

Caso de estudio: área urbana del
Municipio Pueblo Llano, Mérida,
Venezuela (2014-2015)

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA INCORPORAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL

Trabajo presentado como requisito parcial para
optar al Grado de *Magister Scientiae* en
Desarrollo Urbano Local, mención Planificación
Urbana.

Autora: MSc. Daliseth Coromoto Rojas Rendón
Tutor: MSc. Fortunato González Cruz

Mérida - Venezuela
Enero, 2016





**UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES
VENEZUELA**

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
POSTGRADO EN DESARROLLO URBANO LOCAL
MAESTRÍA EN PLANIFICACIÓN DE DESARROLLO
URBANO LOCAL
MENCIÓN: PLANIFICACIÓN URBANA**

**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA INCORPORAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL
Caso de estudio: área urbana del Municipio Pueblo Llano, Mérida, Venezuela
(2014-2015)**

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al Grado de *Magister Scientiae*
en Desarrollo Urbano Local, mención Planificación Urbana.

Autora: MSc. Daliseth Coromoto Rojas Rendón
Tutor: MSc. Fortunato González Cruz

MÉRIDA – VENEZUELA
Enero, 2016



DEDICATORIA

*A Carmen Rendón...
Infinitas gracias al pilar de mi vida
Mi madre*





GRATITUD

A Dios y a la Virgen por darme el entendimiento y la salud para alcanzar esta meta.

A mi tutor Fortunato González Cruz por su orientación, paciencia y confianza.

Al Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA-ULA) por el financiamiento prestado para el desarrollo de la investigación.

A Yanixa Rivero por sus acertadas asesorías metodológicas.

A mi hermano Ramón Antonio Rojas Rendón por la ayuda brindada durante el proceso de investigación.

A mi primo Rafael Agustín Rendón Carrillo, por la diagramación del trabajo final.

A mi familia, ejemplo de trabajo.

A mis amigos por su preocupación y apoyo, especialmente a Yessika Contreras Botello, con quien compartí horas de estudio y trabajo.





ÍNDICE DE CONTENIDO

Tema	Pág.
Lista de tablas	xi
Lista de figuras	xii
Lista de siglas y abreviaturas	xiv
Resumen	xv
Abstract	xvii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA	5
1.1. Planteamiento del problema	7
1.2. Objetivos de la investigación	11
1.3. Justificación de la investigación	12
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	15
2.1. Antecedentes de la investigación	17
2.2. Bases teóricas	20
2.2.1. Las instituciones de planificación pública en Venezuela	20
2.2.1.1. Breve recuento del urbanismo en Venezuela	27
2.2.2. La planificación como proceso	29
2.2.2.1. Corrientes y tipos de planificación	33
2.2.2.2. La planificación en sus diferentes niveles	35
2.2.3. La planificación estratégica	37
2.2.3.1. Metodología aplicada en la planificación estratégica	40
2.2.4. La planificación urbana estratégica	45
2.2.4.1. Metodología de la planificación urbana estratégica	51
2.2.5. La participación ciudadana	55
2.2.5.1. Metodología de la planificación participativa	58
2.3. Bases legales	68
2.3.1. Bases legales de la planificación urbana	68
2.3.2. Bases legales de la participación ciudadana	76
2.4. Definición de conceptos	79
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	85
3.1. Tipo de investigación	87
3.2. Diseño de investigación	87
3.3. Población o universo de estudio	88
3.4. Muestra de estudio	88
3.5. Instrumentos y técnicas de recolección de datos	89
3.6. Técnicas para presentar la información	90
3.7. Técnicas para la formulación del modelo propuesto	90

3.8. Plan de ejecución	94
CAPÍTULO IV: PROPUESTA METODOLÓGICA	95
4.1. Descripción del Municipio Pueblo Llano	97
4.2. Diagnóstico estratégico del Municipio Pueblo Llano	118
4.3. Propuesta metodológica para elaborar el Plan de Desarrollo Urbano con la participación ciudadana	125
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
ANEXO	143
Anexo N° 1: Línea de tiempo sobre la evolución institucional de la planificación en Venezuela	



LISTA DE TABLAS

Tabla	Título	Pág.
1	Evolución histórica del proceso de urbanismo en Venezuela (Régimen jurídico, instituciones gubernamentales y académicas)	28
2	Dimensiones de la planificación	36
3	Análisis FODA. Hoja de trabajo	89
4	Símbolos de las normas ANSI para elaborar diagramas de flujo	92
5	Diagramación matricial	93
6	Análisis FODA para el Municipio Pueblo Llano	120
7	Diagramación matricial del proceso de planificación urbana participativa	126



LISTA DE FIGURAS

Figura	Título	Pág.
1	Sistema Nacional de Planificación Pública	26
2	Las premisas de la planeación	29
3	La función de planear en el proceso administrativo	31
4	Proceso de planificación	32
5	Bases de la planificación estratégica	39
6	Información contenida en los proyectos	43
7	Planificación urbana estratégica, acciones y componentes	50
8	Metodología para elaborar un plan urbano estratégico	53
9	Clasificación de actores	57
10	Esquema metodológico de la “Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión”	59
11	Componentes de la secuencia lógica en la etapa preparatoria	61
12	Secuencia lógica de la etapa de implementación estratégica	64
13	Secuencia lógica de la etapa de reformulación y ajuste	67
14	Planes nacionales venezolanos	70
15	Jerarquía en los planes de ordenación del territorio	73
16	Jerarquía de los planes de ordenamiento urbano	74
17	Situación relativa de Venezuela en el mundo	98
18	Situación relativa del Estado Mérida en Venezuela	99
19	Situación relativa del “Páramo” en el Estado Mérida	99
20	Situación relativa del Municipio Pueblo Llano en el “Páramo”	100
21	Mapa del Municipio Pueblo Llano	100
22	Vista satelital del Municipio Pueblo Llano	101
23	Relieve del Municipio Pueblo Llano	102
24	Red hidrográfica y uso de las tierras del Municipio Pueblo Llano	103
25	Escudo del Municipio Pueblo Llano	104
26	Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el sector «Mupate»	104



27	Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el sector «Mupate»	105
28	Vista satelital del área urbana del Municipio Pueblo Llano	105
29	Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el sector «Mupate»	106
30	Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el cementerio municipal	106
31	Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el sector «Mupate»	107
32	Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el cementerio municipal	107
33	Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el cementerio municipal	108
34	Plaza Bolívar e Iglesia Santísima Trinidad de Pueblo Llano	109
35	Capilla “Santísima Trinidad”	109
36	Vista del área urbana de Pueblo Llano	110
37	Vista del área urbana de Pueblo Llano	110
38	Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el sector «Mutús»	111
39	Vista nocturna del área urbana de Pueblo Llano	111
40	Vista del área urbana y rural de Pueblo Llano desde el sector «Mupate»	112
41	Vista del área rural de Pueblo Llano desde el sector «Mutús»	112
42	Siembra de papa. Sector «Mutús»	113
43	Cosecha de papa. Sector «Mutús»	113
44	Cosecha de zanahoria. Sector «Mutús»	114
45	Siembra de zanahoria. Sector «Mutús»	115
46	Vista del área rural de Pueblo Llano desde el sector «Mutús»	115
47	Siembra de zanahoria y remolacha. Sector «Mutús»	116
48	Vista del área rural de Pueblo Llano. Sector «Mutús» (Relieve)	116
49	Vista satelital del sector “Mutús”	117
50	Vista satelital del sector “Mutús”	117
51	Poligonal urbana del Municipio Pueblo Llano	123
52	Flujograma metodológico para elaborar un plan urbano estratégico con la participación ciudadana	131



LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Abreviatura	Término
ANSI	American National Standard Institute
CLPPP	Consejo Local de Planificación de Políticas Públicas
CORDIPLAN	Oficina Central de Coordinación y Planificación
CORPOANDES	Corporación de los Andes
COPRE	Comisión para la Reforma del Estado
COSERCOS	Comités Sectoriales Regionales de Coordinación
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FORMEPLAN	“Formulación de una metodología de Mediano Plazo”
FIDES	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
ORCOPLAN	Oficina Regional de Coordinación y Planificación
PDUL	Plan de Desarrollo Urbano Local
SNP	Sistema Nacional de Planificación



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
POSTGRADO EN DESARROLLO URBANO LOCAL
MAESTRÍA EN PLANIFICACIÓN DE DESARROLLO
URBANO LOCAL
MENCIÓN: PLANIFICACIÓN URBANA

INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS
PLANES DE DESARROLLO URBANO LOCAL.
Caso de estudio: área urbana del Municipio
Pueblo Llano, Mérida, Venezuela (2014-2015)

Autora: MSc. Daliseth Coromoto Rojas Rendón
Tutor: MSc. Fortunato González Cruz
Fecha: Enero, 2016

RESUMEN

La investigación tuvo como objetivo proponer una metodología de planificación estratégica que incorporara la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local, teniendo como caso de estudio, el área urbana del Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida, Venezuela (2014-2015). Para ello, se utilizó una investigación documental, de campo y proyecto factible. Asimismo, el diseño de investigación fue no experimental, transeccional y correlacional, con una muestra no

probabilística. Para la propuesta metodológica, la herramienta de diagramas de flujos se consideró la adecuada, ya que por medio de ella, se establecieron las relaciones entre las etapas de la planificación urbana estratégica y la planificación participativa, logrando de esta forma, plantear un método que vinculara las dos variables estudiadas. Se logró destacar la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en el desarrollo de la ciudad y cómo el gobierno local puede aprovechar dicha participación para lograr el cumplimiento de los objetivos de su gestión.

Palabras claves: Planificación urbana, participación ciudadana, desarrollo urbano, municipio, plan.

**UNIVERSITY OF THE ANDES
FACULTY OF ARCHITECTURE AND DESIGN
POSTGRADUATE IN LOCAL URBAN DEVELOPMENT
MASTER OF URBAN PLANNING LOCAL DEVELOPMENT
MENTION: URBAN PLANNING**

**METHODOLOGICAL PROPOSAL TO
INCORPORATE CITIZEN
PARTICIPATION IN THE ELABORATION OF
LOCAL URBAN DEVELOPMENT PLAN
Case study: urban area of Pueblo Llano, Mérida,
Venezuela (2014-2015)**

Author: MSc. Daliseth Coromoto Rojas Rendón
Advisor: MSc. Fortunato González cruz
Date: January, 2016

ABSTRACT

The research aimed to propose a strategic planning methodology incorporating citizen participation in the development of the local urban development plans, taking as a case study, the urban area of Pueblo Llano del Estado Mérida, Venezuela (2014-2015). To do so, a documentary research, field and feasible project was used. Also, the research design was not

experimental, transactional and correlational with a non-probabilistic sample. For the methodology, tool flow diagrams was considered appropriate, since through it the relations between the stages of strategic planning and participatory urban planning, thus achieving established, pose a method linking the two variables studied. They managed to emphasize the importance of citizen participation in the development of the city and how the local government can take advantage of such participation to achieve compliance with the objectives of its management.

Keywords: Urban planning, citizen participation, urban development, municipality, plan.



INTRODUCCIÓN

La investigación planteada tuvo como propósito, el estudio sistemático para incorporar la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local venezolanos, a través del enfoque de la planificación estratégica. Es importante considerar que la planificación urbana debe involucrar a la ciudadanía, aprovechando su conocimiento sobre la problemática cotidiana presente en sus localidades. Por ende, el planificador puede utilizar la información generada por los habitantes del municipio, “apoyándose precisamente en la participación del observador en la generación de lo conocido” (Maturana y Varela, 1984, p. 13).

Para el alcance de los objetivos planteados, se consideraron los siguientes aspectos:

1. La planificación urbana local como tema/ problema a investigar;
2. La participación ciudadana como variable integrante en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local, y
3. La planificación estratégica como fundamento conceptual de la investigación.

Por tal motivo, la investigación da cuenta de la importancia que tiene la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), es decir, en la planificación urbana, ya que la primera representa una significativa fuente de conocimientos para generar planes que se ajusten a la realidad existente en una ciudad determinada.

En consecuencia y para poder reconocer la participación ciudadana como elemento integrante de los planes de desarrollo urbano local, es necesario incorporar esta variable y crear la metodología pertinente para tal fin. Razón por la cual, fue fundamental crear un conjunto de estrategias que llevaron al planteamiento de una metodología para promover la modificación de planificar en las localidades. Dicha metodología incorporó la participación ciudadana, con la finalidad de contribuir en la solución de los problemas que regularmente se presentan en la urbe.

Es importante enfatizar que la participación ciudadana debe ser consciente, con un gobierno que respete la democracia y la libertad de esa participación. Al respecto, Maturana diferencia la participación según los tipos de gobierno:



(...) hay por lo menos dos tipos de gobierno, uno que lleva a los miembros de la institución gobernada a participar de una manera consciente y reflexiva en su realización, haciéndose continuamente cargo de su participación en las acciones que la constituyen, y otro que los lleva a participar de tales acciones de una manera obediente y no reflexiva y, por lo tanto, sin propiamente hacerse cargo de lo que hacen (...) [convirtiéndose en] agentes inconscientes e irresponsables de su participación (...) y son operacionalmente instrumentos del hacer del gobernante (...) es una autoridad a la que se obedece (...) El gobierno autoritario es el que se funda en la obediencia no participativa de los miembros de la institución (...) en él los asuntos de la institución se manejan como materia privada del gobernante (1992, p. 214).

Por otro lado, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, con una primera enmienda en el año 2009), menciona que el Estado venezolano es democrático y propugna dentro de sus valores fundamentales, la libertad (artículo 2). Dicha libertad, permite la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Entonces, un Estado democrático está en la obligación de proporcionar y fomentar espacios de participación, ya que “La democracia no es el gobierno de las mayorías, ni surge así.

La democracia es una forma de vida política que crea espacios de conversación y participación para todos los miembros de la comunidad que la adopta” (ídem, 1992, pp. 65 y 66).

En este orden de ideas, es conveniente mencionar que la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración y seguimiento de los planes de desarrollo urbano local, ha tenido éxito en varios países. Para ratificar tal afirmación, se señalan dos casos puntuales: la ciudad de Cantaura del Estado Anzoátegui, en Venezuela y, la ciudad de Curitiba del Estado de Paraná, en Brasil, en las que la participación ciudadana ha representado un factor clave para el diseño, control y evaluación de los planes urbanos.

Por lo anteriormente expuesto, y para estudiar la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local, el Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida, Venezuela, fue el lugar escogido como caso de estudio para el planteamiento de la investigación.

Luego de estudiar y verificar la viabilidad de la propuesta, podrá ser aplicada como una metodología adecuada en la resolución de

problemas locales, lo que traerá consigo que se cuente con un instrumento de planificación urbana elaborado con la participación de sus pobladores, configurándose como un modelo a seguir por los diferentes municipios del Estado venezolano.

Con respecto a la posición teórica que se asumió para la elaboración de la investigación, se fundamentó en la teoría de la planificación estratégica, entendida como aquel proceso planificador que “comienza por lo normativo fijando objetivos necesarios, pero el problema central consiste en encontrar una forma para que el objetivo sea posible o realizable, considerando que el oponente hará, a su vez, otro tanto” (Matus, 1987, p. 245).

Del mismo modo, el autor afirma que la planificación estratégica toma como punto central el concepto de “situación”, proponiendo la planificación de situaciones y configurándose como un “sistema articulado de discusiones y deliberaciones en los distintos niveles sociales, que produzcan como resultado flujos incesantes de decisiones que precedan y presidan la acción” (ídem, p. 623).

En lo concerniente a la metodología utilizada, el tipo de investigación estuvo constituido por un estudio documental, de campo y proyecto factible, teniendo un diseño de investigación no experimental, transeccional y correlacional, con una muestra no probabilística. Se utilizó la observación directa y el análisis documental para realizar la propuesta metodológica de la investigación, conjuntamente con la técnica del diseño de flujogramas.

Finalmente, el proyecto de investigación se estructuró de la siguiente manera: Capítulo I: en el que se describió el problema de investigación, los objetivos planteados y la justificación del estudio. Capítulo II: contenido de las bases teórico-conceptuales, señalando los antecedentes de la investigación, las bases teóricas, las bases legales y la definición de conceptos. Capítulo III: referido a las bases metodológicas, y, Capítulo IV: conformado por el caso de estudio y el modelo propuesto, con la incorporación de la variable de la participación ciudadana en la elaboración del PDUL.





CAPÍTULO I EL PROBLEMA

Cualquier ciudadano de un país puede preguntarse, con razón, qué papel juega en la conformación del futuro (...) El problema reside en si somos arrastrados por la fuerza de la corriente del río de los acontecimientos hacia un terminal desconocido, o sabemos dónde llegar y estamos conduciendo o contribuyendo a conducir el movimiento de las cosas en esa dirección...

Matus, 1987



1.1. Planteamiento del problema

La planificación es probablemente el paso inicial más importante en la consecución de objetivos y metas en cualquier ámbito. Planificar, es la acción que define el alcance de todas y cada una de las metas de una manera coherente y ordenada. Para una sociedad, al menos en un *deber ser*, la planificación pública vendría a definir el carácter de una política pública, por cuanto una vez cumplidos los pasos de la misma, se comprueba su efectividad a través de la evaluación de la gestión pública.

El estudio de la planificación urbana ha sido enfocado casi sólo desde el punto de vista estructural, visualizando las ciudades como asentamientos humanos en los que las personas permanecen, sin tomar en cuenta que en las mismas se lleva a cabo un proceso histórico de actividades sociales, económicas, políticas y culturales, formando así, una dinámica que le da vida y la deslastra del mero hecho del concreto y las edificaciones.

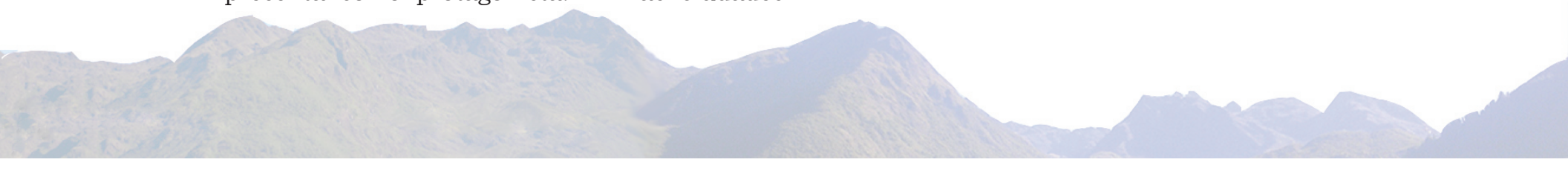
La ciudad se desenvuelve en procesos históricos complejos en los que el hombre se presenta como protagonista. En las ciudades

“coexisten los procesos sociales, políticos, económicos y culturales; en esencia, los procesos humanos cuya interrelación y adecuación a las necesidades del momento van dando paso a las distintas manifestaciones de ciudad a lo largo de la historia” (Muñoz, 2000, p. 15). Razón por la cual, los ciudadanos representan el aspecto más importante dentro de ese proceso histórico.

Por tal motivo, se considera que las acciones emprendidas por el gobierno para el mejoramiento de sus localidades, deben tener como condición la participación de los ciudadanos, en la elaboración, implementación, seguimiento, control y toma de decisiones de los planes de desarrollo urbano local ejecutados por las municipalidades.

Por consiguiente, se debe reconocer a la participación ciudadana como elemento integrante del Plan de Desarrollo Urbano Local, incorporándola en la metodología para su elaboración, dándole así cumplimiento al mandato establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en la cual se establece que:

Todos los ciudadanos (...) tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos



(...). La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (artículo 62).

Se considera relevante el tema de la participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes urbanos, porque son ellos quienes viven la cotidianidad de una ciudad, quienes sufren las carencias presentes en ella, quienes poseen información de los problemas existentes en el lugar y, partiendo de una planificación urbana bien definida, se podrá dar solución y respuesta a sus demandas, buscando una mejor calidad de vida. Así lo afirma García (2010) al mencionar que:

La planificación constituye un proceso metodológico y sistémico, en ocasiones iterativo, para lograr un fin determinado. En el caso de la planificación del desarrollo urbano, se busca concretamente alcanzar, de manera más científica y menos empírica o improvisada, el desarrollo social, el crecimiento económico y la expansión física óptima para la población existente y futura, en un centro poblado determinado. Para alcanzar este objetivo primario será

necesario cumplir con las etapas de este proceso, el cual se inicia, precisamente, con la obtención de toda la información necesaria para la formulación de un diagnóstico integral (p. 17).

Ahora bien, ésta investigación se fundamentó en la teoría de la planificación estratégica, en la que se analizan las variables internas y externas que pueden influir en el caso de estudio, es decir, a través de la aplicación de un análisis situacional. Dicho caso está enmarcado en la inclusión de la variable de la participación ciudadana para la elaboración de los planes de desarrollo urbano local en Venezuela, específicamente en el Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida, Venezuela.

Es así como el mencionado Municipio, servirá de escenario para vislumbrar la planificación ortodoxa que actualmente se da en la localidad, sin tomar en cuenta su dinámica. Posteriormente, se podrá aplicar la metodología propuesta con la inclusión de la planificación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local, representando de esta manera, un instrumento de planificación adecuado para la resolución de los problemas sociales.



Para sustentar el presente estudio, se tomaron en consideración algunos antecedentes que respaldaron la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de las actividades políticas. Para nombrar algunos ejemplos (más adelante se explicarán de forma detalla), se puede mencionar que para la elaboración del “Plan de Desarrollo Urbano Local de Cantaura” (Estado Anzoátegui, Venezuela) se contó con la presencia de los ciudadanos, quienes participaron activamente en su diseño, proporcionando información fundamental sobre las necesidades existentes en la comunidad, soñando con la ciudad que querían tener en el futuro cercano.

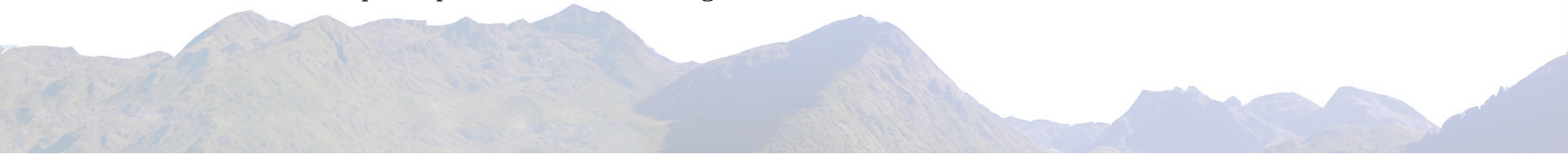
Del mismo modo, el “Plan Maestro de Curitiba” brindó información relevante sobre algunos elementos que deben estar presentes en los planes de desarrollo urbano local. Otro trabajo importante para el caso que atañe al presente estudio, fue el desarrollado por la Universidad de Los Andes (GIGEP) sobre “El desarrollo urbano local (...)”, donde se incorporó la participación ciudadana para establecer la “visión municipal” de Pueblo Llano.

Asimismo, se utilizó la investigación titulada “La participación ciudadana en la gestión

de riesgos desde la perspectiva de los derechos urbanos (...)” la cual hace referencia al nivel de participación que deben tener los ciudadanos para evitar los desastres naturales o para estar preparados cuando un evento de esa naturaleza ocurra.

De igual forma, se consideró pertinente revisar la investigación titulada “Operacionalización del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL): Fundamentos de planificación urbanística y estratégica”, fundamentada en la teoría de la planificación estratégica. Finalmente, las “Bases para la realización del Plan local de desarrollo urbano sustentable de la ciudad de Mérida, (2012)”, suministró información sobre la metodología utilizada para el diseño de un plan local sustentable.

En relación con la elaboración de los planes de desarrollo urbano local, en Venezuela se utiliza la “Guía de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local MINDUR” (2004). Dicho documento describe las variables que deben estar contenidas en los mencionados planes como son los antecedentes, el aspecto físico – geográfico, el análisis de riesgo, el aspecto demográfico – socioeconómico, la vialidad y el transporte, los servicios de infraestructura, la estructura



urbana y el patrimonio, que si bien son variables imprescindibles, se evidencia la ausencia de la participación ciudadana en la elaboración del plan, haciendo mención de dicha participación sólo en la gestión del plan.

Se pueden citar las tres alusiones puntuales que hace la guía, sobre la participación ciudadana:

1. (...) “concertación activa y proactiva con la participación ciudadana y actores inmersos en el proceso del Plan”(ob. cit., p. 6), desde el punto de vista de la *gestión*.
2. Cuando se refiere a la divulgación de la síntesis del diagnóstico: “Gestión: Se deberá concertar con las autoridades competentes y la comunidad organizada el diagnóstico establecido para el Área Urbana” (ídem, p. 14).
3. La última referencia se hace en la parte de *opción de desarrollo*: “Gestión: contempla la discusión y concertación de la Opción de Desarrollo contentiva de la Organización Espacial y el Programa de Actuaciones Urbanas con las autoridades competentes y la comunidad organizada” (ídem, p. 15).

Se debe mencionar que se seleccionó el tema de la participación ciudadana en la

elaboración de los planes de desarrollo urbano local, por el hecho de ser una variable notable para la elaboración de un plan integral, en el que se puedan abordar todos los aspectos presentes en una ciudad determinada. Los ciudadanos están inmersos en las diversas dinámicas que cotidianamente se presentan, y son los protagonistas del acontecer de la sociedad.

Es así, como los elementos teóricos que participan en el problema planteado, están relacionados directamente con la planificación estratégica, los planes de desarrollo urbano local, la participación ciudadana, los municipios y el conjunto de normas jurídicas que avalan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El abordaje de estos temas dio respuesta a las preguntas de la investigación.

En definitiva, el problema quedó formulado de la siguiente manera: ¿cómo se puede incorporar la variable de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local? En este punto se consideró pertinente plantear ciertas interrogantes, cuyo desarrollo fue clave para dar respuesta a los objetivos de la investigación. Las preguntas fueron:

1. ¿Existe un sistema de planificación pública en Venezuela?;
2. ¿Cuál es la legislación venezolana que rige la materia de planificación urbana local y la participación ciudadana?;
3. ¿De qué manera se da la participación ciudadana en Venezuela?, y,
4. ¿Cuál es la pertinencia de la participación ciudadana en el diseño del Plan de Desarrollo Urbano Local?

1.2. Objetivos de la investigación

Objetivo general

Proponer una metodología de planificación estratégica que incorpore la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local en el área urbana del Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida, Venezuela (2014-2015).

Objetivos específicos

1. Describir el sistema de planificación urbana en Venezuela.
2. Explicar los fundamentos teórico-conceptuales de la planificación estratégica.
3. Indicar la legislación del Estado venezolano que regula el desarrollo urbano local y la participación ciudadana.
4. Diseñar un instrumento para la elaboración de los planes de desarrollo urbano local con la inclusión de la participación ciudadana.



1.3. Justificación de la investigación

En Venezuela para la elaboración de los planes de desarrollo urbano local se utiliza la “Guía de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local MINDUR” (2004). Como ya se hizo mención, dicho instrumento de planificación no incorpora el aspecto de la participación ciudadana durante la elaboración de los planes, dejando por fuera ese elemento fundamental.

La justificación válida para el trabajo en cuestión, descansa precisamente en la necesidad imperativa de incluir sistemáticamente a la ciudadanía, a la colectividad, a los usuarios, en la ecuación que determina la creación de un instrumento jurídico para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local, con la finalidad de que lo planificado se logre con la aceptación, vigilancia y supervisión de los ciudadanos, logrando dar respuesta a las necesidades de la comunidad. De esta manera, la planificación participativa dista de la planificación tradicional, situándose el proceso planificador “sobre la base de la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social” (Poggiese, 2011, p. 19).

También se justifica la participación

ciudadana en el desarrollo del municipio, por el conocimiento que se puede obtener de los factores que influyen, tanto positiva como negativamente, en la cotidianidad de la localidad. Así lo afirma Trujillo al mencionar que la “participación democrática contribuye al avance de un sano criterio en el sentido de la reconstrucción del tejido social de abajo hacia arriba” (2001, p. 259).

Por lo anterior, la investigación dio cuenta de la importancia que tiene la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local, ya que los ciudadanos representan una fuente de conocimientos e información útil, para generar planes coherentes con las dinámicas y realidades específicas de cada lugar, lo que repercute en la resolución eficaz y eficiente de los conflictos sociales.

Igualmente, la participación ciudadana le otorga más legitimidad y continuidad a los planes urbanos, ya que los ciudadanos se van a sentir identificados y colaboradores de las acciones que se van a ejecutar, lo que repercute en la defensa de los objetivos plasmados en los planes. Así lo expresa Bazant:

(...) de nada sirve la legalidad de un plan, si de una administración municipal a la siguiente éste ya se olvidó. El abrir las puertas y motivar a la comunidad a que participe es sin duda la mayor ganancia que la planeación puede tener, pues tendrá un grupo de personas que buscará asesorar y custodiar para que los proyectos estratégicos se realicen en su totalidad, y que no queden inconclusas las obras públicas (2011, p. 36).

Sería un significativo aporte para la planificación urbana, lograr incorporar la variable de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local, puesto que son los ciudadanos los que viven las problemáticas existentes en sus comunidades, facilitando de ésta manera, la labor de las organizaciones gubernamentales y, del mismo modo, haciendo que los ciudadanos se sientan identificados con los programas y proyectos que se pretenden ejecutar, ya que ellos fueron partícipes en su preparación.

Sin lugar a dudas, la Universidad de Los Andes se configura como un escenario que puede abrir las puertas al debate académico y científico del tema propuesto, lo que podría significar una nueva línea de investigación para discernir sobre

el tema de la participación ciudadana como elemento idóneo en el logro de un desarrollo local sustentable, entendido como aquel “desarrollo económico a largo plazo opuesto a la noción actual de crecimiento económico a corto plazo para maximizar las ganancias sin importar las repercusiones ambientales” (Bazant, 2009, p. 59), donde los habitantes de las ciudades tienen el derecho y la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.



CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Ningún hecho o fenómeno de la realidad puede abordarse sin una adecuada conceptualización.

Carlos Sabino





2.1. Antecedentes de la investigación

Durante el proceso de una investigación científica, es necesario examinar los estudios que han sido realizados sobre la materia que se está investigando, los cuales servirán de antecedentes para el tema objeto de estudio. De acuerdo al discernimiento de Arias, los antecedentes de la investigación “reflejan los avances y el estado actual del conocimiento en un área determinada y sirven de modelo o ejemplos para las futuras investigaciones” (2005, p. 106). A continuación se presentan una serie de documentos previos que guardan estrecha relación con el objeto de investigación y que sirvieron de fundamento teórico.

Iniciando con el “Plan Maestro de Curitiba (Brasil)”, que data del año 1964, elaborado en la ciudad de Curitiba, Estado de Paraná, Brasil. El documento ha sido estudiado por innumerables municipalidades que quieren alcanzar el éxito que ha tenido Curitiba desde la implementación del Plan. Se conoció que fue a partir del año 1965, según el Decreto Municipal N° 1.000, donde se estableció que las propuestas emanadas del mismo serían discutidas con la participación de

los ciudadanos. Sus principales aspectos fueron los siguientes: “el uso y la densidad del suelo, la jerarquía del sistema viario y los sistemas de transporte; todo ello desde planteamientos de carácter social y participativo, de sostenibilidad y respeto al medio ambiente, y con control público, pero dando flexibilidad e incentivos a la iniciativa privada” (Wilheim, 2011, p. 14).

La contribución del documento para el presente estudio investigativo, se refirió a la información sobre el planteamiento participativo desarrollado desde la elaboración del Plan Maestro de Curitiba, en el que se tomó en cuenta a los ciudadanos desde el inicio del proceso planificador.

Por otro lado, se encontró el trabajo titulado “Plan de Desarrollo Urbano Local de Cantaura”, elaborado por el Instituto de Estudios Regionales y Urbanos en el 2004 en Caracas, Venezuela. El documento presentó una estrecha vinculación entre la gestión gubernamental y la comunidad, logrando que la ciudadanía participara en la elaboración y gestión del plan a través de talleres de trabajo, donde se logró definir la “Visión Compartida de Futuro Ambiental”, bajo los principios de protección y sostenibilidad del medioambiente.



El aporte proporcionado por el documento, fue el proceso que se utilizó para incluir a los ciudadanos en la configuración de la visión de futuro de Cantaura. Del mismo modo, se tomaron aspectos relacionados con la metodología para los talleres de trabajo con la comunidad.

Seguidamente, el trabajo presentado por Escobar Nathaly, como trabajo especial de grado, llevó por nombre: “Evaluación de la gestión del Plan de Desarrollo Urbano Local de Cantaura y preparación de informe para participar en el concurso internacional “Buenas Prácticas” de las Naciones Unidas”, realizado en febrero de 2008 en la ciudad de Caracas, Venezuela; se enfocó en evaluar la gestión del PDUL.

Se comenzó con la realización de un enfoque integral, midiendo el avance y los cambios que se plantearon para la reconstrucción de la ciudad. La participación ciudadana y la conformación de alianzas entre los entes públicos y privados fueron relevantes durante el proceso. Se aplicaron entrevistas a los actores locales, con la finalidad de estrechar la relación de ellos con la ciudad. Del mismo modo, se utilizó la metodología de los grupos focales para fomentar la participación ciudadana.

Durante el trabajo se estableció un vínculo entre la comunidad y la gestión gubernamental. Con el desarrollo de talleres de trabajo se logró que la ciudadanía participara en la elaboración y gestión del plan, definiendo la “Visión Compartida de Futuro Ambiental”. Lo anterior, permitió concluir que el PDUL de Cantaura fue elaborado bajo el enfoque de la planificación estratégica.

Por ello, se tomó como aporte del mencionado trabajo, la descripción del proceso de elaboración del Plan, en el que se evaluaron los factores internos y externos del sitio. Asimismo, se utilizó el enfoque del proceso de seguimiento que debe tener un Plan de Desarrollo Urbano Local, con la participación de la ciudadanía, para poder evaluar si la gestión cumplió con los objetivos propuestos.

Igualmente, en el trabajo elaborado por el Grupo de Investigación en Gestión Pública (GIGEP-ULA) en el Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida, durante el año 2010, titulado: “El desarrollo urbano local. Propuesta de un instrumento de planificación endógeno sustentable. Caso de estudio: centro poblado Pueblo Llano, Municipio Pueblo Llano, Edo. Mérida”, se realizaron talleres con la comunidad, en los cuales se logró establecer la “Visión

Municipal” y los proyectos compartidos, logrando una exitosa vinculación entre la ciudadanía y el gobierno local.

Fundamentalmente el aporte del documento en mención, estuvo representado en la metodología utilizada en los talleres para la elaboración de la visión a futuro que tenían los integrantes del Municipio Pueblo Llano. De la misma manera, se tomó información relacionada con los proyectos que los ciudadanos pretenden desarrollar en los planes de desarrollo urbano local.

Por su parte, María Camargo presentó el trabajo titulado: “Operacionalización del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL): Fundamentos de planificación urbanística y estratégica” en el 2010, en Mérida, Venezuela. En el documento se explica la manera de operacionalizar la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Local, utilizando los basamentos de la planificación estratégica y la planificación urbanística.

El aporte del trabajo de Camargo se relacionó con los resultados arrojados en la investigación, ya que se tomó la información sobre el desarrollo urbano de la ciudad y el desarrollo de las comunidades allí localizadas.

Igualmente, se tomó la información concerniente a la planificación estratégica, la planificación urbana y la complementariedad.

Por otro lado, en el 2012, Sabel González presentó la tesis de maestría titulada “La participación ciudadana en la gestión de riesgos desde la perspectiva de los derechos urbanos. Caso de estudio Parroquia El Sagrario, Mérida, Venezuela (2012)”, elaborada en la ciudad de Mérida, Venezuela. El tema fundamental consistió en la producción de las bases teórico-metodológicas sobre las expresiones concretas de participación ciudadana desde la perspectiva de los derechos urbanos en la definición, implantación y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la gestión de riesgos en la ciudad de Mérida.

El aporte que se tomó del citado trabajo, fue la propuesta que se planteó para una agenda de participación ciudadana en gestión de riesgo. También, la normativa legal citada por González sobre la participación ciudadana, se tomó como referencia para las bases legales de la presente investigación.

Por último, en el año 2012, se elaboró en la ciudad de Mérida, el trabajo titulado



“Bases para la realización del plan local de desarrollo urbano sustentable de la ciudad de Mérida” que fue un “Proyecto Interinstitucional Cooperativo” donde participaron: la Universidad de Los Andes; PAMALBA; FACES; HUMANIC; Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica de Mérida; Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida; Concejo Municipal de la Alcaldía Libertador y la Facultad de Arquitectura y Diseño (ULA); coordinados por el Grupo de Investigación sobre el Espacio Público (GISEP-ULA).

El trabajo tuvo como objetivo fundamental “establecer las bases conceptuales y metodológicas de planificación urbana ambiental, para promover la subsiguiente elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Urbano Local Sustentable para la Ciudad de Mérida” (p. 12). La información correspondiente a la metodología para la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Local y lo estipulado para la elaboración de la “imagen objetivo”, se consideraron como aportes para el desarrollo del presente estudio.

2.2. Bases teóricas

Teniendo en cuenta la formulación del problema y, definidos los objetivos de la investigación, es menester señalar que el marco teórico tuvo como propósito dar a la investigación un sistema ordenado y coherente de conceptos y planteamientos, permitiendo el abordaje teórico-epistemológico para sustentar el tema de investigación. Sabino afirma que las bases teóricas permiten “integrar el problema dentro de un ámbito donde éste cobre sentido, incorporando los conocimientos previos relativos al mismo y ordenándolos de modo tal que resulten útil a nuestra tarea” (1996, p. 45).

En lo que respecta a esta investigación, se abordó el marco teórico desde tres temas centrales a saber: la planificación estratégica, la planificación urbana local y la participación ciudadana.

2.2.1. Las instituciones de planificación pública en Venezuela

Las instituciones gubernamentales encargadas de la planificación pública en el Estado venezolano, inician formalmente sus

actividades con la creación de la Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) en el año 1958. Nace así el Sistema Nacional de Planificación: “como respuesta para atender a la necesidad de tener un instrumento que permita la definición de objetivos de desarrollo, la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de toma de decisiones” (Asociación Venezolana de Presupuestos Públicos, 1995, p. 9).

Luego de la creación de CORDIPLAN, se comienza a configurar un sistema de planificación orientado a atender y asesorar al “Presidente de la República y al Consejo de Ministros” (Decreto N° 492, artículo 7), respecto a las actividades correspondientes a la planificación pública del Estado venezolano. Figuran dentro de las funciones de CORDIPLAN, las de proponer los lineamientos generales de la planificación, entre ellos la planificación a escala urbana.

Es así como el Sistema Nacional de Planificación (SNP), pretende lograr el desarrollo de la nación a través de un sistema coordinado de planes que sean vinculantes, coordinados e integrados en los tres niveles de gobierno (local, estatal y nacional), señalando específicamente lo siguiente:

Artículo 23. El Ejecutivo Nacional, por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, estimulará la creación de organismos de coordinación y programación en los Estados y Municipalidades, así como de organismos interestatales o intermunicipales, todo dentro de un plan general de cooperación administrativa.

Artículo 24. El Ejecutivo Nacional, por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, promoverá la coordinación de programas nacionales, regionales, estatales y municipales, mediante la articulación de los respectivos planes, la desconcentración de programas nacionales de desarrollo, la descentralización de ciertas atribuciones y la formación de organismos especiales en el sitio de ejecución de los planes.

Es por lo anterior que Maldonado hace la siguiente afirmación: “La planificación en Venezuela comienza a formar parte de las políticas nacionales junto con la naciente democracia en el año 1958, cuando la Junta de Gobierno de la República de Venezuela crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación” (2010, p. 84). Posterior a la instauración formal del Sistema Nacional de Planificación, se crearon nuevos componente que se encargarían de las actividades inherentes a la planificación pública, entre los que se encontraban:

Un máximo nivel, (...). CORDIPLAN constituía el órgano técnico central del sistema (...). Oficinas de Estadística e Informática y, Presupuesto y Personal (...). Gabinetes Sectoriales (...). Comité del Plan (...). Oficinas Sectoriales de Planificación (...). Comité Nacional de Planificación Sectorial (...). Oficina de Planificación de Institutos Autónomos y Empresas del Estado (...). Oficinas Regionales de Planificación (...). Oficinas de Planificación a Nivel Local (...). Oficinas Auxiliares del Sistema de Planificación (CORPOANDES, 2005, p. 5 y 6).

Durante el año 1972 y transcurridos quince años en los que el SNP no sufrió ninguna modificación, se realizó una primera reforma en su estructura: se creó el “Comité Regional de Gobierno. (...) la Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN). Los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERCOS) (...). El Consejo Regional de Desarrollo (...). El Consejo Nacional de Desarrollo Regional (...). Se establecen los mecanismos para la desconcentración y descentralización de la Administración Pública” (Reglamento de Regionalización Administrativa, 1972).

Seguidamente, para el año 1975, el Estado intentó unificar algunas actividades. Para ello se crearon tres regiones que compartían algunas

similitudes, quedando conformadas de la siguiente manera: “las Entidades Federales (...), la Región de Los Llanos Centrales (...) y la Región Insular” (CORPOANDES, 2005, p. 7). Dicha unificación se realizó, con la intención de asignar recursos para el desarrollo y fortalecimiento de las regiones venezolanas, los cuales se gestionaban a través de las corporaciones correspondientes a cada región instaurada.

Otro cambio importante se refirió a la conformación de los “niveles de actuación para la planificación”, realizado en el año 1980. Los niveles se dividieron en nivel nacional y nivel regional, quedando estructurados de la siguiente manera:

- El nivel nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, presidido por el Jefe de CORDIPLAN e integrado además por los Presidentes de las Corporaciones Regionales y representantes del Ministerio de Relaciones Interiores.
- El nivel regional, que contempla las Corporaciones Regionales de Desarrollo y los Comités Regionales de Desarrollo, integrados por los gobernadores de las entidades federales pertenecientes a la respectiva región, por el Presidente y el Jefe de Planificación de la Corporación correspondiente (Decreto

sobre regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional, 1980, p. 8).

El Sistema Nacional de Planificación funcionó sin más reformas hasta el año 1984, cuando se fundó la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), con la finalidad de brindar a los estados y municipios mayor grado de descentralización y autonomía en el ejercicio de sus funciones, creando al mismo tiempo, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). En palabras de Sosa, la COPRE representó “un deseo permanente (...) en pos de la eficiencia del aparato estatal y las decisiones de reforma dominadas por la eficacia política de consolidar el poder de los partidos y sus aliados en el control efectivo del Estado” (1987, p. 203).

Pasada más de una década, durante el año 1999, se estableció el Ministerio de Planificación y Desarrollo, reemplazando a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Por ello, el recién creado ministerio, asumió las funciones que le correspondían a CORDIPLAN, dentro de las que destacan las siguientes:

(...) la regulación, formulación y seguimiento de las políticas de planificación y desarrollo institucional; la formulación

de estrategias de desarrollo económico y social de la Nación; (...) la propuesta de los lineamientos de la planificación del Estado (...) la vigilancia y evaluación de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país. Le corresponde, además, la modernización institucional de la Administración Pública Nacional (...); la realización de la evaluación de los resultados de la gestión de los organismos que integran la Administración Pública Nacional y su divulgación (Ley Orgánica de la Administración Central, 1999, artículo 51).

En el mismo período, se constituyó también la “Dirección General de Coordinación Institucional, Evaluación y Seguimiento del Desarrollo Regional”, para “coadyuvar en el establecimiento de mecanismos de coordinación que faciliten la acción de diferentes niveles (Nacional, Estadal y Municipal) dentro del proceso de planificación del desarrollo regional” (Reglamento Orgánico del Ministerio de Planificación y Desarrollo, 1999, artículo 24). Éste acontecimiento marca el inicio del establecimiento del proceso de vinculación y coordinación entre el nivel local, estadal y nacional en el Estado venezolano, proceso que se debía respetar en la planificación pública de la nación.



Una reforma reciente, fue la realizada el 01 de febrero del 2010, donde se fusionó el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Desarrollo con el Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, para conformar un nuevo ministerio que se encargaría de ejecutar las funciones de los ministerios en cuestión. De acuerdo al Decreto N° 7.187, en su artículo 1, se le dio por nombre Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

El mismo año se precisó la definición del Sistema Nacional de Planificación, otorgándole las funciones de “Coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa de los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas, en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (...)” (Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, artículo 5).

Posteriormente, durante el año 2013 se realiza otra modificación, en la que se suprime el recién creado Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas y se crea nueva y separadamente el Ministerio del Poder Popular de Finanzas y el Ministerio del Poder Popular de Planificación (Gaceta Oficial de la República

Bolivariana de Venezuela N° 40.151, artículo 1). Por otro lado y durante el mismo año, se fundó la Dirección General de Planificación Local, encargándose de la planificación del corto, mediano y largo plazo, en concordancia con lo dispuesto a nivel nacional (Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular de Planificación, 2013, artículos 24 al 26).

La última reforma conocida hasta el momento del desarrollo de la presente investigación, fue realizada en el año 2014, en la que se reestructuró el Gabinete Ejecutivo del Estado venezolano (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.488), quedando conformado por veintiocho ministerios, formando parte del Gabinete, el Ministerio del Poder Popular para la Planificación.

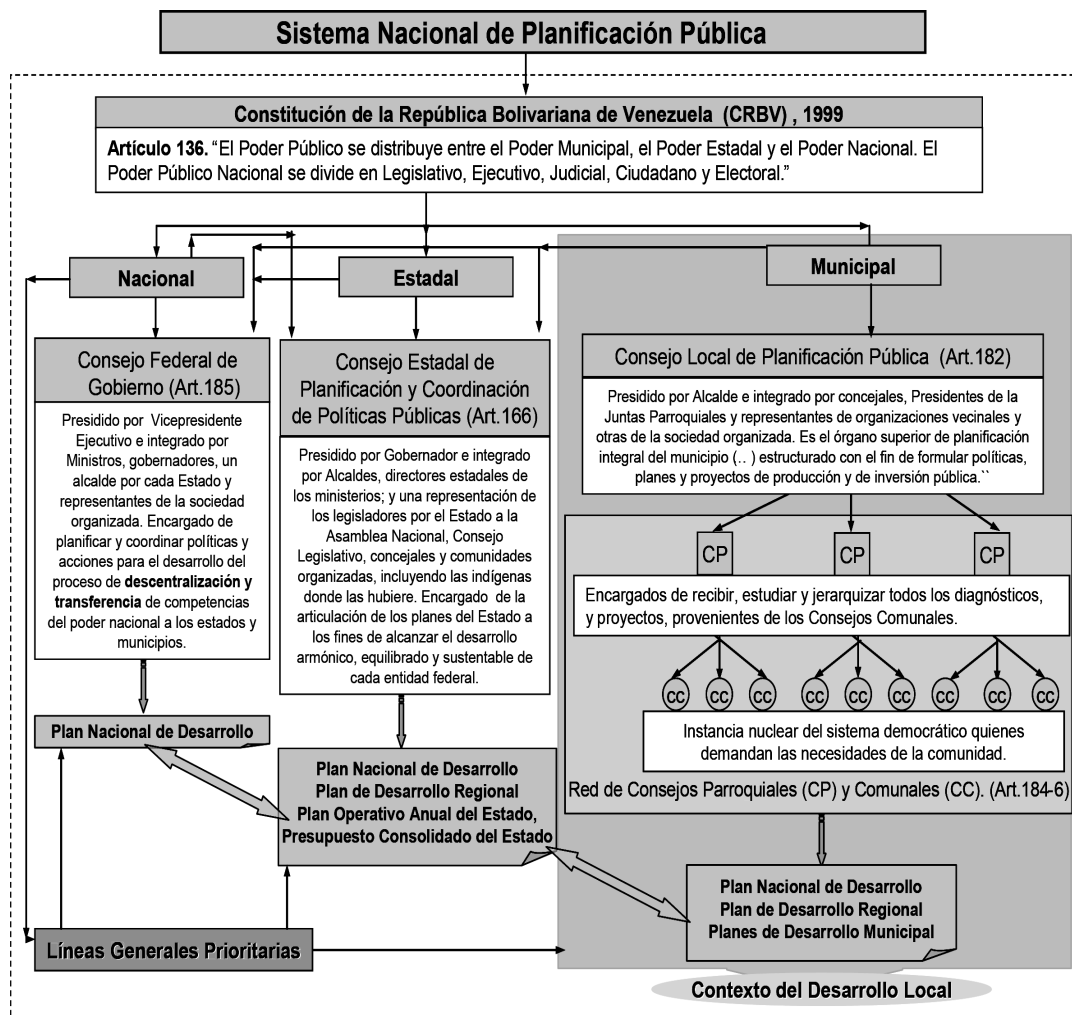
Gráficamente, la evolución de las instituciones en Venezuela, desde la creación de la Oficina Central de Planificación en 1958 hasta el Ministerio del poder Popular para la Planificación en 2013, se puede mostrar en la línea de tiempo presentada en el anexo número 1.

Concerniente a la estructuración actual del SNP en Venezuela, tomado del trabajo de Maldonado (2010), quien se sustenta en la Constitución Nacional (1999), la Ley de los

Consejos Comunales (2010), la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010), la Ley de Los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Pública (2010) y la Ley del Consejo Federal de Gobierno (2010), se presenta la figura número 1, en la que se observa la vinculación entre el nivel local, estatal y nacional, con la actuación de los diferentes órganos y entes que integran el Sistema. Todo ello respetando las disposiciones de la Carta Magna.



Figura N° 1: Sistema Nacional de Planificación Pública.



Fuente: Maldonado, 2010, p. 86.

2.2.1.1. Breve recuento del urbanismo en Venezuela

Durante el gobierno del General Marcos Pérez Jiménez (1948 – 1958), la ciudad de Caracas se transformó de la llamada “ciudad de los techos rojos” a la ciudad más moderna de América Latina. El auge del proceso de modernización, requería de instrumentos que regularan su crecimiento y desarrollo, pero no fue sino hasta 1987 cuando se promulgó la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (vigente en la actualidad). En palabras de Sosa, dicha ley representó uno de los “textos normativos más anhelados de los últimos veinte años, por funcionarios, académicos, profesionales de diversas disciplinas, planificadores y por último, asumida por los políticos, como una aspiración a poner orden y concierto en el crecimiento anárquico de nuestra ciudad y de centros poblados” (En Brewer-Carias, Sosa, Ayala y Romero, 1988, p. 93).

Sin embargo, antes de la promulgación de la Ley en mención, existieron otros antecedentes de ordenación urbanística. Tal fue el caso del “Plan de Urbanismo para Caracas, o Plan Monumental de Caracas, encabezado por Rottival y Villanueva a finales de la década de los treinta, [que] se constituyó en el primer documento de ordenación urbanística en Venezuela con gran

influencia del Plan Haussmann de París” (Pérez, en Rondón, 2012, p. 32).

En la figura que se muestra seguidamente, se indica la evolución histórica de los intentos normativos, institucionales y académicos en Venezuela, referidos a la materia urbanística:



Tabla Nº 1: Evolución histórica del proceso de urbanismo en Venezuela (Régimen jurídico, instituciones gubernamentales y académicas)

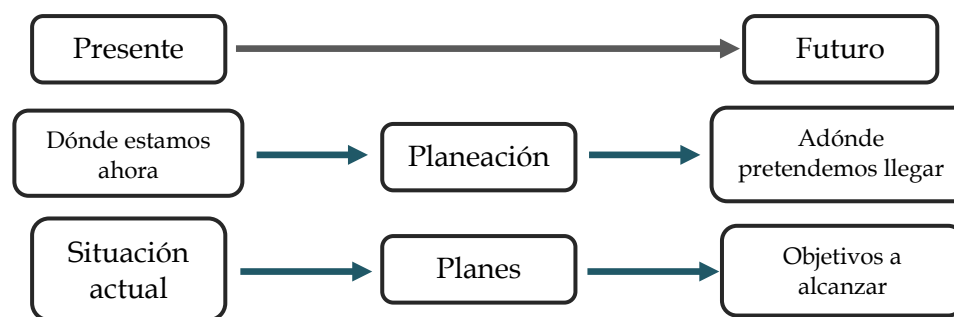
Régimen jurídico	Instituciones gubernamentales	Instituciones académicas
<p>1959: Proyecto de creación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.</p> <p>1972-1973: Elaboración de las bases para la Ley de Ordenación Urbanística.</p> <p>1974: Proyecto de Ley de Vivienda y Ordenación Urbana.</p> <p>1978: Se dicta la Ley Orgánica de Régimen Municipal con algunas competencias en materia urbanística.</p> <p>1983: Ley Orgánica de Ordenación de Territorio.</p> <p>1987: Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.</p>	<p>1874: Creación del Ministerio de Obras Públicas.</p> <p>1941: Creación de la Comisión Nacional de Ordenación Urbanística.</p> <p>1977: Fundación del Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.</p> <p>1999: Creación del Ministerio de Infraestructura (fusión de los dos ministerios anteriores.)</p> <p>2009: Fusión del Ministerio de Vivienda y Hábitat y del Ministerio de Infraestructura para crear el Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (MOPVI).</p> <p>2010: Supresión del Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda para la creación del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones.</p> <p>2011: Supresión del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones para crear el Ministerio del Poder Popular para Transporte Terrestre (MPPTT).</p> <p>2014: Fundación del Ministerio del Poder Popular de Vivienda y Hábitat.</p> <p>2014: Supresión del Ministerio del Poder Popular para Transporte Terrestre para crear el Ministerio del Poder Popular para Transporte Terrestre y Obras Públicas.</p> <p>2015: Vigentes en materia urbanística: Ministerio del Poder Popular de Planificación, Ministerio del Poder Popular de Transporte Terrestre y Obras Públicas y Ministerio del Poder Popular para el Hábitat y Vivienda.</p>	<p>Durante los años 70:</p> <p>Creación del Instituto de Estudios Regionales y Urbanos en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central de Venezuela.</p> <p>Fundación de la sección de Derecho Urbano en el Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.</p> <p>Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez, 1988.</p>

2.2.2. La planificación como proceso

Las organizaciones deben emplear un proceso coherente, organizado y planificado para alcanzar el éxito en el desempeño de sus actividades. El proceso de planificar, deja de lado las improvisaciones que alejan a la organización de sus metas. Tomando como base la afirmación de Chiavenato, la planificación se plantea unos objetivos de los que se derivan los planes adecuados para poder alcanzarlos, optimizando la utilización de los recursos disponibles. Para el autor, la importancia de la planificación radica en el hecho de que al establecer los objetivos y planes conlleva a “seleccionar por adelantado el mejor camino para lograrlos” (2000, p. 321).

Es por ello que se presenta una estrecha relación entre el cumplimiento de los objetivos y la implementación del proceso de planificación, ya que la planificación determina “dónde se pretende llegar, qué debe hacerse, cómo, cuándo y en qué orden” (*ibidem*). La siguiente figura señala cómo a través de la planificación y la ejecución de planes, se pueden alcanzar los objetivos organizacionales:

Figura N° 2: Las premisas de la planeación.



Fuente: Chiavenato, 2000, p. 321.

Con la figura anterior se observa que el futuro deseable se puede alcanzar a través del cumplimiento de los objetivos. Éstos a su vez, se logran mediante la elaboración y ejecución de los planes. Se muestra que el presente de la organización la va a llevar hasta su futuro planificado y deseado, conociendo su realidad actual y desarrollando los planes adecuados.

Como ya se mencionó con anterioridad, la planificación representa un proceso coordinado, comenzando con la evaluación de los elementos que la afectan. Posteriormente, se definen los objetivos, la visión de futuro y los planes a desarrollar. Es por ello, que la función de la planificación se compone por tres procesos a saber: organización, dirección y control.

La organización se refiere a una “entidad social porque está constituida por personas, y se halla orientada hacia objetivos porque está diseñada para alcanzar resultados (...). Está estructurada deliberadamente porque divide el trabajo, y su ejecución se asigna a los miembros de la organización” (Chiavenato, 2000, p. 344).

Asimismo, la dirección tiene como propósito encaminar y poner en marcha las actividades de la organización. La dirección “se

relaciona con la acción, y tiene mucho que ver con las personas: se halla ligada de modo directo con la actuación sobre los recursos humanos de la empresa” (ob. cit., p. 371). Por su parte, el control significa la acción por medio de la cual se comparan los resultados obtenidos con los planificados, comprobando si existen fallas para las respectivas correcciones.

Para Chiavenato, la función de la planificación representa un proceso dinámico y cíclico, con la presencia de la organización la dirección y el control. A su vez, la retroalimentación contribuye con el flujo de información. Para ello, el autor diseña la figura número 3, con el fin de demostrar la reciprocidad de dichos procesos en la planificación.

En la figura mencionada, el proceso inicia con el planteamiento de los objetivos, entendidos como “los enunciados de los resultados esperados, o como los propósitos que se desean alcanzar dentro de un tiempo determinado, a través de la realización de determinadas acciones articuladas en proyectos o actividades” (Ander-Egg, 2007, p. 101). Dicho planteamiento es el resultado del diagnóstico situacional, realizado con la finalidad de evaluar la situación actual de la organización.

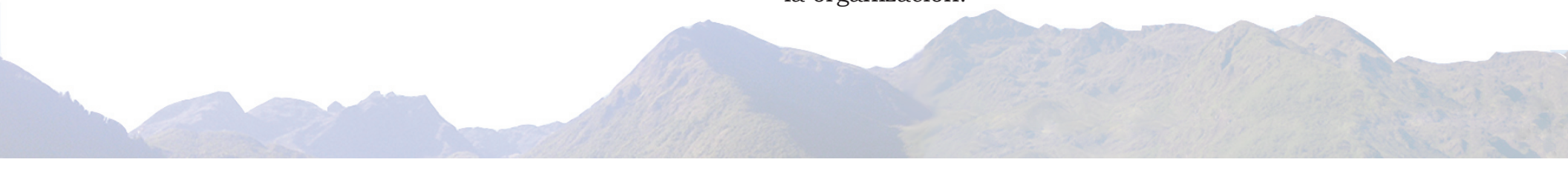
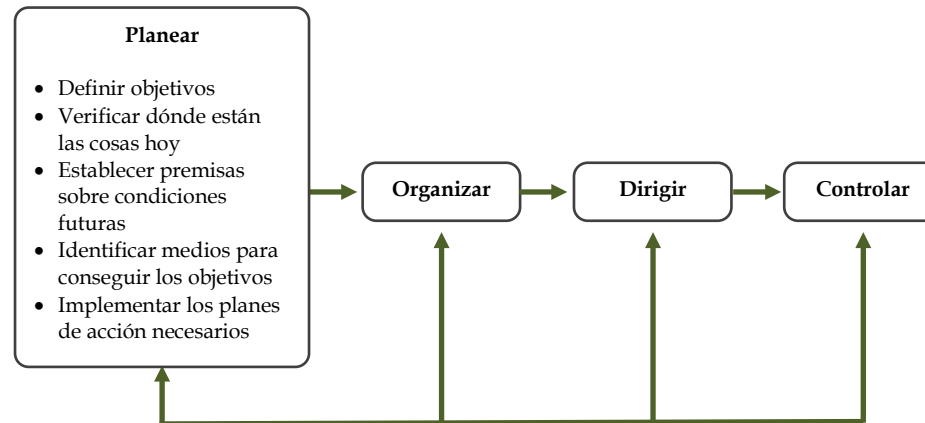


Figura N° 3: La función de planear en el proceso administrativo.



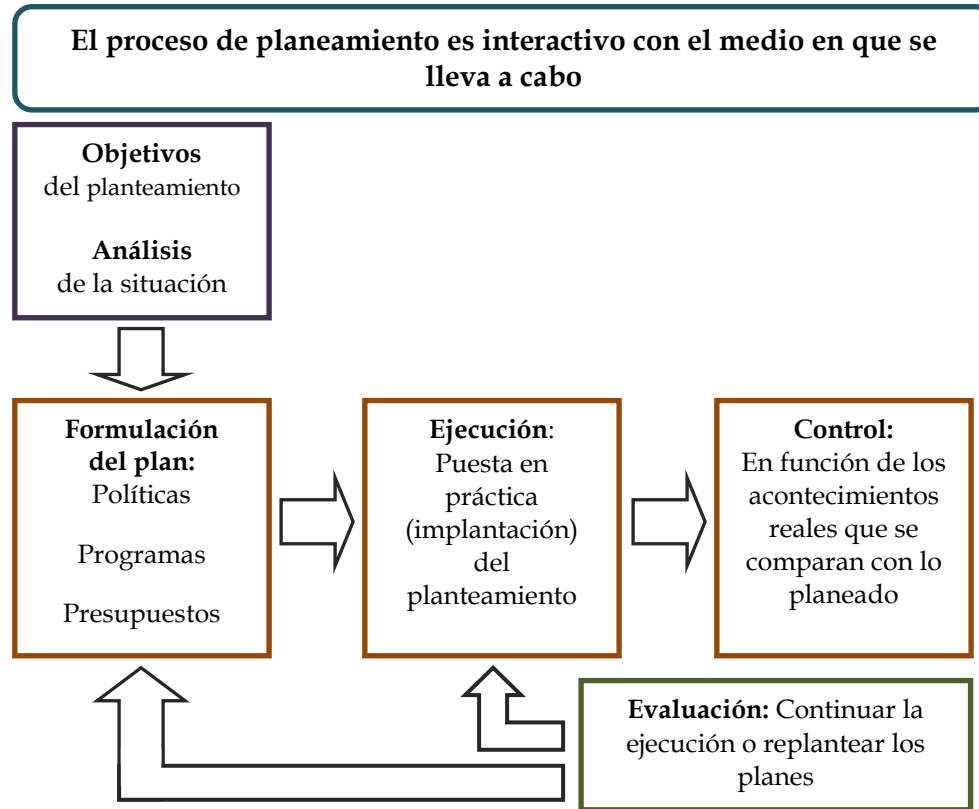
Fuente: Chiavenato, 2000, p. 322.

Inmediatamente, se conocen los recursos con los que cuenta la organización en la actualidad, con la finalidad de evaluar cuáles son los más adecuados para alcanzar los objetivos propuestos. Luego se formulan los planes, programas y proyectos que posteriormente serán reflejados en el respectivo presupuesto.

Todo ello se ejecutará de forma organizada, dirigida y controlada, donde la retroalimentación representa un factor clave para conocer la situación de los procesos, pues es la encargada de mantener un flujo de información que

sustenta el desarrollo de cada una de las etapas. Dicha información permite fortalecer y reformular algunos procesos, con el propósito de perfeccionarlos y corregir las fallas existentes.

Para visualizar la continuidad del proceso de planificación, se presenta la figura número 4, elaborada por Ghiglione, Di Lorenzo y Mayansky en su trabajo “Planeamiento y control de gestión”. Los autores elaboran un flujograma para establecer la continuidad existente en las diferentes etapas.

Figura N° 4: Proceso de planificación.

Fuente: Ghiglione et al., 2004, p. 18.

Se parte -de manera similar al planteamiento que hace Chiavenato- con los objetivos y el análisis situacional, para luego realizar la formulación del plan, donde se especifican las políticas,

programas y presupuestos requeridos para ejecutar dicho plan. Seguidamente, se encuentra la ejecución o “puesta en práctica” de lo planificado, aplicando los controles que son los encargados de comprobar si las actividades reales están siendo desarrolladas en función con las planificadas.

La evaluación forma parte del proceso interactivo de la planificación, ya que es la encargada de decidir si se continúa el proceso sin realizar cambios, o por el contrario, es necesario replantear algunos procedimientos que están fallando. Al presentarse un replanteamiento en algún proceso, se regresa a la etapa de la formulación del plan, se corrige la falla y se inicia nuevamente la ejecución de las etapas.

Es así como la planificación, se configura en un instrumento que permite alcanzar el futuro que las organizaciones públicas o privadas desean alcanzar.

Con respecto al tema que atañe a la presente investigación, se tomó la aseveración de Sánchez: “Los gobiernos locales deben preservar el medio ambiente; guardar y enriquecer la cultura; defender el patrimonio arquitectónico y físico; y estimular la preservación del conocimiento y saber técnico. El ordenamiento del territorio y la planificación son los instrumentos para cumplir simultáneamente estas complejas tareas” (2004, p. 122), lo que fundamenta la aplicación del proceso de planificación a nivel municipal.

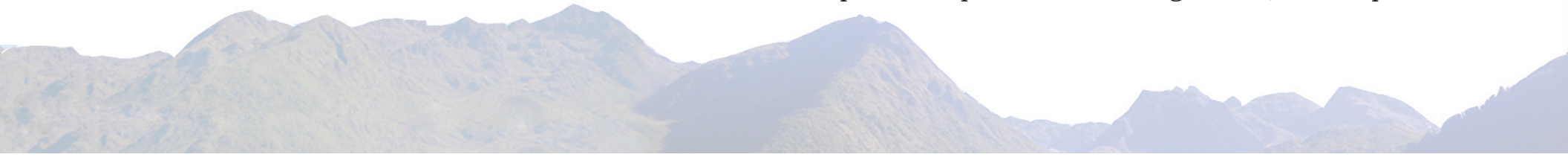
2.2.2.1. Corrientes y tipos de planificación

Con el surgimiento de los movimientos socialistas, a mediados del siglo XX, especialmente en la antigua Unión Soviética (1950), se empieza a hablar de un proceso de planificación donde se concibieron los objetivos que se pretendían alcanzar durante un tiempo determinado, las actividades que se tenían que ejecutar y los recursos necesarios para

cumplirlas. De tal modo, que la mención al proceso de planificación tenía un sesgo político o una ideología aceptada sólo por algunas personas (especialmente por los seguidores de los movimientos políticos de izquierda), lo que traía como consecuencia un rechazo a la planificación que, en principio, obstaculizó su desarrollo.

A partir de los cambios presentados a nivel mundial, como la globalización, el surgimiento del capitalismo, el fácil acceso a la información, entre otros, la planificación fue convirtiéndose en un proceso necesario y exitoso para los países e instituciones que se atrevían a implementarla. Un sistema que evolucionaba y se adaptaba a los cambios ocurridos en el entorno, donde se planteaban ciertos objetivos y, gracias al proceso de planificación por medio del cual se cumplían las actividades, se podían alcanzar los objetivos y metas en un período establecido.

Así pues, la planificación ha transitado por tres corrientes desde su aparición, comenzando por la planificación administrativa, luego la planificación normativa y, finalmente la planificación estratégica. Tal como lo explica brevemente Corredor en su libro “La planificación. Nuevos enfoques y proposiciones para su aplicación en el siglo XXI”, cada tipo



de planificación se maneja bajo sus criterios propios, estableciendo particularidades en cada una de las corrientes:

La planificación administrativa se fundamenta en la búsqueda de soluciones futuras en la organización, sin proponer cambios futuros al interior de su estructura; la planificación normativa, aplicada a los procesos que pueden experimentar cambios sin alterar las condiciones generales del contexto o sistema; y, la planificación estratégica, que supone la presencia de fuerzas opositoras o competitivas, y que tiene como finalidad producir cambios profundos o sustituciones en la estructura del sistema (2007a, p. 13).

En la actualidad, la corriente más usada es la planificación estratégica, ya que se adapta a los diversos cambios del entorno, es flexible y puede solucionar los problemas que se presentan en un tiempo determinado. En ella se evalúan las alternativas existentes en los ambientes que influyen en la problemática, se considera la existencia de obstáculos y oponentes, teniendo en cuenta la presencia de la incertidumbre.

Ahora bien, se conoce que existen diferentes maneras de desarrollar el proceso de planificación, esto va a depender de las necesidades organizacionales. Para Ghiglione

et al. (2004), es preciso conocer lo que necesita la organización para luego aplicar el tipo de planificación que más se adapte a sus necesidades. Por tal motivo, se cuentan con los siguientes tipos de planificación: interactiva, proactiva, reactiva e inactiva, resumidos sucintamente a continuación:

1. *Planificación interactiva:* tiene estrecha relación con la formulación y ejecución de los planes que elabora la organización, ya que la metodología utilizada para ello es proactiva, contando con la interacción de los diferentes niveles organizacionales. Dicha situación implica la presencia de una planificación integradora.
2. *Planificación proactiva:* parte de la definición del futuro que desea alcanzar la organización. Se anhela que el futuro sea distinto del pasado, elaborando planes que permitan corregir las fallas cometidas y alcanzar las metas planteadas.
3. *Planificación reactiva:* cuando se ha implementado una planificación exitosa en el pasado, se pretende aplicar la misma metodología, con la finalidad de corregir las fallas existentes y rescatar las fortalezas



y potencialidades del antiguo proceso planificador.

4. *Planificación inactiva*: es una metodología poco usada, ya que se caracteriza por mantener un proceso casi inanimado, con la idea de mantener todo invariable, obviando los cambios y/o alteraciones que inexorablemente se presentan en el ambiente interno y externo de la organización.

2.2.2.2. La planificación en sus diferentes niveles

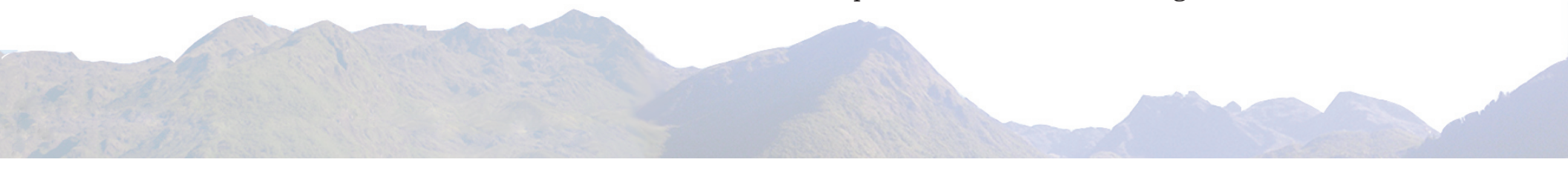
Las organizaciones operan normalmente bajo tres niveles jerárquicos, en función del grado de responsabilidad y actividades que ejecuta cada nivel. Por tal motivo, el proceso de planificación depende del nivel jerárquico en el que se desarrolla. Para Ghiglione et al., la planificación se divide en: un nivel superior, estratégico o institucional; un nivel táctico y un nivel operativo (2004, p. 20). A continuación se menciona, de manera concisa, cada uno de ellos:

1. *Un nivel superior, estratégico o institucional*: encargado de la formulación de los objetivos a largo plazo con sus respectivas

metas. Conoce de manera detalla los factores (internos y externos) que afectan a la organización. Dicha información será utilizada en la elaboración de los planes estratégicos.

2. *Un nivel táctico*: llamado también nivel de supervisión o gerencia media, orientado hacia el mediano plazo. Se encarga de cumplir los lineamientos emanados del nivel superior, a través de la ejecución de planes, programas y proyectos que cada uno de los departamentos tiene a su cargo.
3. *Un nivel operativo*: encargado de realizar las actividades rutinarias de la organización, diseñadas para el corto plazo, cumpliendo con los estándares establecidos. Las actividades serán evaluadas en términos de porcentajes de cumplimiento para conocer el alcance de las metas propuestas.

La planificación se adecua al nivel jerárquico en el que se encuentre. Por ello, el proceso de planificación se compara con la realidad alcanzada en cada uno de esos niveles. Para el nivel estratégico, el ciclo será más largo que para el nivel táctico; a su vez, para el nivel táctico, el ciclo será más largo que para el nivel operativo. Así lo afirman Ghiglione et al:



(...) el ciclo estratégico: “planeamiento – ejecución – control” será más largo en el tiempo que el ciclo táctico “planeamiento – ejecución – control”, y éste a su vez más largo que el ciclo operativo “planeamiento – ejecución – control”. Este sistema posibilita la integración de las funciones de la administración, y consiste el único medio para el logro eficaz y eficiente de la misión y objetivos de toda organización [comillas en el original] (2004, p. 21).

Dicha situación demuestra que la

planificación debe estar vinculada y coordinada, precisando que sus acciones se realicen de manera integrada, donde el plan estratégico sea ejecutado y cumplido en cada uno de los niveles. Seguidamente se muestra la tabla N° 2, en la que se señala el alcance temporal de los niveles, la amplitud de acción, el lenguaje requerido para cada uno de ellos, el método utilizado y los resultados que se esperan lograr en cada nivel organizacional.

Tabla N° 2: Dimensiones de la planificación

Nivel	Alcance temporal	Amplitud	Lenguaje	Método	Resultados
Estratégico	Largo plazo	Toda la organización	Nominal	Adaptativo Creativo	Plan estratégico Políticas
Táctico	Mediano plazo	Departamentos Áreas	Natural	Satisfaciente	Programas Presupuestos
Operativo	Corto plazo	Funciones Sectores	Matemático	Optimizante	Normas Procedimientos

Fuente: Ghiglione et al., 2004, p. 21.

2.2.3. La planificación estratégica

El enfoque de la planificación estratégica busca enlazar los procesos de manera coordinada, con la finalidad de alcanzar el éxito organizacional. Se puede fundamentar el beneficio de aplicar dicho enfoque, con la afirmación que hace FORMEPLAN, en Corredor, al mencionar que la planificación estratégica “atribuye la posibilidad de planificar a cualquier actor social y desde cualquier posición (...), abre el método de planificación a las condiciones del actor y la realidad específica que enfrenta, rechaza la idea de que existen condiciones previas para poder planificar y destaca la existencia de oponentes y el conflicto social” (2007a, p. 50).

En consecuencia, la planificación estratégica muestra una visión integral de lo que se quiere lograr, observando y estudiando de forma holística, los elementos que conforman el entorno, para transformarlos, si se puede, en oportunidades o fortalezas y obtener un beneficio. Es así como Chiavenato y Sapiro explican que la planificación estratégica abarca la totalidad de una organización, presentando las siguientes características:

1. Horizonte de tiempo: Proyección a largo plazo, incluyendo consecuencias y efectos que duran varios años.
2. Alcance: Comprende la organización como un todo, todos sus recursos y áreas de actividad, y se preocupa por alcanzar los objetivos del nivel organizacional.
3. Contenido: Genérico, sintético y comprensivo.
4. Definición: Está en manos de la alta gerencia de la organización (en el nivel institucional) y corresponde al plan mayor, al que se subordinan todos los demás planes (2011, p. 26).

En concordancia con lo anterior, Corredor afirma que la planificación estratégica “es un proceso mediante el cual se prevé lograr situaciones objetivas, determinando el poder y la potencialidad de oponentes que se mueven en escenarios cambiantes, con tiempos críticos y siempre bajo condiciones de incertidumbre” (2007b, p. 109). La existencia de oponentes lleva a pensar que pueden existir dificultades y obstáculos para la consecución de algunos objetivos. Empero, la planificación estratégica cuenta con mecanismos de negociación para lograr acuerdos y llevar a cabo la realización de sus actividades con la participación de los ciudadanos a favor y de los oponentes.

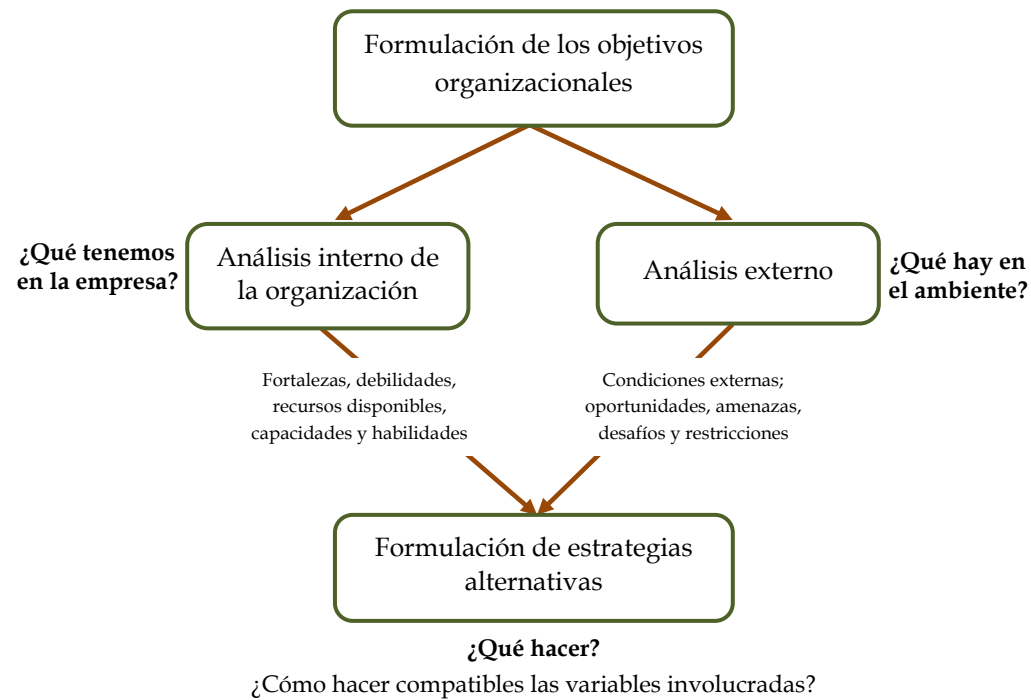


Por su parte, Matus considera que la planificación estratégica es: “un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una “dirección” que guíe el cambio situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes” [comillas en el original] (1982, p. 127). Concepto que se relaciona con el propuesto por Serna, en su trabajo “Gerencia Estratégica”, al afirmar que la planificación estratégica es: “un proceso mediante el cual una organización define su negocio, la visión de largo plazo y las estrategias para alcanzarla, con base en el análisis de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas” (2006, p. 33).

Ahora bien, para desarrollar la teoría de la planificación estratégica, es necesario cumplir con las siguientes etapas: 1. Formulación de los objetivos organizacionales; 2. Análisis de las fortalezas y limitaciones de la organización; 3. Análisis del entorno, y 4. Formulación de las estrategias alternativas. Así lo indica Chiavenato en la siguiente figura:



Figura N° 5: Bases de la planificación estratégica.



Fuente: Chiavenato, 2000, p. 419.

Durante la *formulación de los objetivos* se describe el futuro deseado, el futuro que la organización anhela alcanzar durante un tiempo establecido. El *análisis de las fortalezas y limitaciones* se refiere al hecho de evaluar los recursos que internamente tiene la organización, las fortalezas que tiene a su favor y las debilidades que debe manejar. En cuanto al *análisis del entorno* está conformado por la evaluación de los factores externos que la afectan. Finalmente, se presenta la *formulación de las estrategias alternativas* que van a permitir afrontar las amenazas, potenciar las fortalezas y aprovechar las oportunidades, buscando alcanzar los objetivos y metas planificados.

También es relevante indicar, que es a través de la planificación estratégica que se establecen la misión y visión de la organización, con base en ello, se formulan los objetivos y planes necesarios para su posterior cumplimiento.

2.2.3.1. Metodología aplicada en la planificación estratégica

a. Diagnóstico estratégico

Para comenzar el proceso de planificación estratégica se inicia con un diagnóstico estratégico, entendido como la evaluación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, aplicando la matriz FODA. Para Serna, la base fundamental de la planificación estratégica se enmarca en el diagnóstico estratégico, ya que es mediante ésta herramienta, que se conocerán los síntomas que presenta la organización en un momento específico.

Es por ello, que el diagnóstico estratégico o diagnóstico situacional, representa una herramienta imprescindible para realizar el estudio pormenorizado de una organización. Significa el conocimiento claro de su situación actual, tanto interna (debilidades y fortalezas) como externa (oportunidades y amenazas). “Este diagnóstico busca identificar las condiciones dentro del sistema y fuera del mismo que pudiera ser, en un momento dado, punto de tranca o de aceleración de los cambios a impulsar” (Salas-Bourgoin, 2013, p. 37).



Los factores internos que afectan a la organización, se caracterizan por las debilidades y fortalezas que se pueden manejar, controlar y corregir dentro de ella, como por ejemplo: producción propia, cultura organizacional, recursos disponibles, entre otros. Por otro lado, los factores externos que la afectan, caracterizados por las oportunidades y amenazas, se integran por aquellos elementos que están fuera de su control, como por ejemplo: tecnología, política, ambiente, economía, cultura, entre otros. Sin embargo, externamente se presentan oportunidades que la organización puede aprovechar para su beneficio, siempre y cuando cuente con las estrategias adecuadas para afrontar dicha situación.

Para el caso de estudio, se consideró relevante mencionar el trabajo realizado por Bifarello: “Herramientas para el diseño de políticas públicas locales: planificación estratégica local”, en el cual se menciona, que para elaborar un diagnóstico estratégico, es necesario contar con la participación ciudadana, especialmente con los actores locales que conocen detalladamente las dinámicas que se presentan en su entorno. Por ello, un diagnóstico situacional participativo precisa de lo siguiente:

(...) en un primer momento, un relevamiento de la información disponible, datos estadísticos, documentos históricos, estudios cualitativos, trabajos de investigación, etc., que se hayan producido en el territorio local. Una vez identificada la información conviene realizar un primer trabajo técnico de síntesis y clasificación de esos datos, que permitan su difusión. En un segundo momento, puede profundizarse la exploración con la realización de encuestas, entrevistas o grupos focales a aquellos actores locales que posean información calificada sobre el territorio. Finalmente, la convocatoria a todos los ciudadanos en asambleas o talleres participativos permitirá a la población validar los datos, sensibilizarse sobre los problemas, intercambiar opiniones y comprometerse en la búsqueda de soluciones (s.f., p. 19).

Del mismo modo, Bifarello menciona que el diagnóstico estratégico “ayuda a definir por qué es necesaria la estrategia, cuáles son los problemas que necesitamos superar y con qué recursos actuales o potenciales se cuenta” (s.f., p. 19). Cuando se tiene esa información, ya se puede comenzar a planificar lo que se desea alcanzar durante un período definido.

b. Formulación de los objetivos y proyectos

Luego de realizado el diagnóstico estratégico, ya se pueden formular los proyectos



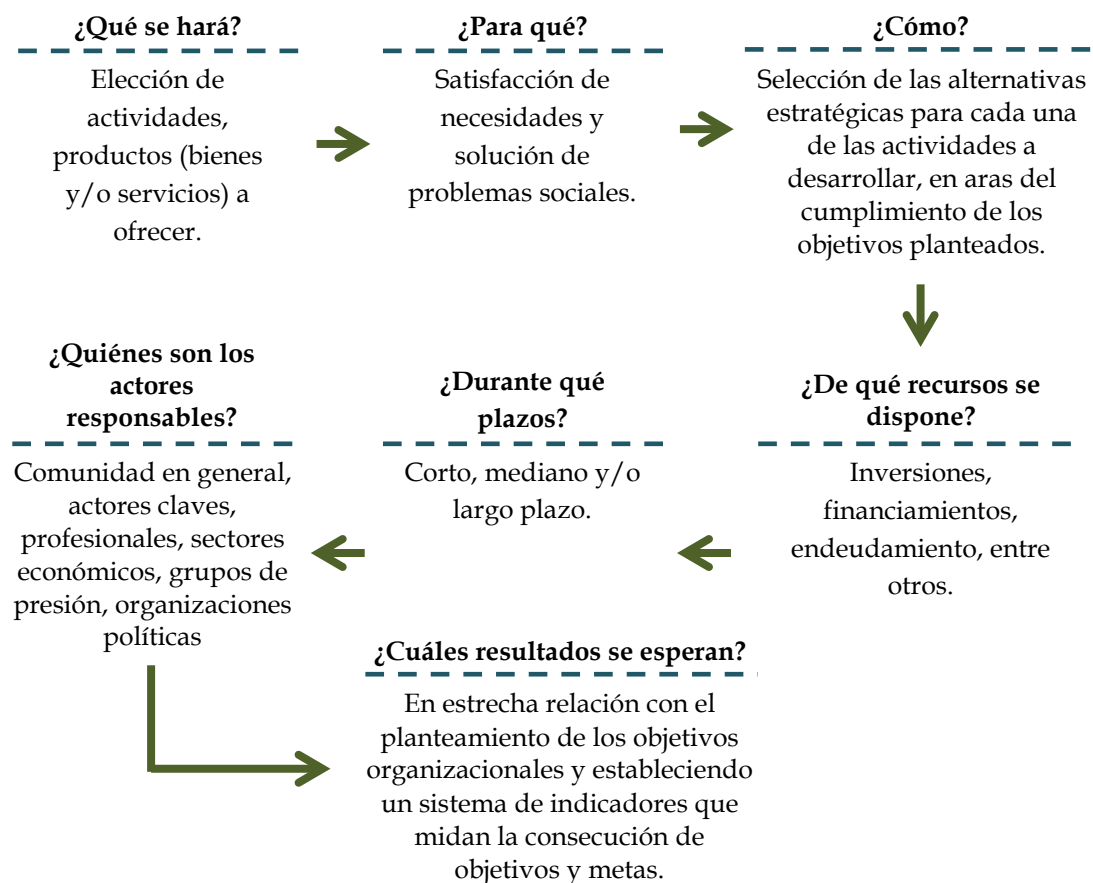
que se pretenden ejecutar, teniendo claros los objetivos organizacionales. Los objetivos se formulan generalmente para el largo plazo, y se entienden como aquellos que “otorgan direccionalidad al plan, formulan los “sueños” que tenemos para la ciudad, región o territorio, y dan posibilidades amplias de motivación, movilización y comunicación al conjunto de la sociedad” [comillas en el original] (Bifarello, s.f., p. 20).

Formulados los objetivos, las condiciones están dadas para elaborar el conjunto de proyectos que contribuirán con el logro de los mismos. Para Robirosa, un proyecto es “una unidad de planificación con coherencia interna y externa, con tiempo y recursos acotados, que se inserta en procesos pre-existentes de la realidad, en interacción con contextos más amplios y que modifica las relaciones de todo tipo entre los actores involucrados” (1989, p. 72), y a su vez, “un escenario en el que interactúan diferentes actores sociales” (p. 73).

Aquí se manifiesta la participación ciudadana, la que incluye a los actores sociales en las distintas etapas del proceso. El conjunto de proyectos va a permitir conocer la siguiente información:



Figura N° 6: Información contenida en los proyectos



Fuente: elaboración propia con información de Robirosa, 1989.

c. Proceso de seguimiento y control

La última parte del proceso metodológico en la planificación estratégica, corresponde al seguimiento y control de los planes, programas y proyectos que se han implementado. Para Bifarello, el seguimiento representa un factor clave en el éxito organizacional, ya que “Si bien un ajustado diagnóstico y un conjunto de proyectos claramente formulados constituyen una base inestimable para tener un buen plan, la clave del éxito del plan radica en su seguimiento” (s.f., p. 21). El seguimiento y control, permiten conocer el alcance que han tenido los proyectos con respecto a los objetivos y metas establecidos.

Efectivamente, el seguimiento y control de la planificación es un proceso constante que involucra la observación y evaluación de cada una de las etapas contenidas en los planes, teniendo en cuenta que es un sistema donde cada actividad influye, positiva o negativamente, en las demás. Dicho proceso se realiza en cuatro etapas: 1. Establecimiento de los objetivos o los estándares de desempeño; 2. Evaluación del desempeño; 3. Comparación del desempeño con el objetivo o el estándar, y, 4. Acción correctiva (Chiavenato y Sapiro, 2011, pp. 292-294).

Durante el “establecimiento de los objetivos o los estándares de desempeño”, se conoce con claridad lo que la organización procura alcanzar, pudiendo comparar lo que se logró al final del proceso con lo planificado en su inicio. Con respecto a la “evaluación del desempeño”, se refiere a los resultados obtenidos bajo los criterios o estándares fijados en la organización; si existen fallas, se corrigen y se mejora el proceso.

Posteriormente, se realiza una “comparación del desempeño con el objetivo o el estándar”, utilizando técnicas estadísticas, cuadros, gráficos, entre otros, para establecer la comparación entre el desarrollo de las actividades y los resultados alcanzados. En último lugar, se realiza la “acción correctiva”, buscando mantener las actividades bajo la planificación elaborada; si se presentan fallas se corrigen, para prevenir así la aparición de nuevos desvíos.

Por lo anteriormente dicho, se puede afirmar que el proceso de seguimiento y control de la planificación, busca establecer una comparación entre los objetivos y los resultados obtenidos al final del período. Dicha afirmación se fundamenta en lo expuesto por Carucci, ya que el autor explica que el control persigue



“comparar los resultados alcanzados con los planificados para cada problema y redefinir el plan de acuerdo a las nuevas realidades” (2003, p. 77).

Del mismo modo, la importancia del seguimiento y control de los resultados de la planificación, se configura como “punto de partida para corregir, reorientar o redimensionar los objetivos perseguidos por el decisor y su organización. Es de primordial importancia, ya que permite conocer hasta qué grado las propuestas de acción están resolviendo los problemas importantes” (*ibidem*, p. 77). Sabiendo que la implementación de la planificación estratégica tiene como finalidad resolver problemas y dar respuesta a las demandas que se presentan en un momento determinado.

2.2.4. La planificación urbana estratégica

La planificación urbana, es una herramienta que busca reglamentar el uso de los espacios existentes en los municipios, teniendo presente que están dadas una serie de limitaciones “(...) motivadas, por ejemplo,

por la proximidad al dominio público; por la conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables; por la protección de los bienes culturales y por razones de seguridad y defensa” (Brewer-Carías, 2007, p. 293). Factores que hacen que el tratamiento de cada municipio sea único, respetando sus características particulares.

De ésta manera, la planificación y el ordenamiento urbano buscan optimizar el uso de la propiedad municipal para evitar un crecimiento urbanístico desordenado y desconcentrado, lo que dificulta la cobertura de los servicios públicos. Por ende, la insatisfacción de necesidades de la población está presente. Es así como “la ordenación urbanística comprende un conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados” (Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, 1987, artículo 2), con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Efectivamente, tanto para el ordenamiento territorial como para el ordenamiento urbano, se elaboran los respectivos planes de ordenación territorial y planes de desarrollo urbano local, respectivamente. De esta forma, el municipio



debe orientarse hacia una forma moderna de planificación urbana estratégica que se adapte a los cambios de su entorno, aprovechando las potencialidades que ofrece el medio ambiente, la arquitectura urbana, la población y las actividades que ella desarrolla, y así, lograr un “(...) equilibrio entre los dos niveles de intervención urbana: la planificación (...) y el diseño (...) en el cual la arquitectura es el testimonio real de la calidad de la ciudad” (Salas, 1999, p. 35).

Con respecto al desarrollo urbano, está integrado por los siguientes aspectos: división de los terrenos para su mayor aprovechamiento; utilización de las normas básicas de urbanización para la localización de las edificaciones, en función del tamaño, destino, densidad de la población, dotación de servicios básicos, mejores condiciones de salubridad y habitabilidad y accesibilidad a servicios de transporte; reorientación de la expansión anárquica de los centros urbanos y bajar los niveles de riesgo en cuanto a desastres naturales (Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, 1987, artículos 67, 68, 71, 72 y 75).

Desde éste punto de vista, los factores mencionados deben estar muy bien estudiados

y explicados en el ámbito municipal, los cuales están acompañados de los respectivos estudios (análisis de suelo, estudios socioeconómicos, censo poblacional, encuestas, entre otros). Dicha información será parte integrante del Plan de Desarrollo Urbano Local.

El gobierno local tiene la responsabilidad de velar por la ciudad. Para ello, debe procurar que su crecimiento sea planificado, evitando la conformación de crecimientos espontáneos y desordenados que afean la ciudad y dificultan el progreso municipal. Según Sánchez:

En las ciudades (áreas urbanas) el gobierno local debe ocuparse del crecimiento ordenado y del cuidado del patrimonio histórico (...) conservando la riqueza y complejidad de la vida y el medio ambiente (...) el ordenamiento y la aplicación del plan permiten velar mejor por la seguridad humana, mantener el ambiente social estable, garantizar los derechos de las personas y dar dirección clara a los procesos de desarrollo (2004, pp. 122 y 123).

Asimismo, con la aplicación del proceso de la planificación urbana estratégica, se puede impulsar el desarrollo y la prosperidad municipal, brindándole a sus habitantes, oportunidades para alcanzar metas individuales y colectivas, lo que redundará en una mejor calidad



de vida y en el logro bien común.

Entonces, lo medular de la planificación urbana se enfoca en el planteamiento a largo plazo de escenarios urbanos posibles, en los que se formulan programas y proyectos, cuyas metas se irán cumpliendo gradualmente. Por su parte, los planes urbanos estratégicos se enfocan:

(...) hacia acciones sobre aspectos que son vitales para el desarrollo urbano de la ciudad. Con base en la planeación urbana convencional que regula los usos del suelo urbano, un plan urbano estratégico se orienta a resolver los componentes y sistemas urbanos de la ciudad que son de extrema importancia para su desarrollo futuro y el bienestar de la población. De nueva cuenta, no se trata de reinventar la planeación urbana, sino apoyarse normativamente en la planeación urbana convencional para desplegar acciones estratégicas hacia componentes urbanos prioritarios como: a) Reestructuración urbana (...). b) Accesibilidad a zonas urbanas concurridas (...). c) Adaptación al medio natural (...). d) Identidad urbana y preservación del patrimonio histórico (...). e) Proyectos urbanos de oportunidad (Bazant, 2011, pp. 23 y 24).

En la figura número 7, se presenta la relación que existe en la planificación urbana estratégica, con respecto a las acciones

estratégicas que deben emprenderse en las zonas prioritarias mencionadas en la cita anterior. Se tomó el trabajo de Bazant titulado “Planeación urbana estratégica”, en el que describe cada componente prioritario sujeto a las acciones urbanas.

La planificación urbana estratégica persigue unos objetivos generales que la convierten en un “instrumento regulador del desarrollo urbano” (Bazant, 2011, p. 25). En una sociedad democrática, la planificación urbana estratégica representa los logros que se quieren alcanzar en un período determinado, conociendo qué debe hacerse, cómo se va a hacer, dónde se va a hacer y cuáles son los medios y recursos disponibles para cumplir los objetivos y metas.

Por tal motivo, “es necesario establecer objetivos claros y precisos con respecto a lo que un plan urbano estratégico debe alcanzar a largo plazo, integrado por un conjunto de proyectos o metas realizables a plazos definidos” (*ibidem*). En consecuencia y teniendo el punto de vista del autor mencionado, los objetivos generales se dividen a partir de los siguientes sectores:

1. *Social*: dadas las marcadas diferencias sociales y la desigualdad en cuanto a la



distribución de la riqueza, las personas de bajos recursos se ven en la necesidad de establecerse en las periferias de la ciudad, creando anarquía y la existencia de asentamientos espontáneos y descontrolados. Los gobiernos locales tienen la responsabilidad de dar respuesta a las demandas sociales, conociendo que “el objetivo primordial de la planeación urbana estratégica debe ser social, en busca de beneficiar a los que menos tienen en cualquiera de las acciones urbanas que se deriven del plan maestro” (ob. cit., p. 28). Por lo tanto, el objetivo desde el punto de vista social, es atender principalmente a las mayorías, pero también velar por el bienestar de las minorías, pues todas las clases sociales forman parte de las dinámicas acontecidas en la ciudad.

2. *Económico*: con un adecuado desarrollo urbano, donde se visualice una ciudad ordenada, limpia, ornamentada y con la dotación de servicios públicos eficientes, se logra generar una plusvalía que redundará en beneficios económicos. Del mismo modo, la planificación urbana estratégica permite y facilita la existencia del catastro

urbano, el cual posibilita la recaudación de impuestos para ser reinvertidos en obras de envergadura, mejorando así la calidad de vida de los ciudadanos.

Por su parte, “el objetivo central económico debería ser equilibrar las finanzas de la ciudad, justamente para aumentar el nivel de recuperación de inversiones y estar en posibilidad de realizar más obras” (*ibídem*).

Es por ello que la planificación urbana estratégica, al establecer el ciclo de cambios que se presentan en la ciudad y los sistemas que interactúan en ella, permite “identificar los tramos o etapas que las grandes obras tendrán, y la secuencia de construcción que deberán tener a lo largo del tiempo. Esto representa la base técnica para elaborar los calendarios de inversión y recuperación” (ob. cit., p. 29), generando una fuente de ingreso para el municipio.

3. *Funcional*: los habitantes de las ciudades necesitan trasladarse y movilizarse desde su lugar de residencia hasta el destino donde trabajan y/o estudian. Para ello, la municipalidad debe garantizar que la población se pueda trasladar de forma eficiente y segura. Por tal motivo, se requiere

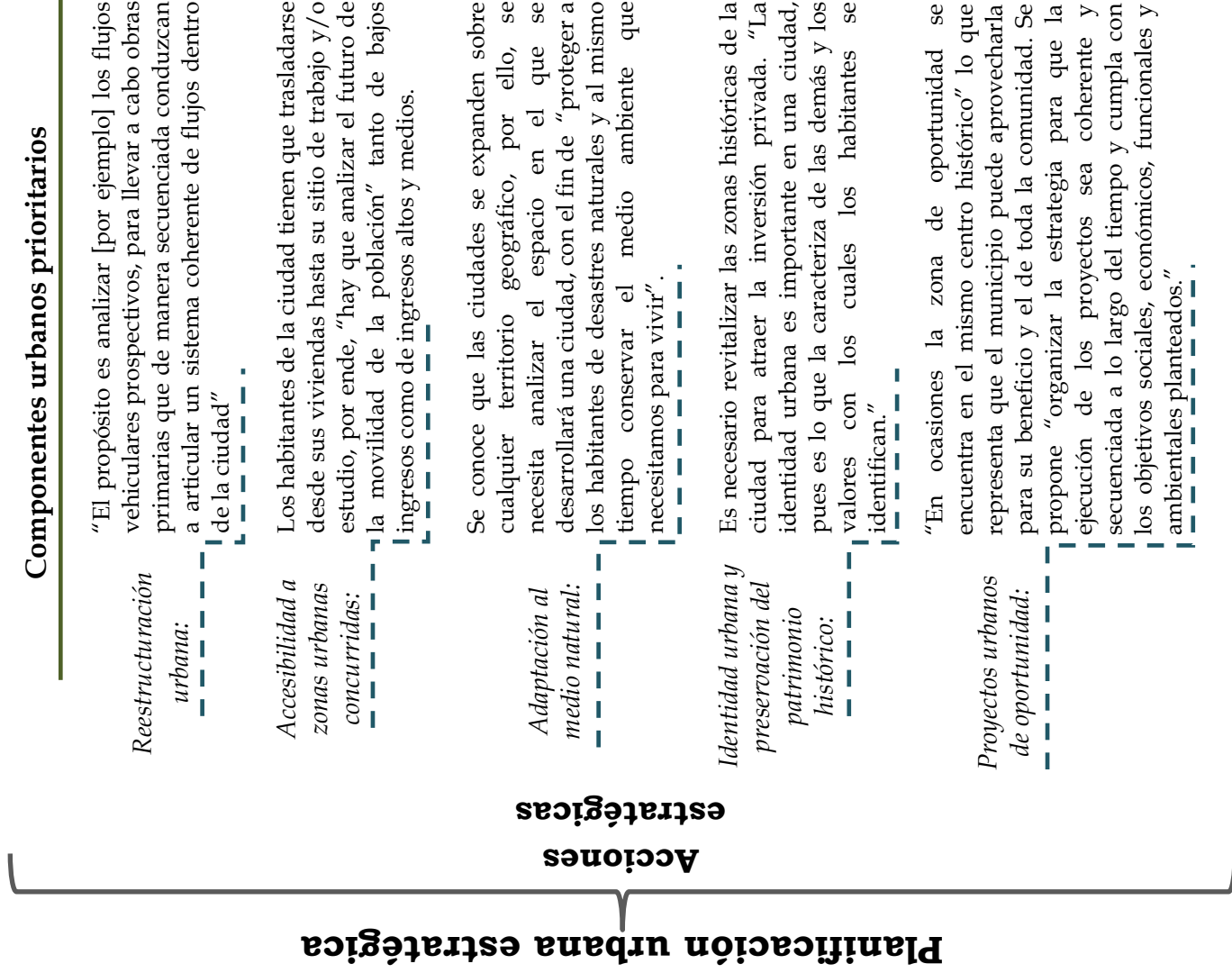


de la construcción de “sistemas de flujos interconectados en los que la población pueda utilizar indistintamente cualquiera para llegar a los lugares que les interesan. Un buen sistema de desplazamientos intraurbanos hará florecer social y económicamente una ciudad” (*ibidem*).

4. *Ambiental*: cuando las ciudades comienzan a crecer, el ambiente empieza a sufrir daños, en algunos casos irreparables, donde se sacrifica el ambiente natural para lograr el crecimiento urbano. Por tal razón, “es imperativo que las estrategias urbanas tengan una clara connotación de sustentabilidad ambiental” (*ibidem*), en las cuales los municipios controlen por ejemplo, los asentamientos desordenados y eviten la trasgresión del ambiente.



Figura N° 7: Planificación urbana estratégica, acciones y componentes.



Fuente: diagramación propia con información de Bazant, 2011, pp. 23-25.

2.2.4.1. Metodología de la planificación urbana estratégica

Tal como se presentó en el apartado correspondiente a la planificación estratégica, la planificación urbana estratégica por su parte, cuenta con una metodología particular. Dicha metodología se basa en las siguientes premisas, en las que se observa la inclusión de la participación ciudadana, con la incorporación de los actores claves:

- a. *Aplicación del enfoque sistémico.* La estructuración espacial de los asentamientos puede entenderse mejor si éstos se contemplan desde una perspectiva de conjunto que considere tanto las características de cada uno de ellos como sus relaciones.
- b. *Inclusión de técnicas de prospectiva.* La planificación estratégica asume que el futuro es incierto, razón por la cual tiene que hacer uso de instrumentos de prospectiva eficaces y manejables, como el diseño de escenarios.
- c. *El desarrollo de una participación operativa.* El esfuerzo de planificación es de tal magnitud que requiere involucrar a los agentes clave de la comunidad en el proceso, asegurando que su participación tenga lugar en el momento adecuado (Bazant, 2011, p. 31).

Conocidas las premisas fundamentales para aplicar el modelo de la planificación urbana estratégica, el autor propone el cumplimiento de seis etapas a saber: 1. Antecedentes de la situación actual (o fase descriptiva); 2. Diagnóstico/evaluación; 3. Formulación de escenarios; 4. Plan urbano estratégico: identificación de proyectos; 5. Formulación de estrategias de instrumentación, y, 6. Difusión de resultados (ob. cit., pp. 31-36).

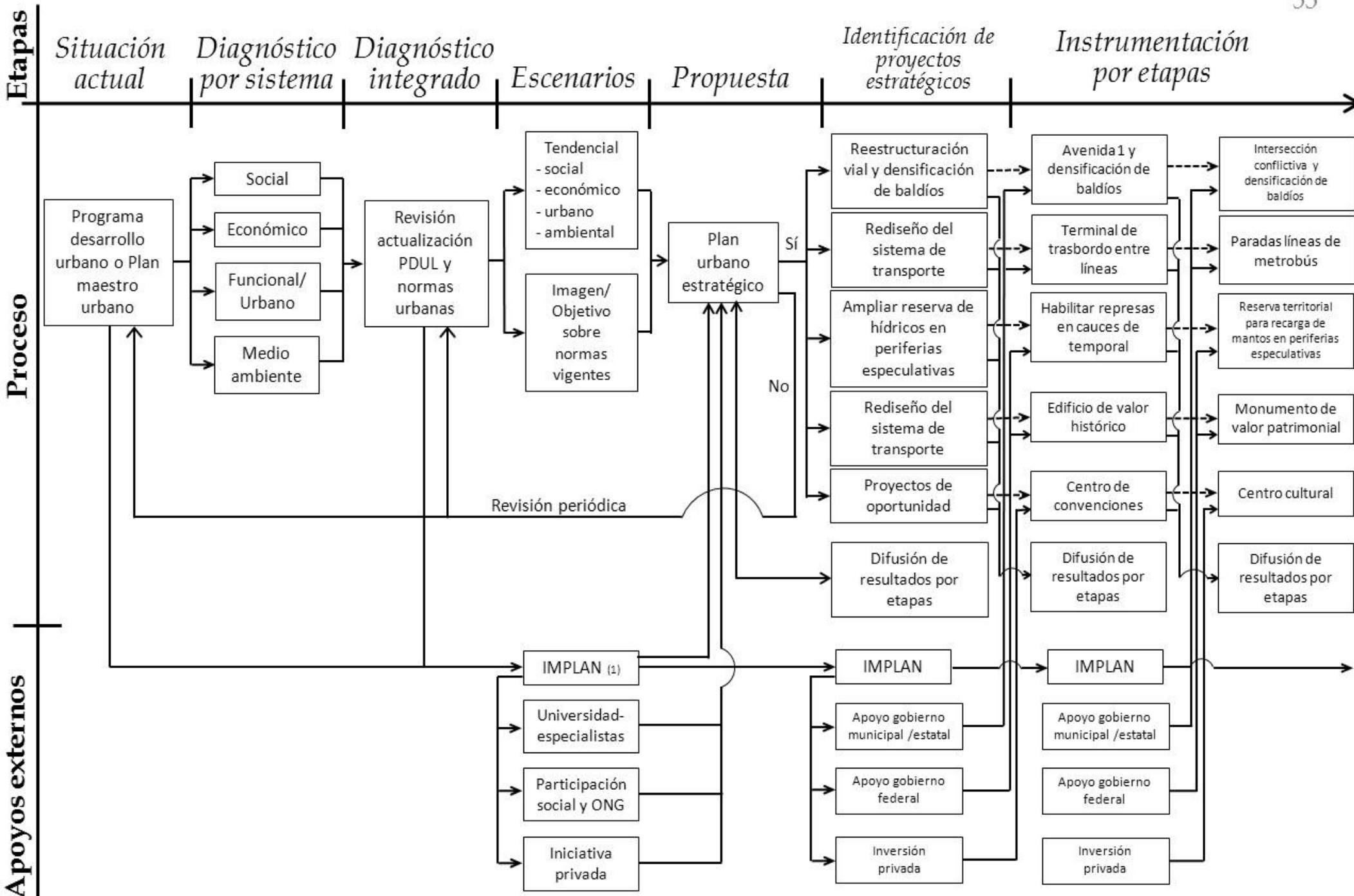
Se comienza con la descripción de los antecedentes que afectan a la localidad, para realizar, posteriormente, el diagnóstico estratégico, donde se evalúan los factores internos y externos. Seguidamente, se formulan los escenarios, entendidos como “el conjunto de condiciones y supuestos en que el plan se sitúa (...) [así] surge la necesidad de formular diversos planes para hacer frente a las distintas contingencias previstas” (Matus, 1987, pp. 310 y 311).

Conocidos los posibles escenarios, se desarrollan los proyectos que darán respuesta a las demandas y necesidades sociales, mediante el despliegue y cumplimiento de las estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos. Finalmente, se realiza la divulgación de los

resultados.

Así pues, se presenta un flujograma que muestra la metodología para elaborar un plan estratégico urbano, incorporando los elementos antes mencionados.





(1) Instituto Municipal de Planeación - IMPLAN o Instituto Metropolitano de Planeación - IMPLAN

2.2.5. La participación ciudadana

La participación ciudadana es un derecho inalienable que tienen los integrantes de una sociedad, la cual debe aprovecharse para solucionar los problemas presentes en las comunidades. Así lo expresa el mandato constitucional, al referirse a la participación ciudadana: “Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos (...). La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su desarrollo” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, artículo 62).

Del mismo modo, la idea de la participación ciudadana pretende abordar, de manera detallada, los problemas de la planificación urbana, buscando los mecanismos para que esa planificación se realice con altos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad. Todo ello, en pro de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y alcanzar el desarrollo de las localidades.

Conociendo los mecanismos de planificación existentes en los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y nacional) y, conociendo los derechos y deberes que tienen los ciudadanos de intervenir en las acciones gubernamentales, la participación ciudadana representa un beneficio en la elaboración del plan urbano. Dicha participación impulsa el desarrollo municipal, ya que sus habitantes se sienten identificados, tienen sentido de pertenencia y tienen un papel protagónico en los asuntos urbanos. Para Fossi, “el gobierno local, el autogobierno está basado en la participación desde sus orígenes” (En González, 1998, p. 36).

Sin embargo, para que la participación ciudadana provoque resultados favorables y prósperos en la localidad, ésta debe ser genuina, debe darse de forma libre, donde los ciudadanos tengan la libertad de proponer los proyectos que consideren necesarios, sin imposiciones de ningún tipo. Tal como lo manifiesta Fiallo: “una participación de seres humanos que sea de forma consciente, libre, responsable, orgánica, eficiente y, por derecho propio” (1996, p. 92).



De esta manera, el gobierno local se fortalece al permitirles a sus ciudadanos intervenir de forma genuina y democrática en las cuestiones importantes del municipio.

Por lo dicho anteriormente, se considera que la participación ciudadana es un elemento significativo en la elaboración de la propuesta, seguimiento y control de los planes urbanos. Del mismo modo, es un instrumento que contribuye con la solución de conflictos sociales, ya que el marco jurídico venezolano proporciona los mecanismos necesarios para la institucionalización y desarrollo de la participación ciudadana.

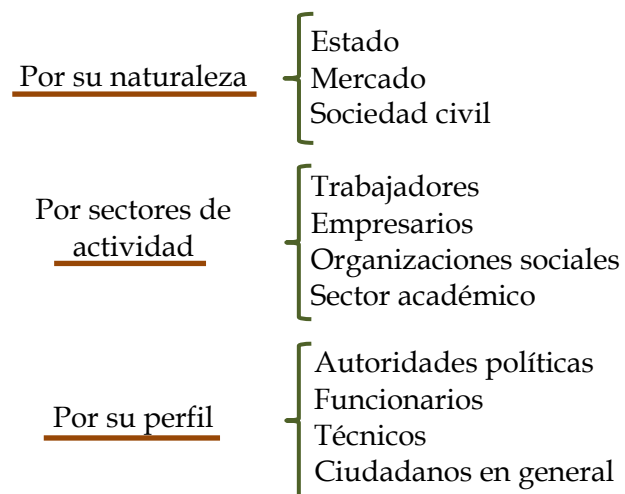
Dicha participación se justifica en el desarrollo del municipio, pues el conocimiento de los ciudadanos influye, tanto positiva como negativamente, en su cotidianidad. Brewer-Carias lo afirma cuando menciona que dentro de los mecanismos de participación ciudadana destaca “las vías de participación en los asuntos de urbanismo” (1979, p. 225).

Por ello, para iniciar con el proceso de la

participación ciudadana en la planificación urbana estratégica, se precisa identificar a los actores que formarán parte de dicho proceso y darán continuidad a las actividades planificadas. Bazant señala que “Con un grupo de actores y participantes activos la comunidad puede velar para que haya continuidad en las obras de una administración a la siguiente” (2011, p. 36).

Ahora bien, la incorporación de actores se realiza de forma secuencial, incluyendo a los adecuados en cada etapa de la planificación, con el fin de aprovechar la información y los aportes que puedan ofrecer. Así pues, es necesario clasificar a dichos actores. Para ello, se tomó la clasificación que hace Bifarello, donde los separa según la naturaleza, actividades y perfiles. La información se presenta en la siguiente figura:



Figura N° 9: Clasificación de actores.

Fuente: elaboración propia con base en
Bifarello, sf., p. 23.

La figura anterior, muestra la existencia de diferentes actores que poseen distinta información; información que será necesaria en las etapas de la planificación. Como ya se mencionó, los actores se van a involucrar paulatinamente, dependiendo de los requerimientos en cada etapa. La idea de involucrarlos surge por la necesidad de incluir los factores claves que acontecen en la comunidad, pues son ellos quienes tienen la información y van a participar en la construcción del

futuro deseado, a través de la elaboración y ejecución del plan urbano.

Como cada grupo de actores tiene necesidades particulares, por tal motivo, el gobierno local debe tratar de satisfacerlas en función de beneficiar al mayor número de personas. Aquí vuelve a cobrar importancia el involucramiento gradual de los actores, ya que “cada uno observa y percibe la realidad de forma particular y prevé su desenvolvimiento atendiendo a sus objetivos” (Salas-Bourgoin, 2013, p. 26).

Lo anterior implica que durante el proceso de planificación urbana, cada actor debe participar en función de sus necesidades, logrando así un adecuado flujo de información donde ambas partes (ciudadano y gobierno local) saldrán beneficiadas.

Poggiese por su parte, menciona que no se debe trabajar con todos los

actores en un mismo momento “sino con aquellos que puedan encuadrarse en el escenario de planificación propuesto, en el tipo de solución que se desprende del modo de abordar el problema y en la metodología de trabajo” (2011, p. 25). Por tal motivo, la selección de los actores es primordial.

No obstante, para fomentar la participación ciudadana en la planificación urbana, es preciso afianzar la práctica de la ciudadanía, en la cual las personas tengan autonomía y libertad de pronunciarse sobre los aspectos verdaderamente importantes para el desarrollo de sus localidades.

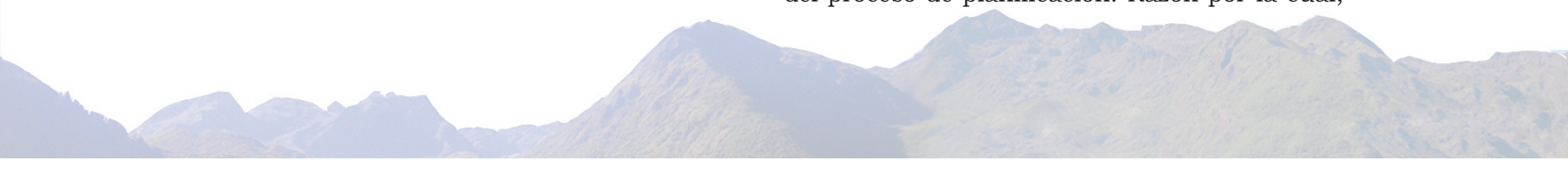
Por ende, la “participación deberá ser guiada por criterios orientados al bien común, de acuerdo con los fundamentos de la justicia social, basados en la responsabilidad individual y colectiva” (Vasco, Vasco y Ospina, 2009, p. 249). Dicha situación conlleva a salvaguardar el derecho que tienen los ciudadanos de participar en los asuntos gubernamentales.

Al lograr la participación genuina de

los ciudadanos en los asuntos locales, se está fortaleciendo el sistema democrático, lo que impulsa, de igual forma, el desarrollo integral y sostenido de la localidad. Para Sánchez, es mediante la participación de la comunidad que se logra generar un clima “de solidaridad, de responsabilidad, de trabajo y de conciencia ciudadana (...)”. Sólo mediante un proceso de participación activo, consciente, libre, responsable y eficaz puede lograrse que los organismos públicos respondan a las necesidades de la población” (2004, pp. 43 y 44). Lo que confirma el enfoque que se ha manejado en esta investigación.

2.2.5.1. Metodología de la planificación participativa

Para lograr la participación ciudadana en los asuntos locales, es preciso aplicar una metodología específica, con la finalidad de que el proceso sea exitoso, evitando las improvisaciones y manteniendo un sistema coherente, en el cual los ciudadanos estén animados en formar parte del proceso de planificación. Razón por la cual,



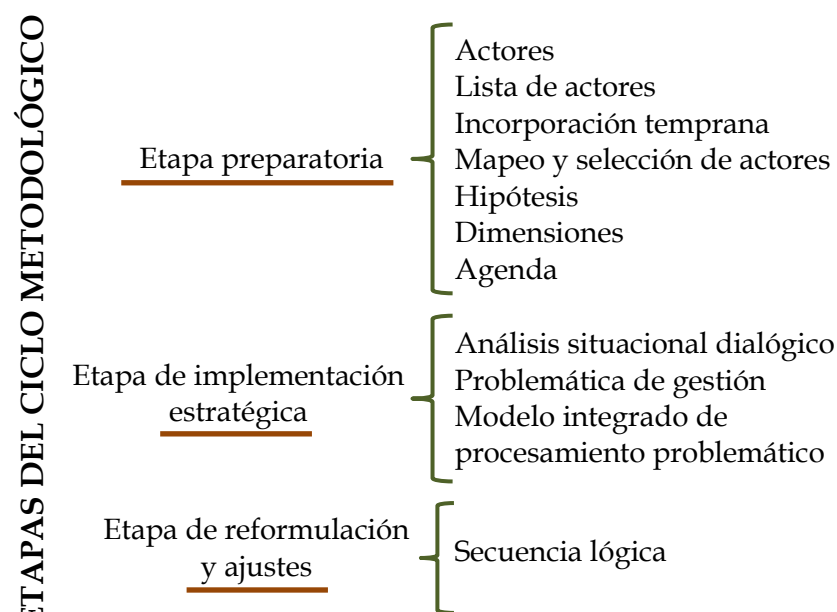
se consideró pertinente utilizar el trabajo de Poggiese titulado “Planificación participativa y gestión asociada” el cual describe una metodología de planificación con la inclusión de la participación ciudadana, denominada “Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión.”

Aunado a ello, la importancia de la participación ciudadana en la planificación de las ciudades, la reivindica Sánchez al afirmar que “Los planes estratégicos de desarrollo, elaborados y aplicados de modo participativo, permiten movilizar energías y recursos locales extraordinarios y autosostenidos de desarrollo” (2004, p. 122). Lo que implica la necesidad de organizar esa participación para obtener resultados eficaces al momento del proceso planificador.

En el esquema planteado por Poggiese se indican las siguientes etapas: 1. Etapa preparatoria; 2. Etapa de implementación estratégica, y, 3. Etapa de reformulación y ajustes. En la figura número 10 se

presentan los elementos que conforman cada una de las etapas mencionadas:

Figura N° 10: Esquema metodológico de la “Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión.”



Fuente: diagramación propia con base en Poggiese, 2011, pp. 19-51.

La aplicación del modelo de “planificación participativa para escenarios formalizados de planificación – gestión”, ha sido utilizado para desarrollar planes de desarrollo regional y local, pues facilita “la coordinación entre los diferentes actores, programas y proyectos que entran y salen constantemente de cualquier proceso de planificación” (Poggiese, 2011, p. 19). De esta manera, se pueden establecer acciones de participación, en las cuales los ciudadanos partícipes pueden proyectar y planificar el futuro que desean alcanzar en sus ciudades.

Teniendo presente la búsqueda de la inclusión de la participación ciudadana en la elaboración de los planes locales, la metodología mencionada, determina que “la planificación es el espacio donde se da el entramado del grupo básico de actores en la elaboración de los pasos iniciales de la experiencia” (*ibídem*).

Durante la “ETAPA PREPARATORIA”, se comienza experimentando la relación de los actores con la aplicación de la metodología señalada, incluyendo los problemas socio-urbanos que se tratarán de resolver por medio de la planificación urbana estratégica. Al referirse al término socio-urbano, se alude a que las ciudades, si bien son realidades físicas, también son construcciones sociales:

(...) es el proyecto de una sociedad en un lugar y momentos determinados, con su ideología, su cultura, su ética y sus valores, sus relaciones sociales y políticas en interdependencia con una economía siempre compleja. Es así que toda intervención en el orden de lo urbano significa una intervención en el orden de lo social, ya que la ciudad la entendemos como un todo complejo en constante evolución y poco predecible (ob. cit., p. 21).

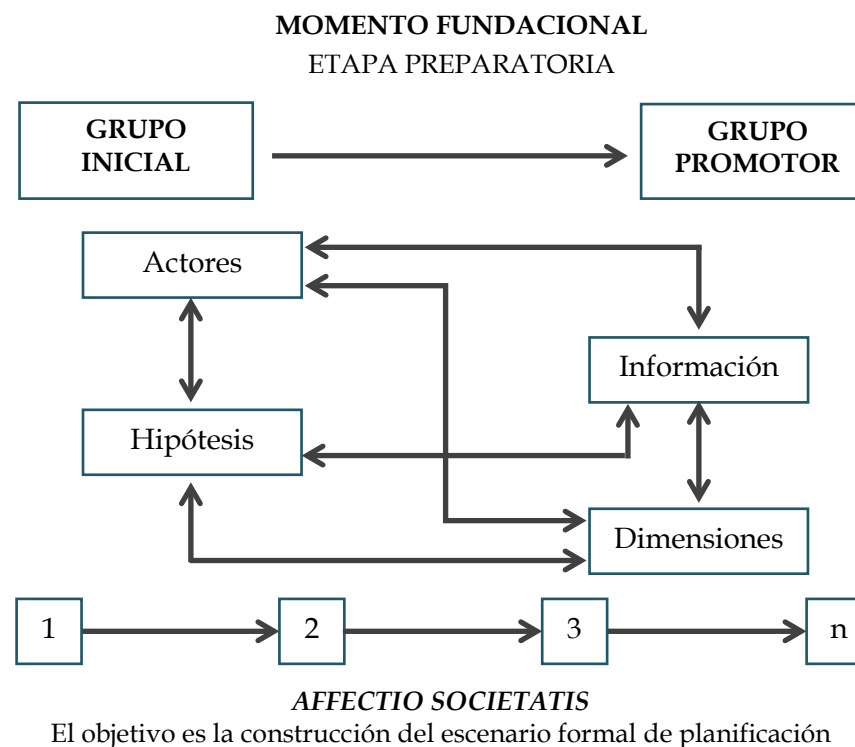
En ésta etapa, se pretende conformar la interrelación de diversos actores que inicien el proceso de planificación, contando con actores políticos, gubernamentales, ciudadanos organizados, técnicos, entre otros. Dichos actores



deben tener presente la necesidad de establecer equipos y trabajar en conjunto. El “grupo inicial” o “grupo promotor” será el resultado de ésta etapa, bajo la orientación de los coordinadores metodológicos.

Es así como se comienza a estructurar el proceso de planificación participativa, en el cual la retroalimentación se hace presente en los planos de “actores, información, hipótesis [y] dimensiones” (ob. cit., p. 22), persiguiendo que cada uno de ellos se familiarice con la metodología para su posterior aplicación y difusión. La figura número 11, presenta la secuencia lógica de la etapa preparatoria:

Figura N° 11: Componentes de la secuencia lógica de la etapa preparatoria.



Fuente: Poggiese, 2011, p. 23.

Con la *información* que se cuenta al momento fundacional o etapa preparatoria, se organiza el documento base que contendrá los insumos necesarios para la siguiente etapa. La información contenida en dicho documento, se obtiene por medio de la participación de los actores, por ejemplo, a través del desarrollo de talleres de trabajo.

Por su parte, los *actores* son definidos como las “personas, organismos, instituciones y redes que tienen, podrán tener o sería conveniente que tengan algún tipo de vinculación con la problemática de planificación – gestión abordada (involucrados, necesarios, interesados)” (ob. cit., p. 24). Durante ésta etapa se identifican y se clasifican a los actores que formarán parte del proceso planificador. Para clasificarlos se utiliza una “lista de actores”, en la que se evalúa la relevancia y/o pertinencia de ellos con respecto a los proyectos que se esperan elaborar.

Un punto importante dentro de ésta metodología se refiere a la *incorporación temprana* de los actores, comprobando la necesidad de involucrar a los *necesarios* desde el

inicio del proceso, contando así con información clave y, pudiendo ejercer una influencia sobre los demás actores. Situación que servirá para planificar los recursos que se necesitarán en el desarrollo de las siguientes etapas. Seguidamente, se realiza el *mapeo y la selección de actores* con la finalidad de:

(...) conocer cuál es la proximidad de cada actor con la idea del proyecto y su metodología y, en segundo lugar, explorar el rol que cada actor podrá cubrir en el ciclo en su conjunto y en talleres de planificación en particular. Se trata de definir, en torno a las ideas preliminares del proyecto (referidas al problema en cuestión) y al modo de abordaje (participativo – interdisciplinario – intersectorial) el primer campo de aliados, los hipotéticos socios del emprendimiento (ob. cit., p. 25).

Una de las primeras actividades que realiza el grupo inicial, es el desarrollo de las *hipótesis* del problema a abordar, pudiendo ser modificadas durante el proceso de planificación, ya que la incorporación progresiva de los demás actores puede generar cambios y aportes a las hipótesis formuladas en el comienzo.



Ahora bien, para afrontar la problemática que se pretende resolver, se utilizarán las *dimensiones temáticas* que se desprenden de las hipótesis iniciales, es decir, los problemas serán abordados mediante el conjunto de temas que los integran. Ello se hace con la finalidad de “abstraer de forma anticipada ese campo de dimensiones relacionadas y proponerlo como tema de análisis, de modo que pueda desplazar el ángulo de observación de los especialistas y provocar que razonen y argumenten sobre lo que se les propone” (Poggiere, 2011, p. 28).

Para culminar la etapa preparatoria, se procede a elaborar una agenda donde se establece, de forma ordenada y secuencial, las actividades que serán ejecutadas en la etapa de implementación estratégica. Dicha agenda se obtiene, como producto final de la primera fase y mediante el consenso de los actores participantes.

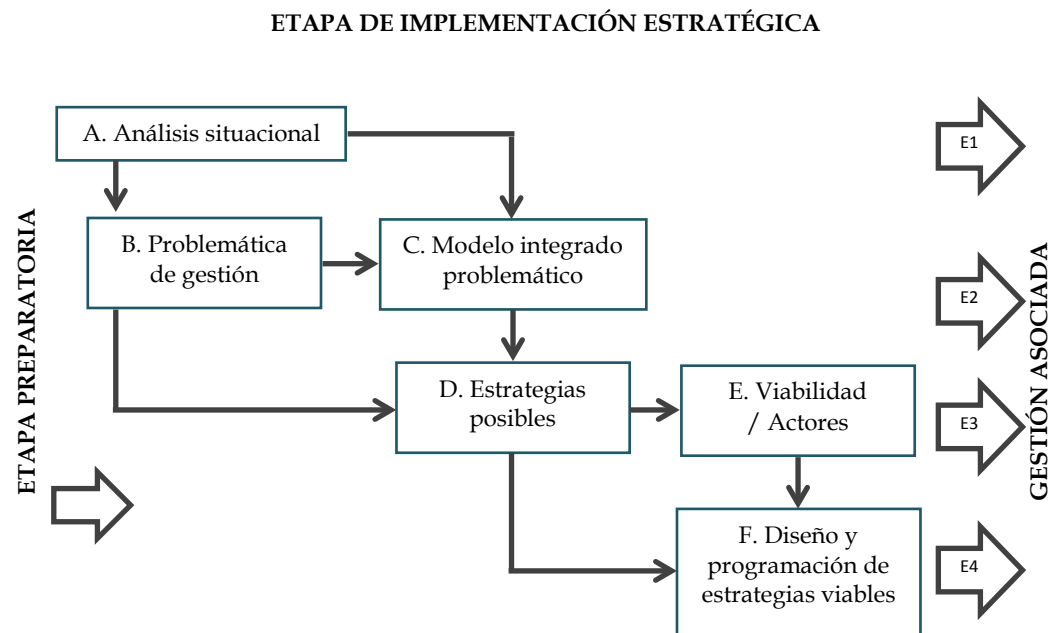
Ya finalizada la etapa preparatoria, se comienza la “ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA”. Partiendo del diagnóstico realizado en la etapa preparatoria y la preparación de la agenda, se organizan los siguientes grupos:

1. Grupo de los participantes plenos: aquellos que participaran a tiempo completo en el proceso de planificación;
2. Los coordinadores metodológicos: personal especializado;
3. Los panelistas: encargados de abordar los temas que se desprenden de las hipótesis y mantener informados a los participantes, y,
4. Los informantes calificados: seleccionados con anticipación para resolver los problemas particulares que ameriten la presencia de especialistas en el área.

La figura número 12, muestra la secuencia lógica de ésta etapa:



Figura N° 12: Secuencia lógica de la etapa de implementación estratégica.



Fuente: Poggiese, 2011, p. 31.

Según Poggiese, “los tres primeros momentos de la secuencia lógica: análisis situacional, problemática de gestión, y modelo integrado de procesamiento problemático (...), permiten realizar una investigación participativa con finalidad diagnóstica” (ob. cit.,

p. 31). Entonces, para el desarrollo del *análisis situacional dialógico*, se toma la información del documento base resultante de la etapa preparatoria.

Durante el diagnóstico, se puede explorar la problemática mediante el análisis de las

fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (Análisis FODA), contando también con la incorporación de nuevos actores, lo que implica la ampliación de la lista inicial. El análisis se hace de forma conjunta con los actores, dejando el registro por escrito.

En cuanto a la *problemática de gestión*, parte de los problemas señalados en el diagnóstico, los cuales se tratarán de resolver mediante la planificación y gestión. Se identifican los problemas para plantear los objetivos y metas que se pretenden alcanzar. Para lograr el cumplimiento de las actividades, se dividen los grupos “en función de los ejes problemáticos principales” (*idem*, p. 32) y cada grupo trabajará en la formulación, redefinición y contenido de cada problemática.

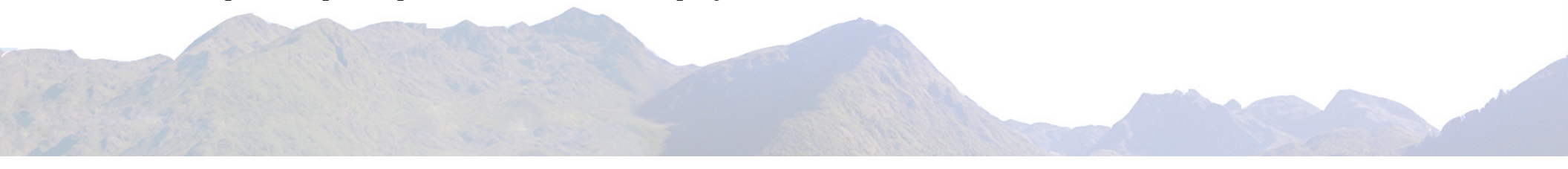
El proceso de análisis finaliza con el *modelo integrado de procesamiento problemático*, en el cual se plantea un esquema donde se plasma la realidad abordada, es decir, se elabora un “mapa que registra todos los procesos, críticos y positivos, que han sido identificados previamente por los participantes en torno a un proyecto”

(*idem*, p. 33). En el mapa mencionado, se establecen las posibles causas y vinculaciones de los problemas.

Seguidamente, se desarrollan las *estrategias posibles* a través de “la identificación de los procesos críticos, puntos de ataque y procesos positivos para sustentar la evaluación de alternativas y la formulación de acciones estratégicas” (*idem*, p. 39). Al ser localizados los puntos críticos, se pueden establecer los modos de afrontar o atacar las situaciones que originan los problemas, con la finalidad de plantear las estrategias que posibilitan su resolución.

Nuevamente los *actores* son evaluados, para así conocer sus capacidades y aprovechar la inclusión de los adecuados en cada una de las estrategias y de los procesos requeridos. Para ello, se realiza “una nueva y más completa clasificación de actores pertinentes, analizando sus atributos, sus relaciones mutuas y las relaciones que establecen con los organismos de planificación y gestión” (*idem*, p. 44).

Para finalizar la etapa de implementación



estratégica, se realiza el *diseño y programación de estrategias viables*, cuyo objetivo es “formular ordenada e integralmente el conjunto de acciones y actividades que configuran la realización de las estrategias ya evaluadas como viables” (ob. cit., p. 46). Es ésta fase, se consideran las situaciones iniciales y los recursos disponibles y se plantean estrategias para lograr el futuro deseado. Los actores pueden ser nuevamente seleccionados y organizados en nuevos grupos, con la finalidad de beneficiar los intereses personales y colectivos.

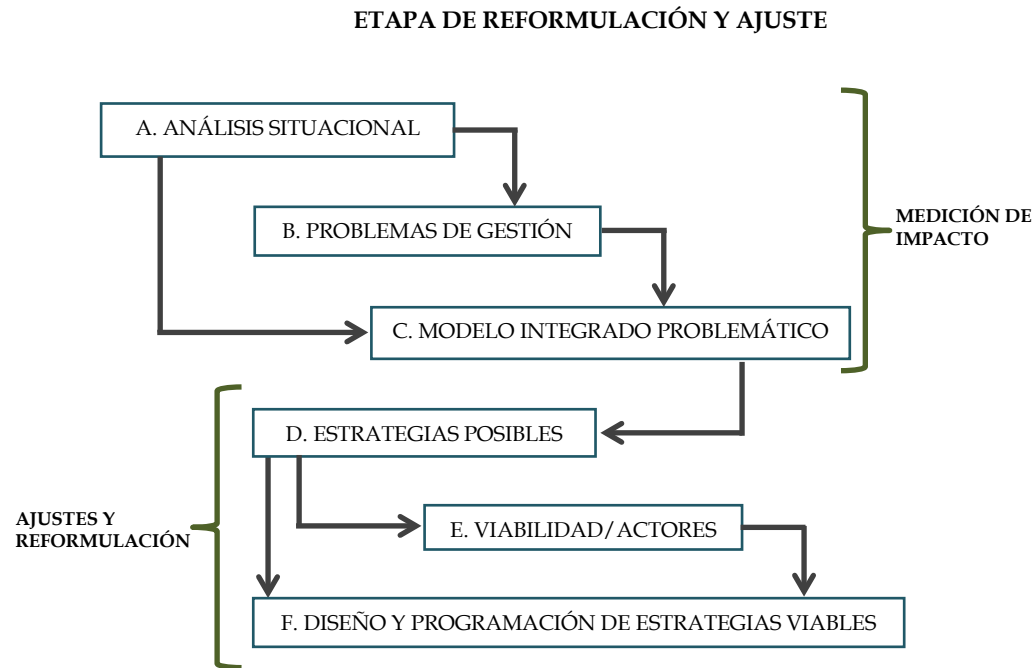
En lo referido a la tercera y última etapa de la metodología, se encuentra la “ETAPA DE REFORMULACIÓN Y AJUSTE”, descrita como aquella que configura un nuevo escenario donde se evalúan, reformulan o ajustan algunos aspectos de las propuestas iniciales:

La etapa de reformulación y ajuste se materializa en un seminario que puede realizarse entre 6 y 9 meses después de iniciada la implementación estratégica y practicada la gestión asociada derivadas del taller (...) las primeras fases de la secuencia están orientadas a medir el impacto de las estrategias y de las acciones implementadas, y las últimas tres fases,

a ajustarlas y/o reformularlas de ser necesario (ob. cit., p. 48).

La figura número 13, señala la secuencia lógica de la etapa en cuestión. Allí se observa la medición de impacto de los tres primeros momentos y los respectivos ajustes y reformulaciones de las estrategias y actores.



Figura N° 13: Secuencia lógica de la etapa de reformulación y ajuste.

Fuente: Poggiese, 2011, p. 49.

Ya explicadas las tres etapas aplicadas en la metodología de la “Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación – gestión” y la metodología para la “planificación urbana estratégica”, se cuenta con la información

necesaria para proponer un modelo inclusivo en el que la participación ciudadana tome parte activa en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida.

2.3. Bases legales

Los procesos de planificación pública y de participación ciudadana en el Estado venezolano, están regidos en primera instancia por la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, promulgada en 1999 (primera enmienda en el 2009), la cual tiene preeminencia sobre las demás leyes. Por tal motivo, se presentan los fundamentos legales que avalan las dos variables de investigación.

2.3.1. Bases legales de la planificación urbana

Según la Carta Magna, en su artículo 299, alude que la planificación pública venezolana debe asumir el enfoque de la planificación estratégica para promover el desarrollo y progreso de la Nación. Textualmente el artículo en cuestión reza lo siguiente:

El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente,

productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

En cuanto a la división territorial del Estado venezolano, el artículo 16 manifiesta que está dividido en el “del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en municipios.” De la Constitución Nacional, también emanan los lineamientos generales que coordinan las políticas a seguir. De tal forma, el artículo 156, numeral 19, hace referencia a las competencias del Poder Público Nacional, puntualizando “el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de

(...) urbanismo y la legislación sobre ordenación urbanística.” A nivel local establece que es competencia de los municipios la “ordenación territorial y urbanística” (artículo 178).

Por su parte, la **Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular** (2010) norma el proceso de planificación del sector público, estableciendo en su artículo 6, los elementos fundamentales para la planificación, dentro de los que se encuentran los siguientes:

1. **Prospectiva:** Identifica el futuro, a través de distintos escenarios, para esclarecer la acción presente, en función del futuro posible que pretende alcanzar, según las premisas de sustentabilidad.
2. **Integral:** Toma en cuenta las distintas dimensiones y variables vinculadas con la situación, tanto en el análisis como en la formulación de los distintos componentes del plan, integrándolos como un conjunto organizado, articulado e interdependiente de elementos necesarios para el alcance de los objetivos y metas.
3. **Viabilidad:** Constatación de la existencia y disposición de los factores socio-políticos, económico-financieros y técnicos, para el desarrollo de los planes y que los mismos se elaboren, ejecuten y evalúen con el suficiente conocimiento instrumental y la

terminología apropiada.

4. **Continuidad:** Permite, sostiene y potencia procesos de transformación, con el propósito de materializar los objetivos y metas deseadas.
5. **Medición:** Incorporación de indicadores y fuentes de verificación que permitan constatar el alcance de los objetivos, metas y resultados previstos y evalúa la eficacia, eficiencia, efectividad e impacto del plan.
6. **Evaluación:** Establecimiento de mecanismos que permita el seguimiento del plan y su evaluación continua y oportuna, con el propósito de introducir los ajustes necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan. [Negritas en el original]

Se afirma que todos los planes que se implementen en el Estado venezolano, deben cumplir con los lineamientos de dicha Ley, existiendo sanciones para los funcionarios públicos que incurran en alguna violación e inobservancia. De igual manera, los planes deben estar integrados con el Sistema Nacional de Planificación, y en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación vigente para el momento de la elaboración y aplicación del plan.

Dentro de la misma Ley, el artículo 19 especifica la composición del sistema de planificación, refiriéndose a que “la planificación de las políticas públicas responderá a un sistema integrado de planes, orientada bajo los lineamientos establecidos en la normativa legal vigente.” También describe los planes que el Estado está en la obligación de elaborar y ejecutar.

Mostrando de forma gráfica lo que se expone en el citado artículo, se presenta la figura N° 14 referida a la jerarquía de los planes en el Estado venezolano, divididos en “planes estratégicos” y “planes operativos”.

Empero, el “Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019” forma parte de los lineamientos de la planificación urbana, ya que conforma las pautas generales que persigue alcanzar el Estado venezolano y, es el que se encuentra vigente para el momento del desarrollo de la investigación.

Debido a que el “Plan de la Patria. Segundo

Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019”, abarca el período de la investigación propuesta, se indicaron, de forma resumida, las pautas generales donde se estipulan “cinco objetivos históricos” a saber:

Figura N° 14: Planes nacionales venezolanos



 Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de Planificación, 2001, Art.29.

- I. *Defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado después de 200 años: la independencia nacional: (...) conjunto de objetivos nacionales y estratégicos en los órdenes político, económico, social y cultural, principalmente, cuyo alcance nos permitirá sentar las bases de la irreversibilidad de la soberanía nacional (...).*
- II. *Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo y con ello asegurar la "mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad" para nuestro pueblo: (...) formas de construcción del socialismo nuestro para alcanzar la suprema felicidad social del pueblo, esto pasa, en primer lugar, por acelerar el cambio del sistema económico, trascendiendo el modelo rentista petrolero capitalista al modelo económico productivo socialista, dando paso a una sociedad más igualitaria y justa, rumbo al socialismo, sustentado en el rol del Estado Social y Democrático, de Derecho y de Justicia, con el fin de seguir avanzando en la plena satisfacción de las necesidades básicas para la vida de nuestro pueblo (...).*
- III. *Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y El Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en nuestra América: (...) se orienta hacia la consolidación del poderío político, económico y social para lo cual se requiere entre otras metas, la definitiva irrupción del Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia, y el fortalecimiento de la estabilidad y la paz de la Nación (...).*
- IV. *Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo un mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria: (...) continuar transitando el camino en la búsqueda de un mundo multicéntrico y pluripolar, sin dominación imperial y con respeto irrestricto a la autodeterminación de los pueblos. (...) plantea la necesidad de seguir sumando esfuerzos por desmontar el sistema neocolonial de dominación imperial, eliminando o reduciendo a niveles no vitales el relacionamiento económico y tecnológico de nuestro país con los centros imperiales de dominación (...).*
- V. *Preservar la vida en el planeta y salvar a la especie humana: (...) necesidad de construir un modelo económico productivo ecosocialista, basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, que garantice el uso y aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales, respetando los procesos y ciclos de la naturaleza (...)* (p. 11-14).



El mismo documento determina la necesidad de fortalecer los espacios de gobierno y del Poder Popular a través de la planificación, ejecución y seguimiento de las acciones gubernamentales. Específicamente hace alusión a la promoción del “desarrollo de la planificación participativa territorial y económica, a través de la articulación permanente de los planes comunitarios y comunales con los planes locales, regionales y nacionales” (p. 65).

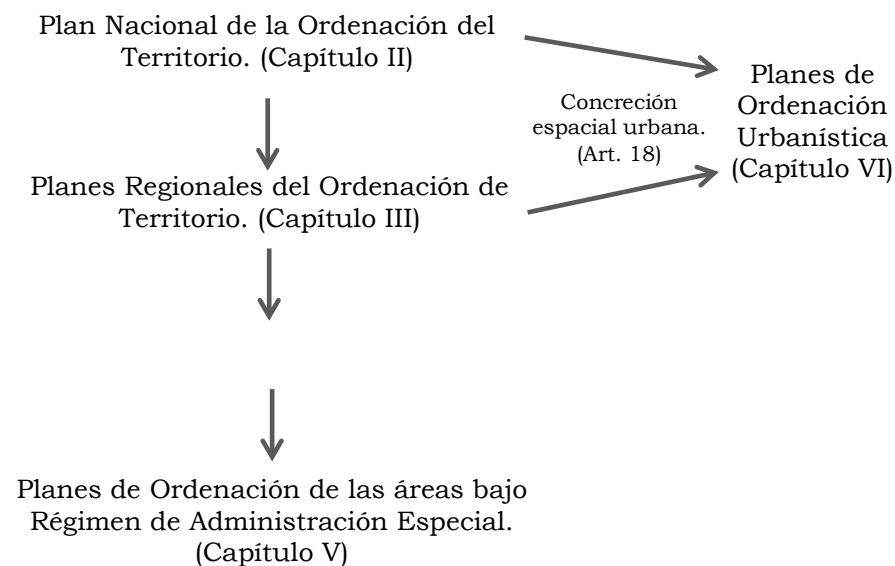
De igual manera, afirma la importancia del fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación “para la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad, en el marco del Nuevo Estado Democrático y social de Derecho y de Justicia” (p. 68).

También se cuenta con la **Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio** de 1983, la cual establece “los lineamientos especiales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades” (artículo 9). Aquí se señalan las bases para la planificación urbana a través del “proceso de urbanización y la desconcentración urbana” (artículo 3, numeral 6).

Es así como en sus artículos 9 y 11, afirma que tanto el Plan Nacional de Ordenación de Territorio como el Plan Regional de Ordenación de Territorio, respectivamente, contienen “los lineamientos especiales del proceso de urbanización y de sistema de ciudades.”

Del mismo modo, el Capítulo VI se refiere en su totalidad a los planes de ordenación urbanística que, según la Ley, son la “concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del plan regional de Ordenación del territorio” (artículo 18). A continuación se presenta, de forma gráfica, la jerarquía de planes que expone la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio:



Figura N° 15: Jerarquía en los planes de ordenación del territorio.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, 1983.

En lo que respecta a La **Ley Orgánica de Ordenación Urbanística** de 1987, se regula la ordenación del desarrollo urbano en el territorio venezolano, explicando que el proceso de la planificación urbana debe respetar una jerarquía para el diseño y desarrollo de los planes. Así lo

indica el artículo 16 al señalar que:

La planificación urbanística forma parte del proceso de ordenación del territorio, y se llevará a cabo mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, del cual forman parte:

- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

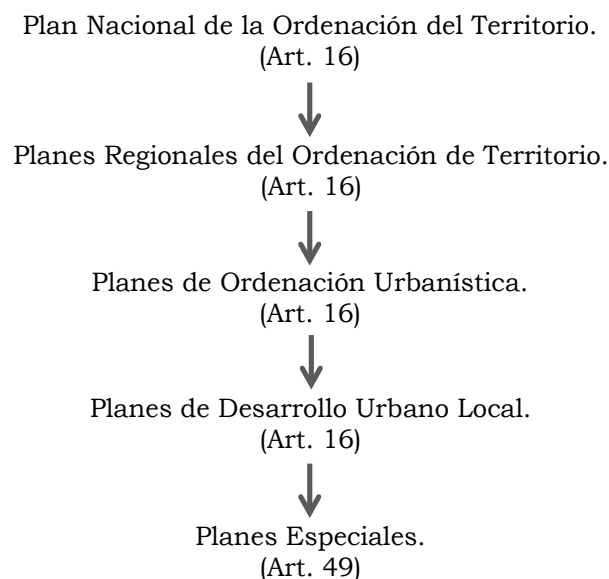
- Los planes regionales de ordenación del territorio.
 - Los planes de ordenación urbanística, y
 - Los planes de desarrollo urbano local.
- También formarán parte integrante del sistema de planes al cual se refiere este artículo los planes especiales y particulares que se formulen.

Sin embargo, la inexistencia del Plan Nacional de Ordenación del Territorio no obstaculiza o impide la elaboración y ejecución de los planes de ordenación urbana, siempre y cuando ellos estén vinculados y coordinados con los lineamientos regionales y nacionales establecidos en los respectivos planes.

Posteriormente, el artículo 24 de la Ley en mención, define los elementos que debe contener los planes de ordenación urbanística, señalando las estrategias para el desarrollo, la definición de las áreas de la ciudad, vialidad, servicios, equipamientos, entre otros aspectos. Además se indica que los planes de desarrollo urbano local estarán enmarcados en las directrices establecidas en los planes de ordenación urbanística, indicando los elementos que deben tener los planes de desarrollo urbano local. A

continuación se presenta la figura N° 16 que muestra la jerarquía de los planes enunciados en esta Ley.

Figura N° 16. Jerarquía de los planes de ordenamiento urbano.



Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, 1987

Los elementos de los planes de desarrollo urbano local están descritos en el artículo 34 y, en resumidas palabras, están integrados por: definición de la población, base económica, medio ambiente; clasificación de los suelos; espacios libres y áreas verdes; localización de edificaciones; servicios públicos; vialidad; servicios de agua potable, cloacas y drenajes; equipamientos urbanos; desarrollos espontáneos y no controlados; localización de posibles desarrollos urbanos controlados; usos de los suelos; posibles afectaciones de suelos privados; y la programación del plan (etapas de ejecución, implantación de servicios y fuentes de financiamiento).

Siguiendo con los documentos que contienen los lineamientos para la planificación urbana, se encuentra la **Ley Orgánica del Ambiente** (2006), que manifiesta la obligatoriedad de la elaboración del Plan Nacional de Ambiente como un “instrumento a largo plazo que pauta la política ambiental nacional a escala regional, estatal y municipal y contendrá las siguientes directrices: (...) Criterios prospectivos y principios

de sustentabilidad que orienten los procesos de urbanización, (...) y ocupación del territorio en materia ambiental” (artículo 30).

Dicho plan, está vinculado e integrado con el Sistema Nacional de Planificación, siguiendo la jerarquía establecida y sirviendo de guía para el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los demás órganos y entes del Poder Público de los tres niveles de gobierno (local, estatal y nacional), según lo establecido en el artículo 26 de la mencionada Ley.

Para concluir con los lineamientos de la planificación urbana en Venezuela, se encuentra la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal** (2010). En ella, se formulan las pautas que los municipios deben seguir respetando “los asuntos propios de la vida local” (artículo 1) y estableciendo los principios para “la planificación, descentralización y la transferencia a las comunidades organizadas” (*ibídem*) de la municipalidad, mencionando el derecho que tienen los ciudadanos de participar en los asuntos públicos.



Se afirma que el municipio “constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma conforme a la Constitución de la República y a la ley” (artículo 2). Figuran dentro de sus competencias el encargarse de la “ordenación territorial y urbanística” (artículo 56).

Así se comprueba que el municipio, a través de la figura del alcalde, tiene la potestad de elaborar y ejecutar el Plan de Desarrollo Urbano Local, expresado en el artículo 88, numeral 10 de la Ley en cuestión, en el cual el alcalde debe “someter a consideración del Concejo Municipal los planes de desarrollo urbano local, conforme a las normas y procedimientos establecidos en los instrumentos normativos nacionales”.

De igual forma, el Concejo Municipal tiene dentro de sus deberes y funciones (artículo 95), aprobar tanto el Plan Municipal de Desarrollo, como los instrumentos de ordenación urbanística. Para ello, el artículo 110 señala, que el Sistema Nacional de Planificación regula

la planificación pública municipal:

El Municipio se regirá por el Sistema Nacional de Planificación establecido en la ley que regula la materia, que promueve la coordinación, consolidación e integración equilibrada de la actividad planificadora, en favor de una política de ordenación que permita dar el valor justo a los territorios, dando relevancia a su historia, a sus capacidades y recursos físicos, naturales, ambientales y patrimoniales; así como las potencialidades productivas que garanticen el bienestar social de todos los venezolanos.

De modo tal que el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, estarán a cargo del Consejo Local de Planificación Pública (artículo 111), manteniéndose en coordinación con los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los planes nacionales y los planes estatales y, en estricta vinculación con el Sistema Nacional de Planificación.

2.3.2. Bases legales de la participación ciudadana

El tema de la participación ciudadana en los procesos de planificación, está mencionado en el artículo 62 de la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (citado en el planteamiento del problema), donde se



clasifica como un derecho político que tienen los ciudadanos venezolanos, debiendo ser acatado, respetado y fomentado por las instituciones gubernamentales. También está establecido en la Constitución, que el Estado venezolano “se constituye como un Estado democrático y social de Derecho” (artículo 2), con preeminencia de los derechos humanos.

La **Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio** (1983), por su parte, menciona que la ordenación y gestión del territorio están condicionadas a la participación del poder popular “mediante la participación de las comunidades organizadas (...), en las distintas actividades del proceso de ordenación y gestión del territorio” (artículo 20). Aquí se refleja la importancia que tiene el tema de la participación ciudadana para el desarrollo del país.

De igual forma, la **Ley Orgánica de Ordenación Urbanística** (1987), se refiere a la participación de la comunidad, pero no como participación activa en los asuntos públicos, sino desde el punto vista de la supervisión y el control. Menciona en el artículo 104, que las personas, la comunidad organizada o los gremios: “podrá[n] requerir de los órganos administrativos de

control urbanístico, nacionales o municipales, la adopción de las medidas pertinentes para el cumplimiento de los planes urbanos y de las normas que los complementan.”

No obstante, es menester resaltar que a partir de la promulgación de la Constitución Nacional de 1999, se le otorgó mayor importancia al tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos, creándose un sistema de participación detallado en la **Ley Orgánica del Poder Popular** de 2010.

En lo relativo a esta Ley, se busca la consolidación del poder popular generando los medios de participación para que “los ciudadanos (...) ejerzan el pleno derecho (...) a la democracia participativa, protagónica y corresponsable (...)” (artículo 1). También se expone que el poder popular tiene dentro de sus fines: “Fortalecer la cultura de la participación en los asuntos públicos para garantizar el ejercicio de la soberanía popular” (artículo 7, numeral 3).

Conforme a la definición que hace la ley sobre las organizaciones populares, es



conveniente resaltar que dichas organizaciones se constituyen desde las localidades integradas por ciudadanos que persiguen objetivos e intereses en común. La idea de la conformación de las organizaciones populares, es la de “superar dificultades y promover el bienestar colectivo, para que las personas involucradas asuman sus derechos, deberes y desarrollen niveles superiores de conciencia política” (artículo 9).

En Venezuela, la planificación de las políticas públicas es una acción que debe ser compartida entre las instituciones gubernamentales de planificación y las instancias del poder popular, acciones que deben estar vinculadas y coordinadas con el Sistema Nacional de Planificación. Así lo estipula el artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Popular (2010), la cual expresa que:

La planificación de las políticas públicas (...), es un ámbito de actuación del Poder Popular que asegura, mediante la acción de gobierno compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para el empleo de los recursos

públicos en la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos a través de los cuales se logre la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza.

Respecto a la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal** (2010), destaca la participación ciudadana, dedicándole el Título VI “De la participación protagónica en la gestión local”. Allí explica detalladamente la participación del pueblo en los asuntos locales, los principios de la participación y los medios disponibles para participar. Se considera relevante citar su artículo 251, el cual expresa el sentido de la participación ciudadana:

La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo tanto individual como colectivo, dentro del Municipio. Las autoridades municipales deberán promover y garantizar la participación de los ciudadanos (...) en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna.



Es así como los ciudadanos están facultados para intervenir en las políticas públicas, en la elaboración del presupuesto participativo, en la elaboración de planes y en la toma de decisiones. Pueden elevar propuestas a la Alcaldía y al Concejo Municipal, estando la municipalidad en la obligación de propiciar y facilitar los mecanismos que impulsen la participación de los ciudadanos.

De este modo, y para fortalecer la participación ciudadana, el artículo 256 de la mencionada ley afirma que: “Los ciudadanos tienen derecho (...) a participar en la formación de los planes y proyectos para su dotación, ejecución, gestión y evaluación.” Lo que representa una oportunidad para involucrarlos en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local.

Por lo anteriormente expuesto y, conociendo el marco jurídico, se justifica la participación ciudadana como medio eficaz, donde los ciudadanos puedan exponer la problemática existente y proponer algunas soluciones.

2.4. Definición de conceptos

Seguidamente, se presenta el listado de las definiciones claves que sustentaron la estructura teórica del estudio desarrollado:

ACTOR: se refiere a los actores sociales que van a ser involucrados en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local. Para Poggiese, los actores son “todas aquellas personas, organismos, instituciones y redes que tienen, podrán tener o sería conveniente que tengan algún tipo de vinculación con la problemática de la planificación-gestión abordada” (2011, p. 24).

CIUDAD: “son organismos vivientes que cambian y se transforman con el tiempo siguiendo el pulso social, económico o cultural de su población; nunca están estáticas e inertes, sino siempre en eferescencia y dinámicas” (Bazant, 2011. p. 9). Ahora bien, un concepto de ciudad más holístico e integrador es planteado por González:

La ciudad es un espacio de libertad individual y de cohesión social. En ella se dan y, por tanto, se protegen y enriquecen los derechos individuales, así como los de construcción y expresión de identidades



colectivas. La ciudad establece un estatuto de ciudadanía que como todo estatuto es un conjunto normativo que define derechos, deberes y responsabilidades (...). La ciudad es una realidad política porque es el escenario de conflictos de valores e intereses, un ámbito para la confrontación entre la heterogénea y compleja condición humana y por tanto un reto permanente, cotidiano e inagotable para la convivencia civilizada (2014, pp. 65 y 66).

CIUDADANO: en lo relativo al concepto de ciudadano, se entiende como aquella persona que posee derechos y deberes dentro del país que habita. Para Lizcano (2012), la definición abarca un sentido más integral, mencionando que:

el ciudadano ideal (al que las personas más ejemplares se aproximan sin poder encarnarlo plenamente) es aquél cuyas actitudes y comportamientos, tanto en el ámbito público como en el privado, se ajusta a los valores relativos a la interacción democrática (libertad, igualdad jurídica, pluralidad, tolerancia, respeto, diálogo, negociación, pluralidad y participación), al cabal cumplimiento de las obligaciones aparejadas a los distintos papeles sociales que desempeñamos (responsabilidad familiar, escolar, laboral, etcétera), a la autorrealización (sujeto autónomo cognitiva y moralmente, así como felicidad), a la ayuda al más débil

(solidaridad) y a la defensa de un medio ambiente saludable y sostenible (p. 19).

DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO: consiste en la evaluación de los factores internos y externos que afectan a la organización en un momento determinado. Para Serna, el diagnóstico estratégico se refiere al “análisis de las fortalezas y debilidades internas de la organización, así como amenazas y oportunidades que enfrenta la institución” (Serna, 2006, p. 36).

FLUJOGRAMA: constituye una herramienta visual en la que se presentan “hechos, situaciones, movimientos, relaciones o fenómenos de todo tipo por medio de símbolos que clarifican la interrelación de diferentes factores y/o unidades administrativas, así como la relación causa-efecto que prevalece entre ellos” (Franklin, 2004, p. 212).

INSTITUCIÓN: se puede mencionar que para la presente investigación, se tomó como concepto de institución, aquella organización que integra la Administración Pública y se apega al Sistema Nacional de Planificación venezolano. Dicho

concepto se fundamentó en el trabajo de Máttar y Perrotti cuando afirman que “la revalorización de la planificación se manifiesta mediante el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones estructurales, que alcanza a todas las instituciones: gobiernos, empresas privadas, fuerzas armadas, universidades, organizaciones no gubernamentales y otras” (2014, p. 55).

METAS: representa la cuantificación y el logro de los objetivos. En palabras de Matus, “La meta permite precisar el alcance del objetivo” (1987, p. 50).

MUNICIPIO: tomando la definición que establece la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del 2010, el municipio

(...) constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República y la ley. Sus actuaciones incorporarán la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus

resultados (artículo 2).

OBJETIVOS: los objetivos organizacionales se configuran como “el resultado que se desea alcanzar. Los objetivos se logran mediante el desempeño de actividades” (Sánchez, 2003, p. 35), actividades que se enmarcan dentro de la planificación.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: “es un proceso social, continuo y dinámico en virtud del cual los integrantes de una comunidad, a través de sus organizaciones legítimas y representativas y de los canales establecidos, deciden, aportan y toman parte en la realización del bien común” (Sánchez, 2004, p. 43).

La participación ciudadana también es entendida como la “interacción social entre grupos con poder formal y los que carecen de él, la cual tiene como marco el proceso de formulación de decisiones públicas y, en algunos casos, también el de ejecución de esas decisiones” (Geigel, 1993b, p. 104).

PLAN: se consideró apropiado tomar la definición

señalada en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010), la cual plantea, que un plan es el “documento de planificación pública que establece en forma sistemática y coherente las políticas, objetivos, estrategias y metas deseadas, en función de la visión estratégica, incorporando los proyectos, acciones y recursos que se aplicarán para alcanzar los fines establecidos” (artículo 5).

Del mismo modo, es conveniente mencionar que dentro del plan se establecen relaciones entre actores y disponibilidad de recursos. En palabras de Rondón:

Un plan constituye un importante acuerdo que hace una sociedad para direccionar su desarrollo. Por lo tanto, el primer paso debe ser el acuerdo de todos los actores políticos, económicos y sociales sobre la necesidad del Plan y los mecanismos de elaboración de éste, así como el destinar los recursos técnicos y financieros necesarios para el término del proceso (2012, p. 148).

PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL:

según lo estipulado en la “Guía de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local” de MINDUR, el Plan se define como un:

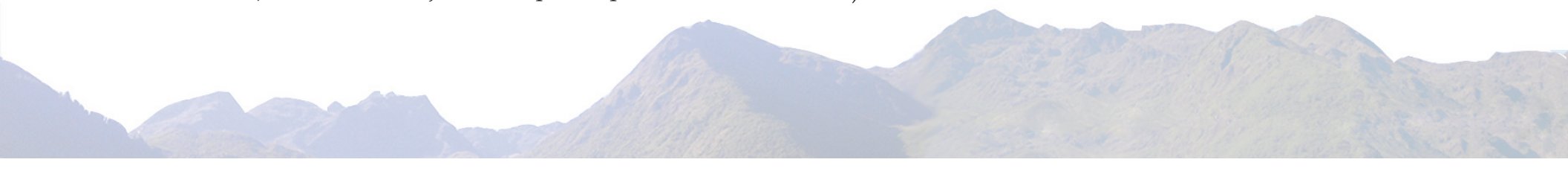
(...) instrumento jurídico que expresa

detalladamente, a nivel urbano, las políticas de organización o directrices fundamentales dictadas por el Plan de Ordenación Urbanística (...). El Plan de Desarrollo Urbano Local organiza los elementos que conforman al Centro Urbano en sectores funcionales o ámbitos urbanos a fin de satisfacer, cualitativa y cuantitativamente, las necesidades de la comunidad (2003, p. 7).

Para Geigel, los planes de desarrollo urbano local “constituyen el principal instrumento de planificación urbana de que disponen los gobiernos locales para la ordenación de sus ciudades” (1994b, p. 111). Por ello, la importancia de contar con dicho instrumento de planificación.

PLANIFICACIÓN: la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010) establece que la planificación representa aquel:

Proceso de formulación de planes y proyectos con vista a su ejecución racional y sistemática, en el marco de un sistema orgánico nacional, que permita la coordinación, cooperación, seguimiento y evaluación de las acciones planificadas, de conformidad con el proyecto nacional plasmado en la Constitución de la República y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (artículo 5).



Ahora bien, la planificación “constituye un proceso cíclico, permanente, en el cual, en contra de una percepción y prácticas erróneas muy difundidas, no se agota en la aprobación y publicación del plan, porque éste, sin desconocerle en nada su importancia, apenas representa el producto de uno de sus momentos” (Geigel, 1994a, p. 12).

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: señalando las palabras que menciona Drucker, en el trabajo de Chiavenato y Sapiro “Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones”, la planificación estratégica representa un:

(...) proceso continuo, basado en el conocimiento más amplio posible del futuro considerado, que se emplea para tomar decisiones en el presente, las cuales implican riesgos futuros en razón de los resultados esperados; es organizar las actividades necesarias para poner en práctica las decisiones y para medir, con una reevaluación sistemática, los resultados obtenidos frente a las expectativas que se hayan generado (2011, p. 25).

Por otra parte, Armijo también enfatiza que la planificación estratégica es utilizada como

una herramienta para la toma de decisiones afirmando que es un “ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos” (2009, p. 5).

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA: “Forma de participación de los ciudadanos (...) en el diseño, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.” (Ley Orgánica del Poder Popular, artículo 8, numeral 11)

PLANIFICACIÓN URBANA ESTRATÉGICA: tomando la idea de Fernández, la planificación urbana estratégica es aquella que permite establecer:

(...) una visión global e intersectorial del sistema urbano a largo plazo; identificar las tendencias y anticipar oportunidades; formular los objetivos prioritarios y concentrar los limitados recursos en temas críticos; estimular el diálogo y el debate interno; generar un consenso y compromiso comunitario para la acción; fortalecer el tejido social y favorecer la movilización social; promover la coordinación entre administraciones



incluyendo la iniciativa privada (1997, p. 56).

Por otro lado, García expresa que la planificación de desarrollo urbano busca “alcanzar, de manera más científica y menos empírica o improvisada, el desarrollo social, el crecimiento económico y la expansión física óptima para la población existente y futura en un centro poblado determinado” (2010, p. 17).

PROGRAMA: Corredor, en su trabajo “La Planificación. Nuevos enfoques y proposiciones para su aplicación en el siglo XXI”, define al programa como “un conjunto de acciones operacionales destinadas a producir bienes o servicios terminales en una institución. El programa se deriva generalmente de un plan y se desagrega en proyectos” (2007a, p. 259).

Para Ander-Egg, un programa es “un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza” (2007, p. 63 y 64), por ende, un plan se compone por un

conjunto de programas integrados por diferentes proyectos.

PROYECTO: “Instrumento de planificación que expresa en forma sistemática un conjunto de acciones, actividades y recursos que permiten, en un tiempo determinado, el logro del resultado específico para el cual fue concebido” (Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 2010, artículo 5).



CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO



La ciencia pues, esclava de sus propios métodos y técnicas mientras éstos tienen éxito: pero es libre de multiplicar y de modificar en todo momento sus reglas, en aras de mayor racionalidad y objetividad.

Mario Bunge

Partiendo de una metodología sustentada en el paradigma cualitativo, el estudio se centró en los significados de las acciones humanas y de la vida social. De igual manera, se empleó el enfoque de la planificación estratégica. En éste capítulo, se presenta la metodología utilizada para el abordaje de la investigación y para el planteamiento de la propuesta.

3.1. Tipo de investigación

Lo que se buscó con el desarrollo de la investigación, fue establecer cómo la variable de la “participación ciudadana” debe incluirse en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local.

Para ello , se partió de un *estudio documental*, el cual es descrito por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador como el estudio “(...) de los problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos, divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos” (2007, p. 20).

Por otro lado, la investigación representó un *estudio de campo*, debido a que “los datos de interés [fueron] recogidos en forma directa de la realidad, en este sentido se trata de investigaciones a partir de datos originales o primarios” (*idem*, p. 18).

Finalmente, se trató de un *proyecto factible*, motivado a que la investigación estuvo relacionada “con una propuesta de tipo factible, donde se propone alguna opción ideal, sistema o modelo, que implica cambios en una realidad dada” (Balestrini, 2006, p. 191). Proponiendo así, una metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local, con la inclusión de la participación ciudadana; desde el enfoque de la planificación estratégica.

3.2. Diseño de investigación

Para el desarrollo de éste estudio, se decidió implementar un diseño *no experimental*, ya que se observaron los “fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos (...). Los sujetos [o situaciones] son observados



en su ambiente natural” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p. 149). Seguidamente, la investigación fue *transeccional o transversal*, en la que se recolectaron los “datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito [fue] describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (*ídem*, p. 151).

Del mismo modo, se utilizó el tipo de *estudio correlacional*, cuyo propósito principal fue el de “saber cómo se puede comportar un concepto o variable conociendo el comportamiento de otras variables relacionadas” (Hernández et. al., 2010, p. 82), donde se describieron las relaciones entre la variable de “participación ciudadana” respecto a la variable de “planificación urbana” durante un período determinado.

3.3. Población o universo de estudio

La población o universo de estudio se refiere a “cualquier conjunto de elementos de los cuales pretendemos indagar y conocer sus características, o una de ellas, y para el cual

serán válidas las conclusiones obtenidas de la investigación” (Balestrini, 2006, p. 137).

Por lo anterior, la población o universo de estudio de la presente investigación, estuvo conformada por el área urbana del Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida, Venezuela, en la que se vincularon las dos variables a estudiar: planes de desarrollo urbano local y participación ciudadana.

3.4. Muestra de estudio

Para el caso objeto de estudio de la investigación, se escogió la *muestra no probabilística*, también llamada *muestra dirigida*, que se utiliza cuando la muestra y el caso de estudio: “depende[n] del criterio del investigador” (Hernández et. al., 2010, p. 176). Es por ello que la muestra es igual a la población o universo de estudio, constituida por el área urbana del Municipio Pueblo Llano, Estado Mérida, Venezuela; escogida de acuerdo al discernimiento de la investigadora.



3.5. Instrumentos y técnicas de recolección de datos

Para el logro de los objetivos propuestos en la investigación, se emplearon los instrumentos y técnicas que facilitaron la recolección de información útil que permitió alcanzar los objetivos planteados. Los instrumentos y técnicas de recolección de datos, se refieren a las formas o procedimientos utilizados por el investigador para recabar la información necesaria, prevista en el diseño de la investigación (Hernández et al., 2003).

De este modo, se utilizó la *observación directa*, motivado a que se trató de un estudio documental, de campo y proyecto factible, en el cual se realizó un diagnóstico estratégico del área urbana del Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida. Se analizaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que presentaba el caso de estudio, implementando la “matriz FODA”. (Ver tabla número 3)

Tabla N° 3. Análisis FODA. Hoja de trabajo.

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
	ENUMERAR AMENAZAS CLAVE
FORTALEZAS	DEBILIDADES
ENUMERAR FORTALEZAS CLAVE	ENUMERAR DEBILIDADES CLAVE

Fuente: Serna, 2006, p. 146.

Al desarrollar la “matriz FODA”, se obtuvo información importante del contexto abordado, resultando el diagnóstico del área estudiada, que sirvió para el planteamiento de la propuesta metodológica.

De igual forma, se consideró pertinente implementar la *técnica de análisis documental*, por medio de la cual se analizaron los contenidos investigados, realizando resúmenes de textos y análisis críticos de los mismos. Dentro de las *técnicas operacionales para el manejo de las fuentes documentales*, se consideraron las del subrayado, citas y notas para las referencias bibliográficas, construcción de tablas, figuras y flujogramas que facilitaron el análisis y procesamiento de la información.

3.6. Técnicas para presentar la información

Luego de la recolección de datos y su respectivo análisis, se contó con la información requerida para el desarrollo de la investigación. Por ello, fue necesario presentarla sistemáticamente, tanto de forma escrita, como de forma gráfica. Para la presentación escrita, se incorporaron los datos y la información clasificada y organizada en un texto explicativo. Por su parte, para la presentación gráfica, se utilizaron figuras, tablas y flujogramas.

3.7. Técnicas para la formulación del modelo propuesto

A continuación se presenta el conjunto de métodos y procedimientos técnicos utilizados para el desarrollo de la propuesta metodológica, donde se incorporó la variable de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local.

Luego del análisis de la información

documental, se procedió a la realización del diagnóstico estratégico en el área urbana del Municipio Pueblo Llano, como caso de estudio, implementando la “Matriz FODA”. Posteriormente, se analizaron los procedimientos, tanto para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local, como para el proceso de la participación ciudadana, con la finalidad de establecer su vinculación.

Así surgió la metodología propuesta, visualizada por medio de un flujograma que mostró la vinculación de las etapas, tanto del proceso de planificación urbana local, como del proceso de la participación ciudadana.

En el caso específico de la construcción del flujograma, toda vez que se ha producido el diagnóstico del Municipio, se utilizó la simbología propuesta por Franklin en su trabajo “Organización de empresas”, en la que se señala el formato para su construcción.

Dicha herramienta se consideró la adecuada para alcanzar los fines propuestos, puesto que posibilitó la explicación escrita y



presentación gráfica del modelo planteado, logrando la vinculación de las dos variables estudiadas. El autor afirma que los flujogramas constituyen:

(...) un elemento de decisión invaluable para individuos y organizaciones de trabajo: aquellos, porque así pueden percibir en forma analítica y detallada la secuencia de una acción, lo que contribuye sustancialmente a conformar una sólida estructura de pensamiento que fortalece su capacidad de decisión. Y las organizaciones, porque les permite dar seguimiento a sus operaciones mediante diagramas de flujo, elemento fundamental para descomponer en partes procesos complejos; esto facilita la comprensión de su dinámica organizacional y la simplificación del trabajo (2004, p. 212).








Así, se presenta la tabla N° 4, relacionada con los símbolos que establece las normas ANSI (American National Standard Institute), adaptados para presentar la información en los flujogramas o diagramas de flujo.

Para éste caso particular, la simbología de las normas ANSI se adaptan a los requerimientos de la investigación, ya que se presenta el inicio,

las actividades desarrolladas durante el proceso, el documento o la ordenaza contentiva del plan, las decisiones o alternativas tomadas y los conectores de las actividades.



Tabla N° 4. Símbolos de las normas ANSI para elaborar diagramas de flujo.

Símbolo	Representa
	Inicio o término. Indica el principio o el fin del flujo. Puede ser acción o lugar; además, se usa para indicar una oportunidad administrativa o persona que recibe o proporciona información.
	Actividad. Describe las funciones que desempeñan las personas involucradas en el procedimiento.
	Documento. Representa cualquier documento que entre, se utilice, se genere o salga del procedimiento.
	Decisión o alternativa. Indica un punto dentro del flujo en donde se debe tomar una decisión entre dos o más opciones.
	Archivo. Indica que se guarde un documento en forma temporal o permanente.
	Conector de página. Representa una conexión o enlace con otra hoja, en la que continúa el diagrama de flujo.
	Conector. Representa una conexión o enlace de una parte del diagrama de flujo con otra parte del mismo.

Fuente: Franklin, 2004, p.215.

Después de conocer la simbología que se iba a implementar, se desarrolló el *trazo del mapa de procesos*, donde se presentó, de forma escrita, la secuencia lógica del proceso metodológico planteado, utilizando el formato de la *diagramación matricial* que se presenta en la tabla número 5:

Para finalizar el proceso, se diseñó el flujograma metodológico para elaborar un plan urbano estratégico con la participación ciudadana, utilizando las propuestas de Bazant, 2011 (en lo referente a la planificación urbana estratégica) y de Poggiese, 2011 (en lo referente a la planificación participativa). Propuesta desarrollada en el siguiente capítulo.

Tabla N° 5. Diagramación matricial

Número de actividad	Actividades	Fases				

Fuente: adaptado de Franklin, 2004, p. 248



3.8. Plan de ejecución

Para el desarrollo de la propuesta metodológica, se implementó un plan de trabajo dividido en diez fases y ejecutado durante el lapso de dos años:

1. **Fase primera:** comprendió la revisión y arqueo de la bibliografía especializada;
2. **Fase segunda:** recolección de información documental;
3. **Fase tercera:** sistematización de la información con base al esquema y objetivos de la investigación;
4. **Fase cuarta:** estructuración del planteamiento del problema;
5. **Fase quinta:** elaboración del marco teórico;
6. **Fase sexta:** clasificación de la información referida al caso de estudio;
7. **Fase séptima:** análisis crítico e interpretativo de la información del caso de estudio;
8. **Fase octava:** procesamiento de la información para la propuesta metodológica (tablas, figuras y flujogramas);
9. **Fase novena:** elaboración de la propuesta metodológica;
10. **Fase décima:** redacción del trabajo final, y,
11. **Fase décima primera:** presentación de la metodología propuesta.



An aerial photograph of a vibrant town built on a hillside. The foreground is filled with numerous small, colorful houses with red, orange, and yellow roofs. In the middle ground, a prominent church with two white towers and a yellow facade stands out. The background shows a steep, green hillside with some palm trees. The overall scene is bright and colorful.

CAPÍTULO IV PROPUESTA METODOLOGICA

*Más cultura inclusiva para
ciudades con futuro*

Toni Puig

4.1. Descripción del Municipio Pueblo Llano

Localidad bautizada por Juan de Maldonado, en 1559, con el nombre de *Pueblo Llano* “Por la llaneza y bondad de ese sitio” (CORPOANDES, 2009, p. 9). Perteneció al “Cantón de Mucuchies” durante la colonia española (Febres, 2007, p. 174). Para 1761 “fue aldea indígena y un curato” (Brewer-Carías, 1997, p. 133). En 1987 fue declarado como municipio autónomo y, en la actualidad, Méndez et. al., lo describen como un:

(...)paraje de montañas, enclave de la Sierra de Santo Domingo, de reconocido valor en la producción de alimentos y de vianda de la papa. Pueblo de origen ancestral, se asienta sobre amplia e inclinada mesa a la vera de caídas de agua. La disposición arquitectónica de un atractivo pueblo, los intensos coloridos y manchas verdes del paisaje hortelano y el balcón geográfico que recrea la vista hacia la extensa llanura barinesa o a las cumbres de templados páramos trujillanos, hablan de una obra del Creador a cielo abierto, combinada con tareas y acontecimientos de buen estilo de sus lugareños (2011, p. 236).

El Municipio Pueblo Llano se configura como

unos de los veintitrés municipios pertenecientes al Estado Mérida, Venezuela. Ubicado en la zona del “Páramo” merideño, limita al norte con el Estado Trujillo, al sureste con el Municipio Cardenal Quintero (Estado Mérida) y al oeste con el Municipio Miranda (Estado Mérida). Tiene como característica principal la producción de papa y zanahoria por excelencia, abasteciendo gran parte del territorio nacional.

También produce rubros como remolacha, cebolla, ajo-porro, acelga, cédano, cilantro, perejil, lechuga, repollo, coliflor, brócoli, entre otros. Para la explotación agrícola generalmente se emplean técnicas no industrializadas, como por ejemplo, la utilización de bueyes para la preparación de los terrenos y su posterior siembra. Tiene sistemas de riego, mayormente por aspersión, con algunos casos puntuales de existencia de invernaderos con climas controlados.



Figura N° 17: Situación relativa de Venezuela en el mundo

Es un pueblo con grandes potencialidades, teniendo una “variedad del paisaje, riqueza de biodiversidad y suelos para la producción” (Méndez et. al., 2011, p. 263). Sin embargo, también existen amenazas debido a la cercanía de ríos y quebradas. Se puede mencionar el hecho ocurrido en el año 2003, cuando un deslave causó la muerte de seis personas, arrastró animales, destruyendo viviendas y sembradíos.

Fuente: <http://www.imagui.com/a/mapamundi-venezuela-cdKbGj699>

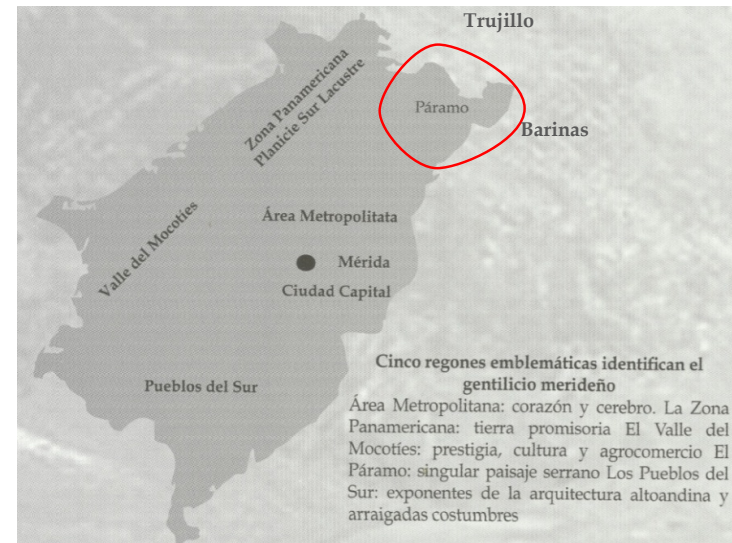


Figura N° 18: Situación relativa del Estado Mérida en Venezuela



Fuente: <https://www.google.co.ve/maps/place/Venezuela/>

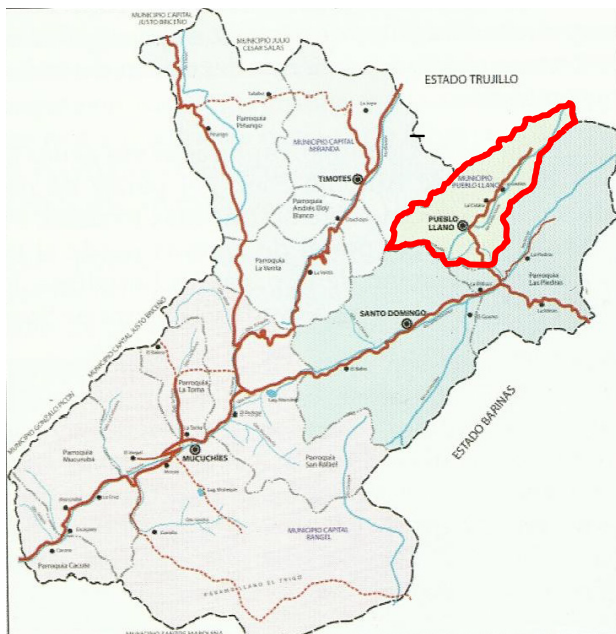
Figura N° 19: Situación relativa del “Páramo” en el Estado Mérida



Fuente: adaptado de Méndez et. al., 2011, p. 46.

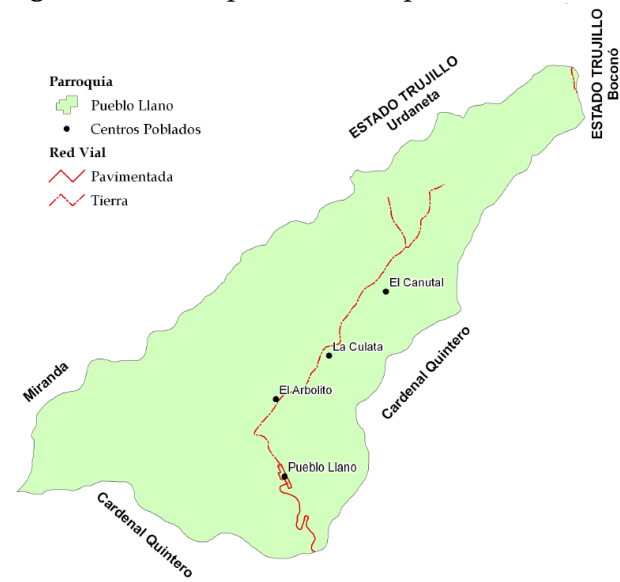


Figura N° 20: Situación relativa del Municipio Pueblo Llano en el “Páramo”



Fuente: adaptado de Méndez et. al., 2011, p.

Figura N° 21: Mapa del Municipio Pueblo Llano



Fuente: CORPOANDES, 2009, p. 12.

Figura N° 22: Vista satelital del Municipio Pueblo Llano



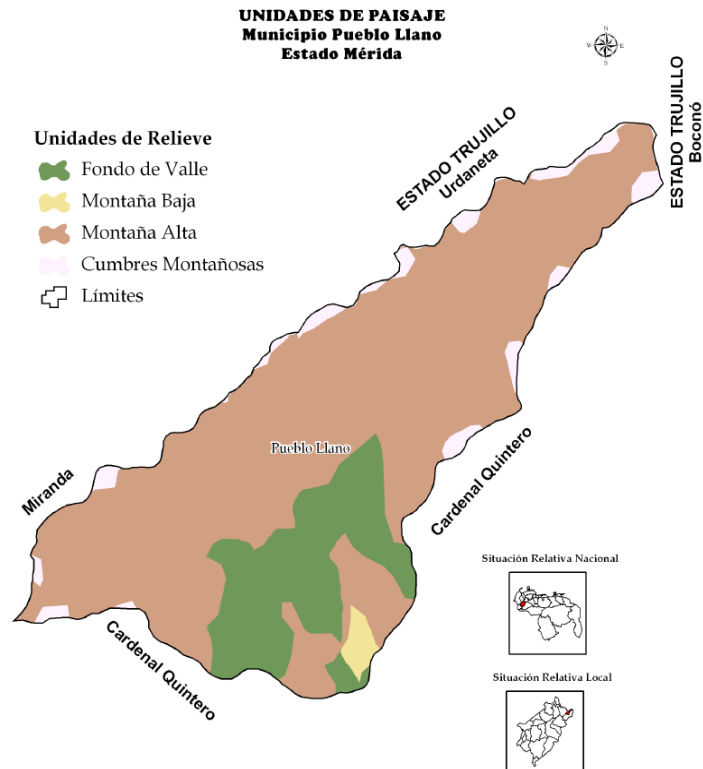
Fuente: www.googleearth.com



El Municipio Pueblo Llano está envuelto por la belleza de los páramos merideños. Con “paraje de neblina, suave frío y caídas de agua, aparecen sobre abirragadas terrazas, Pueblo Llano, Las Piedras y Santo Domingo, portal de entrada desde el llano barinés. Son pueblos y campos del reino de la papa, las hortalizas, los atractivos turísticos, el Parque Nacional Sierra Nevada y la Sierra de Santo Domingo” (Méndez et. al., p. 230).

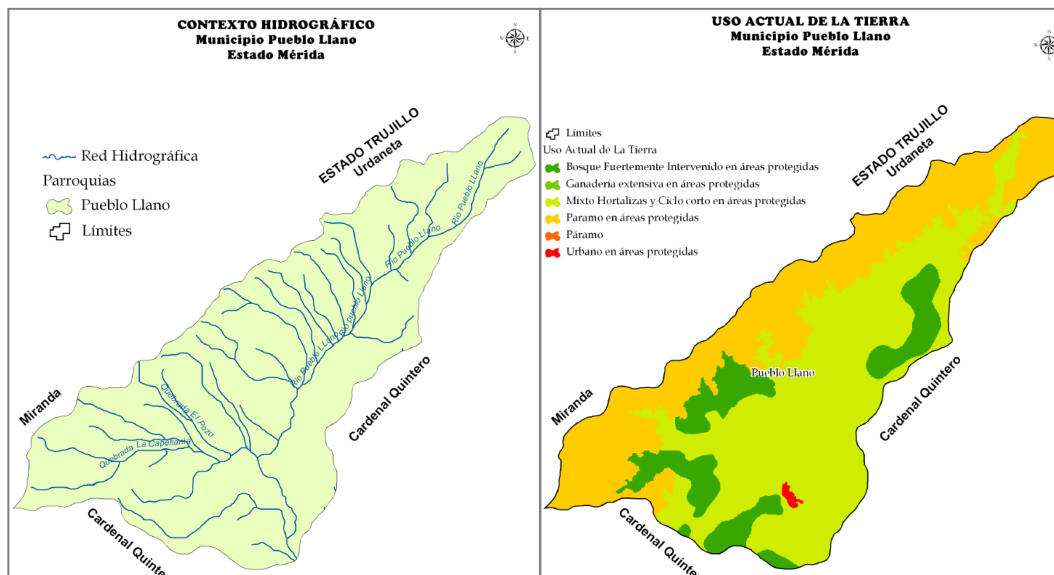
Los datos tomados de CORPOANDES referentes al relieve, son los siguientes: 1. relieve montañoso, con un promedio de pendientes mayores a 32%; 2. Valle intramontano transversal drenado por el río Pueblo Llano, subcuenca del río Santo Domingo; 3. Existencia de dos subconjuntos dentro del relieve montañoso los cuales están representados por las vertientes y fondos de valle y poseen pendientes con inclinaciones hasta del 65%, y 4. Predominio de montañas altas (2009, p. 13). La figura número 23 muestra las características mencionadas:

Figura N° 23: Relieve del Municipio Pueblo Llano



Fuente: CORPOANDES, 2009, p. 13.

Figura N° 24: Red hidrográfica y uso de las tierras del Municipio Pueblo Llano



Fuente: CORPOANDES, 2009, pp. 18 y 20.

Asimismo, cuenta con suelos fértiles, adecuados para la explotación agrícola, con disponibilidad de agua para el riego de los cultivos que caracterizan la actividad económica en el municipio. Al respecto, CORPOANDES proporcionó dos mapas en los que se dibujan los suelos y la red hidrográfica:



Tiene como símbolo patrio el escudo que lo identifica, en el que se muestra la identidad religiosa católica; las tierras fértiles para la producción agrícola; las tradiciones culturales-religiosas; el prócer de la Independencia, General Juan Antonio Paredes Angulo; la fecha de la colonización y la fecha de su creación como municipio autónomo.

Figura N° 25: Escudo del Municipio Pueblo Llano



Fuente: CORPOANDES, 2009, p. 10.

A continuación se presenta el registro fotográfico de Pueblo Llano, con una estructura urbana en la que predomina el damero; la presencia de la Plaza Bolívar, la Iglesia Santísima Trinidad y la Alcaldía; el relieve; espacios rurales y algunas actividades agrícolas. Tomando las palabras de Méndez: “Bajo una magnífica vista panorámica surge **Pueblo Llano**, que sorprende por su equilibrada disposición arquitectónica y juego armonioso con un entorno intensamente cultivado” [negritas en el original] (1996, p. 74).

Figura N° 26: Vista del área urbana del Municipio Pueblo Llano, desde el sector "Mupate"



Fuente: propia, 2013.

Figura N° 27: Vista del área urbana del Municipio Pueblo Llano, desde el sector "Mupate"



Fuente: cortesía Rafael Agustín Rendón, 2016

Figura N° 28: Vista satelital del área urbana del Municipio Pueblo Llano



Fuente: www.googleearth.com



Figura N° 29: Vista del área urbana del Municipio Pueblo Llano, desde el sector "Mupate"



Fuente: propia, 2013

Figura N° 30: Vista del área urbana del Municipio Pueblo Llano, desde el cementerio municipal



Fuente: propia, 2013



Figura N° 31: Vista del área urbana del Municipio Pueblo Llano, desde el sector "Mupate"



Fuente: propia, 2014

Figura N° 32: Vista del área urbana del Municipio Pueblo Llano, desde el cementerio municipal



Fuente: propia, 2014



Figura N° 33: Vista del área urbana del Municipio Pueblo Llano, desde el cementerio municipal



Fuente: propia, 2014

Figura N° 34: Plaza Bolívar e Iglesia Santísima Trinidad de Pueblo Llano



Fuente: propia, 2015

Figura N° 35: Capilla “Santísima Trinidad”



Fuente: propia, 2015



Figura N°36: Vista del área urbana de Pueblo Llano



Fuente: cortesía Rafael Agustín Rendón, 2016

Figura N°37: Vista del área urbana de Pueblo Llano



Fuente: cortesía Rafael Agustín Rendón, 2016



Figura N° 38: Vista del área urbana de Pueblo Llano desde el sector «Mutús»



Fuente: propia, 2014

Figura N° 39: Vista nocturna del área urbana de Pueblo Llano



Fuente: cortesía Rafael Agustín Rendón, 2016



Figura N° 40: Vista del área urbana y rural de Pueblo Llano desde el sector «Mupate»



Fuente: cortesía Rafael Agustín Rendón, 2016

Figura N° 41: Vista del área rural de Pueblo Llano desde el sector «Mutús»



Fuente: propia, 2014



Figura N° 42: Siembra de papa. Sector «Mutús»



Fuente: propia, 2014

Figura N° 43: Cosecha de papa. Sector «Mutús»



Fuente: cortesía Rafael Agustín Rendón, 2016



Figura N° 44: Cosecha de zanahoria. Sector «Mutús»



Fuente: propia, 2014

Figura N° 45: Siembra de zanahoria. Sector «Mutús»



Fuente: propia, 2014

Figura N° 46: Vista del área rural de Pueblo Llano desde el sector «Mutús»



Fuente: propia, 2014



Figura N° 47: Siembra de zanahoria y remolacha. Sector «Mutús»



Fuente: propia, 2014

Figura N° 48: Vista del área rural de Pueblo Llano. Sector «Mutús» (relieve)



Fuente: propia, 2014

Figura N° 49: Vista satelital del sector «Mutús»



Fuente: www.googleearth.com

Figura N° 50: Vista satelital del sector «Mutús»



Fuente: www.googleearth.com



Según cifras del censo 2011, el Municipio Pueblo Llano contaba con una población de 10.730 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, 2014, p. 9), cuya tasa de ocupación es predominantemente agrícola.

Los pobladores tienen una tradición principalmente católica, sin embargo, existen otras religiones (pentecostales, evangélicos, testigos de Jehová, adventistas, entre otros). Por ello, el Municipio tiene confluencia de valores, creencias, religiones, cultura, entre otros aspectos, que lo convierten en un lugar interesante y único.

4.2. Diagnóstico estratégico del Municipio Pueblo Llano

En el caso del Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida, no se encontraron indicios de que la participación ciudadana formara parte activa y genuina en las acciones gubernamentales. Por otra parte, según encuestas realizadas en el año 2008, se conoció la inexistencia de instrumentos de planificación local, información verificada en la actualidad, continuando el municipio con la misma problemática. Algunos datos importantes fueron los siguientes:

1. Los funcionarios públicos desconocían la existencia del Sistema Nacional de Planificación, del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, del Plan Nacional de Desarrollo Regional y del Plan Nacional de Ordenación de Territorio.
2. Inexistencia del Plan Municipal de Desarrollo, del Plan de Desarrollo Urbano Local y de planes especiales (Rojas, 2013,



pp. 71-93).

Ahora bien, en el trabajo que realizó la Universidad de Los Andes, a través del Grupo de Investigación en Gestión Pública (GIGEP) durante el año 2010, se pudo observar la importancia que la ciudadanía le otorgaba al hecho de participar en los procesos políticos, logrando concretar en ese momento, la visión compartida de futuro que los ciudadanos querían para su localidad.

Es así como para la presente investigación, se realizó un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, con la finalidad de conocer la situación actual del municipio. Se logró clasificar las potencialidades, teniendo como fortaleza principal, la gran capacidad para la explotación agrícola.

En ésta investigación no se llegó a la formulación de las estrategias de desarrollo arrojada por el cruce de la matriz FODA, por cuanto no era el objetivo de la misma; materia que quedará pendiente para posteriores estudios.

Al mismo tiempo, se conocieron los

riesgos presentes, entre los que destacan la contaminación ambiental por el uso indiscriminado de agroquímicos y la falta de rotación de los cultivos. Situación que conlleva al deterioro de los suelos y al bajo rendimiento en las cosechas.

Ello permite, en un futuro, mejorar las condiciones en la localidad a través de la implementación de las estrategias adecuadas. Con la aplicación de la “matriz FODA”, se obtuvo la clasificación detallada de aquellos elementos que integran, tanto el ambiente interno como el ambiente externo del municipio.

Así pues, se presenta la tabla número 6 relativa al análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se presentaron en el Municipio Pueblo LLano durante el período 2014 - 2015.



Tabla N° 6: Análisis FODA para el Municipio Pueblo Llano

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>O1. Posibilidades de crecimiento;</p> <p>O2. Relaciones con la Universidad de Los Andes;</p> <p>O3. Mercado nacional;</p> <p>O4. Posibilidad de tecnificar y/o industrializar los métodos para el cultivo de productos agrícolas;</p> <p>O5. Posibilidad de proponer, desarrollar y fomentar actividades agro-turísticas, y,</p> <p>O6. Facilidad de creación de centros para disminuir el consumo de alcohol y estupefacientes.</p>	<p>A1. Cercanía de ríos y quebradas;</p> <p>A2. Contaminación ambiental;</p> <p>A3. Deterioro de los suelos y el medio ambiente;</p> <p>A4. Altos índices de alcoholismo y consumo de estupefacientes;</p> <p>A5. Altos índices de embarazos precoces, y,</p> <p>A6. Escases de insumos agrícolas.</p>
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>F1. Suelos fértiles;</p> <p>F2. Ubicación geográfica estratégica (cercanía a los municipios Miranda y Cardenal Quintero del Estado Mérida y a los estados Barinas y Trujillo);</p> <p>F3. Identidad cultural;</p> <p>F4. Disponibilidad de agua para la explotación agrícola;</p> <p>F5. Arraigo a valores y creencias religiosas;</p> <p>F6. Red vial accesible para el intercambio comercial;</p> <p>F7. Vialidad urbana y extraurbana en buen estado;</p> <p>F8. Accesibilidad a los servicios públicos;</p> <p>F9. Diversos relieves para actividades agrícolas y comerciales;</p> <p>F10. Clima favorable para actividades agrícolas y ganadería de altura;</p> <p>F11. Diversidad de paisajes;</p> <p>F12. Personal profesional;</p> <p>F13. Personal especialistas pragmáticos en agricultura, y,</p> <p>F14. Área urbana ordenada.</p>	<p>D1. Inexistencia de centros de atención a los ancianos;</p> <p>D2. Carencia de centros de atención a niños en etapa maternal;</p> <p>D3. Mal manejo de agroquímicos;</p> <p>D4. Aparición de desarrollos espontáneos y/o no controlados;</p> <p>D5. Inexistencia de instrumentos de planificación municipal;</p> <p>D6. Escases de funcionarios para el orden público;</p> <p>D7. Carencia de espacios públicos;</p> <p>D8. Mal funcionamiento del Hospital existente;</p> <p>D9. Falta de espacios para el desarrollo de expresiones individuales de los ciudadanos (artesanía, música, pintura, baile, manualidades, entre otros), y,</p> <p>D10: Inexistencia de centros para el procesamiento de alimentos.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2016.

En lo referente al área urbana, como caso de estudio, se pudo conocer que existe un equilibrio en cuanto a la disposición de las calles y avenidas, dotación de servicios públicos, mantenimiento del damero, conservación del pavimento, es decir, que el casco urbano del Municipio se conserva en buen estado.

Confirmando lo anteriormente expuesto, Méndez et. al., mencionan lo siguiente: “Pueblo Llano es un centro poblado que concentra más del 60% de la población del municipio, de armoniosa disposición arquitectónica de sus calles y viviendas, teniendo a la Plaza Bolívar como único espacio público a cielo abierto” (2011, p. 263).

Ahora bien, una de las fortalezas principales que tiene el municipio, es la capacidad para la producción agrícola, contando, como ya se mencionó, con los recursos necesarios para dichas prácticas. No obstante, una amenaza presente es el progresivo deterioro de los suelos y la contaminación de las aguas.

Valdría la pena realizar estudios sobre

las alternativas que existen para conservar los suelos, aprovechando que en Pueblo Llano se cuenta con personal profesional y capacitado, en aras del mantenimiento y desarrollo de las actividades agrícolas.

Con respecto al establecimiento de la zona urbana, a continuación se presenta la propuesta que hizo el Consejo Local de Planificación de Políticas Públicas (CLPPP) de la Alcaldía de Pueblo Llano referente al tema.

Se delimitó el área urbana con una extensión de 218 hectáreas que quedarían bajo las disposiciones del desarrollo urbano local. Ello implica que el área en cuestión es apta para la intervención y desarrollo de proyectos urbanos.

En la poligonal se observa la distribución de calles y avenidas del casco central, el predominio del damero y los espacios para posibles desarrollos urbanos planificados. Por otro lado, también se visualiza que el límite de la poligonal, abarca gran cantidad de terrenos que se consideran ubicados en las zonas rurales, lo



que ha ocasionado debates para la aprobación de esa poligonal.

Sin embargo, pese a que la poligonal urbana no está aprobada por la municipalidad, quedando solo como una propuesta del Consejo Local de Planificación de Políticas Públicas, es con el área que actualmente se trabaja en la Alcaldía. La figura número 51, muestra la poligonal urbana propuesta:



4.3. Propuesta metodológica para elaborar el Plan de Desarrollo Urbano Local con la participación ciudadana

Ya conocida la situación real que tiene el Municipio Pueblo Llano, se procedió con la elaboración de una metodología que vinculara la planificación urbana local, con la participación ciudadana, ambas variables enmarcadas en el enfoque de la planificación estratégica.

Para desarrollar el planteamiento metodológico de la presente investigación, se tomó la metodología que muestra Bazant (2011) en su libro “Planeación urbana estratégica” para el proceso de la planificación local; mostrado en la figura número 8 del marco teórico.

Del mismo modo, para el proceso de la participación ciudadana, se usó la metodología expuesta por Poggiese (2011) en su trabajo “Planificación participativa y gestión asociada”, en el que ejecuta tres etapas a saber: 1. Etapa preparatoria; 2. Etapa estratégica, y, 3. Etapa de reformulación y ajustes; mostradas en las figuras

número 11, 12 y 13 respectivamente (ubicadas en el marco teórico).

La tabla número 7 (Diagramación matricial) refleja el trazo de mapa de procesos correspondiente a cada una de las acciones desarrolladas, de forma sistemática y secuencial, durante el proceso de la planificación urbana estratégica, con la incorporación de la participación ciudadana.

En el mencionado diagrama, se explican cada una de las actividades que se deben ejecutar y durante qué etapas se incorpora la participación ciudadana en el proceso de la planificación urbana, con la finalidad de buscar un sólo proceso con ambas variables.



Tabla N° 7: Diagramación matricial para el proceso de planificación urbana participativa

Número de actividad	Actividades	Fases						
		Situación actual	Diagnóstico por sistema	Diagnóstico integrado	Escenarios	Propuesta	Identificación proyectos estratégicos	Instrumentación por etapas
1	Inicio del Plan de Desarrollo Urbano Local							
2	Integración de la "Etapa preparatoria"							
3	Creación del grupo inicial							
4	Identificación de los actores claves							
5	Clasificación de la información							
6	Propuesta de las hipótesis							
7	Creación de dimensiones temáticas obtenidas de las hipótesis planteadas							
8	Creación del grupo promotor							
9	Elaboración del diagnóstico social							
10	Elaboración del diagnóstico económico							
11	Elaboración del diagnóstico funcional/urbano							
12	Elaboración del diagnóstico del medio ambiente							
13	Integración de la "Implementación estratégica"							
14	Realización del análisis situacional dialógico							
15	Identificación de problemas							
16	Diseño del mapa de procesos para establecer causas y vincular problemas							
17	Formulación de acciones estratégicas iniciales							

Sigue...

Vienen...

Número de actividad	Actividades	Fases						
		Situación actual	Diagnóstico por sistema	Diagnóstico integrado	Escenarios	Propuesta	Identificación proyectos estratégicos	Instrumentación por etapas
18	Nueva clasificación de actores pertinentes							
19	Formulación del conjunto de estrategias evaluadas como viables							
20	Elaboración / Revisión / Actualización PDUL y normas urbanas							
21	Formulación del escenario social							
22	Incorporación de universidades, ONG e iniciativa privada							
23	Formulación del escenario económico							
24	Formulación del escenario funcional							
25	Formulación del escenario ambiental							
26	Formulación de la Imagen Objetivo							
27	Proponer el Plan Urbano Estratégico							
28	Si es viable se continúa a la identificación de proyectos estratégicos							
29	Si no es viable se inicia el proceso para su revisión							
30	Identificación de proyectos estratégicos							
31	Elaboración de proyectos estratégicos							
32	Integración de la "Etapa de Reformulación y ajustes"							
33	Medición del impacto de las estrategias y de las acciones implementadas							
34	Ajustes y reformulaciones necesarias							

El proceso se divide en siete etapas:

1. Situación actual;
2. Diagnóstico por sistemas;
3. Diagnóstico integrado;
4. Escenarios;
5. Propuesta;
6. Identificación de proyectos estratégicos, e,
7. Instrumentación por etapas.

Durante cada una de las etapas señaladas, se irá incorporando paulatinamente, la variable de la participación ciudadana, con la selección de los actores sociales específicos que van a integrar cada momento del proceso de planificación.

De ésta manera, los ciudadanos se estarían involucrando desde el inicio del proceso, hasta alcanzar la última etapa de los ajustes y reformulaciones del plan. Continuando así con el flujo de la planificación urbana.

Posteriormente, se realizó el flujograma metodológico para elaborar un plan urbano estratégico con la participación ciudadana, mostrado en la figura número 52. Allí se visualiza gráficamente, durante qué etapa de la

planificación urbana se incorporará el proceso de la participación ciudadana.

Es así como surge el modelo propuesto, en el que se incorpora la variable de la participación ciudadana desde el momento inicial del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local, hasta el momento de la evaluación de las actividades ejecutadas.

Es importante destacar que para que se lleve a cabo un proceso de planificación estratégica urbana, con la inclusión de los ciudadanos, es imperativo que exista voluntad política, ya que ella es la que va a permitir que lo planificado realmente se ejecute.

Sin voluntad política, los planes quedarían sólo en el plano teórico; el documento quedaría guardado en los escritorios de las oficinas públicas sin lograr que sean incluidos en la agenda política, lo que traería como consecuencia que su ejecución no se pudiera efectuar.

Por ello, dicha ejecución dependerá de las decisiones tomadas por los políticos de turno, con la finalidad de que los planes sean cumplidos

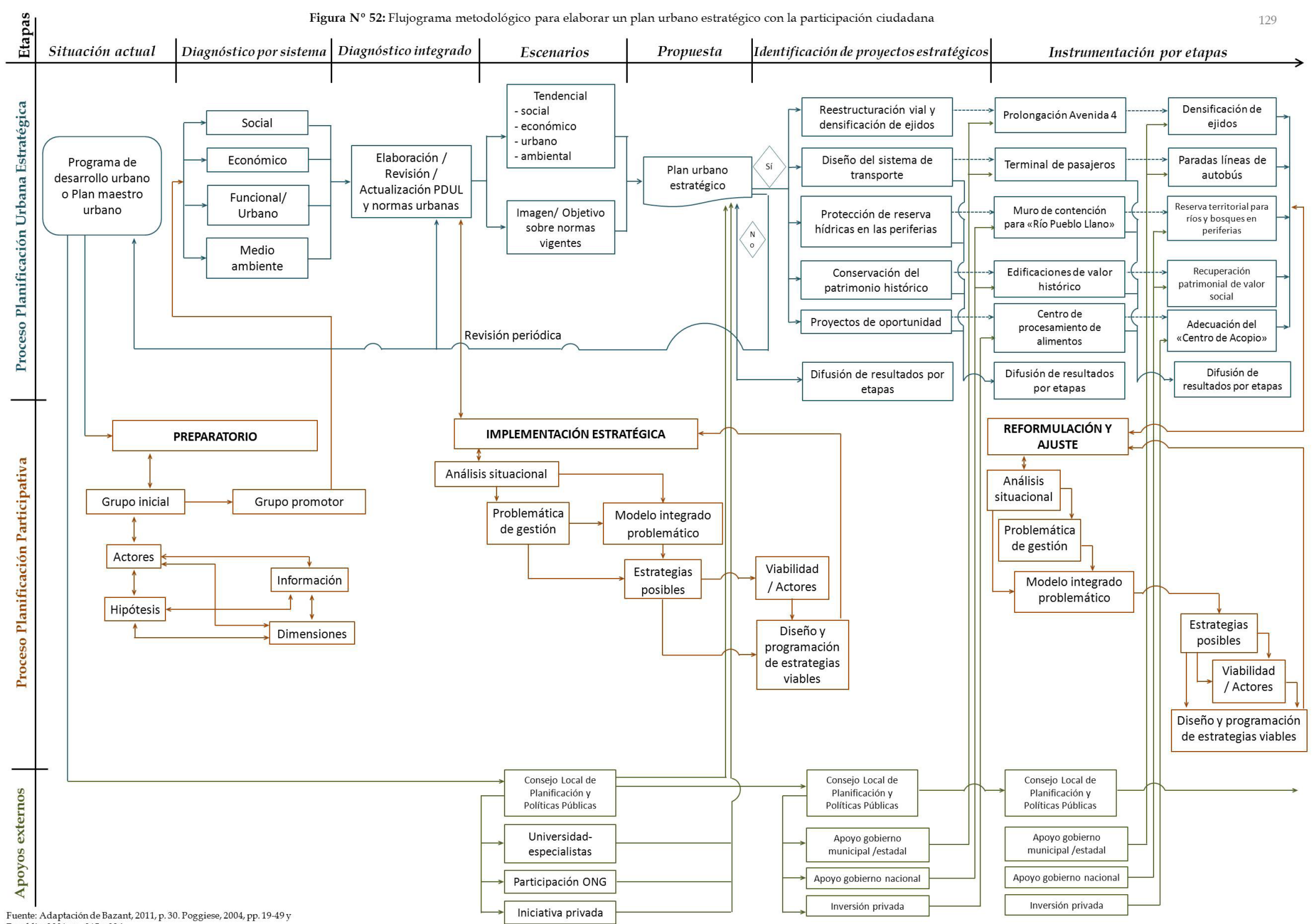


en los términos y condiciones propuestos, por supuesto, con la inclusión de la participación de los ciudadanos.

Ello implica que los planes pueden tener mayor impacto, ser más eficientes y eficaces, logrando mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y, al mismo tiempo, favoreciendo la gestión del gobierno. Un gobierno que elabore el Plan de Desarrollo Urbano Local, lo gestione y sea capaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas con la ayuda y participación activa de su comunidad, será bien visto por los ciudadanos, redundando finalmente en beneficios políticos.







Fuente: Adaptación de Bazant, 2011, p. 30. Poggiese, 2004, pp. 19-49 y Franklin, 2004, pp. 215 y 236.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ander-Egg, E. (2007). **Introducción a la planificación estratégica**. Buenos Aires: Lumen.
- Arias, F. (2005). **El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica**. (5° ed.). Caracas: Editorial Episteme. C.A.
- Armijo, M. (2009). **Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES/CEPAL. Disponible en URL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>. [Consulta 22 de octubre de 2013].
- Asociación Venezolana de Presupuestos Públicos. (1995). **Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano**. Tercera edición. Caracas: Asociación Venezolana de Presupuestos Públicos.
- Ballestrini A, M. (2006). **Como se Elabora el Proyecto de Investigación. (Para los Estudios Formulativos o Exploratorios, Descriptivos, Diagnósticos, Evaluativos, Formulación de Hipótesis Causales, Experimentales y los Proyectos Factibles)**. Séptima edición. Caracas: Consultores Asociados.
- Bazant S, J. (2009). **Desarrollo urbano sustentable**. México D.F: Editorial Limusa, S.A. de C.V.
- _____. (2011). **Planeación urbana estratégica**. México D.F: Editorial Trillas, S.A. de C.V.
- Bifarello, M. (s.f.). **Herramientas para el diseño de políticas públicas locales: planificación estratégica local**. Barcelona, España: Editorial Tirant lo Blanch-AERyC. Disponible en URL: http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/herramientas_para_diseno_ppl.pdf. [Consulta 23 de enero de 2015].
- Brewer-Carías, A. (1979). **Política, Estado y Administración Pública**. Caracas: Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana.
- _____. (1997). **La ciudad ordenada**.

- Madrid, España: Boletín Oficial del Estado. Universidad Carlos III de Madrid.
- _____. (2007). Estudios de Derecho Administrativo 2005 – 2007. *Colección Estudios Jurídicos*. (86). Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A. Sosa G, C. Ayala C, C M. y Romero M, H. (1988). **Ley Orgánica de Ordenación Urbanística**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Camargo M, M. (2010). *Operacionalización del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL): Fundamentos de la planificación urbanística y estratégica*. Tesis de Maestría. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes. Disponible en URL: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/32007/1/nota_tecnica2.pdf. [Consulta 14 de octubre de 2013].
- Carucci T, F. (2003). **Planificación estratégica por problemas: un enfoque participativo**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Chiavenato, I. (2000). **Introducción a la teoría general de la administración**. Quinta edición. México D.F: McGraw-Hill.
- Chiavenato, I y Sapiro, A. (2011). **Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones**. México D.F: McGrawHill.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, Diciembre, 30). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 36.860.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009, Febrero, 19). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.908 (Extraordinario)
- Corredor, J. (2007a). **La Planificación. Nuevos enfoques y proposiciones para su aplicación en el siglo XXI**. Caracas: Vadell Hermanos.
- Corredor, J. (2007b). **La planificación estratégica. Bases teóricas para su aplicación**. Cuarta edición. Caracas: Vadel Hermanos Editores, C.A.
- CORPOANDES. (2005). **Lineamientos y metodologías para la planificación del desarrollo regional**. Disponible en URL: http://www.corpoandes.gob.ve/files/imagenes/file/descargas/gerencia_planificacion/Lineam_Metod_Planif_Reg.pdf. [Consulta 27 de enero de 2013].

- _____. (2009). **Dossier municipal 2009**. Mérida, Venezuela: Corporación de los Andes.
- Decreto N° 492. (Creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación). (1958, Diciembre, 30) *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 25.850. Disponible en URL: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Decretos/GO-25850-Creacion-de-CORDIPLAN.pdf>. [Consulta 27 de enero de 2013].
- Decreto sobre regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional (Decreto N° 478). (1980, Enero, 14). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 2.545. Disponible en URL: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1980/2545.pdf>. [Consulta 07 de febrero de 2013].
- Decreto N° 7.187. (Conformación del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas). (2010, Febrero, 01) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.358. Disponible en URL: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Decretos/GO-39358_Fusion.pdf. [Consulta 27 de mayo de 2012].
- Escobar, N. (2008). *Evaluación de la gestión del Plan de Desarrollo Urbano Local de Cantaura y preparación de informe para participar en el concurso internacional "Buenas Prácticas" de las Naciones Unidas*. Tesis no publicada. Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela. Disponible en URL: <http://159.90.80.55/tesis/000139400.pdf>. [Consulta 17 de junio de 2014].
- Febres C, T. (2007). **Décadas de la historia de Mérida. Tulio Febres Cordero**. Mérida, Venezuela: "El otro el mismo"
- Fernández G, J M. (1997). **Planificación estratégica de ciudades**. Madrid: Gustavo Gili.
- Fiallo, A. (1996). **Hacia una democracia participativa**. Caracas: PH Editorial, C.A.
- Franklin F, E B. (2004). **Organización de empresas**. México D. F.: McGraw-Hill.
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.151. (Creación del Ministerio del Poder Popular de Finanzas y el Ministerio del Poder Popular de Planificación). (2013, Abril, 22). Disponible en URL: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Decretos/>

- GO-40151_supresion.pdf. [Consulta 27 de mayo de 2012].
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 40.488. (Conformación ministerial). (2014, Septiembre, 02). Disponible en URL: <http://www.mp.gov.ve/>. [Consulta 14 de noviembre de 2013].
- García Loyácomo, C. (2010). **Plan de Desarrollo Urbano. Formulación del diagnóstico. Proceso metodológico.** Tomo I. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Geigel L, N. (1993a). **Introducción al urbanismo y al derecho urbanístico.** Caracas: Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- _____. (1993b). **Urbanismo, poder público y participación ciudadana.** Caracas: Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- _____. (1994a). **Planificación y urbanismo.** Caracas: Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- _____. (1994b). **La ejecución y control del urbanismo.** Caracas: Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- Ghiglione, L. Di Lorenzo, R., y Mayansky, F. (2004). **Planeamiento y Control de Gestión.** Segunda edición. Buenos Aires: Macchi.
- Guía de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local MINDUR. (2004, Marzo, 01). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.* 37.888.
- González C, S. (2012). *La participación ciudadana en la gestión de riesgos desde la perspectiva de los derechos urbanos. Caso de estudio: Parroquia El Sagrario, Mérida, Venezuela.* Tesis de Maestría. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- González C, F. (2014). **El gobierno de la ciudad.** Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes, Vicerrectorado Administrativo.
- González T, S. (Comp.). (1998). **El oficio del urbanista según Víctor Fossi. Relatos de práctica urbanística.** Caracas: Equinoccio Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- Grupo de Investigación en Gestión Pública. (2010). *El desarrollo urbano local. Propuesta de un instrumento de planificación endógeno sustentable. Caso de estudio: centro poblado Pueblo Llano, Municipio Pueblo Llano, Edo. Mérida.* Mérida: Universidad de Los Andes.

- Grupo de Investigación sobre el Espacio Público (Coord). (2012). *Bases para la realización del plan local de desarrollo urbano sustentable de la ciudad de Mérida*. Disponible en URL: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/37206/1/todo_bases.pdf. [Consulta 14 de octubre de 2013]
- Hernández S, R. Fernández C, C y Baptista B, L. (2010). **Metodología de la Investigación**. Quinta edición. México D.F: McGraw-Hill.
- Instituto de Estudios Regionales y Urbanos. (2004). **Plan de Desarrollo Urbano Local de Cantaura**. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Disponible en URL: http://malaussena.fau.ucv.ve/cgi-in/be_alex.exe?Acceso=T0404000209818/0&Nombrebd=Arquitectura. [Consulta 12 de mayo de 2012].
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). **XIV censo nacional de población y vivienda. Resultados por Entidad Federal y Municipio del Estado Mérida**. Disponible en URL: www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/merida/.pdf. [Consulta Enero 03 de 2016].
- Ley orgánica de ordenación de territorio. (1983, Agosto, 11) *Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.238* (Extraordinario). Disponible en URL: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cenamb/ley_organica_para_la_ordenacion_del_territorio.pdf. [Consulta 13 de noviembre de 2012].
- Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. (1987, Diciembre, 16) *Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 33.868*. Disponible en URL: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Ley_Organica_de_Ordenacion_Urbanistica_-_33.868.pdf. [Consulta 13 de noviembre de 2012]
- Ley Orgánica de la Administración Central (Decreto N° 369). (1999, Diciembre, 14). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 36.850*. Disponible en URL: <http://fundabit.gob.ve/descargas/pdf/leyorganicaadministracioncentral.pdf>. [Consulta 27 de mayo de 2012].
- Ley Orgánica del Ambiente. (2006, Diciembre, 22) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.833* (Extraordinario).
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. (2010, Diciembre, 21) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011*.

- Ley Orgánica del Poder Popular. (2010, Diciembre, 21). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.011 (Extraordinaria).
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2010, Diciembre, 28). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.015 (Extraordinaria).
- Lizcano F, F. (2012). Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. Santiago de Chile: *POLIS Revista Latinoamericana*. (32), 1-24.
- Maldonado, X. (2010). Sistema de planificación pública nacional: Oportunidad de desarrollo local en la normativa constitucional venezolana. Mérida, Venezuela: *Actualidad Contable FACES*, 2010 (20), 80-97.
- Máttar, J y Perrotti, D. (2014). **Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en URL: <http://repositorio.cepal.org/>. [Consulta 23 de enero de 2015].
- Maturana, H. (1992). **El sentido de lo humano**. Santiago de Chile: Ángel.
- Maturana, H y Varela, F. (1984). **El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano**. Santiago de Chile: Lumen.
- Matus, C. (1982). **Enfoque de planificación estratégica**. Caracas: CENDES-UCV.
- _____. (1987). **Política, Planificación y Gobierno**. Washington D.C: Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Méndez V, E. Contreras M, W. Camargo M, M G. Ovalles de C, R. Camargo M, R. Ripanti M, F. León G, J. Ramírez, G E. Owen, M E. y, Soto A C. (2011). **El Estado Mérida y sus municipios. En la construcción de futuro 2010-2020-2050**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Méndez V, E. y Méndez, J L. (1996). **Mérida en la perspectiva del siglo XXI**. Mérida, Venezuela: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales – Universidad de Los Andes.
- Municipio Pueblo Llano. (2010). Poligonal Urbana. Alcaldía del Municipio Pueblo Llano.
- Muñoz B, M. (2000). **Manuel Mujica Millán. Aproximación a su idea de ciudad. Proyecto de la urbanización “El Rosario” en Mérida**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes – Consejo de

- Publicaciones. Archivo Arquidiocesano de Mérida.
- Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013 – 2019. (2013, Diciembre, 04). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.118, (Extraordinaria). Disponible en URL: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf. [Consulta 12 de septiembre de 2015].
- Poggiese, H. (2011). **Planificación participativa y gestión asociada (PPGA)**. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Reglamento de Regionalización Administrativa (Decreto N° 929). (1972, Abril, 18). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 29.783. Disponible en URL: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1972/29783.pdf>. [Consulta 27 de enero de 2013].
- Reglamento Orgánico del Ministerio de Planificación y Desarrollo (Decreto N° 380). (1999, Noviembre, 09). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 36.825. Disponible en URL: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Reglamentos/GO-36825-Reglamento-Organico-MPD.pdf>. [Consulta 27 de mayo de 2012].
- Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular de Planificación. (2013, Julio, 23). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.213*. Disponible en URL: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Reglamentos/Gaceta_40213_reglamento.pdf. [Consulta 12 de noviembre de 2013].
- República Bolivariana de Venezuela. (2016). **Reseña Histórica**. Disponible en URL: www.mtt.gob.ve. [Consulta 03 Enero de 2016].
- Robirosa, M. (1989). **Turbulencia y Planificación Social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado**. UNICEF. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Rodríguez G, A. (1988). **Comentarios generales a la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística**. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Rojas R, D C. (2008). Estudio comparativo de la planificación pública municipal del Estado Mérida y su vinculación con el Sistema Nacional de Planificación venezolano.

- Mérida, Venezuela: *Provincia*. (30), 73-99. Disponible en URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55532602004>. [Consulta 03 Diciembre de 2014].
- _____. (2015). *La planificación estratégica de la gestión pública en los planes de desarrollo económico y social de la nación en Venezuela (2001 - 2019): mecanismos de diseño*. Tesis de Maestría. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Rondón G, A. (2012). **Planificación integral de áreas metropolitanas. La ciudad como sistema complejo**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes, Consejo de Publicaciones.
- Sabino, C. (1996). **El proceso de investigación**. Buenos Aires: LUMEN/HUMANITAS.
- Salas, M. (1999). **Urbanismo y Planes Especiales**. Mérida, Venezuela: Consejo de Publicaciones Universidad de Los Andes.
- Salas-Bourgoin, M. (2013). **Prospectiva territorial. Aproximación a una base conceptual y metodológica**. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Sánchez A, F. (2003). **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.
- Sánchez M, J. (2004). **Participación, Descentralización y Constitución del 99**. Maracaibo: Universidad Cecilio Acosta.
- Serna G, H. (2006). **Gerencia Estratégica. Planeación y gestión-Teoría y metodología**. Santafé de Bogotá: 3 R Editores.
- Situación relativa del Estado Mérida en Venezuela. Disponible en URL: <https://www.google.co.ve/maps/place/Venezuela/>. [Consulta 15 de septiembre de 2013].
- Situación relativa de Venezuela en el mundo. Disponible en URL: <http://www.imagui.com/a/mapamundi-venezuela-cdKbGj699>. [Consulta 16 diciembre de 2015].
- Sosa A, A. (1987). **Reformas políticas al sistema democrático venezolano**. Disponible en URL: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1987495_203-206.pdf. [Consulta 15 de septiembre de 2013].
- Trujillo M, A. (2001). **Descentralización, regionalización y autonomía local**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador. (2007). **Manual de Trabajos de Grado de Especialización, Maestría y Tesis**

Doctorales (4ta. edición). Caracas: Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

Vasco U, C. Vasco M, E y Ospina S, H. (2009). **Ética, política y ciudadanía**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Wilheim, J. (1965). **Plan Maestro de Curitiba**. Brasil: Unión Iberoamericana de Municipalistas. Disponible en URL: <http://moleskinearquitectonico.blogspot.ca/2008/01/lecciones-de-curitiba.html?m=1>. [Consulta 12 de mayo de 2012]



ANEXO



Anexo N° 1:

Línea de tiempo sobre la evolución institucional de la planificación en Venezuela

