

Cambios en la estructura organizativa de la Alcaldía de Maracaibo*

López Valladares, Mirtha **
Montes de Oca Rojas, Yorberth ***
Añez Hernández, Carmen ****

Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad explorar los cambios más resaltantes en la estructura organizativa formal (organigrama maestro) de las dependencias centrales de la Alcaldía de Maracaibo, durante el período 1995-1999. El estudio se basa en el análisis documental y normativo y, la realización de entrevistas semiestructuradas a los sujetos responsables de la formulación y ejecución de la política organizativa. Los resultados señalan: a) El marco jurídico que norma al municipio está regido por la Constitución Nacional, Leyes de carácter Nacional y Subnacional e instrumentos normativos de carácter local; b) Continuos cambios organizativos tales como creación, reubicación (nivel jerárquico) y eliminación de unidades del organigrama; c) Creación de la figura del Director General adscrito al despacho del Alcalde; d) El sujeto responsable de la formulación de la política organizativa es el Alcalde, mientras que la ejecución es responsabilidad de la Dirección de Planificación y Presupuesto y, la Dirección de Personal; e) Estructuras organizativas que presentan disfuncionalidades -marcada fragmentación-; y f) La vinculación de la Alcaldía con actores de su entorno, cuya influencia en ciertos casos condicionan las acciones del gobierno local. Se concluye que en la Alcaldía predomina el mantenimiento de un modelo de estructura organizativa jerárquica, destacándose algunos esfuerzos para el desarrollo de nuevos modelos organizativos, que permitan redefinir el rol tradicional del gobierno municipal y fortalecer la capacidad de acción local.

Palabras clave: Estructura organizativa, Reestructuraciones, Alcaldía de Maracaibo, Administración Municipal.

Recibido: 00-10-16 . Aceptado: 01-02-28

- * Este trabajo constituye un avance del Proyecto de Investigación titulado "Modernización Administrativa Ejecutada por los Órganos de la Administración Central de la Alcaldía del Municipio Maracaibo del Estado Zulia, durante el período 1995-1998", financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES-LUZ)
- ** Magister en Gerencia Pública. Profesora Agregada en LUZ. Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de LUZ. Maracaibo-Venezuela. E-mail: lopezmirtha@hotmail.com. Telfax: (058) 061-596556.
- *** Licenciada en Administración. Auxiliar de Investigación del Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de LUZ. Maracaibo-Venezuela.. E-mail: yorberth@hotmail.com
- **** Magister en Intervención Social. Planificador II del Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de LUZ.

Changes in the Organizational Structure of the Mayor's office in Maracaibo

Abstract

The purpose of this paper is to explore the more important changes that have been implemented in the formal organizational structure of the central dependencies of the Mayor's office of Maracaibo during the period 1995-1999. The study is based on documentary and normative analysis and the realization of semi-structured interviews of the officials responsible for the formulation and execution of organizational policy. The results show that: a) The judicial framework that governs the municipality is found in the National Constitution, in laws of a national and sub-national character and in normative instruments of local character; b) There are continuous organizational changes such as creation, relocation (hierarchical level) and elimination of units in the organizational structure; c) The figure of a General Director assigned to the Mayor's office was created; d) The understanding that the person responsible for the formulation of organizational policy is the Mayor, while the execution is the responsibility of the Office of Planning and Budget and, the Office of Personal; e) Organizational structures exist that present dis-functionality and marked fragmentation -; f) The linking of the Mayor's office to other actors in its environment whose influence in certain cases conditions the local government's actions. The conclusion is that in the Mayor's office, the maintenance of a model of hierarchical organizational structure prevails, and that some efforts for the development of new organizational models that allow for a re-definition of the municipal government's traditional role and the strengthening of the capacity for local action also exist.

Key words: Organizational structure, restructuring, Mayor's office of Maracaibo, municipal administration.

Introducción

Desde la década de los 90 en nuestro país, se producen cambios en el área político-administrativa de la administración pública, producto del proceso descentralizador; transformaciones que incidieron en el fortalecimiento y desarrollo de la gestión local para asumir nuevos retos, lo cual implicó el abandono del modelo de administración tradicional que se aplicó en el país por más de cuarenta años y, la consecuente necesidad de diseñar

uno nuevo, para perfeccionar y fortalecer el sistema democrático y particularmente la participación en la gestión municipal.

Algunos autores como Carlos De Mattos (1990) afirman, que la descentralización constituye una nueva propuesta de afrontar los problemas públicos, definida como una "...reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan

a las comunidades locales” (De Mattos, 1990:166), propuesta tomada con entusiasmo por varios países de Latinoamérica como Colombia, Chile, Venezuela, entre otros.

En Venezuela, el proceso de descentralización ha favorecido las transferencias de competencias a los estados, por ser el nivel de gobierno que menos tenía definido su ámbito de acción en contraste con el nacional y el municipal; lo cual implica una transformación estructural en los diferentes niveles de gobierno y básicamente de darle más participación a los sectores no gubernamentales.

Según Córdova (1999), la descentralización “...responde en su aspecto declarativo, a la lógica de modernización, cambios de las estructuras de funcionamiento y de las relaciones de poder” (Córdova, 1999:73), para dar respuestas al proceso de reforma, de tal manera que facilite la satisfacción de las necesidades de la sociedad en búsqueda de una mayor legitimidad social.

En el ámbito local ocurren transformaciones en el contexto del proceso descentralizador, constituyendo una de ellas, la elección por votación directa de los Alcaldes y Concejales, producto de la separación del órgano Ejecutivo y Legislativo; sustentada en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) (1989), instrumento que establece la organización, administración y el gobierno del Municipio; y otra la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público (que entró en vigencia en 1990), para permitir que el poder central, quien concentraba las competencias, negociara su distribución a través de un proceso gradual con el resto de los niveles de gobierno, particularmente con los estados.

En este trabajo nos proponemos explorar los cambios más resaltantes en la estructu-

ra organizativa formal (maestro) de las dependencias centralizadas de la Alcaldía de Maracaibo, durante el período 1995-1999. Partimos del supuesto que la estructura organizacional ha sido objeto de diferentes estudios para atender a las limitaciones administrativas e intereses particulares presentes en las organizaciones públicas, lo cual ha llevado a continuas reestructuraciones, que son definidas por Melinkoff (1990) como las “...necesidades de ampliación o de contracción de la empresa, para resolver conflictos de autoridad, cambiar métodos de producción y de organización, dividir las actividades -por estar excesivamente agrupadas-, ajustar a la organización a las condiciones imperantes, y por otras causas que resultaría prolijo mencionar” (Melinkoff, 1990:81), resultando necesario propiciar cambios para la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

La estructura organizativa es definida por Melinkoff (1990) como “una armazón, un esqueleto, una integración particular, especial y armónica de unidades estructurales de la organización, las cuales mantienen una disposición de interdependencia y se crean para cumplir los deberes y las responsabilidades de los componentes sociales de la organización” (Melinkoff, 1990:35); orientándola hacia la consecución de objetivos definidos y a contribuir positivamente en el desempeño de las actividades relacionadas con el logro de su efectividad.

1. Bases constitucionales y legales de la organización de los municipios venezolanos

Las organizaciones están orientadas hacia la consecución de propósitos previamente establecidos, soportadas en estructuras organizativas que facilitan el logro de los fines

y contribuyen eficazmente al desempeño de las actividades relacionadas con los mismos.

Medina (1996) expresa, que las estructuras organizativas "...son esencialmente concatenaciones de roles o de núcleos de actividad más o menos recurrentes, que se asocian entre sí por relaciones de interdependencia" (Medina, 1996:426), que facilitan un adecuado ordenamiento de las actividades y la verificación de las acciones del personal de la organización, a través de la división de las responsabilidades y de la integración a las distintas funciones que se realizan en el trabajo.

Las instituciones públicas para conformar su organización y particularmente su estructura, se rigen por los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional y demás instrumentos normativos de carácter nacional y subnacional. A tal situación, no escapan los municipios donde su organización, funcionamiento, control y administración se establece en la Carta Magna y se desarrollan en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) y demás instrumentos normativos de carácter local.

La Constitución Nacional de 1961, en su artículo 25, definió el municipio venezolano como: "La unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional". Esto obedece a que el municipio se considera la base política del Estado, ya que es la organización más cercana al ciudadano y cuya función fundamental es brindarle a la comunidad un canal directo en las decisiones que le atañen para una mejor calidad de vida tanto individual como colectiva.

Sin embargo, a pesar de lo expresado en el mencionado artículo, el Estado en su afán por considerarse como tal y de centralizar el poder, jugó un papel fundamental en el aislamiento del municipio de los centros de poder político, convirtiéndolo en una estructura

marginada en la toma de decisiones de los asuntos que se relacionaban con el desarrollo nacional y subnacional. Situación que incidió en el crecimiento urbanístico desordenado, así como a las deficiencias en materia de transporte, vivienda, educación, salud, servicios públicos, entre otros.

Como una forma de resolver esta situación y ante la imposibilidad del Estado de satisfacer las demandas de la población, se promulgó la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) (1978), en la cual se establecieron lineamientos, normas y criterios para la organización y funcionamiento del municipio. Con esta Ley, según Carrasquero (1993), la sociedad venezolana tenía una gran esperanza ante las promesas realizadas por los partidos políticos en el seno del Congreso Nacional, anunciada como la gran solución a los problemas en el ámbito local. Sin embargo, de acuerdo a los estudios del régimen jurídico del municipio, esta ley y las sucesivas reformas, recogieron y adaptan a una nueva realidad las experiencias jurídicas que datan desde la colonia.

Por otra parte, Carrasquero (1993) plantea, que "... la LORM de 1978 fue calificada de experimental y objeto desde su promulgación de muchas críticas, entre otras cosas por permitir la perpetuación del sistema de Distritos como la división territorial poseedora de autonomía Municipal" (Carrasquero, 1993:3). Por lo tanto, la LORM (1978) no permitió que el municipio se constituyera en la unidad política primaria dentro de la organización nacional, como se estableció formalmente en la Constitución Nacional de 1961, sino que tal rol, en la práctica, lo desempeñó el Distrito Autónomo. Así mismo, consideró la organización y administración de los municipios de una manera uniforme, sin considerar las características propias de cada Distrito y Municipio, situación que se

repite como veremos mas adelante en posteriores reforma a la LORM.

En términos generales la LORM (1978), estableció la personalidad jurídica de la municipalidad de cada Distrito; la composición de los Concejos Municipales (un número uniforme de siete concejales); las facultades de los concejos en el orden administrativo, fiscal, promulgación de las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos; las facultades del presidente del Concejo y las normas básicas sobre hacienda y rentas municipales, entre otros. En 1984, se reformó por primera vez dicha Ley, la cual no tocó la esencia del régimen municipal, razón por la que no nos detendremos en ella.

Posteriormente en 1989, entra en vigencia la segunda reforma de la LORM, que ratifica la definición constitucional de 1961, incorporando que el municipio está establecido en una extensión determinada del territorio nacional, su organización es de carácter democrático y cuya finalidad es el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad (LORM, 1989: Art. 3). Así mismo, expresa una estructura más detallada de la organización y funcionamiento de los municipios, con particular atención en su creación y, a la posibilidad de diversas formas de agrupación, bien sea en distritos metropolitanos o en mancomunidades, para determinados fines de su competencia, así como en otras formas asociativas o descentralizadas municipales, con personalidad jurídica; tales como institutos autónomos, fundaciones y empresas municipales (LORM, 1989: Art. 13,43,47-48,76. Ord. 11).

En la organización del gobierno municipal se establece la separación del poder ejecutivo y legislativo, el primero se ejerce por órgano de la Alcaldía y el segundo por órgano del Concejo Municipal (LORM, 1989:

Art.50). El Alcalde es responsable básicamente de ejercer el gobierno ejecutivo y, de presidir y dirigir las sesiones de la Cámara Municipal (LORM, 1989: Art. 50,77).

El Concejo Municipal, la LORM (1989) lo define como el máximo órgano de legislación y de control municipal; conformado de acuerdo al número de habitantes por cinco, siete o diez miembros, elegidos por votación popular. Las funciones formales del Concejo están referidas a lo legislativo, que comprende la creación y aprobación del ordenamiento jurídico para el funcionamiento de los órganos ejecutivos y entes municipales; y otras relacionadas con el control de la gestión ejecutiva (LORM, 1989: Art. 55-58).

Por otra parte, se prevé la figura de las Parroquias y las Juntas Parroquiales, con la finalidad de descentralizar la administración municipal, promocionar la participación ciudadana y mejorar la prestación de los servicios públicos; pero no se definen las atribuciones formales de las parroquias, quedando bajo la responsabilidad del Alcalde o el Concejo Municipal asignárselas (LORM, 1989: Art. 32, 34, 35,78,79,80).

En cuanto a los otros órganos del gobierno municipal, la LORM define su organización y funcionamiento, tal es el caso de la Contraloría, Sindicatura y la Secretaría Municipal. Es necesario destacar, que se hace énfasis en la creación de la Alcaldía, la figura del Alcalde, y las Parroquias por ser lo más novedoso que se contempla a partir de la separación de los poderes y, de la descentralización administrativa del municipio.

Ahora bien, la LORM no es la única ley que regula y normatiza el funcionamiento del municipio, se encuentran otras normas que desarrollan los principios constitucionales aplicables en el ámbito local, preservando la

jerarquía de los instrumentos jurídicos, entre los que podemos mencionar:

Carácter Nacional:

- Ley Orgánica de la Administración Central, que tiene como objetivo normar las relaciones y actividades de los distintos ministerios con los municipios.
- Ley de Sanidad Nacional, se establece lo relativo a salubridad pública y servicios sanitarios que debe coordinar el Ejecutivo Nacional, específicamente el Ministerio de Salud y Desarrollo Social con los municipios.
- Ley Orgánica del Trabajo, incorpora a los empleados municipales específicamente a la carrera administrativa.
- Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, rige la administración de la hacienda pública de los municipios en cuanto a los bienes y rentas municipales administrativas hacendísticas y la aplicación de multas y procedimientos de licitación.
- Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, establece los medios para prevenir, realizar seguimiento y sancionar el enriquecimiento ilícito y los delitos contra la cosa pública y, establece las responsabilidades civiles-administrativas, penales y disciplinarias de los funcionarios públicos, incluyendo a los municipios.
- Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, define las normas de planificación urbana, al igual que las normas a implementar para la construcción de edificaciones y urbanizaciones.
- Ley Orgánica del Ambiente, especifica lo relacionado a la preservación del medio ambiente.
- Ley Forestal de Suelos y Aguas; establece las normas para el aprovechamiento y explotación de los productos forestales, en-

contrados en propiedades de los municipios.

- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, indica los mecanismos de control, inspección, fiscalización e investigación, en el ámbito de la administración municipal.
- Ley Orgánica de Crédito Público, regula las operaciones de crédito realizadas por los municipios y sus dependencias con el fin de obtener fondos o recursos.
- Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, expresa las normas que regulan el sistema presupuestario de la administración pública entre ella la municipal.

Carácter Estatal:

- Encontramos las constituciones de los estados, los cuales contienen normativas para los municipios, tal es el caso de la Ley de Régimen Público del Estado, que regula las funciones de las primeras autoridades civiles de los municipios y parroquias y, el Código de Policía que contiene las normas referidas al orden público.

En 1999 entra en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CBV), en la cual se mantiene la definición del municipio como unidad política primaria de la organización nacional, con personalidad jurídica y autonomía. La nueva constitución señala la organización de los municipios y demás entidades locales, se regirán por esta constitución, las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados (CBV, 1999: Art. 169).

En la CBV (1999) se ratifica la definición y la normativa que rige la organización y el funcionamiento de los municipios, estable-

cida desde la constitución de 1961, pero incorporan dos elementos fundamentales en la gerencia municipal como es la participación ciudadana y la capacidad de los municipios para generar ingresos propios (CBV, 1999: Art. 168,169). En síntesis, como una forma de expresar el marco jurídico que norma al municipio se muestra la Tabla I.

A partir del análisis de las principales leyes y normas que regulan la gestión municipal, se puede concluir, que la mayoría del régimen jurídico que normatiza la organización y funcionamiento de la administración pública y particularmente la municipal, presenta uniformidad, obviando por supuesto las características y diferencias propias de cada municipio. Esta uniformidad es producto de varias razones, pero a fines de este trabajo nos interesa destacar dos, en primer lugar, las leyes formuladas y sancionadas tanto a nivel central como estatal así como las ordenanzas municipales, constituyen aplicaciones de los principios referidos a la organización del Estado, tipificados en general en la Constitución Nacional, por lo tanto, generalmente sus contenidos

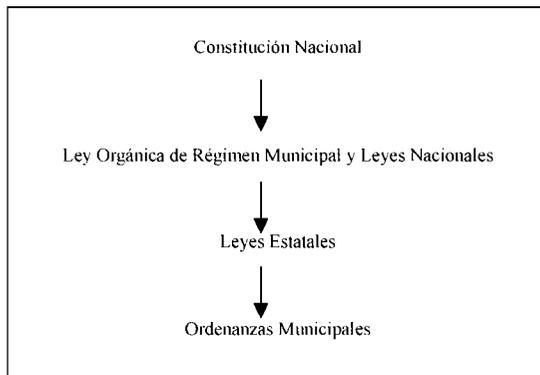
son pocos innovadores, sustentados en repeticiones de normas nacionales que en muchos casos no reflejan la realidad que se quiere normar, fundamentalmente cuando se refiere al ámbito municipal.

En segundo lugar, esta uniformidad de las leyes y normas, obedece a la falta de iniciativa de las autoridades municipales y particularmente a los cuerpos deliberantes que no han desarrollado una actividad transformadora en esta materia; reduciendo su gestión a meras actividades que les permiten relegitimar su investidura para próximos gobiernos. Esto ha traído como consecuencia que la autonomía de los municipios se haya visto limitada para realizar acciones que conduzcan a su desarrollo económico, político y social.

2. Estructura formal de la Alcaldía de Maracaibo: Avances y Retrocesos

El proceso de modernización en la administración pública venezolana y particularmente, en la municipal, ha demandado mode-

Tabla I
Instrumentos Normativos de la Organización Municipal



Fuente: Elaboración Propia.

los organizacionales orientados a la eficiencia de la gestión. Al respecto, Guerrero (1993) señala, que "...la modernización implica procesos de cambios y comprende una diversidad de transformaciones..." (Guerrero, 1993:7), los cuales inciden en estructuras organizativas tradicionales caracterizadas según Sánchez (1997) por "...la arbitrariedad, el espíritu oficioso, el formalismo, la falta de imaginación, la pasión por la rutina, la rigidez reglamentaria..." (Sánchez, 1997:1). En este sentido, la estructura organizativa constituye un elemento clave en el proceso de modernización en la administración pública, por lo tanto, se exige la transformación de estructuras piramidales por nuevos diseños organizativos, con escasos niveles jerárquicos.

Al respecto, Kliksberg (1997) propone, "...que se requiere avanzar hacia estructuras más abiertas, flexibles y participativas. El diseño de las estructuras organizacionales no es un fin en sí mismo, sino un medio para facilitar el cumplimiento de objetivos" (Kliksberg, 1997:155); de tal manera que sean capaces de responder con dinamismo a las exigencias políticas, económicas y sociales.

El mismo autor considera que la maximización de la *flexibilidad* en las estructuras organizacionales da respuesta a las exigencias de las nuevas condiciones del contexto, que tienden "...a diseños como las organizaciones matriciales, por proyectos, ex-profeso ambiguas, que amplían los niveles de flexibilidad" (Kliksberg, 1992:55), es decir que la tendencia es la búsqueda de modelos que superen la tradicional estructura piramidal (Taylor y Fayol), por estructuras planas que disminuyen los niveles jerárquicos y la ejecución de tareas en la organización.

Los modelos estructurales tradicionales implementados en las instituciones públicas y particularmente en las Alcaldías, im-

posibilitan un proceso organizativo flexible, que facilite la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Por lo tanto, se han diseñado modelos organizativos que tienden a modificar la figura piramidal. A tal situación no escapa la Alcaldía de Maracaibo, siendo objeto de continuos cambios durante el período 1995-1999, que hemos estudiado considerando los elementos organizativos formales expuestos por Melinkoff (1990) y Medina (1996), tales como: *la formalización* referida al marco normativo que sustenta la aplicación en las reglas y procedimientos; *la estructura funcional* que describe las funciones que deben desempeñar las diferentes unidades estructurales; *la estructura de comunicaciones* referida al establecimiento de las relaciones de línea, apoyo, coordinación y directivas, así como las vías de comunicación y la *vía jerárquica*; y *la estructura de autoridad y responsabilidad*, que refleja dónde reside el proceso de la toma de decisiones.

Los cambios organizativos formales definidos en la Alcaldía se encuentran contenidos en los decretos de reorganización administrativa, dictados por el Alcalde (LORM, 1989: Art. 74. Ord. 3) y, en el plan de gestión municipal formulado por los Directores de las dependencias centrales conjuntamente con la Dirección de Planificación y Presupuesto, el cual es aprobado en Cámara Municipal (LORM, 1989: Art. 76. Ord. 5).

En el proceso de formulación de las políticas organizativas formales de la Alcaldía, participan el Alcalde conjuntamente con los Directores de las dependencias centrales, quienes se apoyan en la información técnica y presupuestaria que les facilita la Dirección de Planificación y Presupuesto, mientras que en el proceso de implementación intervienen básicamente dos instancias: la Dirección de Planificación y Presupuesto, y la Dirección de

Personal, responsables de ejecutar las políticas de reorganización administrativa definidas y realizar su respectivo seguimiento (1995, Decreto N° 031). Sin embargo, en la práctica las políticas de reorganización administrativa formales se distancian de la realidad, debido a que algunas unidades estructurales (1) objeto de cambios, continúan realizando las funciones que anteriormente venían desempeñando; obstaculizando las posibilidades de consecución de los objetivos propuestos en la definición de la política.

A continuación se presentan los cambios en la estructura organizativa de la Alcaldía de Maracaibo tales como la creación, reubicación (nivel jerárquico) y eliminación de unidades estructurales en el organigrama formal maestro; definidos en los decretos de reestructuración dictados por el Alcalde, que refieren la formalización en el ente local.

a) Creación de unidades estructurales

El proceso de creación de unidades estructurales en la Alcaldía de Maracaibo, se realiza a través de la implementación de políticas organizativas orientadas a definir el desarrollo de algunos niveles estratégicos en la institución, y fundamentalmente al rescate de las competencias concurrentes en materia urbanística, comunicacional, así como lo referente a otras actividades como educativas, deportivas y recreativas.

En la Alcaldía de Maracaibo, se crean algunas dependencias responsables de garantizar su funcionamiento eficaz, como: la Dirección de Educación, ubicada en el nivel básico; la Dirección de Planes, Proyectos y Obras, ubicada en el nivel de apoyo; la Dirección General, ubicada en el nivel estratégico; la Dirección de Medios y Prensa, y la Direc-

ción de Relaciones Públicas Ceremoniales, ubicadas en el nivel básico; en las que nos tendremos más adelante.

En el nivel básico se crea la **Dirección de Educación** (1995, Decreto N° 031), con el propósito de desarrollar la política educativa del municipio, promover y estimular la democratización de las actividades educativas. Asignándole la siguiente estructura funcional básica: impulsar la formación de ciudadanos para la vida y para el ejercicio de la democracia; organizar y coordinar la participación de las diferentes direcciones, oficinas, programas, servicios y entes descentralizados del municipio para las actividades que se cumplan en los preescolares (Decreto N° 031). En tal sentido, se realizan convenios con la Secretaría de Educación de la Gobernación del Estado Zulia, para la coordinación conjunta de los programas de Educación Pre-escolar del Municipio Maracaibo.

La Dirección de Educación quedó conformada por un Consejo Consultivo de asesoramiento, para la organización efectiva de la Dirección de Educación presidido por el Alcalde e integrado por: el Presidente del Instituto Municipal de Capacitación Ciudadana (IMCEC), el Director de Educación, el Director de Cultura, el Jefe de la Oficina Municipal de Promoción y Desarrollo Comunal y tres representantes de la comunidad vinculados al sector educativo.

La estructura funcional de la Dirección de Educación, presentó algunas limitaciones organizativas entre las que se pueden mencionar: a) ausencia de una estructura organizativa interna (unidades de apoyo y básicas); b) duplicidades de funciones con otros entes centrales y descentralizados de la Alcaldía, tal es el caso de la Dirección de Cultura y la Asociación de Damas de Maracaibo (ASODAMAS).

Situación que condujo posteriormente que en el año 1996, se eliminara la *Dirección de Educación*, trasladando algunas de sus funciones a la Dirección de Cultura, como es el caso del Kinder Infantil Musical, mientras que otras funciones fueron transferidas a ASODAMAS, particularmente los cursos de manualidades dirigidos a la comunidad, y las guarderías infantiles para los hijos de los trabajadores; en consecuencia se evidencia el desarrollo de estructuras con menos niveles jerárquicos, que modifican las relaciones funcionales en las direcciones que le fueron asignadas las responsabilidades de la Dirección de Educación.

Ubicada en el nivel de apoyo, se crea la **Dirección de Planes, Proyectos y Obras** (1997, Decreto N° 006), en correspondencia a la política de reorganización administrativa aprobada por el Alcalde (2), con el propósito de adaptar la institución a las nuevas exigencias del entorno económico, político y social del municipio; y realizar las actividades pertinentes para el desarrollo de la ciudad.

Esta dirección tiene formalmente la siguiente estructura funcional: coordinar las acciones emprendidas entre las diferentes direcciones y los entes descentralizados destinados al desarrollo de la ciudad; ayudar a la Dirección Municipal de Planificación Urbana, en la formulación del Plan de Desarrollo; trabajar en el proyecto de informatización del Catastro del Municipio; contribuir a la promoción y participación del sector privado para fomentar y mantener el ornato de la ciudad (Decreto N° 006). La Dirección de Planes, Proyectos y Obras, ha participado en dos proyectos claves para el municipio Maracaibo, el proyecto Metro de Maracaibo (METROMARA) y el Plan de Desarrollo Urbano, entre otros.

En el nivel estratégico se crea la **Dirección General** (1998, Decreto N° 050) en estrecha relación con el Alcalde, como instancia responsable de “agilizar los procesos administrativos llevados a cabo en la institución, para alcanzar la eficiencia y eficacia de la gestión municipal”, es decir se establece un sistema formal y sistematizado de supervisión entre el nivel más alto del gobierno municipal (Alcalde) y las direcciones adscritas a la Alcaldía.

Esta dirección formalmente tiene asignada la siguiente estructura funcional a saber: asesorar al Alcalde en materia técnica y administrativa; participar y coordinar los programas de trabajo de la gestión municipal; coordinar con la Dirección de Servicios Administrativos y Contables y la Dirección de Planificación y Presupuesto, el funcionamiento de las distintas unidades estructurales; y vigilar el cumplimiento de las ordenanzas municipales (Decreto N° 050).

El siguiente ámbito de gestión se podría denominar el **Gabinete Municipal**, aún cuando no aparece en el organigrama formal, en la práctica, no es otra cosa que la reunión del Alcalde, el Director General y los responsables de cada dirección, quienes convocan, organizan y dirigen las reuniones pertinentes para definir las áreas estratégicas en la gestión municipal.

En el año 1999, desaparece de la estructura organizativa, la *Dirección de Opinión Pública* (Decreto N° 070), ubicada en el nivel básico, dividiéndose en dos nuevas direcciones: **Medios y Prensa y, Relaciones Públicas Ceremoniales**, responsables de desarrollar la política comunicacional e informativa del municipio, manteniendo el mismo nivel jerárquico en el organigrama maestro.

Formalmente, la **Dirección de Medios y Prensa** tiene definida la siguiente estructura

funcional: servir de patrocinador en los programas de radio; divulgar obras y espacios informativos; coordinar la publicación de avisos y tramitación de la facturación publicitaria; convocar y efectuar ruedas de prensa; elaborar informes de las actividades de las unidades centralizadas y descentralizadas del gobierno municipal; realizar el resumen de prensa regional y nacional; coordinar la asistencia del Alcalde, Directores Municipales y los Organismos Paramunicipales a programas de radio y televisión.

La **Dirección de Relaciones Públicas Ceremoniales** presenta la siguiente estructura funcional: organizar y coordinar todas las actividades de las relaciones públicas, ceremoniales y de protocolo del gobierno Municipal; mantener estrecha relación con los representantes de las diferentes entidades públicas y privadas; atender las visitas de instituciones o personas, tanto venezolanas o extranjeras; asesorar a la Alcaldía y los entes descentralizados, entidades públicas y privadas, sobre aspectos relacionados con las Relaciones Públicas y Ceremoniales del Municipio, difundir la imagen de la Alcaldía.

Un hecho a destacar en este particular, es que la creación formal de estas direcciones buscan mejorar la imagen pública de gobierno municipal ante la sociedad, situación que contribuye a la legitimidad del gobierno local. Sin embargo, las funciones que desempeñó hasta 1999, la *Dirección de Opinión Pública*, fueron segmentadas y trasladadas a la Dirección de Medios y Prensa y, a la Dirección de Relaciones Públicas y Ceremoniales, por lo que podemos decir, que se identifica con el tipo de estructura organizativa funcional basada en el modelo piramidal (marcada fragmentación) que propicia el ambiente burocrático, en el sentido de la estandarización y rigidez de las

funciones que despersonalizan los procesos, frenan las iniciativas personales, consagran el ritualismo en el cumplimiento de las funciones y, ocasionan una reproducción de hábitos y costumbres inmodificables, que imposibilitan la adaptación a nuevos requerimientos de diseños organizativos.

b) Reubicación de unidades estructurales en el nivel jerárquico

La reubicación de las diferentes unidades estructurales de la Alcaldía de Maracaibo, según los funcionarios responsables en esta materia, se debe a la necesidad de mejorar básicamente las condiciones sociales y culturales del municipio, tal es el caso del cambio de nivel jerárquico de la Dirección de Cultura y la Dirección de Desarrollo Social, esta última anteriormente denominada desde su creación Oficina de Promoción y Desarrollo Comunal.

La **Dirección de Cultura** (3) (1995), es reubicada en el nivel básico, cuya función primordial es promover la política cultural, el estímulo de la creatividad y el arte en el Municipio Maracaibo, mediante la organización y coordinación de la participación ciudadana en los planes y proyectos en materia cultural (Alcaldía de Maracaibo, 1996:35).

En 1998, se definió la organización interna de la *Dirección de Cultura*, quedando conformada por siete departamentos: Administración, Relaciones Institucionales, Programación, Patrimonio Histórico, Proyectos Especiales, Artes Integradas Socio-Educativas y el de Cooperación Socio-Cultural.

En la práctica, la estructura organizativa de la Dirección de Cultura (1999) muestra algunas disfuncionalidades: a) Creación de unidades estructurales que nunca han funcionado, tales como: el departamento de Relaciones Ins-

titucionales, el departamento de Proyectos Especiales, el departamento de Artes Integradas Socio-Educativas y el departamento de Cooperación Socio-Cultural; y b) Unidades estructurales que funcionan, pero no están representadas en el organigrama de la dirección, tal es el caso del departamento de Prensa.

Producto de la política de reestructuración administrativa aprobada en diciembre de 1998, (Decreto N° 050), la **Oficina de Promoción y Desarrollo Comunal** que se encontraba ubicada en el nivel de apoyo, es reestructurada ubicándola en el nivel básico (1999) como la **Dirección de Desarrollo Social**, con el propósito de definir estrategias de acción para la elaboración de proyectos sociales que involucren la participación de los vecinos en la gestión municipal, en búsqueda de la satisfacción de las demandas de la comunidad.

La estructura funcional de esta dirección pueden resumirse de la siguiente manera: incorporar a los ciudadanos en el proceso de planificación local, y particularmente en la formulación de las políticas públicas municipales, a fin de vincular la gestión municipal con las demandas y potencialidades de la comunidad (Alcaldía de Maracaibo, 1998:1); sin embargo, es necesario destacar que, la *Dirección de Desarrollo Social*, continúa realizando la mayoría de las funciones y actividades que desde la década de los 70 desempeñaba formalmente como la Oficina de Desarrollo y Promoción Comunal.

Las reubicaciones de la Dirección de Cultura y la Dirección de Desarrollo Social no responden a las exigencias de procesos distintos a los ejecutados anteriormente por la Oficina de Cultura y la Oficina de Desarrollo y Promoción Comunal respectivamente, lo que evidencia disfuncionalidades (marcada fragmentación) en las mismas.

c) Eliminación de unidades estructurales del organigrama

Según información suministrada por el personal de la Alcaldía (4), las unidades estructurales como Clínicas Móviles, Museo y Biblioteca, fueron eliminadas del organigrama formal de la institución municipal en el año 1997, de acuerdo a los lineamientos organizativos definidos por parte de la Dirección de Planificación y Presupuesto, dado que no constituían por el sentido y el carácter de sus funciones, unidades con relación de línea o asesora en los procesos de transformación del ente ejecutivo municipal.

La Alcaldía de Maracaibo presenta una estructura organizativa formal vertical (5), constituida por dos instancias en el nivel ejecutivo, que comprende al Alcalde y al Director General, cinco unidades de apoyo que prestan asistencia técnica a la gestión municipal; y diez instancias en el nivel básico, encargadas del cumplimiento de los objetivos municipales (Gráfico 1). Sin embargo, los cambios organizativos estudiados revelan avances y retrocesos, algunos considerados como intentos para modernizar la institución municipal y superar su rigidez; destacándose que esta última conduce a la falta de agilidad y duplicidad de las funciones que se realizan al interior de las direcciones y, a la incapacidad de la institución para responder a las demandas de la comunidad.

3. Relación de la Alcaldía de Maracaibo y su entorno

En las organizaciones políticas nacionales, regionales y municipales se producen una dinámica institucional que implica interacciones de actores políticos y sociales, produciendo consenso y disensos, contradiccio-

nes y tensiones que influyen de manera directa e indirecta en la gestión pública. En este sentido, resulta interesante revisar las relaciones que se establecen entre la Alcaldía del municipio Maracaibo y otras instancias del poder político.

Vinculación gobierno municipal - partidos políticos

El sistema político venezolano ha estado marcado por el modelo burocrático-populista, donde el poder se fundamenta “en un complejo juego de fuerzas entre intereses y corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobiernos locales, partidos políticos, sindicatos, parlamento y gobierno locales” (Oszlak, 1984:29), constituyendo así los hombres de los partidos políticos y de los sectores dominantes de la burguesía, los sujetos de decisión en la administración pública burocrático-populista (Ochoa et al, 1996:43).

La influencia de los partidos políticos ha hecho que impere en la Alcaldía de Maracaibo la partidocracia, donde según Ayala (1994) “las orientaciones políticas a seguir...escapan totalmente a la ciudadanía, pues pasa a ser ejercida en forma exclusiva y excluyente por los partidos políticos y sus representantes electos y designados” (Ayala, 1994:711). Al interior de la mayoría de las instituciones del gobierno municipal, los partidos políticos reproducen este viejo esquema de prácticas centralistas, práctica que es usual en las instituciones públicas venezolanas, donde impera una cultura con criterios como el clientelismo, compadrazgo, amiguismo y la corrupción.

Vinculación del gobierno municipal - asociaciones de vecinos

Las instancias del gobierno municipal y particularmente las de las Alcaldías,

requieren de una estrecha relación con las asociaciones de vecinos. Al respecto, la LORM (1989) en su Art. 4, señala que las Asociaciones de Vecinos estarán constituidas por residentes con lazos y vínculos permanentes en el ámbito territorial respectivo, en tal sentido expresa que “el propósito y objeto fundamental de las asociaciones de vecinos es la defensa de los intereses colectivos, por lo tanto, colaborarán con los organismos públicos en la gestión de asuntos comunitarios...utilizando los canales de participación ciudadana que permitan actuar en nombre de la respectiva comunidad” (LORM, 1989: Art. 5). Siendo las Asociaciones de Vecinos las instancias más cercanas a las comunidades y por lo tanto, con la mayor posibilidad de interpretar acertadamente sus necesidades. La práctica muestra que las mencionadas Asociaciones, no se han constituido en un medio de revitalización del poder de los ciudadanos sino que por el contrario, han alcanzado un insuficiente y distorsionado desarrollo por la influencia de los partidos políticos.

Las asociaciones de vecinos que intentan actuar al margen de las manipulaciones de los partidos políticos, en el mejor de los casos solo encuentran demostrar tímidas expresiones de fuerza, y las que logran mayor movilización generalmente lo hacen a través de las organizaciones políticas-partidistas; alcanzando algunas formas reivindicativas que no logran una solución real a las necesidades de las comunidades, puesto que se convierten fundamentalmente en instrumentos de dichas organizaciones.

Según Ochoa et al (1996), en la administración pública venezolana “... los partidos políticos se ubicaron en los niveles más altos del aparato público en el proceso de toma de decisiones, con lo cual se irradió su presencia a lo largo y ancho del aparato administrati-

vo...” (Ochoa et al, 1996:43). Esquema que se ha hecho extensivo a las organizaciones de la sociedad civil, convirtiéndolas en instrumentos de partidos en los comicios electorales; vendiendo con ello la posibilidad de transformar las instancias que desde la sociedad civil controlen la actividad de los gobernantes, garanticen la autodeterminación de los ciudadanos, y contribuyan a la transformación de las condiciones de vida.

En el caso de la Alcaldía del Municipio Maracaibo, las asociaciones de vecinos son tomadas en cuenta tímidamente en el momento de realizar el plan de gestión local, que se cumplirá en el periodo de gobierno con respecto a las necesidades de la población.

Existen dos elementos básicos que limitan las posibilidades de vinculación entre la Alcaldía- Asociaciones de Vecinos, a saber: a) aunque las asociaciones de vecinos poseen personalidad jurídica, no tienen cuotas de poder que les permitan tener incidencia en la toma de decisiones al interior del gobierno local. En este sentido, podemos afirmar que aún no están legitimadas; y b) no existen mecanismos de información para las asociaciones de vecinos con respecto al cúmulo de actividades del gobierno local, que les permita constituirse en sujetos transmisores de la información a las comunidades.

El acceso a la información abre las posibilidades de interacción real, sin manipulación, ni interferencia negativa de los partidos políticos, además orienta a los miembros de las comunidades en cuanto a sus derechos como ciudadanos, tal es el caso de la participación activa en la gestión de los servicios públicos.

Vinculación gobierno municipal - gobierno nacional.

El gobierno nacional ha demostrado históricamente una débil vinculación con los

niveles o instancias políticas locales, aunado a que algunos gobiernos locales han sido poco eficientes para establecer relaciones de negociación con las instancias del gobierno nacional; subordinados básicamente por la concentración de recaudación por parte del Estado, específicamente en lo relacionados con el situado constitucional, lo que limita la gestión municipal.

Con la puesta en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CBV) (1999), en ella se sigue manteniendo la subordinación del municipio con el gobierno nacional, en cuanto a la normativa que regula la organización, administración y control, así como sus ingresos a través del situado constitucional, créditos adicionales al presupuesto, autorización de los contratos de interés público municipal, entre otros. Sin embargo, crea nuevas instancias de integración de los niveles de gobiernos, tal es el caso del *Consejo Federal de Gobierno*, órgano encargado de la planificación y coordinación de las políticas referidas al desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (CBV, 1999: Art. 185).

En dicho Consejo, la participación del municipio en la toma de decisiones en los asuntos locales y nacional sigue siendo limitada en comparación con la participación de los representantes del gobierno nacional y otras instancias subnacionales. Esto se evidencia en la conformación de dicho Consejo, que de acuerdo a la CBV (Art. 185), “estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidente Ejecutiva e integrado por los Ministros y Ministras, los Gobernadores y Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley”.

Vinculación gobierno municipal - gobierno regional

La relación estatal con los municipios esta basada en el ordenamiento jurídico específicamente en las constituciones de los Estados, las cuales toman de la Constitución Nacional lo referido a los municipios.

Unas de las competencias que tienen los Estados, es la organización de sus municipios y demás entidades locales, cuestión que se mantiene vigente en la nueva CBV (1999: Art. 164). Por otra parte, la CBV plantea un nuevo tipo de relación entre ambos gobiernos con la creación del *Concejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*, presidido por el “gobernador o gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estatales de los ministerios y representación de los legisladores elegidos por el Estado o la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales y de las comunidades organizadas” (CBV, 1999: Art.166).

La Alcaldía de Maracaibo considerada como un órgano de carácter social se relaciona con diferentes actores externos, que ejercen cuotas de poder que inciden en la gestión municipal, esta vinculación constituye unos de los principales mecanismos para el fortalecimiento de las entidades locales.

4. A manera de conclusión

La organización de los municipios se encuentra regulada básicamente por la Constitución Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y los instrumentos de carácter de Ley local (ordenanzas, decretos, entre otros), que constituyen instrumentos necesarios para el estudio de la organización del gobierno municipal, particular-

mente el ejecutivo (Alcaldía), los cuales conjuntamente con los aportes empíricos y la revisión documental en la materia, permitiendo identificar:

1. Continuos cambios en la estructura organizativa, tales como: a) creación de nuevas unidades como: la Dirección de Educación (siendo eliminada posteriormente); la Dirección de Planes, Proyectos y Obras; la Dirección General; la Dirección de Medios y Prensa y, la Dirección de Relaciones Públicas Ceremoniales; b) reubicación de unidades estructurales en el nivel jerárquico, se encuentran la Dirección de Cultura y la Dirección de Desarrollo Social; y c) eliminación de unidades del organigrama formal (maestro) tales como Clínicas Móviles, Museo, Biblioteca. Actualmente adscritas a otras dependencias.
2. En la Alcaldía de Maracaibo se mantiene una estructura organizativa caracterizada por una tendencia jerárquica, algunas disfuncionalidades y marcada fragmentación en ciertas dependencias. A pesar, de los intentos de reestructuraciones administrativas realizados por el gobierno municipal.
3. La toma de decisiones en materia organizativa está centralizada en los niveles de la alta dirección particularmente en el Alcalde y, la ejecución se encuentra bajo la responsabilidad de la Dirección de Planificación y Presupuesto y, la Dirección de Personal.
4. Se presentan disfuncionalidades (marcada fragmentación), en algunas dependencias centrales, como es el caso de la Dirección de Desarrollo Social.
5. La Alcaldía por constituir un sistema abierto y social, se vincula con los diferentes actores de su entorno, estableciendo interacciones necesarias para el cumplimiento de sus competencias, por lo tan-

to, las consecuencias de su acción afecta directamente a la población. Esta diversidad de actores tienen cada uno un rol protagónico e intereses que en la mayoría de los casos, limitan las acciones de la gestión local.

Notas

1. Según Melinkoff (1990: 62), las unidades estructurales "constituyen cada una de las partes de la organización, son las que agrupan las funciones, las actividades, las personas; y representan los niveles de autoridad, de responsabilidad y la jerarquía dentro de la estructura organizativa".
2. Manuel Rosales, Alcalde del Municipio Maracaibo, durante el periodo 95-98, extendido hasta julio de 2000.
3. Anteriormente, la dirección funcionaba como la Oficina de Cultura ubicada en el nivel de apoyo del organigrama maestro, teniendo formalmente definida la responsabilidad de realizar acciones concernientes al área cultural; se firmaron convenios interinstitucionales con el Consejo Nacional de la Cultura (CONAC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO).
4. Personal que labora en la Dirección de Planificación y Presupuesto.
5. Según Melinkoff (1990:51) está representada por "la agrupación de actividades y deberes en unidades estructurales que dan origen a diferentes niveles jerárquicos".

Bibliografía citada

- Alcaldía de Maracaibo (1995). Decreto N° 031, 18 de Julio. "Creación de la Dirección de Educación". Gaceta Municipal. Edición Extraordinaria N° 173. Maracaibo-Venezuela.
- Alcaldía de Maracaibo (1996). Gerencia del Municipio. Memoria y Cuenta de la Alcaldía del Municipio Maracaibo. Tomo I. Zulia-Venezuela.
- Alcaldía de Maracaibo (1996). Decreto N° 006. 29 de Julio. "Creación de la Dirección de Planes, Proyectos y Obras". Maracaibo-Venezuela.
- Alcaldía de Maracaibo (1998). "Propuesta para elevar a la Oficina de Promoción y Desarrollo Comunal a Dirección de Desarrollo Social". Maracaibo-Venezuela.
- Alcaldía de Maracaibo (1998). Decreto 050, 01 de Diciembre. "Reorganización Administrativa del Municipio Maracaibo". Maracaibo-Venezuela.
- Alcaldía de Maracaibo (1999). Decreto N° 070, 3 de Febrero. "Creación de la Dirección de Medios y Prensa y la Dirección de Relaciones Públicas y Ceremoniales". Maracaibo-Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas-Venezuela.
- Ayala C., Carlos (1994) Participación, descentralización y democracia. En encuentros y alternativas - encuentro de la sociedad civil. Venezuela.
- Carrasquero, Otto. (1993). El régimen jurídico del Municipio Venezuela. Gerencia municipal. Ediciones IESA. Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela (1961). Constitución Nacional. Caracas - Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela (1978). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Caracas-Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela (1989). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público. Caracas - Venezuela.

- Congreso de la República de Venezuela (1989). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Caracas – Venezuela.
- Córdova Edgar (1999). "Modernización de la infraestructura de servicios a la economía por parte de las gobernaciones en Venezuela". El caso del Estado Zulia. En Revista Venezolana de Gerencia. Año 4. N° 7. Maracaibo Venezuela. Pp. 71.
- De Mattos, Carlos A. (1993). "Descentralización, Participación: Una Relación Causal?. Trabajo presentado en el I Congreso Iberoamericano de Ciencias Políticas. Santiago de Chile.
- Guerrero Omar (1993). El Estado en la era de la Modernización. Plaza y Valdés Editores. México.
- Kliksberg, Bernardo (1992). "Rediseñando El Estado En América Latina. Algunos Temas Estratégicos" Estado y Reforma. N° 5, Revista de la COPRE. Venezuela.
- Kliksberg, Bernardo (1997). "Repensando el Rol del Estado para el Desarrollo Social. Más allá de los dogmas y convencionalismos" Colección: Gerencia Pública para el año 2000. New York.
- Medina T. Manuel E. (1996). "Organización de los Servicios Sociales". Administración Social: Servicio de Bienestar Social. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A. México. Pp. 401.
- Melinkoff, Ramón (1990). La Estructura de la Organización. Los Organigramas. Editorial Panapo. Caracas- Venezuela.
- Ochoa Haydeé; López Mirtha y Rodríguez C, Isabel (1996). "Administración Pública y Populismo en Venezuela". En Revista: Venezolana de Gerencia. Vol. 1, N° 2. Maracaibo- Venezuela. Pp. 39.
- Osizlak, Oscar (1984). "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Documentos del CLAD. V, I N° 1. Caracas.
- Sánchez Melean (1997). Reforma del Estado y Modernización Organizacional en el Zulia. Ponencia presentada en las Jornadas para la Evaluación de los Procesos de Modernización en el Estado Zulia. Organizada por la Comisionaduría para la Modernización del Estado Zulia y por el instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Estado Zulia, del 27 al 28 de Noviembre de 1997. Venezuela.