciones nacionales y estatales en 1998.

PALABRAS CLAVES: Planificación organizaciones públicas.

ABSTRACT

The purpose of this study, made during postgraduate studies of regional development of the School of Social sciences, Universidad de Oriente, Venezuela, was to investigate the planification practices of public organizations in Sucre State, including the administration structure that helps them in their institutional administration. We studied the most important public organizations: State Government, 15 city administrations, and some administrative organizations linked with production, services and control. This study was carried out to determine the viable elements (short, medium or long term) in order to create a

Planification System in Sucre State. In the past five years, changes have taken place in the administration, and also in the political situation, after the state and national elections of 1998.

KEY WORDS: Planification, public organizations.

INTRODUCCIÓN

La planificación es un arte o técnica, es una disciplina científica y también una acción de gobierno institucionalizada que se nutre de lineamientos desde el nivel central. Es por esto que se constituye en un acto administrativo, basado en políticas de gestión (nacionales, regionales, estatales y municipales), teniendo entre sus herramientas el manejo de los presupuestos.

Por ser la planificación en Venezuela un instrumento de política pública una de sus bases es la centralización institucional desde las diferentes instancias de cada una de las organizaciones del Estado, que les impide mayor autonomía en la toma de decisiones. Tal centralización decisoria tiene su mayor trascendencia con la elaboración del presupuesto anual y la dependencia del situado, en cuyo proceso la administración de los recursos y los pasos gerenciales de trabajo guían la dinámica interna en esas organizaciones.

La planificación se constituye en una praxis técnica especializada donde además de los entes ministeriales, son las gobernaciones las que están asumiendo un rol protagónico, pero es lamentable que no ocurra igual con las alcaldías. Esto hace que no exista tradición para articularse en proyectos masivos e integrados en función de la población estatal.

En la Venezuela de hoy, la complejidad institucional de las organizaciones públicas exige cambios, tanto de articulación como de vigencia misma de muchas de ellas: ministerios, institutos, corporaciones, empresas, etc. Una de las limitantes se precisa con la escasa vinculación de numerosas organizaciones, donde, en ocasiones, se rivaliza en ámbitos de gestión y se desembolsan inútilmente partidas presupuestarias sobre áreas sin ninguna trascendencia hacia el bienestar de la población. Además, se han creado

*Escuela de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Oriente, Núcleo de Sucre.

Recibido: Octubre 1997. Aprobado: Mayo 1999.

—de un gobierno a otro— organizaciones que repiten objetivos de instituciones previas y se les dota de recursos, los cuales a veces se les niega a otras.

Es en razón de la dispersión de la acción planificadora en las instituciones del Estado, que es necesario considerar el funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación (SNAP), ya que no ha fluido en todas las instancias para garantizar que los lineamientos lleguen a los diferentes niveles institucionales (regional, estatal y municipal); y puedan vincularse en proyectos y programas a corto, mediano y largo plazo y así deslastrar toda una práctica pública con fallas en la cobertura, en el cumplimiento de las funciones, en el despilfarro de los recursos y el descrédito frente a los ciudadanos.

Con relación al estado Sucre, es preciso analizar lo que representa en este momento la gestión gubernamental y dentro de ella la planificación (entes centralizados y descentralizados, gobernación y alcaldías) en sus alcances hacia los 15 municipios; por cuanto durante la democracia representativa se expandió la presencia de las instituciones del Estado; y esa iniciativa es heterogénea en la cantidad y calidad de esas organizaciones. Es tal la complejidad institucional que resulta una necesidad conocer a lo interno, esa nueva realidad de organizaciones administrativas, ligadas a la producción, de servicios y de control, y en las que se han detectado previamente limitaciones en cuanto a: manejo presupuestario, excesiva burocracia, fallas administrativas, planificación centralizada, planes deficientes, falta de articulación institucional, entre otras.

Fue el propósito de esta investigación revisar los aspectos básicos de la acción institucional que sirven de referencia a la planificación en las organizaciones públicas sucrenses, y desarrollar un diagnóstico, desde el cual puedan exponerse los elementos internos y del entorno, que orienten una propuesta a fin de crear un Sistema Estatal de Planificación en el estado Sucre, tomando en cuenta la coyuntura actual luego de las elecciones de gobernadores (nov.) y presidenciales (dic.) en 1998.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se tomaron como muestra de estudio las organizaciones públicas de mayor importancia para 1993: gobernación de Sucre, 15 Alcaldías; y las organizaciones administrativas, ligadas a la producción, de servicios y de control, en el territorio del estado Sucre.

La metodología se basó en una investigación fundamentalmente de carácter empírico, de tipo descriptivo analítico; enfatizando en las entrevistas a los directores, gerentes y jefes de departamentos como informantes claves; y se revisaron los archivos institucionales (documentos, información estadística, publicaciones).

Se realizó inicialmente la revisión documental de los elementos característicos del Sistema Nacional de Planificación, para considerar luego a nivel del estado Sucre la actuación de las diferentes organizaciones públicas y su acción planificadora, en alcaldías, instituciones y dependencias centralizadas y descentralizadas y de la gobernación del estado Sucre.

Se destacó en el contenido del trabajo la importancia que aún tiene la planificación pública, el estancamiento presente en la planificación regional y los nuevos avances planificadores de los estados como resultado del proceso de descentralización.

RESULTADOS

Con respecto al gobierno nacional que se eligió en 1993, se extendieron diversas expectativas sobre las realizaciones que ofrecían dentro de una situación recesiva y con un sesgo inflacionario, producto tanto de las manipulaciones financieras como de los elementos estructurales inmersos en el sistema productivo; y que en su problemática incide en el resto de la sociedad, impactando directamente en la gestión la cual representa la acción del Estado en la población venezolana, principalmente en ofrecer respuesta a unos índices socioeconómicos deficitarios, sólo que después de cinco (5) años no se presentaron cambios significativos y la planificación que se conoce sigue igual.

Se destaca que en la actualidad los planes públicos son una propuesta intelectual que racionaliza e integra los objetivos económicos y políticos de los grupos en el poder, donde se presentan limitaciones en cuanto a intereses, entre otros, por la realidad de un sistema económico mixto con predominio del Estado, existencia de clientelismo, el sobredimensionamiento de los programas; y las fallas humanas y técnicas para cumplir con las necesidades de la población.

El presupuesto anual es el instrumento que sistematiza y unifica la práctica institucional y donde el Sistema Nacional de Planificación no tiene suficiente liderazgo para cumplir las pautas emanadas desde el ente rector planificador (CORDIPLAN), por cuanto la diversidad de las organizaciones públicas son casi autónomas en el sentido de articularse en una gestión regional, estatal y municipal.

En el estado Sucre el centralismo es el principal elemento característico de las organizaciones públicas. El presupuesto representa la fuente de sobrevivencia de las organizaciones, con baja capacidad de ingresos propios, por lo tanto los recursos recibidos resultan insuficientes ante las necesidades del pueblo sucrense (Fig. 1). Asimismo en el estado la presencia pública es la principal fuente de trabajo, con visos de clientelismo.

Fig. 1. Fuentes de Recursos de las Organizaciones Públicas en el Estado Sucre para el año 1993.



En las organizaciones públicas el procedimiento para elaborar el presupuesto en cada organización, es el que se considera como base de la planificación; y la toma de decisiones se concentran en los Directores y Gerentes Regionales, faltando unidades propias de planificación, en vista que las llamadas Divisiones de Planificación se dedican a la labor presupuestaria, procesando listados de obras y servicios. A esta limitante se une la existencia de escaso personal especializado directamente en labores de planificación.

El proceso de planificación institucional se considera deficiente por cuanto son contadas las organizaciones que tienen un sistema de información interna, con fallas en los niveles de control administrativo particularmente las dependencias ministeriales y las empresas de servicios. La ejecución de la programación es lenta por depender de recursos centralizados y un dozavo que llega irregularmente. Asimismo, la evaluación técnica se incumple en la mayoría de las organizaciones.

La planificación institucional se diseña con formatos elaborados en las sedes centrales (Caracas, Maracay, Barquisimeto, Táchira), y con pautas o lineamientos redactados por técnicos que desconocen las realidades estatales. De allí que los proyectos de las organizaciones no impulsen una relación productiva con el sector privado ni con los grupos organizados de las comunidades, salvo

en aquellas dependencias o institutos especializados. Falla la coordinación de proyectos multiinstitucionales. En 1993 no hubo relación con el Plan de Desarrollo del estado Sucre, donde el cumplimiento de las metas estuvo limitado por las insuficiencias de recursos, el retardo en el situado y los dozavos y el sobredimensionamiento de planes que luego fueron reformulados. Las organizaciones públicas se vincularon sobre todo a las alcaldías y a la gobernación en aspectos de infraestructura y servicios, no así en lo referente a la planificación como tal o a propuestas para el desarrollo del estado Sucre.

En cuanto a las alcaldías, éstas sobreviven debido al situado municipal. La ordenanza de presupuesto se convierte en el Plan Anual, en vista que ningún alcalde elabora un Plan de Gestión Local. El catastro está actualizado en escasos municipios, por lo que falla no solamente la planificación urbana sino también la posibilidad de mejorar las fuentes de financiamiento de recursos. Estas situaciones ocurren, entre otras, ante las deficiencias en personal especializado y equipos, por el protagonismo de los alcaldes en cuanto a consultas a las cámaras municipales, donde los concejales se convierten en cómplices del clientelismo político-partidista, destacándose en las contrataciones inusuales de personal y la construcción de obras que en ocasiones son inoficiosas: aceras, brocales, cunetas, canchas, paradas y parques.

Las fallas administrativas y la desactualización de las ordenanzas es otro aspecto limitante de una buena planificación municipal, dependiendo de instituciones extraterritoriales para acciones especializadas en el ámbito urbano: FUNDACOMUN, MINDUR y LAGOVEN. Las alcaldías sucrenses no están debidamente articuladas a las organizaciones públicas incluyendo la Gobernación por su reivindicacionismo físico en obras y servicios, mucho menos a los contribuyentes y las Juntas Parroquiales. Tanto esa imagen de organismo politizado, como la limitante de recursos y el anacronismo funcional indican que faltan varios años antes que la planificación municipal sea completamente técnica; y que los ayuntamientos se conviertan en gobiernos locales alternativos.

Con relación a la Gobernación del estado Sucre el diseño y ejecución de los planes antes de junio de 1993 se vinculaba a la Ley de Presupuesto Anual o Plan Operativo. A mediados de 1993, el nuevo gobierno preparó el Plan de los 100 Días, con mayor fortaleza de la Dirección de Presupuesto y de la nueva Dirección de Evaluación y Seguimiento, a esto se agregaron las nuevas fundaciones. El Plan de 1993 no se evaluó y tampoco se efectuaron previsiones para el nuevo Plan de Desarrollo, ni en una "entrega formal" o traspaso de un gobernador a otro.

El Plan de Desarrollo se diseñó para finales de 1994. La nueva forma de gobernar se orientó a reconducir las demandas y a enfatizar en una mayor relación con las organizaciones públicas de servicios; y la incidencia en la toma de decisiones centralizadas, con los nombramientos de varios Directores regionales. Se destaca que la Dirección de Seguimiento absorbió funciones de planificación, se creó la COPRE Sucre y se constituyó un Consejo Consultivo que funcionó apenas para efectuar una evaluación institucional, y luego a fin de formular propuestas. La gestión que se instaló no elaboró el Plan de Desarrollo a tiempo (inició funciones en 1995) tampoco nombró al Consejo Estatal de Planificación, dentro de los parámetros reglamentarios, apenas si convocaron a los alcaldes, diputados y directivos institucionales. Por otra parte, las vinculaciones entre Gobernación y CORPONENTE fueron irrelevantes, en vista de rivalidades políticas y el inicio del proceso liquidador de la corporación.

La investigación permitió conocer que falta una verdadera articulación de las organizaciones públicas y aún no se consolida una instancia coordinadora de planes y programas, que eviten el despilfarro, la repetición y el paralelismo de proyectos hacia la población (Fig. 2).

Fig. 2. Planes Desarrollados en 1993 para el Estado Sucre.



La coyuntura que se abrió en 1998 con las elecciones para gobernador (noviembre) ganadas por la oposición (AD, COPEI) a la administración anterior (MAS y aliados) permiten inducir cambios en las propuestas planificadoras de gobernación, es decir menos descentralización de las fundaciones y una vuelta al presupuesto por programas, hasta que a mediados de 1999 se cumpla con el mandato legal del nuevo Plan de Desarrollo (1999-2001).

La circunstancia de un nuevo gobierno a nivel central (diciembre 1998), implican cambios en la acción del ejecutivo, que tiene como objetivo a corto plazo la promoción de la Asamblea Nacional Constituyente. Por tal razón resulta una ilusión que se instale un Sistema de Planificación Estatal en el año 1999, recordando que toda iniciativa como ésta pasa por un estudio previo de viabilidad: técnica-económica y sociopolítica. Queda para el año 2000 esperar la nueva Constitución y la disposición del liderazgo político e impulsar a la planificación pública en el ámbito estatal y municipal.

CONCLUSIONES

A pesar de la amplia presencia institucional en el estado Sucre, ésta se encuentra dispersa y presenta serias limitaciones. Los resultados del estudio se sintetizan de la siguiente forma:

- El centralismo es un obstáculo para el desarrollo de una planificación más autónoma y ligada al estado Sucre.
- Las alcaldías presentan deficiencias en su planificación presupuestaria y urbana.
- La gobernación de Sucre es una institución aún en búsqueda de un perfil planificador propio, luego de asumir transferencias.
- El proceso de confección del presupuesto se convierte en el mecanismo de planificación interno de las organizaciones. Esto incluyó a la gobernación (dic 1998).
- La planificación corresponde a pautas físicas centralizadas.
- Existe una concentración en la toma de decisiones y el poder decisorio continúa centralizado.
- Los planes son ejercicios metodológicos que no corresponden a las realidades diagnosticadas.

– Ni la gobernación ni el gobierno central se encuentran interesados en articular proyectos de importancia en vista de las rivalidades políticas.

– La gobernación de Sucre tiene pendiente su plan de desarrollo desde el año 1996.

Se considera que la viabilidad de un Sistema de Planificación Estatal (SPES) a corto plazo resulta difícil, por lo que se recomienda la promoción de los Consejos Estatal y Municipal de Planificación, que integren y articulen a las organizaciones públicas sucrenses en su gestión y ámbito planificador. A mediano plazo (2000-2001) se emplazaría el SPES con las siguientes características: una misión y objetivos precisos, una estructura fuerte; con sus respectivos sistemas de información, consejo consultivo, fondo de recursos y banco de proyectos.

Estableciéndose una estrategia institucional, con fases operativas de acción y el diseño de una viabilidad acorde a las circunstancias en cuanto a ámbito: técnico, económico, jurídico-administrativo y sociopolítico.

REFERENCIAS

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1994 Informe anual 1993. Caracas.
- 1998 Informe anual 1997. Caracas.
- COPRE 1994 La Reforma del Estado: Proyecto Nacional de nuestro tiempo. Caracas.
- CORDIPLAN 1989 VIII Plan de la Nación. Versión Preliminar. Caracas.
- 1995 IX Plan de Nación, Venezuela en consenso. Caracas.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO SUCRE. 1993 Plan de los 100 Días. Cumaná.
- 1994 Plan Trienal, Versión Preliminar. Cumaná.
- 1994 Plan de Desarrollo Económico-Social para el estado Sucre. Cumaná.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1970 Decreto Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental. Caracas.
- 1976 Ley Orgánica de la Administración Central.
- 1976 Reglamento de Regionalización Administrativa. Caracas.
- 1989 Ley Orgánica de Transferencia de Competencias del Sector Público. Caracas.