Sistema de gestión de la calidad para el gobierno del Municipio Rafael Urdaneta, Estado Táchira, Venezuela

System of quality management for the municipal government of Rafael Urdaneta, Tachira, Venezuela*

Delia Madriz Rodríguez, Salvador González Díaz,
María Castillo Pedraza y Maira Parra Santos
Universidad Nacional Experimental del Táchira, Venezuela

Resumen

El objetivo de este artículo es proponer un sistema de gestión de la calidad para el gobierno del Municipio Rafael Urdaneta. El estudio fue cualitativo, diseño de campo y nivel descriptivo. Se identificaron como criterios de calidad de gestión: visión centrada en el desarrollo integral del municipio, procesos planificados y estratégicos, integración de actores y aliados. Se encontró en cuanto a la estructura sistémica, que el elemento estratégico es la existencia de una visión global del entorno. En el comportamiento del sistema, destacó la alta complejidad y un débil proceso de retroalimentación. Se concluye en un sistema que demanda mejoramiento en cuanto a la planificación y la retroalimentación. Se plantearon propuestas que incluyen a la comunidad, procesos internos, percepción financiera y, aprendizaje y crecimiento.

Palabras clave: Sistema, Gestión, Gobierno, Municipio, Calidad.

* Este artículo es un producto del proyecto de investigación titulado *Sistema de gestión de la calidad para el gobierno del Municipio Rafael Urdaneta del Estado Táchira*, inscrito en la Coordinación de Investigación Industrial del Decanato de Investigación de la Universidad Nacional Experimental del Táchira (UNET, Estado Táchira, Venezuela), Programa Calidad y Productividad Organizacional, línea de investigación Gerencia Empresarial.

Abstract

The objective of this paper is to propose a quality management system for the government of the municipality Rafael Urdaneta. The study was qualitative, including field design and descriptive level. The following were identified as criteria for quality of management: a vision focused on the integral development of the municipality, planned processes with strategic focus, integration between actors and allies. In regard to the systemic structure, it was found that the strategic element is the existence of an overall vision of the environment. As regards the behavior of the system, it highlighted the high complexity and a weak feedback process. It concludes in a system which demands improvement in planning and feedback. Proposals were raised, including the community, internal processes, financial perception, as well as learning and growth.

Keywords: System, Administration, Government, Municipality, Quality.

1. Introducción

Los gobiernos locales de América Latina han aumentado su representatividad y sus responsabilidades por el bienestar de la ciudadanía. Salcedo (2004), indica que "promover el desarrollo, en sus complejas dimensiones es, sin duda alguna, la principal tarea que desvela a los gobiernos locales latinoamericanos". En Venezuela, se ha iniciado un proceso de transformación de los sistemas de gestión regional y municipal, atendiendo a los mandatos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en cuanto a la administración pública, en donde se hace referencia a que esta administración se fundamenta en los principios de participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública (Artículo 141). Esta transformación se encuentra legislada a través de la Ley Orgánica de Administración Pública (2001), en donde se asigna a los entes de gobierno, la responsabilidad en el desarrollo de actividades y políticas, cuyo funcionamiento, desempeño y resultados, deben atender los requerimientos de la población y la satisfacción de sus necesidades (Artículo 5).

La necesidad de contar en los gobiernos locales con sistemas de gestión que tengan como medio y fin la calidad centrada en el desarrollo, conlleva necesariamente a concebir al gobierno local como un sistema abierto. En este sistema, la interacción de sus elementos internos y externos debe formar parte de procesos estructurados de manera tal, que deriven en resultados

cualitativos y cuantitativos mensurables desde los beneficiarios directos, representados estos por los sistemas económico-productivos, la comunidad organizada, la comunidad en general y el territorio, éste último en especial, en cuanto a su localización estratégica y a la tenencia de recursos susceptibles a ser explotados (Zambrano, 2001).

El Municipio Rafael Urdaneta del Estado Táchira, desde finales del año 2001, se ha constituido en uno de los municipios piloto en asumir los retos que demanda dicha transformación, con base en la conciencia generalizada por parte de los actores de gobierno y de la sociedad, de la existencia de una gestión local de poco alcance e impacto, pero susceptible de ser mejorada. Así lo confirma el diagnóstico municipal realizado por Aranguren y Tarazona (2003) y, los resultados del *Proyecto Táchira en prospectiva. Enfoque sistémico para el desarrollo integral de los municipios del estado Táchira* (2006), en cuanto a los aspectos internos y externos del municipio. La situación de estructura y dinámica que ha prevalecido en el sistema de gobierno del municipio trae a la reflexión acerca de una conducción poco estratégica de los recursos, lo cual abre la brecha respecto a la calidad e impacto en el desempeño institucional político-administrativo del sistema, al no dar respuesta al desarrollo de la localidad. Estos aspectos derivan en la insatisfacción de los requerimientos de calidad latentes en la comunidad y en los sistemas económico-productivos, además del desaprovechamiento estratégico del territorio con fines productivos y comerciales.

Según Palavacini (2005), los gobiernos municipales requieren de herramientas para la acción y de una nueva concepción de cómo diseñar sistemas de gobierno para la calidad. De allí que sea pertinente el estudio integral de la situación actual del sistema de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta, con la finalidad de proponer un sistema de gestión de la calidad cuya concepción compleja y carácter estratégico, oriente la satisfacción de las necesidades y expectativas de desarrollo del municipio. Al respecto, se hace necesario conocer la situación de los aspectos sistémicos de la gestión gubernamental del ayuntamiento, los criterios de calidad relacionados con la gestión del sistema de gobierno, la estructura bajo la cual se configura el sistema de gestión y, los aspectos a tomar en cuenta en el mejoramiento del sistema.

Se busca orientar al consistorio a su proyección sostenida en el largo plazo en sintonía con el desarrollo nacional, insertando a la gestión pública del municipio en el entorno gerencial estratégico, concibiendo a los entes gubernamentales del concejo como organizaciones sociales y, enfatizando en la visión sistémica y en el uso de herramientas de gestión estratégica para el mejoramiento y evolución de la gestión.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL ESTUDIO

2.1. Las organizaciones como sistemas abiertos

Daft (2000), define a las organizaciones sociales como entidades direccionadas a objetivos, concebidas como sistema de actividades coordinadas y estructuradas y, vinculadas con el ambiente externo. Bajo este concepto, el autor hace referencia a la existencia en las entidades sociales, de un sistema organizacional abierto, dinámico, sincronizado y holístico, orientado por una visión que requiere de la definición y articulación interna y externa de los elementos de la estructura organizacional. Drucker (1994), resalta la necesidad de la existencia de una misión clara y común que enfoque a la organización a la producción de resultados.

Chiavenato (2000), expone que una asociación sólo existe cuando hay personas capaces de comunicarse, que están dispuestas a actuar conjuntamente y, desean obtener un objetivo común. Las organizaciones existen para que los miembros alcancen objetivos que no podrían lograr de manera aislada, debido a las limitaciones individuales; de allí que se inserte el concepto del holismo en el tratamiento sistémico de las organizaciones sociales, siendo definido por Albornoz (1997: 84), como *la filosofía que afirma que el organismo social es algo más que la suma de sus miembros y más que la suma de las relaciones entre sus miembros*.

Es preciso indicar que un sistema es, según Hernández (2002: 98), *un conjunto de elementos íntimamente relacionados para un fin determinado o la combinación de cosas o partes que forman un todo unitario y complejo*. Pozo (1979: 17), define el sistema como *un conjunto organizado, formado por un todo, en el que cada una de sus partes está conjuntada a través de una ordenación lógica, que encadena sus actos a un fin común*. Para poder hablar por completo de sistema, en función de los autores, debe poder producirse además un equilibrio dentro de determinados márgenes, frente a los estados que se ve obligado a adoptar el sistema, por causa de las fuerzas internas o externas que influyen en su comportamiento. De allí que Daft (2000), agregue que el sistema es dependiente del ambiente, indicando que adquiere insumos de éste, los transforma y descarga allí sus productos.

La concepción sistémica de la organización social, resalta la importancia del análisis de la estructura, la estrategia, los procesos, las personas, las interrelaciones y los resultados del desempeño, entre otros aspectos correspondientes a las dimensiones estructurales y contextuales de la Teoría Organizacional que Daft (2000) profundiza al incursionar en el estudio de las organizaciones sociales. Para González (2004), un modelo holístico sistémico

considera todos los elementos de una organización como un todo complejo que responde a la génesis conceptual, estructural y funcional en la que se enmarca la gestión organizacional.

Para el diagnóstico de los aspectos sistémicos de la gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta del Estado Táchira, se dividió el estudio en dos unidades temáticas, las cuales se consideran que engloban el estudio sistémico de la gestión. Estas unidades temáticas son la estructura sistémica de la gestión y el comportamiento sistémico de la estructura de gestión, cuyas variables se definen a continuación y se constituyen en los elementos de base de las teorías generadas.

2.2. Estructura sistémica

En cuanto a la estructura de los sistemas, Pozo (1979: 44), expone que ésta es el principio rector de la organización. Al respecto indica que *la estructura de un sistema está constituida por las partes que lo forman y la disposición que éstas adoptan como consecuencia de las relaciones de conjunto a las que se ven sometidas*. Por tanto, la estructura es una agrupación de componentes ordenados con arreglo a unas relaciones definidas por el objetivo del sistema y por las propiedades de sus componentes, que determinan el tipo de relaciones entre ellos.

Hernández (2002), presenta cuatro elementos básicos que conforman la estructura de los sistemas y que son imprescindibles para su existencia: los insumos, que abastecen al sistema de la información o materiales necesarios para cumplir su misión; los procesos, correspondientes a la transformación de los insumos de acuerdo con métodos propios de la tecnología del sistema; los productos, que son el resultado del proceso y un insumo de otros sistemas; y la retroalimentación, que *es la respuesta de los sistemas que han recibido como insumo el producto de un sistema previo o la respuesta de su medio ambiente, cuando éste ha recibido un producto del sistema* (Hernández, 2002: 100). A continuación, se definen los aspectos y dimensiones en los que reposa el estudio teórico de la estructura sistémica organizacional y, su relación con el sistema de gestión de gobierno municipal.

2.2.1. Entradas

Todo sistema abierto requiere de recursos de su ambiente. Chiavenato (2006: 413), define la entrada o insumo (input), como *la fuerza o impulso de arranque del sistema, que provee material, energía o información para la operación del*

sistema. Recibe también el nombre de importación. Para el funcionamiento de un sistema organizacional, las entradas o *inputs* son el suministro primario de operatividad. La importancia del análisis de las entradas, en una estructura sistémica organizacional, recae en que de la calidad, cantidad, tipo y oportunidad de las entradas, depende en gran parte la eficiencia, efectividad y eficacia de los procesos de gestión, dado que estos se activan a partir de las entradas, en donde figuran las materias primas, recursos humanos y económicos, el conocimiento del entorno organizacional influyente en la gestión, información sobre clientes, proveedores, competidores, mercados, tecnología, políticas públicas, mercado laboral, entre otros factores externos a la organización e internos al sistema. Para el estudio de las entradas del sistema de gobierno municipal, según Zambrano (2001), el nuevo paradigma de la planificación estratégica pública plantea como dimensión básica el análisis del entorno referido al estudio de la realidad municipal centrado en tres aspectos fundamentales: localización territorial; recursos (potencialidades), problemas y necesidades. Para este autor, conocer el espacio territorial inmediato circundante al municipio, es un factor de información básico para el diseño del plan de gestión de gobierno, en razón de la importancia estratégica que éste concentra en cuanto al mercado, los clientes, los proveedores y las alianzas para el desarrollo.

2.2.2. Procesos

Stoner y Freeman (1994: G-9), lo definen como el "método sistémico para manejar las actividades"; es considerado un aspecto esencial, dada la complejidad y la importancia de sus interrelaciones para el sistema. Los procesos representan además el elemento dinamizante y generador de los productos del sistema, en los cuales interactúan personas, recursos e infraestructuras tecnológicas. Para Solano (2003), los procesos son la base esencial de la existencia de los sistemas de trabajo. Este autor los define como un conjunto de elementos dinámicamente relacionados formando una actividad para alcanzar un objetivo, operando sobre datos, energía y materia, para proveer información al ambiente y a nivel interno.

2.2.2.1. GESTIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Es el proceso rector de todo sistema de gobierno, dado que en él reposan las bases sobre las cuales se rige la actuación del sistema en el marco de las políticas de Estado para la administración pública. Así lo establece en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006), teniéndose como aspectos clave:

— Relaciones interinstitucionales: referida a la relación directa o indirecta de los entes de gobierno municipal a través de las personas y los procesos, con los entes del gobierno regional y nacional (Pérez, 2004). En la práctica, estas relaciones viabilizan u obstaculizan la gestión municipal, en tanto se gestionen adecuadamente las relaciones con el gobierno regional y nacional (clima de negociación; apoyo del gobierno regional y nacional; alineación del apoyo con la realidad municipal) y, las alianzas estratégicas (intercambio de proyectos y acciones con otras instituciones).
— Política: en tanto la política, Pérez (2004), se refiere al elemento de la gestión en la que interactúan las ideologías políticas, la burocracia (agilidad y diligencia en la tramitación) y, la continuidad de las propuestas de gestión, con relación a pasados o futuros gobiernos y gobernantes.

2.2.2.2. Gestión económico-administrativa

La gestión económico-administrativa de toda organización, como lo exponen Stoner y Freeman (1994), se sustenta en los cuatro procesos administrativos aplicables al sistema de gestión municipal:

Planificación: proceso administrativo que establece la direccionalidad que las organizaciones deben asumir en el futuro y, encauza el esfuerzo colectivo en la dirección trazada. Para David (1994), la planificación se convierte en un instrumento de gestión, de negociación y de control organizacional: se fijan objetivos futuros y se trazan trayectorias para la consecución de los mismos. Corredor (1983), expone que la planificación permite el equilibrio adaptativo de la organización a su entorno procurando responder eficientemente a las demandas ambientales a partir de un flujo constante de información. La planificación en torno a la gestión municipal, se estudia con base en la existencia de un proyecto de gobierno que responde a las siguientes características: base legal (directrices político-administrativas), diseño estratégico (visión de desarrollo), comunicación/información), gestión de recursos, alcance (equidad) y, gestión sobre modelos de desarrollo nacionales.

Organización: definida por Stoner y Freeman (1994: 336), como la *manera en que se dividen, organizan y coordinan las actividades de una organización*. En este proceso, figuran como principios básicos, la estructura, coordinación y diseño organizacional; la autoridad y delegación; la administración de recursos humanos y, el manejo del cambio organizacional y la innovación. Al definir la función de organizar en cuanto a la administración, Donnell, Gibson e Ivancevich (1997: 198), indican que *el propó-*

sito de la función de organizar es lograr un esfuerzo coordinado a través del diseño de una estructura de relaciones entre las tareas y la autoridad. En la gestión municipal la organización se refiere a los aspectos de estructura y contexto organizacional. En cuanto a la estructura, se analizan: base legal (organización político-administrativa), estandarización, centralización, complejidad, profesionalismo y capacitación y, equipo de trabajo. En el contexto, se analizan la misión, objetivos y estrategias; la tecnología; el entorno; el tamaño (burocracia).

Dirección: según Koontz y Heinz (1998: 498), es *el proceso consistente en influir en las personas para que contribuyan al cumplimiento de las metas organizacionales y grupales*. Se insertan en el concepto las líneas de mando, el liderazgo, la motivación y la comunicación. Administrar implica crear y mantener condiciones adecuadas para que los individuos trabajen en conjunto a favor del cumplimiento de objetivos comunes. Stoner y Freeman (1994: 481), plantean que para traducir las decisiones emanadas del proceso de planificación, en actos efectivos sostenibles, *...los gerentes deben tener voluntad para alentar y apoyar a las personas que llevan los planes a la práctica y que trabajan dentro de las estructuras*. Para el estudio del sistema de gestión gubernamental, se insertan tres variables clave: la autonomía (gobernabilidad); el liderazgo (toma de decisiones, profesionalización y aprendizaje, relación líder-comunidad, responsabilidad y compromiso, disposición al cambio); el rol estratégico (enfoque gerencial).

Control: Amat (1992: 35), lo define como *un proceso sistémico conformado por un conjunto de acciones, funciones, medios y responsables que garanticen, mediante su interacción, conocer la situación de un aspecto o función de la organización en un momento determinado y tomar decisiones para reaccionar ante ella*. Según Beltrán (1998), el sistema de control de gestión organizacional, está destinado a ayudar a los distintos niveles de decisión a coordinar las acciones, a fin de alcanzar los objetivos de mantenimiento, desempeño y evolución. En torno a la gestión de gobierno municipal, se estudian las variables: rendición de cuentas (mecanismos de control y transparencia) y, evaluación de la gestión (indicadores de gestión y determinación de necesidades de mejoramiento.

2.2.2.3. GESTIÓN DE LA COMUNIDAD

Gestionar la comunidad implica insertar la participación comunitaria como elemento coyuntural de la gestión de gobierno. La gestión local no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar recursos,

sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos. Según los Artículos 75 y 268 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006), los órganos del poder público municipal representados por el Alcalde, el Consejo Municipal, la Contraloría Municipal y el Consejo Local de Planificación Pública en el ejercicio de sus funciones, incorporarán la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, para lo cual deberán crear los mecanismos que la garanticen. En torno a la participación comunitaria, se analizan aspectos como: diagnóstico de necesidades, problemas y expectativas; solución de problemas, contraloría social y participación efectiva.

— Salidas: analizar las salidas de un sistema, corresponde al estudio de los resultados que de éste se obtienen, los cuales tienen que ver indefectiblemente con la calidad de los resultados, o lo que se denomina calidad de la gestión. Gabiña (1999), define al gobierno municipal como la entidad encargada de gestionar los bienes y medios destinados a ofrecer los mejores servicios posibles a una comunidad concreta. De allí que el gobierno local tiene intrínseca una imagen política que gestiona "bien" y que consigue, a través de su trabajo de pertinencia social, elevar los niveles de vida de la sociedad a la que atiende, logrando a su vez, niveles más altos de eficiencia organizativa y de la administración de los bienes públicos. Aparece implícita la responsabilidad de la gestión de gobierno, de generar calidad en los resultados de la gestión, calidad orientada inexorablemente a la satisfacción de las necesidades y expectativas de desarrollo de la comunidad, el territorio y el propio sistema de gestión (Zambrano, 2001). La calidad de la gestión se estudia desde los aspectos de desarrollo del entorno (satisfacción de las necesidades comunitarias) y legitimidad política (imagen de la gestión ante la comunidad y apoyo de la comunidad a la gestión).
— Retroalimentación: según Hernández (2002: 100), *es la respuesta de los sistemas que han recibido como insumo el producto de un sistema previo o la respuesta de su medio ambiente, cuando éste ha recibido un producto del sistema*. Representa en la organización el proceso sistémico clave y continuo para concienciar sobre las necesidades de mejoramiento, aprovechar oportunidades de desarrollo y ejercer acciones para el éxito. Para Chiavenato (2006), la retroalimentación se produce cuando las salidas del sistema o la influencia de las salidas del sistema en el contexto, vuelven a ingresar al sistema como recursos o información. Bateman y Snell (2004), agregan que la retroalimentación permite el control de un sistema y que el mismo tome medidas de corrección en base a la información retroalimentada. Según Beltrán (1998), de nada sirve la evaluación del sistema,

si las inconformidades no son incorporadas al mejoramiento de la gestión organizacional. Al respecto, si las organizaciones no retroalimentan sus sistemas de trabajo a partir de la evaluación constante, pueden llegar a involucionar y destruirse por sí mismas. En la gestión de gobierno municipal, la retroalimentación se centra en el estudio de la evaluación de la gestión, desde las acciones desarrolladas para el mejoramiento de dicha gestión.

2.3. Comportamiento sistémico

La relevancia de los sistemas organizacionales ha conllevado a la generación de paradigmas del comportamiento, siendo estos los paradigmas sistémico, estructural y complejo, de los cuales se extraen las variables a través de las cuales se define la forma en la que operan o se comportan los sistemas.

Para Martínez (1996), el paradigma sistémico surge en contraposición de los enfoques de estudio organizacional meramente analíticos, mecanicistas, en los cuales los sistemas fungen como entidades lineales, estables, estáticas y con elementos sin fuerte interacción, considerados hoy día posturas insostenibles. El fundamento del paradigma sistémico, busca la configuración estructural sistémica de las realidades que estudia. A pesar de que en las organizaciones sociales se hacen intentos por estructurar y estandarizar los sistemas y sus procesos, existe un fenómeno organizacional conocido como sistemas emergentes, los cuales, según Martínez (1996), sin ser estructuras predefinidas, se conciben y gestionan en función de las necesidades consecuentes del ejercicio organizacional, funcionando como mecanismos válidos en la práctica y necesarios para la adaptación del sistema al entorno complejo. Este enfoque de los sistemas abiertos, en los cuales se circunscribe toda la dinámica organizacional desarrollada en ambientes no estables, deviene en el surgimiento de un constructo epistemológico para el estudio de los sistemas organizacionales denominado Paradigma Sistémico.

Como enfoque de análisis de la estructura, surge el Paradigma Estructural presentado por Martínez (1996), centrado en el concepto de estructura y, opuesto al paradigma científico tradicional, centrado en la interpretación causal en términos de variables independientes y dependientes. El autor refiere enfáticamente que el investigador que busca la estructura, sistema o red de relaciones dinámicas de una realidad, no parte de un grupo de variables preestablecidas, predefinidas y medidas aisladamente. Es necesario descubrir a partir del todo, las variables en su interacción dinámica, definiéndolas,

especialmente, por la función y el rol que desempeñan y el significado que adquieren en el sistema. Para Martínez (1996: 94), *de esta forma, en ese juego dialéctico de variables significativas, emergerá la estructura o patrón como imagen mental representativa de la realidad estudiada*. La búsqueda de la estructura es un proceso heurístico (creador), el cual requiere de un estudio profundo y sustancial de la realidad, a fin de representarla con la mayor validez posible.

Explícito en el paradigma sistémico, se posiciona como enfoque de estudio de los sistemas organizacionales, el Paradigma Complejo, en donde la complejidad es la característica prevaleciente de los sistemas. Se trata de un sistema filosófico de comprensión de la realidad generado por el pensador francés Edgar Morin. El término complejidad parte del vocablo latino *complexus*, el cual significa aquello que se teje junto. Así se explica en la Asociación por el Pensamiento Complejo (1997), agregando que *lo complejo nos aparece cuando uno y múltiple, todo y partes, objeto y entorno, objeto y sujeto, orden/desorden y organización, son inseparables e interdependientes*. Para Santos (2000), *es prácticamente imposible reducir los problemas o cuestiones relevantes a cualquiera de sus variables o dimensiones*, de allí que no exista realidad que se pueda comprender de manera unidimensional. A continuación, se definen las variables del estudio teórico del comportamiento sistémico organizacional:

Importación: Chiavenato (2006), expone que es un indicador de una organización que se comporta como sistema abierto, dado el hecho de que reciba insumos del ambiente y dependa de suministros renovados de energía de otras instituciones o personas para su funcionamiento. Toda gestión basada en procesos, requiere, inexorablemente, de insumos variados para su puesta en marcha.

Transformación (procesamiento): para Godet (1995), la transformación se refiere al procesamiento de la energía recibida en productos. Senge (1999), indica que es condición necesaria en el comportamiento sistémico, que la transformación esté acompañada de un proceso simultáneo y evolutivo de reorganización de las entradas. En este concepto se encierra un fundamento sistémico organizacional, que denota el mejoramiento continuo de los procesos de transformación, dependiente de entradas de calidad y oportunidad para la gestión sistémica.

Exportación (salidas): González (2004), indica que la organización en su comportamiento sistémico, exporta sus productos, servicios o resultados para el medio ambiente. Se requiere de entradas adecuadas y procesos efectivos, para obtener salidas alineadas con la misión y visión de los sistemas de gestión organizacional.

Ciclos de eventos que se repiten: Chiavenato (2006), refiere en el comportamiento sistémico, ciclos recurrentes de importación, transformación y exportación. Todo sistema, según Bertalanffy (1976), es un complejo accionar de elementos estructurados e interrelacionados en donde es difícil identificar un inicio, pero es evidente en los resultados la cantidad de ciclos que deben seguir las variables del sistema para generar salidas.

Holismo: es la cualidad más trascendental de los sistemas organizacionales abiertos, su condición holística, integradora de las realidades en la que se encuentra inmersa la organización, con manejo de las diversas variables ambientales influyentes, y conservadora de la estructura de sistema de la gestión organizacional. Para Chiavenato (2006), se da un sistema holístico, cuando la totalidad de los elementos del sistema representa más de lo que suman las partes; en este sentido, las leyes estructurales del todo son las que determinan las partes componentes. El sistema completo se comporta de un modo distinto que la suma de sus partes.

Alimentación delantera (feed-forward): según Chiavenato (2006), la organización establece controles de insumos en las entradas, para evitar entradas corruptas o malas; de allí que las fallas no son consecuencia de las entradas sino de los procesos. Este concepto se relaciona por sí mismo con la definición de neguentropía o entropía negativa, que los expertos en sistemas agregan a su tratamiento. La neguentropía, según Bertalanffy (1976) y Solano (2003), corresponde al reabastecimiento de energía en el sistema para contrarrestar la entropía (desorden) y mantener indefinidamente su estructura. Es la tendencia del sistema a elaborar estructuras favorables para el mantenimiento del equilibrio dinámico y propiciar la evolución del sistema. Para Chiavenato (2006), aunque la entropía ejerce principalmente su acción en sistemas cerrados y aislados, afecta también a los sistemas abiertos; estos últimos tienen la capacidad de combatirla a partir de la importación y exportación de flujos desde y hacia el ambiente, o lo que se conoce como neguentropía. La neguentropía tiende a producir mayores niveles de orden en los sistemas abiertos acumulando un excedente de energía o información que puede ser destinada a mantener o mejorar la organización del sistema.

Comportamiento probabilístico y no determinista: en palabras de Martínez (1996), el comportamiento del sistema no es totalmente previsible dada la influencia de variables externas complejas e incomprensibles.

Interdependencia entre las partes (sinergia-simbiosis): González (2004), plantea que en los sistemas organizacionales, los elementos son independientes pero interrelacionados; el cambio en una de las partes provoca impacto sobre las otras. Al respecto, se tiene que la articulación de los ele-

mentos del sistema organizacional no es meramente espontánea; aunque los sistemas gerenciales en su dinámica desarrollan una operatividad que pareciera inercial, en la realidad operan bajo la premisa de la interrelación y la interdependencia.

Equilibrio dinámico: el equilibrio dinámico es una condición de los sistemas organizacionales abiertos, cuya ontología se basa en la existencia de una organización que, a pesar de los cambios del entorno incidentes, los cambios internos de los procesos, y los cambios en la estrategia, logra mantener una estructura flexible que responda permanentemente a los resultados. Así lo explican Chiavenato (2006) y González (2004), quienes definen el equilibrio dinámico del sistema, desde los conceptos de homeóstasis o equilibrio estático, adaptabilidad o cambio para la mantenibilidad y, autorregulación o mantenimiento de las condiciones del sistema a la par de los cambios del entorno. Algunos autores como Morín (1994), definen la autorregulación como la cibernética organizacional, siendo la cibernética la ciencia del manejo de la comunicación para el control de los procesos de los sistemas. En una organización compleja, el equilibrio dinámico, el estático y el cambio, son procesos que se suceden casi de manera inobservable, pero que subyacen en la mayoría de las acciones y de la evolución organizacional. En el equilibrio dinámico juega un papel relevante la equifinalidad, definida por Chiavenato (2006), como la capacidad del sistema de poder alcanzar por una variedad de caminos, el mismo resultado final, partiendo de diferentes condiciones iniciales.

Límites o fronteras: para Pozo (1979), corresponden a las barreras entre el sistema y el ambiente. Es la línea inobservable pero perceptible, que demarca y define lo que se encuentra adentro y lo que se encuentra afuera del sistema. Ritzer (2002), los define como la interfaz entre el sistema y el ambiente. En esta interfaz surge la permeabilidad del sistema, en función de su capacidad para dejar pasar un mayor o menor intercambio de energía, materia o información con el ambiente.

Diferenciación: la diferenciación es un comportamiento sistémico relacionado con la multiplicación y elaboración de funciones. Según Chiavenato (2006), los estándares difusos y globales se sustituyen por funciones especializadas, jerarquizadas y diferenciadas.

Equipotencia: según ésta, cada elemento del sistema presenta una potencia relativa que lo dinamiza. Al cambiar la estructura dentro del mismo sistema puede cambiar la potencia de sus elementos. Para González (2004), la equipotencia se refiere al valor de cada uno de los grupos u organizaciones miembros del proceso, independientemente del volumen o calidad de sus aportes. La importancia de la equipotencia en el estudio sistémico,

para Chiavenato (2006) y Robbins (1999), recae en los procesos organizacionales, cada uno de los actores es protagonista, tiene un aporte que hacer y un resultado que obtener. En su interdependencia, cada actor de la gestión es autónomo. De allí que el proceso no implica disolución de los actores en una organización común, sino articulación concertada de sus esfuerzos y aportes para alcanzar propósitos comunes, sin pérdida de la independencia, ni de la particularidad o la especificidad de cada actor. Esto implica la equipotencia en la toma de decisiones y en el trazado e implantación de líneas de acción.

Complejidad: para Morín (1994), la complejidad surge como una teoría que establece que un sistema complejo es aquél conformado por diversos elementos e interacciones para el logro de los resultados. Está sumido en la incertidumbre, la pluralidad, la contingencia. No hay simplicidad. La complejidad se evidencia en la estructura y en el comportamiento. La inmersión de las organizaciones en ambientes de alta complejidad, en donde el orden-desorden-organización es el elemento estructurador de las realidades, trae a la reflexión la necesidad de creación de un pensamiento complejo en los gerentes y demás participantes de la gerencia organizacional mundial en la actualidad y en el futuro, haciendo la salvedad de que no todas las organizaciones desarrollan su dinámica en entornos similares.

2.4. La realidad sistémica y la realidad aleatoria

Martínez (1996), indica que una organización presenta una realidad sistémica, cuando sus elementos conforman un sistema, la realidad de la gestión organizacional no es un agregado o yuxtaposición de elementos, sino que sus partes constituyentes forman una totalidad organizada con fuerte interacción entre sí. Morín (1993) y Morgan (1998), explican que si el valor de cada elemento de una estructura dinámica o sistema, está íntimamente relacionado con los demás, si todo es función de todo, y si cada elemento es necesario para definir a los otros, no podrá ser visto ni entendido en forma aislada o descontextualizada, sino a través de la posición y de la función o papel que desempeña en la estructura. Más aún se evidenciará esta situación cuando estos procesos se entrelazan, interactúan y forman un todo coherente y lógico, como sucede con los valores, actitudes, intereses y creencias de una persona, una familia, un grupo social o una cultura específica. Todo esto exige un enfoque holista e interdisciplinario de la realidad. Según Martínez (1999), existen otras organizaciones que si bien, no perecen, se gestionan

bajo una realidad aleatoria, contingente, circunstancial o casual no estructurada, en la cual los elementos del sistema tienen un bajo nivel de interacción recíproca. Entre éstas destaca la visión reduccionista de los aspectos de la gestión, en contra de la concepción global e integradora de la misma.

2.5. Gestión de la calidad

Stoner y Freeman (1994), definen la calidad como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie. La definición de calidad que ofrece la Norma ISO 9000:2000, según el Centro de Comercio Internacional (2001: 12), es el "grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos"; los requisitos a los que se refiere esta norma son las necesidades o expectativas establecidas o las implícitas u obligatorias.

Según la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (European Fundation for Quality Management: EFQM, 2001), se diferencian distintos enfoques conceptuales sobre calidad: el enfoque de producción; el enfoque centrado en el producto, el cual desatiende las necesidades de los clientes; el enfoque de mercado; el enfoque absoluto de calidad total: la calidad es cosa de todos. Vilar (2003), propone diez supuestos básicos para conseguirla: 1) debe implicar a todos los integrantes de la empresa o institución: todos han de esforzarse por lograr lo mejor; 2) se ha de partir de la formación adecuada de todos los trabajadores. Componentes fundamentales de esta formación serán el cambio hacia la actitud positiva y la motivación para el trabajo bien hecho (desde el principio y a través de la mejora constante del mismo); 3) la calidad ha de extenderse a todos los ámbitos posibles: calidad de vida, calidad del ambiente, calidad del producto, calidad de servicios, calidad de relaciones humanas, calidad de vida personal; 4) la comunicación se produce de modo ágil y flexible, de modo que permite la afloración de ideas y sugerencias de todos. En su virtud, la información circula en todas direcciones y sentidos: vertical hacia arriba o abajo, horizontal (entre diferentes departamentos o grupos), y diagonal o cruzada (entre diversos niveles de distintas unidades); 5) la motivación de los empleados se potencia continuamente; 6) los errores deben preverse con el fin de evitarlos, en lo posible, antes de cometerlos; 7) la calidad abarca todos y cada uno de los momentos; 8) la institución debe producir una nueva cultura institucional; 9) dentro de la calidad total, la gestión debe realizarse según un sistema justo, equitativo y que potencie el desarrollo de las personas y de las instituciones. La calidad ha de extenderse a los métodos, procesos, materiales y resultados; 10) la calidad

ha de extenderse también a la organización, que asegure un proceso ágil y eficaz para alcanzar los objetivos.

En este ámbito, un sistema de gestión para la calidad, se concibe como el marco organizacional en el que se establecen los medios necesarios (entradas, procesos, resultados y mecanismos de evaluación) tanto para la definición de objetivos de calidad, como de soporte para las decisiones y acciones que permitirán alcanzarlos, bajo una concepción de permanente interacción con el entorno circundante en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades (Vilar, 2004).

Según el Fondo para la Normalización y Certificación de Calidad (2001: 8), el sistema de gestión para la calidad es el "conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan para establecer la política y los objetivos y para lograr dichos objetivos". Sus elementos principales son: la estructura de la organización, la estructura de responsabilidades (dirección), los procedimientos, los procesos y los recursos. Bateman y Snell (2004), definen el sistema de gestión de la calidad, como un conjunto de elementos, recursos materiales y humanos, acciones, funciones, medios y responsables que garanticen la calidad de los procesos internos y, la satisfacción de las necesidades de los clientes en el ámbito externo. El sistema debe permitir conocer la situación de los aspectos de la calidad en un momento determinado y tomar decisiones oportunamente.

Zambrano (2001), Gabiña (1999) y los textos legales en Venezuela, coinciden en que una gestión de gobierno municipal de calidad, es aquélla cuyos procesos administrativos son capaces de generar resultados orientados al desarrollo integral del municipio, mejorando constantemente la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, se requiere generar calidad interna en los procesos para lograr calidad en los resultados. Un gobierno municipal con una gestión de calidad es aquél que satisfaga las aspiraciones mínimas, que cumpla con las exigencias mínimas de cada una de las comunidades, que cumpla con la prestación de sus servicios públicos, que cumpla con una mejor calidad de vida de sus habitantes.

Los criterios de calidad relacionados con la gestión de gobierno, están referidos a calidad en los procesos y calidad en los resultados. Arriagada (2002), plantea que el aspecto clave orientador de la calidad interna, debe ser la existencia de un proyecto de gobierno fundamentado en una visión de desarrollo, cuyo cumplimiento marcará el impacto positivo o calidad resultante de la gestión. La comunidad es indefectiblemente el evaluador más importante de una gestión de gobierno, ya que en la satisfacción de sus necesidades, expectativas y aprovechamiento de las potencialidades productivas de su territorio, recae la legitimidad política del gobierno, representada por

la imagen de la gestión ante la comunidad y el apoyo participativo y político de la comunidad. Zambrano (2001), expone que en Venezuela, lamentablemente, son muy pocas las gestiones municipales y regionales que trabajan en función del conocimiento de los aspectos de su legitimidad política, lo cual actúa en detrimento de la gestión y del desarrollo.

2.6. Balance Scorecard

El Balance Scorecard (BSC), es una herramienta estratégica definida por Kaplan y Norton (1996), como un sistema de administración organizacional que se apoya en la calidad total y que puede motivar cambios de mejoramiento en áreas críticas de una organización como productos, procesos, cliente y desarrollo de soluciones. Estos autores introdujeron a principios de los años 90 el concepto de Cuadro de Mando Integral (CMI) o BSC, el cual complementa las mediciones financieras tradicionales con otros criterios que miden el desempeño de las organizaciones desde tres perspectivas adicionales: clientes, procesos de negocios internos y aprendizaje y crecimiento. En años posteriores, los autores observaron que algunas organizaciones habían extendido el concepto de BSC más allá de su uso como una herramienta de control de gestión. Estas organizaciones lo estaban utilizando además como una pieza importante de su sistema de gestión estratégica. Usando de esta manera, el BSC aborda una deficiencia importante de los sistemas de gestión tradicionales: su inhabilidad para conectar los objetivos estratégicos de largo plazo de la organización con sus acciones de corto plazo. En este aspecto se concentra su importancia estratégica y de generación de valor.

La relevancia en el mejoramiento organizacional justifica su aplicación en los sistemas de gestión y, por ende, en la gestión gubernamental, la cual usualmente carece del uso de herramientas estratégicas (Zambrano, 2001). Gabiña (1999), expone que los gobiernos locales se caracterizan por su carácter político, encontrándose la *praxis* carente de valor estratégico a través del que se provea calidad a la gestión, al estar ésta dirigida a la satisfacción de las necesidades de la comunidad y al desarrollo del entorno; al respecto, no están exentos de la aplicación de herramientas de gerencia estratégica que fortalezcan la gestión y eleven su impacto positivo.

El BSC permite introducir cuatro procesos de gestión que contribuyen a enlazar los objetivos estratégicos de largo plazo con las acciones de corto plazo (Gallegos, 2002). Por ello, propone hacer una revisión del sistema organizacional, tomando como aristas a los clientes en su calidad de receptores de las salidas del sistema y de informantes respecto a las necesidades que de-

ben serle atendidas; los procesos internos, de los cuales derivarán las salidas del sistema; los financistas de la gestión, quienes aportan su capital y demás recursos para el funcionamiento del sistema y demandan crecimiento; y, el aprendizaje y crecimiento, aspecto asociado con la evolución y trascendencia que toda organización debiera perseguir en un ambiente competitivo y de responsabilidad social. Posterior a la definición de las cuatro perspectivas, al integrar las diferentes estrategias de control y tomar decisiones sobre las mismas, estas permiten redireccionar la organización adecuadamente.

En el entorno estratégico y de aporte de valor a los procesos organizacionales, una de las principales contribuciones de esta herramienta es que permite identificar las relaciones causa-efecto que provocan los resultados obtenidos. Por tanto, se trata de obtener información relevante sobre los principales factores que pueden llevar a la consecución de los objetivos de las gestiones (Koontz y Heinz, 1998). También es muy útil para comunicar la estrategia a todo el personal de las organizaciones y para que los objetivos de cada empleado sean coherentes con los de la propia organización. Otras aportaciones del BSC que se han resaltado tienen que ver con su potencial como instrumento de formación, de gestión participativa, de motivación e incentivo de los empleados, de mejora continua y de revisión de la estrategia.

2.7. El BSC en la administración pública municipal

Así como el BSC ha sido para muchas empresas privadas la respuesta al desafío para la medición del desempeño, se propone como una de las metodologías más competitivas en las organizaciones públicas municipales por su transparencia y eficacia. La perspectiva que plantea el BSC introduce el planteamiento estratégico en la administración pública, factor que tradicionalmente no se ha incorporado en dicho tipo de entidades, al menos formalmente (Turull y Vivas, 2003). Según Xodo (2005), las siguientes son las razones fundamentales para utilizar el BSC en la administración pública: a) desregular y orientar de mejor manera a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios; b) sustituir los modos de gestión jerárquicos y fuertemente centralizados por un entorno de gestión descentralizada (gestión por procesos versus gestión por funciones); c) facilitar la transparencia en la gestión de los servicios suministrados directamente por el sector público por medio de la fijación de objetivos de productividad y del establecimiento de un proceso de mejora continua basado en una cultura de la medición; d) reforzar las capacidades estratégicas de la administración pública que le permitan adaptarse de manera automática, flexible y econó-

mica a los cambios externos y responder a intereses diversos; e) realizar una gestión más orientada a los ciudadanos, que responda a sus necesidades y preferencias; y f) motivar y desarrollar el capital humano a través del reconocimiento del nivel de servicio prestado.

En España varios órganos de la administración pública han adoptado esta herramienta de gestión como respuesta a las necesidades de innovación y de mejora de eficiencia administrativa. Destacan los ejemplos de los ayuntamientos de Bilbao, Barcelona, Sant Cugat del Vallés y Gijón entre otros. Turull y Vivas (2003), indican que el uso proliferado de esta herramienta se ha debido a la revolución de la medición con la incorporación de medidas no financieras a los sistemas de información y control convencionales y a la necesidad de la transparencia absoluta mediante la cual los directivos de las empresas informan al mercado con todos los indicadores internos que utilizan en su gestión. Esta realidad relativa al sector privado, es perfectamente aplicable al sector público, en donde "con unos ciudadanos cada vez más exigentes, con unos recursos públicos que no son ilimitados, las técnicas de gestión de empresa privada resultan no solo deseables si no imprescindibles, para garantizar el correcto funcionamiento de nuestras organizaciones" (Turull y Vivas, 2003: 1).

Según los citados autores, se desarrolló en el año 2001 una experiencia de aplicación del BSC en España, en el Departamento de Promoción Económica y Hacienda del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés. En esta institución, se ha podido, en aproximadamente tres años, impulsar y ejecutar una serie de iniciativas que han logrado mejorar su gestión tanto en la modernización de muchos elementos y sistemas de gestión como en la optimización de recursos y la planificación. Se aplicó el BSC iniciando con un estudio de experiencias en el entorno nacional e internacional, analizando los casos de Charlotte (EEUU – Carolina del Norte), Calgary (Canadá), Londres y Wakefield (Inglaterra) y el Ayuntamiento de Barcelona – Vía Pública (España). Se decidió hacer una adaptación del modelo Charlotte a Sant Cugat considerándolo el más adecuado, de tal manera que se planteó una arquitectura que dividió el siguiente esquema conceptual: misión y visión del Departamento (definición política), temas (definición política), objetivos por perspectivas (definición técnica), mesuras e indicadores (definición técnica), iniciativas estratégicas en caso de incumplimiento de los objetivos (definición técnico-política).

Se plantearon cuatro temas: mejora de la imagen corporativa, promover actividades económicas, óptima gestión de los recursos y crecimiento sostenible, diseñándose un mapa estratégico. La perspectiva de crecimiento y aprendizaje vincula diferentes objetivos, desde mejorar las habilidades, aumento de información de directivos y mejora de herramientas para alcanzar un cli-

ma positivo para el empleado (motivar a los funcionarios). Con esa motivación de los empleados se plantearon objetivos en procesos como la mejora de la productividad, mejora de la gestión del presupuesto, sus planes de caja, atención a clientes, favoreciendo en el ámbito de la perspectiva financiera, maximizar los ingresos no financieros, minimizar deuda, mejorar ingresos, hasta llegar a conseguir los cuatro temas básicos que políticamente decidió Sant Cugat que era necesario hacer. Se definieron 48 indicadores de gestión. Aunadamente, se incorporó en la *web* municipal, de tal manera que los ciudadanos pudieran analizarlo por INTERNET y hacer las consultas necesarias.

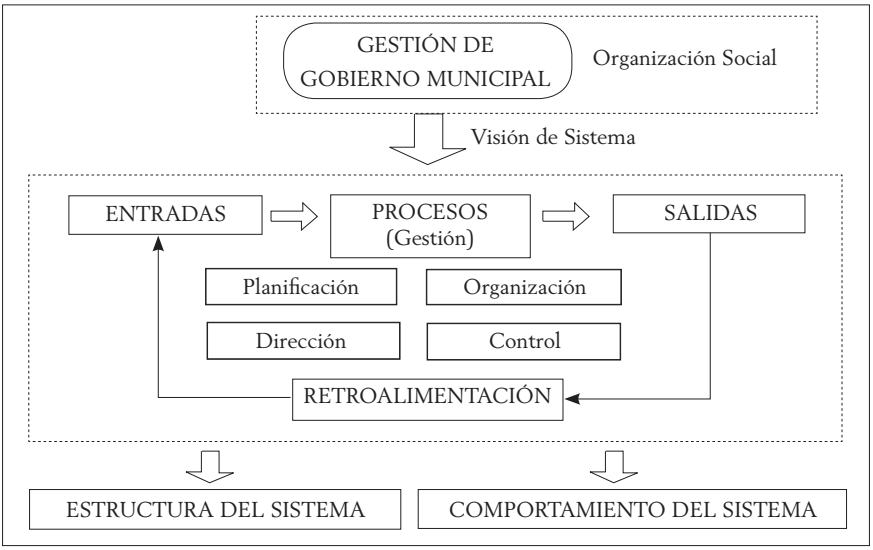
Banda (2005), expone una experiencia aplicada en Chile a la gestión del medio rural en la Municipalidad de Negrete, en donde se plantea la necesidad de organizar y optimizar las relaciones que se establecen entre los actores que participan de estas actividades. Desde el sector público se busca dar respuesta a estas necesidades por medio de planes de desarrollo; sin embargo, la experiencia indica que estos planes quedan como declaración de buenas intenciones sin mayor impacto en la población rural. Se propuso implementar los planes de desarrollo a través del modelo de gestión del BSC, con el cual se define una hipótesis de planificación para sustentar las respuestas a los nuevos desafíos de las zonas rurales. El autor concluyó que el enfoque del BSC enriquece y fortalece los sistemas de control de gestión de las entidades públicas fomentando una visión integral, proactiva e interconectada basada en la constante medición y control de indicadores interdependientes de rendimiento.

3. PRECISIONES METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO

Con base en la revisión teórica en la que se fundamenta la investigación, se asume la institución de gobierno municipal como una organización social susceptible de ser estudiada bajo los preceptos de la teoría administrativa a partir de los procesos de planificación, organización, dirección y control. Al concebir la gestión de gobierno en el marco de una organización social, se parte de una gestión concebida como un sistema organizacional en el que convergen la estructura y el comportamiento sistémico. En el marco de la estructura, subyacen los elementos entradas, procesos, salidas y retroalimentación. En tanto en el comportamiento sistémico, confluyen todos los aspectos relativos a la interacción de los elementos de la estructura sistémica. En el Gráfico 1, se muestra gráficamente esta postura.

El estudio desarrollado en el período 2006-2007, queda enmarcado en el paradigma o enfoque cualitativo de la investigación científica, a través

Gráfico 1. Esquema de análisis



Fuente: Elaboración propia.

del cual, "se trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones" (Martínez, 1999: 173). El fin es identificar, conocer, analizar e interpretar hasta comprender los aspectos que conforman el sistema de gestión de gobierno del municipio, en cuanto a su concepción y dinámica real, como fundamento para el establecimiento de los preceptos teóricos que lo representen. La investigación es de nivel descriptivo, siendo éste el indicado para lograr el conocimiento de la situación estructural y dinámica del actual sistema de gobierno. Según Hernández (1991:,60), los estudios descriptivos "buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis…Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar".

El diseño de la investigación encaja en la modalidad Proyecto Factible, definido por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL, 1998: 7), como "…la investigación y desarrollo de una propuesta de un modelo operativo viable para solucionar problemas, requerimientos o necesidades de organizaciones o grupos sociales; puede referirse a la formulación de políticas, programas, tecnologías, métodos o procesos". Esta modalidad engloba la comprensión y estructuración de los elementos que conforman el

sistema de gestión de gobierno, partiendo de su detección e identificación en el contexto seleccionado, lo cual se apoya efectivamente en la investigación de campo, a través de la cual se pueden explorar, describir o interpretar las situaciones encontradas directamente de la realidad, para dar fundamentación al proceso de búsqueda de soluciones efectivas (UPEL, 1998).

Con respaldo en la investigación narrativa-biográfica (Sandin, 2003), el método se enmarca en un estudio biográfico en la modalidad de biograma. Por medio de la obtención de las experiencias de vida de los informantes seleccionados, se esclarecen los aspectos sistémicos y complejos de la gestión de gobierno del municipio. La entrevista es la técnica clave que propicia el diálogo y, en función de la profundidad deseada en la investigación, se utiliza la del tipo no estructurada focalizada. Según Cerda (1995: 260), este tipo de entrevista, "utiliza preguntas abiertas, es flexible en sus procedimientos y en general carece de una estandarización formal". El carácter focalizado se asocia con el hecho de concentrar en una sola temática los conceptos y opiniones que maneja el entrevistado.

Para la obtención de la información, se selecciona una muestra intencionada con la finalidad de investigar, a partir del conocimiento de sus características particulares, las propiedades de toda la población (Tamayo, 1995). La selección de la muestra se apoya en el conocimiento pleno que poseen estas personas respecto al objeto de estudio, dada su connotada participación en uno o más períodos de gestión gubernamental, en su papel de entes de gobierno o miembros de la comunidad. Se seleccionaron como sujetos finales de estudio a cuatro personas clave en la concepción y/o desarrollo de los procesos de gestión del gobierno del municipio, en su carácter de proveedores o beneficiarios.

El método hermenéutico-dialéctico fue la clave para la interpretación de los datos y la obtención de la información. Martínez (1999), lo considera como un método estructural viable para el logro de los objetivos del estudio, en donde desde el inicio, se plantea un proceso integrado y dinámico de interpretación, razonamiento y reflexión sobre el contexto real de ocurrencia de la gestión gubernamental, a fin de buscar y encontrar significados a los elementos del sistema, en el entorno de una gestión de gobierno para la calidad. En este punto, encaja la indicación en cuanto al nivel epistemológico alcanzado en el estudio, consistente en un acercamiento teórico representativo de la realidad propia y particular del sistema de gobierno del municipio, objeto de estudio único del proceso de investigación.

La información obtenida se conjuga en una construcción teórica sobre la estructura y comportamiento de los elementos sistémicos de la gestión de gobierno del municipio. Con base en la clasificación teórica desarrollada

por Richard Snow (citado por Rodríguez, Gil y García, 1999), la presente investigación deviene en una teoría Grado C, conformando constructos y conceptos obtenidos del proceso teorizador hermenéutico y heurístico generado a partir de la información recopilada, sustentada en la complejidad que conlleva configurar la estructura sistémica de la gestión de gobierno estudiada. El proceso de teorización expuesto por Martínez (1998) y Galindo (1998), plantea el desarrollo de las etapas de categorización de la información, estructuración, contrastación y teorización, a través de la identificación y descripción de indicadores, dimensiones y categorías emergentes.

Teniendo como base el diseño teórico establecido para la gestión de gobierno, se plantea una propuesta para el mejoramiento del sistema de gestión fundamentada en la herramienta estratégica BSC, considerada orientadora del pensamiento estratégico y de la visión sistémica para el equipo de gobierno, dirigidos a lograr una gestión de calidad que incorpore a los clientes del sistema, los procesos internos, el aspecto financiero y el aprendizaje y crecimiento, aspectos asociados con la evolución y trascendencia de las organizaciones hacia la calidad. A efectos de la investigación, el BSC se utilizará como un apoyo teórico desde las perspectivas en las cuales se fundamenta, para ser aplicadas a la solución de las debilidades del sistema de gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta del estado Táchira.

4. Estudio de los aspectos sistémicos de la gestión

4.1. Estructura sistémica de gestión

Los resultados obtenidos respecto al estudio de los aspectos, dimensiones, variables e indicadores relativos a la estructura sistémica de la gestión, se presentan en la Tabla 1, en forma de teoría descriptiva representativa de la estructura sistémica de la gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta, del Estado Táchira.

4.2. Comportamiento sistémico de la gestión

En la Tabla 2, se muestran los resultados obtenidos del estudio, en forma de teoría descriptiva representativa del comportamiento sistémico de la gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta, del Estado Táchira.

Tabla 1. Teoría descriptiva de la estructura sistémica de la gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta, Táchira

Aspecto sistémico	Característica general	Características particulares
Entradas	Existencia de una visión global del entorno por parte del equipo de gobierno. Es el elemento estratégico de entrada al proceso integral de gestión	Análisis del entorno Distintas perspectivas de la realidad local por parte del gobierno municipal, regional y nacional, afectan el aprovechamiento de las potencialidades y la solución de problemas
Procesos Gestión político-institucional	Establecimiento de relaciones interinstitucionales favorables como elemento estratégico clave de la gestión político-institucional	Relaciones interinstitucionales Gestión de gobierno apalancada en las relaciones interinstitucionales de gobierno, públicas y privadas, logrando apoyo bajo un clima de cooperación favorable en la medida en que existan recursos disponibles
		Política Política basada en la diversidad de ideologías que fortalecen la orientación e impacto de la gestión y la consecución de recursos
Procesos Gestión económica-administrativa	Toma de decisiones participativa y capacidad del equipo de gobierno, como elementos que rigen la efectividad de la gestión económico-administrativa	Planificación Planificación con orientación estratégica participativa y contingente como proceso que guía la gestión de gobierno
		Organización Organización compleja cuya efectividad se concentra en la capacidad de gestión y profesionalización del equipo de trabajo
		Dirección Dirección con enfoque gerencial y toma de decisiones compleja, democrática y participativa
		Control Escasa orientación al control cualitativo y/o cuantitativo interno de gestión pese al alto cumplimiento de los mecanismos constitucionales de control presupuestario
Procesos Gestión de la comunidad	Diversos y efectivos mecanismos de participación son el elemento estratégico clave de la efectividad en la gestión de la comunidad	Participación comunitaria Ambiente de gestión que estimula y hace efectiva la participación comunitaria
Salidas	Gestión con resultados programados, mayormente determinísticos, basados en la gestión efectiva del equipo de gobierno y orientados al desarrollo endógeno del entorno	Calidad de la gestión Gestión de servicios efectiva y desarrollo de proyectos agroecoturísticos son los criterios fundamentales de la calidad de la gestión
Retroalimentación	Proceso sistémico débil que no favorece la renovación para incrementar la capacidad de respuesta y de mejoramiento de la gestión	Mejoramiento de la gestión El mejoramiento no es un aspecto clave de la cultura organizacional lo que origina que las acciones de mejoramiento sean aleatorias y no basadas en procesos formalmente estructurados

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Teoría descriptiva del comportamiento sistémico de la gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta, Táchira

Aspecto sistémico	Características
Importación	Entradas referidas a la información del entorno, recursos humanos, materiales y económicos disponibles y gestionados para los procesos.
Transformación (procesamiento)	Procesos de transformación divididos en tres vertientes básicas, complementarias, interdependientes y transversales de gestión político-institucional, gestión económico-administrativa y gestión de la comunidad.
Exportación (salidas)	Salidas claramente definidas y compartidas entre los actores sistémicos: calidad e impacto positivo en el desarrollo municipal, logro de los objetivos de la gestión y cumplimiento de la misión para la cual fuera creada.
Ciclo de eventos que se repiten	Ciclos repetitivos de gestión resaltándose la cualidad cambiante de los procesos a nivel interno, lo cual deviene en la readaptación de los ciclos en sus elementos sustanciales.
Holismo	La concepción de totalidad es un aspecto que a pesar de no ser explícito como elemento de la gestión, se encuentra implícito en los procesos, en tanto se busca aprovechar el impacto que la unión de los escasos elementos de gestión puede imprimir en las salidas del sistema. Existen debilidades en el tratamiento holístico de la gestión, al no imprimir atención y esfuerzos en el mejoramiento de aspectos que impactan negativamente la eficiencia, la efectividad y la eficacia global del gobierno.
Alimentación delantera (*feed-forward*)	Estudio de los recursos e insumos que entran a los procesos, en especial la información. Debilidades en el análisis de la información de entrada relativa a la efectividad de los procesos, la cual se genera a partir de la existencia de un proceso de retroalimentación débil, aleatorio e informal del cual no se obtiene información oportuna y pertinente para el mejoramiento de la gestión.
Comportamiento probabilístico y no determinista	Comportamiento probabilístico y no determinista en función de la alta incidencia que poseen en la gestión, los aspectos del entorno. Cambios en los procesos internos, los cuales ameritan la creación de más y variados medios de acción que permitan lograr los objetivos planteados y cerrar la brecha que pueda separar a la organización de la eficacia.
Interdependencia entre las partes (sinergia-simbiosis)	Sistema relacional interdependiente y simbiótico de elementos internos y externos, personas, procesos, estrategias, y decisiones, con la conciencia de interdependencia entre las partes y apoyo de los involucrados coyuntural para la efectividad de los procesos.
Equilibrio dinámico	Equilibrio dinámico en cuanto al cambio y reorganización de procesos de gestión interna. Aspecto negativo en cuanto a la inexistencia de un proceso de retroalimentación formal y efectivo, lo cual pone en riesgo el equilibrio dinámico del sistema de gestión.
Límites o fronteras	Límites de acción representados por los asuntos de gobernabilidad político-administrativa. Alta permeabilidad de los límites del sistema para el intercambio de información y recursos favorables para el mantenimiento de su equilibrio dinámico.
Diferenciación	Alta diferenciación en los aspectos político-administrativos de orden constitucional y legal. Baja diferenciación con existencia de estándares difusos originada por la escasa planificación formal de las actividades propias de la gestión interna en sus procesos de apoyo.
Equipolencia	Elementos de mayor potencia relativa: el equipo de gobierno a través de su capacidad de negociación de recursos y desarrollo de proyectos pertinentes, así como la comunidad en su rol participativo y contralor de la gestión.
Complejidad	Comportamiento complejo en todas las variantes de la gestión, por ser un sistema abierto en la que confluyen diversos actores, recursos y procesos, de cuyas interrelaciones e intercambios energéticos variables y no determinísticos, depende el éxito de la gestión.

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Criterios de calidad relacionados con la gestión del sistema de gobierno

La evaluación de la calidad de la gestión de gobierno del municipio se desarrolló desde la dimensión de las salidas, correspondiente a la estructura del sistema. Las salidas son el resultado del funcionamiento del sistema; la obtención y evaluación de la calidad en la gestión del gobierno obedece a este aspecto.

Al estudiar la satisfacción de las necesidades comunitarias, se concluyó que la gestión de gobierno ha generado impacto en el desarrollo social y económico, lo cual se manifiesta en las acciones positivas desarrolladas alineadas con el diagnóstico de necesidades, problemas y expectativas del proyecto de gobierno, su relación directa con la visión de desarrollo agroecoturístico y social del municipio. Estos resultados favorables han incidido en que la imagen de la gestión ante la comunidad sea positiva en su mayoría, teniéndose una gestión de gobierno bien percibida ante la comunidad, la cual tiene conciencia sobre los esfuerzos realizados por el líder y su equipo, además de los logros alcanzados; esta imagen es positiva pese a algunas críticas constructivas sobre desaciertos o decisiones poco estratégicas que han estancado los recursos existentes para la inversión en pro del desarrollo municipal.

Otro de los aspectos que refuerza la calidad de la gestión, es el relacionado con el apoyo de la comunidad a la gestión, encontrándose que existe apoyo manifestado de manera positiva en la participación de la comunidad en el diseño del proyecto de gobierno a través de los mecanismos de participación; la actuación de la mayoría de los miembros de la comunidad como agentes directos en las soluciones a los problemas; el cumplimiento del rol contralor de los grupos comunitarios; su inclusión como miembros en las figuras participativas comunitarias y, su voto favorable en el proceso electoral democrático para la reelección del líder.

Como resultado de la investigación realizada basada en las entrevistas a los sujetos de estudio (equipo de gobierno y comunidad), se obtiene que son criterios de calidad:

En cuanto a la calidad de los procesos:

— Un plan estratégico de gestión que guíe al equipo de gobierno a la eficacia.
— Existencia de un proyecto de gobierno basado en una visión de desarrollo.
— Diseño y desarrollo de procesos de gestión planificados y definidos.
— Un liderazgo democrático.
— Establecimiento de relaciones armoniosas, oportunas y pertinentes con las instituciones de gobierno regional, nacional y demás organismos de apoyo.
— Desarrollo de políticas de administración de personal adecuadas.

— Gestión económico-administrativa eficiente que provea cada vez mayores recursos para la inversión.
— Gestión comunitaria que involucre en todos los procesos a la comunidad.
— Líderes y motivación comunitaria para la participación.
— Resultados de la gestión estrictamente orientados al logro de la visión.
— Proceso de evaluación y retroalimentación de la gestión.

En cuanto a la calidad de los resultados esperada por la comunidad:
— Satisfacción de las necesidades y expectativas de la comunidad.
— Aprovechamiento de las potencialidades productivas del territorio.
— Percepción de los esfuerzos realizados por el líder y su equipo, además de los logros alcanzados.
— Posibilidad de comunicar desaciertos o decisiones poco estratégicas que han estancado los recursos existentes para la inversión en pro del desarrollo.
— Posibilidad de realizar críticas constructivas sobre la gestión y atención a las mismas por parte del equipo de gobierno.
— Existencia de mecanismos efectivos de participación comunitaria.
— Equidad en la gestión de los recursos existentes.
— Integración del municipio con el entorno.

5. Propuesta para el municipio Rafael Urdaneta

La propuesta basada en el BSC como herramienta estratégica y de generación de valor en la gestión, pretende fungir más que como un plan de trabajo a insertarse en la gestión de gobierno del municipio, como una estructura teórico-práctica orientadora del pensamiento y la acción gerencial y administrativa del equipo de gobierno del municipio, en cuyas manos se encuentra la dinámica interna del sistema. Se hace énfasis en los aspectos clave a tomar en cuenta con relación a la estructura y comportamiento sistémico de la gestión en los que se debe apalancar el mejoramiento continuo de la función gubernamental, describiendo las acciones y concepciones consideradas relevantes en su proceso evolutivo con orientación a la calidad.

La finalidad de utilizar el BSC en el marco de la presente propuesta, es ofrecer un marco estratégico a la gestión, generando valor a los procesos desde sus elementos fundamentales. La propuesta permite a los actores de gobierno ver a su organización gubernamental como un sistema integrado de calidad, proporcionando respuesta a cuatro preguntas básicas. En la Tabla 3, se presentan las perspectivas del BSC, así como los elementos estratégicos y generadores de valor que definen la propuesta.

Tabla 3. Perspectivas del BSC, elementos estratégicos y generadores de valor que definen la propuesta

Perspectiva del Cliente	
Elemento estratégico	Elementos generadores de valor
¿Cómo percibe la comunidad a la gestión de gobierno del municipio? Elementos clave: Necesidades de la comunidad, concepción de la calidad.	En el caso de los clientes, estos corresponden al entorno municipal representado por los habitantes conformados en comunidades, el territorio municipal en su dimensión integral y, las potencialidades productivas existentes. En la relevancia de este tipo de clientes, el cual es protagonista y beneficiario directo del desarrollo municipal, regional y nacional, es necesario conocer cómo, desde su perspectiva, consideraciones y criterios, se percibe la gestión de gobierno. Elementos clave: Inserción en la gestión de las necesidades comunitarias y de los conceptos de calidad que maneja la comunidad.
Perspectiva Interna	
Elemento estratégico	Elementos generadores de valor
¿Qué debería hacer el equipo de gobierno para sobresalir y ganar eficiencia, efectividad y eficacia? Elemento clave: Acciones gerenciales y administrativas del equipo de gobierno.	Queda referida al desarrollo de los procesos internos, en este caso, los político-institucionales, los económico-administrativos y los de la comunidad. En torno a estos procesos, resulta necesario en virtud de las debilidades encontradas, definir las acciones gerenciales y administrativas que debería diseñar, discutir e implantar el equipo de gobierno para ganar eficiencia (mejor aprovechamiento de los recursos disponibles), efectividad (logro de los objetivos de gobierno) y eficacia en la gestión (calidad en los resultados percibida por los beneficiarios). Elementos clave: Definición de acciones gerenciales y administrativas con base en el fortalecimiento del proceso de planificación.
Perspectiva Financiera	
Elemento estratégico	Elementos generadores de valor
¿Cómo perciben los financistas a la gestión municipal? Elemento clave: Importancia dada por el gobierno regional y nacional a la gestión municipal.	Atendiendo al estudio de la percepción de los financistas de la gestión gubernamental del municipio, se hace necesario tomar en cuenta la visión que tanto el gobierno regional como nacional poseen del gobierno municipal, así como el trato que hasta la actualidad se ha dado al mismo, a fin de mejorar la imagen proyectada y encontrar vías alternas de financiamiento, en pro de lograr una mayor disponibilidad de recursos para la gestión. Elementos clave: Fortalecimiento de las alianzas estratégicas entre el gobierno municipal, regional y nacional desde las instituciones y órganos de gobierno.
Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento	
Elemento estratégico	Elementos generadores de valor
¿Se puede continuar mejorando y creando valor en la gestión gubernamental? Elemento clave: Visión integradora de procesos orientados al cambio y mejoramiento.	Se pone de manifiesto la necesidad de aprendizaje gerencial y administrativo tanto en las personas como en los procesos, apalancada en la conciencia de mejoramiento y perspectivas de crecimiento que se manejan continua y permanentemente en el equipo gubernamental y sus aliados. El aprendizaje y crecimiento en un aspecto sistémico organizacional, que va dirigido a mejores gestiones que devengan en mayores impactos positivos en los aspectos internos y externos del sistema integrado de gestión. La redefinición y aclaración de la visión del sistema de gobierno del municipio, es el paso inicial para el entendimiento de los procesos de cambios y permite afrontar con mayor disposición los cambios futuros y mejora el control y productividad de la gestión. Elementos clave: Redefinición y aclaración de la visión estratégica del sistema de gobierno del municipio, inserción en procesos de cambio, mejora de los mecanismos de control y productividad de la gestión.

Fuente: Elaboración propia.

En función de la técnica del BSC, se plantean en la Tabla 3, las posiciones y acciones de mejoramiento que se consideran necesarias insertar en la actual gestión de gobierno del municipio Rafael Urdaneta, en función de las debilidades encontradas, los elementos estratégicos y de generación de valor para la gestión.

6. Conclusiones

Cabe preguntarse finalmente, si la gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta es una realidad sistémica o una realidad aleatoria. Siendo el gobierno municipal una organización social orientada al logro de objetivos de desarrollo local, los aspectos de gestión, gerencia y administración, deberían configurar una estructura sistémica conformada por elementos humanos, materiales e intangibles, interrelacionados e interdependientes, en cuya dinámica permanente, variable y evolutiva, se sustente el éxito del gobierno. Esto hace mención a la necesidad de gestionar los gobiernos bajo directrices organizacionales que permitan estructurar las acciones en un todo sistémico, holístico y complejo. Al estudiar la gestión de gobierno del municipio Rafael Urdaneta, se logra identificar la existencia de una gestión con realidad sistémica en los aspectos estructural y de comportamiento, evidenciado en los siguientes argumentos que se exponen a continuación.

Se determinó la existencia de una estructura sistémica en la gestión de gobierno del municipio, en la cual prevalece la interrelación de elementos del sistema orientados a un resultado común y predefinido, actuando de manera interdependiente bajo los preceptos de un trabajo organizado, con elementos, procesos, actividades y tareas definidas con alta interacción. De allí que cada elemento del sistema sea necesario para la conformación de un todo organizacional que dé respuesta permanente a los objetivos del gobierno.

Los entrevistados concientizan el carácter organizacional del gobierno y su condición de sistema abierto, respecto a lo cual consideran necesaria en cada uno de los procesos, la interrelación entre los elementos internos y externos del sistema. La cualidad de sistema abierto de la gestión la define la existencia de diversos y variados procesos complejos administrativos y gerenciales internos, interdependientes de procesos de gestión externa de los gobiernos regional y nacional de mayor grado de complejidad, los cuales marcan las directrices político-administrativas del gobierno municipal. Asimismo, el entorno plantea como elemento protagonista a la comunidad, siendo la beneficiaria directa de los resultados del gobierno municipal, además de la responsable de velar por la satisfacción de sus necesidades. En este planteamiento, conjunta a

Tabla 4. BSC aplicado al mejoramiento del sistema de gestión de gobierno del municipio Rafael Urdaneta, Táchira

	ACCIONES A DESARROLLAR (PERSPECTIVAS)			
REALIDAD DE LA GESTIÓN (Aspectos a mejorar)	CLIENTE (Comunidad)	PROCESOS INTERNOS	FINANCIERA (Gobierno regional y nacional)	APRENDIZAJE Y CRECIMIENTO
- Escasa planificación de las acciones en los procesos internos. - Comunicación inefectiva en la interrelación de procesos. - Proceso de retroalimentación no estructurado, informal, y que no se constituye como un elemento estratégico de acción y mejoramiento de la gestión. - Genera. - Baja capacidad de autorregulación del sistema debido al proceso deficiente de retroalimentación. - Escasa inserción de cambio e innovación en los procesos, al no identificarse de manera oportuna y planificada las necesidades de mejoramiento.	- Insertar a la comunidad en la identificación de debilidades y posibles acciones de mejoramiento de los procesos, en virtud de lograr una mayor y mejor atención y cobertura de sus necesidades y expectativas.	- Potenciar el concepto del proceso y su importancia en la articulación y desenvolvimiento del sistema de gestión. - Desarrollar un proceso de planificación estratégica de las actividades internas de la gestión en sus diversas dimensiones, a fin de mejorar la coordinación y tiempo de respuesta. - Diseñar redes de valor y comunicación interprocesos, reconociendo los actores aliados internos y externos de cada proceso, garantizando canales de comunicación idóneos para el desarrollo fluido y certero de las acciones. - Diseñar un proceso de retroalimentación basado en indicadores de gestión, que ofrezca información oportuna, veraz e identificable en sus datos, a través de la cual se puedan diseñar acciones de mejoramiento interno.	- Diseñar e implantar un sistema interno de rendición de cuentas basado en indicadores de gestión, que trasciendan los meros datos financieros y brinden información respecto a la eficiencia, efectividad y eficacia de la gestión. En este sistema deben incluirse: estrategias financieras, metas, indicadores, mecanismos de seguimiento y evaluación.	- Establecer como elemento estratégico de gestión, la alianza con la comunidad, generando un clima positivo entre los actores de gobierno y los beneficiarios, y dando apertura a la localización y articulación de oportunidades de mejoramiento y evolución de la gestión. - Insertar la capacitación continua del personal (en las áreas administrativa y gerencial), como factor clave de aprendizaje técnico de la gestión gubernamental, desarrollando habilidades planificadoras, manejo estratégico de información y diseño de planes de mejora en el acontecer integral de la organización.
	Promover los vínculos entre la universidad, la empresa privada, los profesionales independientes y el gobierno local en el desarrollo de todas las acciones de mejoramiento, lo cual incidirá de manera directa en el aprendizaje y crecimiento gerencial y administrativo del sistema de gestión.			

Fuente: Elaboración propia.

la realidad de sistema abierto de la organización gubernamental del municipio Rafael Urdaneta, se presenta una simbiosis sinérgica de elementos internos y externos representados por personas e instituciones, dinamizados en ciclos de acción que demarcan los resultados del gobierno municipal.

Como se corresponde con la estructura de un sistema organizacional, existen en el sistema de gobierno del municipio elementos constituidos en entradas, procesos, salidas y retroalimentación, los cuales sustentan las labores administrativas y gerenciales. La introspección en dichos elementos permitió identificar variables de estructura interna, funcionamiento e interrelaciones, que favorecen y permiten la existencia de una estructura sistémica gubernamental.

Se parte, en primer lugar, de la presencia formal, documentada y compartida entre los actores de gobierno, de una visión de desarrollo local a la cual se dirigen todas las acciones de los elementos del sistema; en esto recae la teleología del sistema gubernamental. En torno a esta visión, se plantea el plan de gobierno sobre el cual se rigen todos los procesos internos. De esta manera, la visión de desarrollo integral local del municipio, además de ser el resultado primordial del gobierno, se convierte en la guía de todas las entradas del sistema, relacionadas con la información, el recurso humano, material, económico-financiero. En este ámbito, los procesos de gestión interna (político-institucionales, económico-administrativos y de la comunidad), se encuentran diseñados de modo tal, de satisfacer los requerimientos de la visión de desarrollo en toda la integralidad y complejidad que la caracteriza. Como salida o resultado del sistema, se logra de manera permanente el impacto de acciones de gobierno que han derivado, de manera directa o indirecta, en la satisfacción de las necesidades de la comunidad del municipio.

Tal y como se encuentra planteado el sistema gubernamental del Municipio Rafael Urdaneta, se manifiesta una estructura sistémica formalmente establecida que favorece los resultados de la gestión. Sin embargo, no pueden obviarse aspectos que en el mediano o largo plazo podrían entorpecer el funcionamiento del sistema, tal es el caso de un proceso de retroalimentación informal que, hasta la actualidad, ha aportado pocos beneficios al aumento de la efectividad y eficacia de la gestión de gobierno, según lo han expresado los propios informantes. Se puede resaltar el hecho de que a pesar de que la comunidad ha manifestado esporádicamente lentitud en las solicitudes realizadas, diseño y desarrollo de proyectos, implantación de más y mejores mecanismos de participación, entre otros aspectos, esta información no se inserta de manera inmediata al sistema por parte de los responsables de los procesos, lo cual genera círculos viciosos que pueden devenir en la pérdida de legitimidad política y desmejoramiento de la imagen del gobierno municipal.

Estas debilidades de la estructura sistémica generan problemas de mayor relevancia que implican tanto a la estructura como a los resultados, si se toma en cuenta que los procesos de retroalimentación en los sistemas organizacionales deberían proveer información continua al sistema, alimentándolo permanentemente, ofreciendo información de entrada que cíclicamente permita insertar mejoramiento a los procesos administrativos y gerenciales. Los informantes, especialmente los miembros del equipo de gobierno, plantearon debilidades administrativas y gerenciales en los procesos internos relacionadas con la escasa planificación de las acciones y la comunicación inefectiva en la interrelación de procesos.

El comportamiento sistémico de la gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta, del Estado Táchira, se evaluó con la finalidad de conocer la forma en que se producen las interrelaciones entre los elementos del sistema, tanto internos como externos, en virtud de las características que definen la dinámica de los sistemas organizacionales, según los preceptos teóricos de referencia. En el estudio realizado, se identificaron variables de comportamiento favorables en su mayoría al desarrollo sistémico de la gestión de gobierno del municipio, al igual que aspectos que denotan debilidades en la compleja dinámica gubernamental sistémica.

Destacan en cuanto a los aspectos protagónicos del comportamiento sistémico de la gestión, el proceso de importación del sistema caracterizado por diversas cantidades de entradas identificadas, conocidas y concientizadas como clave para el desarrollo eficaz de la función gubernamental integral. En el comportamiento desde las entradas del sistema en cada proceso de la gestión, de forma particular u holística, se reciben insumos del ambiente regidos por las necesidades de desarrollo del municipio y sus habitantes, así como por los asuntos de índole gubernamental regional y nacional, bajo los cuales se circunscribe el desarrollo de los procesos o etapa de transformación del sistema. En la exportación o salidas del sistema, éstas se corresponden con los resultados de la gestión de gobierno, en donde la satisfacción de las necesidades de la comunidad es el elemento rector del sistema de gestión.

En el comportamiento sistémico existe un elemento condicionante de dicho comportamiento, representado por un proceso retroalimentador que no se lleva a cabo de manera idónea. Esto merma la capacidad de autorregulación del sistema debido a que la información relativa a necesidades de mejoramiento, no se inserta como información de entrada. Igualmente, si se analiza el aspecto de la adaptabilidad o cambio e innovación dentro del sistema organizacional como elemento del comportamiento sistémico, el hecho de no identificar y tomar en cuenta de manera oportuna y planificada

las necesidades de mejoramiento, afecta negativamente el cambio hacia la evolución y la innovación en los procesos, a fin de incrementar la eficiencia, efectividad y eficacia del sistema gubernamental del municipio.

En el ámbito sistémico de la gestión gubernamental, destaca la visión holística que los miembros del equipo de gobierno poseen respecto a todos los elementos del sistema, resaltando la importancia que estos asignan a la concepción de totalidad de los procesos organizacionales administrativos y gerenciales diferenciados, más que a su consideración como acciones aisladas. Al respecto, representa una gran fortaleza de la gestión, la orientación de todos y cada uno de los procesos al logro de la visión de desarrollo municipal. En torno al tema del holismo sistémico, gira la interdependencia, variedad de interrelaciones y aportes que se suscitan entre los elementos internos y externos del sistema, lo cual ha determinado la efectividad de la gestión y los logros alcanzados en pro del desarrollo del espacio municipal.

La conciencia sobre estas interrelaciones necesarias e inexorables, especialmente en lo relativo a las relaciones intergubernamentales en lo municipal, lo regional y lo nacional, ha marcado la pauta en planificación de acciones estratégicas por parte del equipo de gobierno del municipio, en el afán de sacar el mejor provecho de cada acción ejecutada; esto hace referencia al comportamiento previsible que, en su mayoría, se espera lograr en la gestión gubernamental, a pesar de la indeterminación de los aspectos del entorno circundante. La realidad interconectada del sistema interno con los elementos externos, ha hecho que continuamente se amplíen y modifiquen los límites del sistema, proveyendo una mejor y mayor interfaz con el entorno. Esto trae a la reflexión respecto a la alta equipolencia que poseen los factores del entorno sobre los elementos internos del sistema de gestión.

Del estudio sistémico de la gestión, se concluye que indudablemente la gestión de gobierno del Municipio Rafael Urdaneta del Estado Táchira, se constituye en un sistema abierto, complejo, con estructura sistémica identificable en sus partes componentes. Se evidencia un comportamiento sistémico con ciclos de eventos (importación, transformación y exportación) que se repiten, interdependencia entre las partes, límites definidos y alta permeabilidad, resultados en su mayoría no deterministas, elementos con diferentes potencias relativas en función de los cambios de la estructura, equilibrio dinámico, alta diferenciación en los procesos político-administrativos y baja diferenciación en aspectos de gestión interna. Finalmente, deben destacarse los elementos tratados denotados como debilidades subyacentes en la estructura y comportamiento del sistema, los cuales deben conllevar en el corto y mediano plazo, a la inserción de mejoras en los procesos de gestión gubernamental del municipio, los cuales se deben al logro de la visión del sistema.

Como propuesta para el mejoramiento del sistema de gestión de gobierno del municipio, se utilizó como herramienta de apoyo el BSC, a través de la cual se tomó como vértices estratégicas y de generación de valor, la ratificación de los procesos como base de la gestión sistémica, el diseño de procesos de planificación estratégica y el establecimiento de indicadores de gestión financiera. Se trató el aspecto del aprendizaje y crecimiento, en donde la capacitación y formación del recurso humano juega un papel protagónico, a la par de la inserción de la comunidad como elemento estratégico del cambio y la innovación. Se incluye el énfasis del apoyo de las universidades y entes externos, en el diseño de proyectos de gestión y propuestas de mejoramiento que contribuyan al mejoramiento del sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBORNOZ, JOSÉ. 1997. *Diccionario de Filosofía*. Valencia: Vadell Hermanos Editores.

AMAT, JOAN. 1992. *El Control de Gestión: Una perspectiva de Dirección*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

ARANGUREN, CARLI y SOFÍA TARAZONA. 2003. *Proyecto "Potencialidades Competitivas del Municipio Rafael Urdaneta del Estado Táchira"*, Trabajo especial de grado, Universidad Nacional Experimental del Táchira, Venezuela.

ARRIAGADA, RICARDO. 2002. *Diseño de un Sistema de Medición de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal: una Propuesta Metodológica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación Económica y Social ILPES. Organización de las Naciones Unidas.

ASOCIACIÓN POR EL PENSAMIENTO COMPLEJO. 1997. Pensamiento Complejo. Disponible en http://www.complexus.org/garcia/esppresapc.htm [18-6- 2006]

BATEMAN, THOMAS y SCOTT SNELL. 2004. *Administración. Una Ventaja Competitiva*. México: McGraw-Hill.

BANDA, FREDDY. 2005. El Cuadro de Mando Integral en Planes de Desarrollo Rural: una Aplicación para Construir una Hipótesis de Planificación en la Comuna de Negrete. *Horizontes Empresariales* 6 (1), pp. 49-59.

BELTRÁN, JORGE. 1998. *Indicadores de Gestión*. Santa Fé de Bogotá: 3R Editores.

BERTALANFFY, LUDWING. 1976. *Teoría General de los Sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Centro DE COMERCIO INTERNACIONAL. 2001. Una Introducción a ISO 9000:2000. Disponible en http://www.intracen.org/tdc/Export%20Quality%20Bulletins/70spa.pdf [18-6-2006]

CERDA, HUGO. 1995. *Los Elementos de la Investigación*. Santa Fe de Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.

CORREDOR, JULIO. 1983. *La Planificación. Enfoques y Proposiciones para su Aplicación*. Valencia: Vadell Hermanos Editores.

CHIAVENATO, ADALBERTO. 2000. *Administración de Recursos Humanos*. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana, S.A.

_____. 2006. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: McGraw-Hill Interamericana, S.A.

Daft, Richard. 2000. *Teoría y Diseño Organizacional*. México: International Thomson Editores.

David, Fred. 1994. *La Gerencia Estratégica*. Bogotá: Legis Editores, S.A.

Donnelly, James, James Gibson y John Ivancevich. 1997. *Fundamentos de Dirección y Administración de Empresas.* Bogotá: Addison-Wesley Iberoamericana, S.A./Times Mirror de España, S.A. Irwin.

Drucker, Peter. 1994. *La Sociedad Post Capitalista*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Fondo para la Normalización y Certificación de la Calidad. 2001. Disponible en http://www.fondonorma.org.ve/ [20-7-2006]

Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. 2001. Identificativos de Calidad. Disponible en http://www.efqm.org/ [20-7-2006]

Gabiña, Juanjo. 1999. *Prospectiva y Planificación Territorial*. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Alfaomega.

Galindo, Luis. 1998. *Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación*. México: Pearson Educación Latinoamérica.

Gallegos, Armando. 2002. El Balanced Scorecard (BSC) y la Gerencia Estratégica. Disponible en: http://www.upch.edu.pe/dga/download/bsc.pdf [20-7-2006]

Godet, Michel. 1995. *De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospectiva y Estrategia*. México: Ediciones Alfaomega S.A.

González, Salvador. 2004. *Teoría Organizacional*. Venezuela: Universidad Nacional Experimental del Táchira.

Hernández, Roberto. 1991. *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill Editores.

Hernández, Sergio. 2002. *Administración. Pensamiento, Proceso, Estrategia y Vanguardia*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A.

Kaplan, Robert y David Norton. 1996. *El Balance Scorecard como un Sistema de Gerencia Estratégica*. Harvard: Harvard Business Review.

Koontz, Harold y Weihrich Heinz. 1998. *Administración: Una Perspectiva Global*. México: McGraw Hill.

Martínez, Miguel. 1999. *La Nueva Ciencia. Su Desafío, Lógica y Método*. México: Editorial Trillas, S.A. de C.V.

Martínez, Miguel. 1998. *La Investigación Cualitativa Etnográfica en Educación*. México: Editorial Trillas, S.A. de C.V.

Martínez, Miguel. 1996. *Comportamiento Humano. Nuevos Métodos de Investigación*. México: Editorial Trillas, S.A. de C.V

Morgan, Gareth. 1998. *Imágenes de la Organización*. México: Alfaomega Grupo Editores, S.A. de C.V

Morín, Edgar. 1994. *El Método III. El Conocimiento del Conocimiento.* Madrid: Ediciones Cátedra, S.A.

Morín, Edgar. 1993. *El Método I. La Naturaleza de la Naturaleza*. Madrid: Ediciones Cátedra, S.A.

Palavacini, Gabriela. 2005. *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.

Pérez, Jorge. 2004. La Profesionalización de Autoridades Locales como Factor de Éxito del Plan Puebla Panamá: el Caso de México. Ponencia presentada al *IX Congreso Internacional del CLAD*, 2-5 de noviembre, Madrid, España.

POZO, FERNANDO. 1979. *La Dirección por Sistemas*. México: Editorial Limusa.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/PaginasPlanas/constitucion.asp [15-4-2007]

_____. 2001. Ley Orgánica de Administración Pública. Disponible en http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=150409&id=251&plantilla=1 [27-5-2007]

_____. 2006. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Disponible en http://www.cne.gov.ve/documentos/ley_munic01.php [13-3-2007]

RITZER, GEORGE. 2002. *Teoría Sociológica Moderna*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.

ROBBINS, STEPHEN. 1999. C*omportamiento Organizacional*. México: Prentice-Hall/Hispanoamericana, S.A.

RODRÍGUEZ, GREGORIO, JAVIER GIL y EDUARDO GARCÍA. 1999. *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Granada: Ediciones Aljibe, S.L.

SALCEDO, EUGENIO. 2004. VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Disponible en http://www.uimunicipalistas.org/viicongreso/viicongresouim.htm [13-12-2006]

SANDÍN, PAZ. 2003. *Investigación Cualitativa en Educación. Fundamentos y Tradiciones*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.

SANTOS, MIGUEL. 2000. El Pensamiento Complejo y la Pedagogía. Bases para una Teoría Holística de la Educación. *Estudios Pedagógicos* 26, pp. 133-148.

SENGE, METER. 1999. *La Quinta Disciplina en la Práctica*. Barcelona: Ediciones Granica, S.A.

STONER, JAMES y EDWARD FREEMAN. 1994. *Administración*. México: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.

TAMAYO, MARIO. 1995. *El Proceso de la Investigación Científica*. México: Editorial Limusa.

TURULLL, JORDI y CARLOS VIVAS. 2003. El Cuadro de Mando Integral en la Administración Pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés. Ponencia presentada al *VIII Congreso Internacional del CLAD*, 28-31 de octubre, Panamá.

UPEL – Universidad Pedagógica Experimental Libertador. 1998. *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas: Vicerrectorado de Investigación y Postgrado.

VILAR, JOSÉ. 2004. *Las 7 Nuevas Herramientas para la Mejora de la Calidad*. Barcelona: Fundacion ConfeMetal Editorial

VILAR, JOSÉ. 2003. *Cómo Implantar y Gestionar la Calidad Total*. Barcelona: Fundacion ConfeMetal Editorial.

XODO, DANIEL. 2005. Procesamiento de Información y BSC en la Gestión Comunal. Disponible en http://www.gestiopolis.com/recursos4/docs/ger/proingestion.htm [5-5-2009]

ZAMBRANO, ADALBERTO. 2001. *Gerencia Estratégica y Gobierno*. Caracas: Ediciones IESA.

DELIA MADRIZ RODRÍGUEZ, Salvador González Díaz, María Castillo Pedraza, Maira Parra Santos se desempeñan en el Universidad Nacional Experimental del Táchira, Decanato de Investigación, Programa "Calidad y Productividad Organizacional". E-Mail: dmadriz@unet.edu.ve