

PLANIFICACION, GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Un camino hacia la integración de los ciudadanos en la participación en pro del desarrollo de sus comunidades

(Planning, governance and participation citizen
A path towards the integration of citizens participation in development of their communities)

Linares, Yuraima¹López, Walevska²Montilla, Morelia³
Universidad de Los Andes – Núcleo Universitario “Rafael Rangel”
yurilm@ula.vewalalopez@hotmail.commoreliam@ula.ve

RESUMEN

Con una mirada prospectiva, el presente artículo pretende hacer una síntesis de la evolución que ha tenido la planificación pública como instrumento de gestión en Venezuela. Comenzando desde el primer Plan de la Nación en 1959 hasta el proyecto trifásico denominado "Proyecto Nacional Simón Bolívar" 2001-2007, 2007-2013 y 2013-2021. Igualmente, precisa como se consolida la participación ciudadana en las propuestas de planificación a los distintos niveles. Al final se realiza una reflexión en torno a la toma de decisiones por parte de los actores a través de la planificación participativa.

Palabras Clave: Planificación, planificación participativa, Participación ciudadana, Gestión Pública

SUMMARY

In a prospective, this article attemptsto summarize the developments that have taken, public planningand management tools in Venezuela.Starting from the first National Planin1959 to, three-phase project called "National Simon BolivarProject" 2001-2007,2007-2013 and2013-2021. Similarly, accurate andconsolidatescitizen participation inplanning proposalsat different levels. At the end itis made areflection ondecision takingby theactors throughparticipatory planning.

Keywords:Planning, participatory planning, citizen participation, Public Management

INTRODUCCIÓN

La gestión pública comprende la planificación y toma de decisiones con el propósito de satisfacer necesidades de la sociedad. Las decisiones pasan por un proceso específico dependiendo del paradigma administrativo que se aplique; el caso

¹Economista, Investigadora. Profesora Ordinario, Asociado a Dedicación Exclusiva, de la Universidad de Los Andes Núcleo “Rafael Rangel” Trujillo, Venezuela. Adscrita al Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables. Cursante del Doctorado en Ciencias Humanas.LUZ e-mail: yurilm@ula.ve.

² Dra. en Gerencia Avanzada. Msc. En Administración de Empresas. Especialista en Gerencia Empresarial. Lic. en Administración. Profesora Ordinario, Asociado a Dedicación Exclusiva de la Universidad de Los Andes Núcleo “Rafael Rangel” Trujillo, Venezuela. Adscrita al Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables.

³Dra. en Gerencia Avanzada. Msc. En Administración de Empresas. Especialista en Gerencia Empresarial. Lic. en Contaduría Pública. Profesora Ordinario, Asociado a Dedicación Exclusiva de la Universidad de Los Andes Núcleo “Rafael Rangel” Trujillo, Venezuela. Adscrita al Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables.

venezolano se ha caracterizado por la adecuación de modelos empresariales al contexto público, desde donde se ha importado el proceso tecnocrático con sus respectivos dispositivos de acción. Por otra parte, se han definido con la constitución de 1999 nuevos esquemas para la gestión pública que incluye la participación de los ciudadanos en la misma. Basado en el enfoque de la planificación participativa, se destaca que la misma es un proceso político y que si bien los actores son diversos y con diferentes intereses, lo fundamental es identificar los problemas para buscar las soluciones.

El objetivo del presente artículo es mostrar un acercamiento a ese modelo analítico que busca explicar la evolución alcanzada por los actores de la sociedad en su participación en la toma de decisiones para resolver sus problemas y mostrar cómo los mismos buscan lograr su objetivo en aras de alcanzar su bienestar. La metodología consiste en investigación bibliográfica y normativa; registro de la información; síntesis analítica y crítica de la información recopilada. Análisis desde donde se concluye un sometimiento racional económico de la gestión pública que restringe la participación de los ciudadanos los cuales buscan mecanismos de eficacia social para una administración pública concertada, solidaria y mancomunada, donde se les incluya con el soporte de los gobiernos municipales

El artículo está organizado en secciones. En la sección I se analiza de manera sencilla el modelo contemporáneo de gestión pública en Venezuela. En la sección II se explica el proceso de transición de la planificación normativa a la planificación participativa en Venezuela. En la sección III se desarrolla los aspectos conceptuales de la planificación participativa. Finalmente se concluye con unas consideraciones generales.

MODELO CONTEMPORÁNEO DE GESTIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Como agente económico, el objetivo fundamental del Estado es lograr el bienestar general de los ciudadanos, siendo una organización política de la población que establece reglas de convivencia y oportunidades para el desarrollo del individuo y la sociedad. Sin embargo, la búsqueda de bienestar conlleva a su población a determinar un esquema de convivencia social acorde a intereses mutuos y a la identidad representativa. Para llevar a cabo esta actividad se hace necesario contar con instituciones estructuradas y con capacidades que garanticen el máximo desempeño de sus funciones. Las instituciones públicas desarrollan funciones a través de sus trabajadores y mediante el uso de herramientas de gestión que permitan

tramitar sus objetivos con eficiencia y eficacia. Sin políticas públicas responsables y sostenidas, o una gestión pública moderna, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social terminan afectados, haciendo poco útiles los esfuerzos para la mejora de la competitividad, el bienestar colectivo y la reducción de la pobreza.

Las investigaciones realizadas en este campo, plantean distintas formas de superar los múltiples problemas que generaba la planificación tradicional en los procesos de gestión. Para Fracasso (2000), ésta se caracterizaba por realizar análisis sectoriales y unidireccionales, incapaz de asumir valores y posiciones frente a los conflictos. Este tipo de planificación se identificaba por ser limitada temporal y espacialmente, y con una ignorancia de los problemas ambientales. En consecuencia, los nuevos modelos de gestión que pretenden dar repuesta a los problemas de la sociedad resultan ser más complejos, abiertos, interdisciplinarios y flexibles. Por otra parte, la gestión contemporánea da importancia a las formas de poder utilizadas por la sociedad. En este sentido, la interacción constituye un elemento clave en la planificación e integración del conocimiento con la acción, donde la participación colectiva aplica el poder desde abajo (las comunidades) hacia arriba (el Estado) “*empowerment*” y “*bottom-up*” para lograr los beneficios de la sociedad. Para ello, se requiere de una base social organizada, con unas normas y principios previamente establecidos.

Desde 1999, Venezuela experimenta un proceso de transformación impulsado por el Estado en aras de un reordenamiento de lo administrativo y económico en cuanto a funciones y competencias a cada nivel de gobierno. A nivel nacional, busca definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social; a nivel regional, definir el control y supervisión de la aplicación de las políticas públicas; a nivel municipal, presta los servicios públicos sociales, ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad. El fin último del municipio es entonces satisfacer las necesidades básicas de la población de su territorio para alcanzar un desarrollo permanente y sostenible a escala local, que sumado con el desarrollo de otras localidades permitirá alcanzar los fines del Estado a nivel agregado.

Particularmente a nivel local, la gestión pública plantea como objetivo maximizar o alcanzar los mayores niveles de bienes y servicios sociales para mejorar la calidad de vida de su población (por ejemplo: provisión de bienes y servicios públicos). Para tal logro, es necesario la toma de decisiones basadas en objetivos, estrategias y políticas dentro de un proceso de planificación; la ejecución de las acciones planteadas y la evaluación de las acciones adelantadas, con el fin de dar cuenta a la comunidad que lo eligió. (Garrido 2002). En este sentido, la participación

ciudadana ocupa un lugar relevante en la gestión pública venezolana; desde fines de los noventa, ha ido avanzando a través de la formación de políticas y creación de nuevas leyes en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV). En ella, la participación ciudadana se constituye como un elemento fundamental para la democratización del país y para la ampliación de la capacidad de influencia de la ciudadanía sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de la gestión pública.

En su concepción de participación como necesidad la CRBV de 1999 en su artículo 132 expresa que toda persona tiene el deber de cumplir con sus responsabilidades sociales y participar de manera solidaria en la vida política y comunitaria. Y en consecuencia el artículo 168 establece que la participación ciudadana actúa en los distintos niveles del poder público; particularmente a nivel local establece que este tipo de gobierno debe, de acuerdo a sus competencias, incorporar la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública; y al control y evaluación de sus resultados en forma efectiva y oportuna; lo cual se afianza en el desarrollo de la participación del mejoramiento en las condiciones de vida de la comunidad. Como principio, la participación se enmarca en el art. 6 de la CRBV que la define como democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandato revocables.

Posteriormente en el año 2006, en el marco del proceso de transformación se puso el acento en la participación social aprobando la ley de los Consejos Comunales. El artículo 2 de esta ley establece que los Consejos Comunales "son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social" (AN, 2006).

Con la creación de los Consejos Comunales y a la par con las Misiones Sociales, se producen innovaciones en la gestión pública, tema que da para producir conocimiento no sólo sobre las transformaciones producidas en el país en materia de participación social y ciudadana, sino también sobre cómo con la creación de estos consejos se avanza en la construcción de nuevas relaciones del Estado con la Sociedad. En este contexto, se han creado diversas formas de organización social que forman parte activa en los distintos procesos de gestión: en la formulación de políticas, en la ejecución y en el control. Es así, por ejemplo, como se han conformado mesas técnicas de agua, comités de tierra, consejos comunitarios de Vivienda y Hábitat,

comités de salud, las mesas técnicas de energía, entre otros. Estas organizaciones contribuyen en la solución de los problemas particulares del sector que las promueve, demandando solución a los distintos niveles de gobierno, aportando objetivos de trabajo a la agenda pública, ejecutando recursos públicos para la consecución de proyectos, haciendo seguimiento a la gestión pública y participando en la conformación de los Consejos Comunales.

DE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA A LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN VENEZUELA

La planificación como un proceso del Estado y la Sociedad, para lograr su cambio estructural, se establece como práctica para transformar y construir nuevas realidades con la capacidad de alcanzar propósitos, interpretar intereses de la sociedad e incorporar, en las decisiones presentes, las necesidades de las generaciones futuras. Como tarea propia del Estado, la planificación es un producto del siglo XX. Inaugura su trayectoria en la Rusia de 1917 y llega al occidente después de la II Guerra Mundial con el Plan Marshall. Su área de competencia original fue en ambos casos la económica pero, desde allí, se abrió camino hacia todos los demás sectores. Históricamente en Venezuela, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, la introducción de la planificación como una forma de orientar las decisiones de política estatal, pasó por diferentes enfoques.

Desde la década de los cincuenta hasta finales de los setenta, la planificación se orientó con las técnicas introducidas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que planteaba enfoques eminentemente técnicos, donde lo importante era diseñar objetivos de política económica, sustentados en el control y la manipulación de variables macroeconómicas (Bielschowsky, 1998). Así la concepción de la planificación -basada en los aspectos anteriores- se relacionaba con la del Estado, la cual se le atribuía el papel protagónico en el desarrollo económico, por cuanto era quien formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad mediante un plan de desarrollo. Señala Leiva (2012) que durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en Latinoamérica se crearon instituciones especializadas orientadas a diseñar y definir planes de desarrollo económico y social. Particularmente Venezuela, representa uno de los países de América Latina y el Caribe donde la experiencia planificadora ha estado estrechamente vinculada al grado de desarrollo político alcanzado, especialmente en lo referido a la institucionalización progresiva de la

misma. El inicio de la planificación comienza en 1958, año en que finaliza a la dictadura militar y comienza una nueva fase histórica en democracia.

En términos de política económica desde 1959 hasta 1974 se aplicaron los primeros cuatro Planes (I,II,III, IV) de la Nación, (1960-1964; 1965-1966; 1965-1968 y 1970-1974), los cuales no pasaron de ser esfuerzos formales de planificación (Fajardo, 1994).Igualmente se crea CORDIPLAN como la institución responsable de la planificación en el país. Es importante señalar que el Primer Plan de desarrollo se realizó concertado con el sector empresarial. Según Leiva (2012), este sector había sido privilegiado por la propia Constitución de la República adoptada en 1961, en cuyo artículo 98 contemplaba la protección de “... la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medida para planificar, racionalizar y fomentar la producción..., a fin de impulsar el desarrollo del país”. Su estrategia de desarrollo se apoyó la *política de sustitución de importaciones*, caracterizada por la extrema dependencia del sector petrolero. Cómo órgano de apoyo a este objetivo, seinstauró la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), mediante Decreto Ejecutivo del 30 de Enero de 1962.

Al igual que el primer Plan de la Nación, los sucesivos II y III tuvieron un enfoque normativo de la planificación. Para Azocar (2009) basado en Ahumada (1960) , la planificación normativa centra su aplicación en cómo resolver el problema en la elección de técnicas, y el problema de la priorización entre objetivos, haciendo un uso eficiente de los recursos en torno a las decisiones. Sin embargo, el resultado no fue alentador debido a la evidencia del carácter dicotómico de la economía: la petrolera y la no petrolera; ésta última reflejó un incipiente sector industrial y un incremento más que proporcional en el sector servicios, generando una hipertrofia en el sector terciario de la economía. En el contexto de la participación ciudadana, González (2006) plantea que en Capítulo XVIII del Segundo Plan de la Nación y el Capítulo X del Tercer Plan de la Nación se consolida y amplía la visión sobre el Desarrollo Comunal como medio de promoción de la participación social y como elemento estratégico para el desarrollo adecuado y eficiente de las políticas públicas.

El IV Plan de la Nación planteó que para que el Estado pudiera cumplir su función de motor del desarrollo económico y social sería indispensable una política fiscal capaz de generar los recursos que el Sector Público requería para atender las crecientes necesidades del país. La política económica del IV Plan, estaba orientada a alcanzar una tasa de crecimiento económico permanente en condiciones de estabilidad monetaria, que permitiera incrementar los niveles de ingreso per cápita y

optimizar su distribución, permitiendo al mismo tiempo disminuir en forma sustancial el desempleo existente.

En el Capítulo VII. Desarrollo Social de dicho Plan, se plantea que la estrategia de Desarrollo Social (de la Comunidad), pasó de ser un programa de acción coordinadora de políticas públicas a convertirse en un elemento de lo que se considera en el IV Plan como una política de promoción popular. La promoción popular era vista como un conjunto de esfuerzos integrados y destinados a estimular transformaciones en el sistema socioeconómico y cultural que permitieran la incorporación y participación deliberada y consciente del hombre como sujeto de todos los procesos y fines del desarrollo.

Durante este período, es importante desatacar la participación popular en la organización y ejecución del desarrollo lo cual implica un proceso de modificación y transformación de las estructuras de decisión, a través de la conciencia y organización de la población con el fin de facilitar y asegurar una auténtica y adecuada representación y participación de los sectores populares. De hecho, los objetivos fundamentales fueron: a) La incorporación de la población al proceso de producción y distribución de riquezas y disfrute de los beneficios de desarrollo; y, b) La participación popular en las tareas de ejecución del desarrollo.

Posteriormente, el período 1974 – 1978, que coincide con el aumento de los precios del petróleo (boom petrolero), se crea el V Plan de la Nación orientado al Modelo Desarrollista, se hace un esfuerzo importante para dar coherencia a los aspectos sociales; enmarcados dentro de una política de Desarrollo Social. Igualmente, la estrategia de desarrollo contempló la política intervencionista del Estado, a través del desarrollo de sus industrias básicas; es decir, un Capitalismo de Estado. En este período se prefirió continuar con la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro, por lo que el Estado realizó grandes inversiones en las empresas básicas del hierro y del aluminio, reforzando además su intervención en la economía a través del gasto público creciente. Igualmente, se resaltó el tema del desarrollo de la comunidad en el marco de la atención a los sectores más vulnerables mediante la aplicación de medidas de intervención estatal fundamentalmente en el ámbito de la infraestructura.

El desarrollo del VI Plan de la Nación (1981-1985), se asemeja al IV Plan, en su carácter retórico y su declaración de principios. Entre las principales características del Plan destacan: Modificación de las regiones administrativas y creación de la Asamblea de Participación de la Comunidad; implementación de planes sectoriales y regionales; crecimiento con redistribución. Este Plan dio importancia al sector

financiero con el propósito de estimular los proyectos de inversión. La estrategia de desarrollo consistía en crear condiciones para lograr un crecimiento económico con mejor distribución del ingreso. En ese sentido, el VI Plan postuló una expansión de la economía fundamentada esencialmente en un comportamiento más dinámico de las actividades internas, una mayor integración vertical y horizontal del aparato productivo, así como la superación progresiva de ciertas limitaciones estructurales en materia de organización, recursos humanos y tecnología. Al igual que los anteriores, este Plan estuvo fuertemente condicionado por la evolución esperada en los precios petroleros cuya estimación, en su oportunidad se tornó más difícil y aleatoria, en razón de la situación que presentaba el mercado internacional del petróleo en la fase final de su formulación.

Período 1986- 1992, está caracterizado por la política económica neoliberal: periodo de gran importancia, debido a que en él, se presenta un nuevo cambio de paradigma en el proceso de planificación venezolana. Los esfuerzos se centraron en querer pasar del enfoque normativo al enfoque de planificación estratégica situacional (VII Plan), y de esta a la planificación estratégica corporativa (VIII Plan). El VII Plan de la Nación denominado Pacto Social, estuvo influenciado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES). Debido a la grave crisis en el orden económico, institucional y social que para ese momento estaba atravesando el país. El mencionado Plan, no se polariza con los enfoques de los dos planes anteriores; sino que “estimula nuevas formas democráticas y de participación de las fuerzas sociales”. (Corredor, 2004). La estrategia global se apoyó en dos elementos: La conformación de un proyecto político denominado Pacto Social, y la reestructuración del Estado. Sin embargo, la resistencia a este modelo de planificación estratégica, limitó el éxito del mismo, motivado a que los planes no se vincularon al proceso administrativo nacional.

Con respecto al VIII Plan de la Nación, formulado en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), denominado “El Gran Viraje”, este coincide con la grave crisis económica que enfrentaba el país. Plantea una transformación profunda del Estado Venezolano en el ámbito económico, social, institucional, internacional, entre otros; es decir, un nuevo modelo de desarrollo basado en la economía de mercado. Para alcanzar estas metas el Estado venezolano se propuso dejar las tendencias establecidas en los planes previos, como Estado interventor y Estado rector del desarrollo social y cultural. El enfoque de planificación propuesto en el VIII Plan de la Nación fue la Planificación Corporativa, tomando en consideración el modelo estratégico predominante en los procesos de planificación. Sin embargo, es importante acotar, que el mencionado Plan no fue sino un discurso que no se ajustó a

la verdadera realidad que estaba viviendo el país, lo que conllevó a realizar un Plan Paralelo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), donde el factor determinante del proceso planificador fue la deuda pública. Este plan paralelo estructura una nueva política economicista, basada en dos grandes estrategias. Una a mediano plazo, y otra a corto plazo para ser ejecutada en el mismo ejercicio fiscal (1989); bajo un paquete de medidas económicas, lo cual conllevó a una explosión social para la época.

A pesar que el VII y el VIII Plan de la Nación fueron enfocados como planes estratégicos en sus dos modalidades, ambos no dejaron de ser planes normativos, ya que no evaluaron los distintos escenarios que pudieron presentarse para la ejecución de los mismos, prevaleciendo la improvisación. Así mismo la falta de mecanismos de participación y comunicación con la sociedad civil, y los demás sectores, conllevaron al fracaso de ambos. Posteriormente, fue integrado en el IX Plan de la Nación durante el período (1993-1998), creando parte de su estructura y desarrollo. Este Plan fue llamado: "Proyecto de País - Venezuela en Consenso". El mismo fue formulado bajo el enfoque estratégico – corporativo. Los cuatro factores claves en la ejecución del Plan fueron lo internacional, lo económico, lo social y la adaptación del Estado al proceso planificador. En este Plan se desarrollaron tres planteamientos centrales: La conservación del ambiente, ordenación del territorio y reforma del Estado.

Durante este período, la persistente crisis económica y social hizo que el gobierno experimentara cambios en la administración; se presentó al país el programa de ajuste denominado: "Agenda Venezuela", cuyo propósito fundamental era corregir los grandes desequilibrios macroeconómicos generados, entre otras cosas, por la política de controles y el déficit fiscal. Los pilares fundamentales de la Agenda Venezuela fueron: énfasis en lo social con orientación de equidad y justicia social; reducción drástica de la tasa de inflación mediante un programa fiscal-monetario y cambiario, políticas de ofertas en una estrategia de estabilización en el corto plazo y de crecimiento auto sostenido en el mediano, negociación con organismos multilaterales con el objetivo de obtener recursos financieros para acometer reformas estructurales, financiar programas sociales y fortalecer la posición de las reservas internacionales. (Corredor, 2004). Con el IX Plan se pretendía un escenario de libre mercado como instrumento para la satisfacción individual de las necesidades materiales y ascenso en la escala social. Sin embargo, dado el compromiso y austeridad que contemplaba este Plan omitió toda referencia a la política social; lo que generó un impacto negativo que indujo al fracaso del mismo como consecuencia de las implicaciones en cuanto al alto costo social.

A este nivel de análisis, se evidencia, que los Planes de la Nación manejan procedimientos marcadamente economicistas, es decir, manejan modelos tecnocráticos donde los factores económicos priman sobre cualquier otra índole. Hasta 1999, en el país se diseñaron nueve planes de desarrollo económico y social, sin continuidad en la ejecución de los mismos, lo cual hizo perder la posibilidad que los Planes fueran un instrumento de gestión y genero graves consecuencias para el país.

Con el seguimiento del proceso de cambio político, económico y social denominado Socialismo del Siglo XXI en un ambiente democrático, participativo y protagónico, se propuso conducir al país hacia un desarrollo endógeno integral y a una igualdad social; convirtiendo a ello en las características que representan las bases de lo que se ha denominado el pensamiento Bolivariano. Para cumplir sus objetivos se creó un proyecto trifásico denominado "Proyecto Nacional Simón Bolívar" 2001-2007, 2007-2013 y 2013-2021.

No obstante, la superación de la crisis estructural de Venezuela, requiere de profundos cambios, por lo que la visión de desarrollo debe ser a largo plazo. Ante el evidente fracaso de la medidas neoliberales y con la puesta en vigencia de la CRBV, se diseña el Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007 (PDES), el cual en materia social planteó como objetivo la construcción de un Estado Social de Derecho y de Justicia, a través de la garantía del Estado de una amplia gama de derechos sociales y económicos. En este aspecto, CORDIPLAN se transforma el Ministerio de Planificación y Desarrollo, según Decreto presidencial N° 380 publicado en la Gaceta Oficial N° 36.829. (Maldonado,2010). En términos generales presenta una visión de integración regional más allá de lo económico, enfatizando el ámbito político y social del llamado proceso. Es importante señalar, que para la implementación de los Lineamientos Generales de Desarrollo Económico-Social 2001-2007, el diseño y establecimiento del Sistema Nacional de Planificación se convierte en uno de los objetivos a conseguir, para el consecuente establecimiento de la democracia bolivariana. Sin embargo, se vio impedido por la ausencia de los requerimientos técnicos.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2007-2013, representa la segunda fase del gobierno del presidente Hugo Chávez para profundizar los logros alcanzados por la Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Como directrices principales de este Plan, se señalan: 1. La nueva ética socialista; 2. La suprema felicidad social;3. La democracia protagónica revolucionaria; 4. El modelo productivo socialista; 5. La nueva geopolítica nacional; 6.Venezuela: potencia energética mundial y 7. Nueva geopolítica internacional. En el

contexto de la Planificación, busca fortalecer el vínculo con el proyecto de Nación plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

Con la promulgación de la nueva Constitución, se le da una importancia trascendental al proceso planificador venezolano, estableciéndose un nuevo paradigma como es la Planificación Estratégica Participativa en el Estado Venezolano, el cual toma en consideración las tres instancias territoriales de gobierno: nacional, estatal y municipal, llegando hasta el ámbito local.

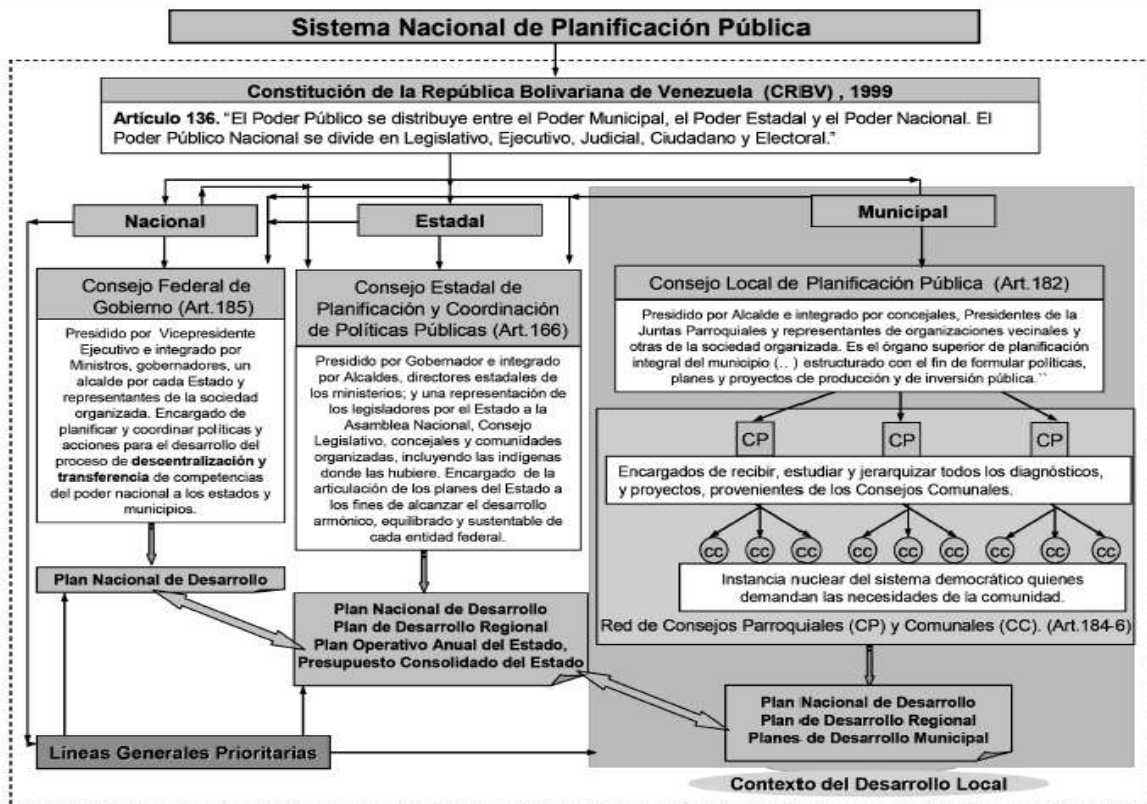
El planteamiento de este sistema de planificación comprendió la articulación de un conjunto sistemático de planes de distinto tipo y alcance, así como de una red de instancias públicas nacionales, regionales, estatales y municipales responsables de elaborar e impulsar la actividad de planificación: el Consejo Federal de Gobierno (CFG); los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) y los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP).

Particularmente, en materia de planificación y desarrollo regional, estatal y municipal, el sistema supuso planes regionales de desarrollo a cargo de los organismos regionales de desarrollo, los planes estatales de desarrollo a cargo del gobernador de la entidad federal, bajo la coordinación de los CEPCPP, y los planes municipales de desarrollo bajo responsabilidad del alcalde de cada municipio, como máxima autoridad civil, bajo la coordinación del respectivo CLPP. Las bases y lineamientos para la construcción, viabilidad, perfeccionamiento y organización de la planificación en los diferentes niveles territoriales de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación democrática en la misma, se encuentran normados en la Ley Orgánica de Planificación (LOP), puesta en vigencia en el 2002.

En concordancia, la CRBV vigente crea tres de los niveles de los Consejos de Planificación que son: el Consejo Federal, (artículo 185), los Consejos Estadales, (artículo 166) y los Consejos Locales, (artículo 182) (ver Figura 1). Posteriormente, en la Ley de Consejos Locales se crean los Comunales y Parroquiales, completando los cinco niveles de planificación, "...El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la Red de Consejos Parroquiales y Comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil...", artículo 8 de LCLPP.

Así mismo, la Constitución de 1999 creó el escenario para la puesta en funcionamiento de una serie de normativas, consolidando y fortaleciendo la planificación en el sector público tales como: Ley Orgánica de Planificación, (Gaceta Oficial N° 5554 Extraordinario del 13/11/2001); Ley de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), (Gaceta Oficial N°

37347 del 17/12/2001); Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de la Políticas Públicas,(Gaceta Oficial N° 37.509 del 20/08/ 2002) ; Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, (Gaceta Oficial N° 37.463 de 12/06/2002); Ley Orgánica de los Consejos Comunales. (Gaceta Oficial N° 39335 del 28/12/2009) entre otras. Es importante señalar, que con el nuevo paradigma de planificación se persigue la interacción con las comunidades; manifestando la prevalencia del aspecto social sobre el ámbito económico.



Fuente: Maldonado(2010)

Con respecto al periodo 2007-2011 González (2011) señala que a partir del año 2006 y, luego de la reelección en la Presidencia de la República Hugo Chávez, se retoma la articulación del sistema nacional de planificación expresado en las siguientes estrategias: i) la implementación del Estado Comunal (la Nueva Geometría

del Poder); ii) el impulso legislativo del poder popular ;iii) la reforma administrativa del aparato público central; iv) la creación del Consejo Federal de Gobierno, mediante su Ley y Reglamento Orgánicos. Todo ello, con el propósito de consolidar el Socialismo y el Estado Comunal; el cual presume un nuevo ordenamiento territorial, basado en la comuna; y una nueva forma de participación ciudadana tutelada en la gestión del gobierno. Durante este período, el Estado comunal posee una base técnica en el Plan 2007-2013 (Proyecto Nacional “Simón Bolívar”). Asimismo, se crea un proceso de fusión de los Ministerios del Poder Popular de Planificación y Desarrollo y el de Finanzas Públicas, con el propósito de vincular los procesos de planificación, presupuesto y gestión en el sector público.

En el marco de la Ley Habilitante del año 2007, se pretende fortalecer institucionalmente el sistema de planificación pública centralizado a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Administración Pública y la Ley Orgánica de la Comisión Central de Planificación, respectivamente. Posteriormente, en el año 2009 se aprobó una reforma de la Ley de Consejos Comunales y en 2010, se promulgó la Ley y Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de las Comunas, la Ley Orgánica del Sistema de Economía Comunal, la Ley Orgánica de Contraloría Social, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación, la reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

De acuerdo a lo anterior, con el fortalecimiento institucional de la planificación pública se pretende un sistema de planificación que tenga como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país; a través de una distribución de la riqueza mediante la planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad. (González, 2011).

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que si bien la planificación pública contribuye al progreso del desarrollo a largo plazo, no se traduce automáticamente en una reducción de la pobreza y en el bienestar en general. De allí la trascendencia hacia nuevas relaciones entre los actores sociales locales y el Estado, desde la organización local y de la constitución de un pacto de cohesión social que valore las potencialidades locales, que no sea solo una mera transferencia de recursos para acciones desvinculadas de las características e identidades del territorio (Carvalho, 2007).

Durante las últimas décadas las políticas de ayuda a los países menos desarrollados han sido cuestionadas tanto en su efectividad como en su utilidad. Han surgido nuevos ejes para pensar sobre el desarrollo y el bienestar, más allá de las tradicionales propuestas neoclásicas. Uno de los pilares en esta generación de opciones es el enfoque de la Planificación Participativa, el cual ha ganado popularidad como una de las alternativas importantes de los organismos multilaterales de desarrollo, entre ellos (El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el mundo académico. En el proceso actual de superación de las etapas en las que –alternativamente- todo se esperaba del Estado o todo del mercado, la participación se vuelve un tema central toda vez que se reconoce que ni Estado ni mercado por sí solos puede ser los garantes de la vida pública y que la democracia reclama la reapropiación de las instituciones políticas por parte de aquellos que, al menos teóricamente, son sus soberanos: los ciudadanos. De allí, que en el proceso de la planificación participativa en Venezuela, se pretende que la gestión pública sea la determinante definitiva del resultado de una decisión. El deseo es que para lograrlo se generen actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de propósitos, de discursos consensuados con los ciudadanos.

LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La noción de planificación tiene que ver esencialmente con la necesidad consciente del ser humano de minimizar riesgos y reducir incertidumbres para alcanzar los propósitos que este se plantea. Se considera un proceso organizado, de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado. La planificación se concibe como una práctica de la sociedad, la cual tiene como función básica proporcionarle un norte, un punto hacia dónde mirar en el contexto de la gerencia pública. Es una práctica que permite armonizar las acciones del gobierno con las necesidades que demanda la sociedad.

Diversos autores han definido este término, entre ellos merece considerar a Stoner y otros(1996:19) quienes señalan que la planificación "Es el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas metas". Por su parte Jiménez(1992:47) plantea que "La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos". La planificación es

considerada el instrumento por excelencia para dirigir a la sociedad en la que precisa, jerarquiza y establece las prioridades con relación a las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado para entregarle a los poderes públicos atribuciones con el propósito que se definan, las estrategias, las políticas, las metas y los objetivos. En este orden de ideas, la planificación le proporciona al Estado una visión a largo plazo, que permite estabilizar las fluctuaciones de las políticas públicas que caracterizan los cambios de gobierno.

En este marco, la participación debe entenderse ante todo, como un mecanismo de carácter social en la que diferentes actores, algunas veces con ideas, intereses, necesidades y aspiraciones diferentes, concurren de manera directa en busca de objetivos concretos en un contexto de relaciones sociales y de poder. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder coordinar mancomunadamente sus planes de gestión y con ellos sus acciones. Por otra parte, la participación permite una interacción directa de la comunidad con sus administraciones locales, regionales o nacionales, en donde el principal instrumento es el diálogo franco y abierto que permita coordinar las acciones de sus miembros posibilitando de esta manera un vínculo entre comunidad – dirigente, para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades sociales, económicas y culturales de un grupo.

Como práctica de acción social, desde la década de los 50 Las Naciones Unidas sistematiza las distintas experiencias en Asia y África en el campo del desarrollo comunitario y produce un documento denominado *“El Desarrollo de la Comunidad y sus Servicios Conexos”*. Dentro de este contexto, Ander_Egg (2006) define el desarrollo de la comunidad como “un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad, con la participación activa de ésta y la mayor confianza posible en su iniciativa”. En su sentido genérico este tipo de desarrollo considera fundamentalmente: a) las mejoras materiales (construcción de carreteras, viviendas, obras de riego, y la introducción de métodos de cultivo); b) la organización de servicios (sanitarios, educativos y recreativos); y la acción comunal propiamente dicha (discusiones en grupo, análisis colectivo de las necesidades locales, creación de comisiones, obtención de asistencia técnica, selección y formación de personal. De esta manera se facilita la interacción entre las actividades sectoriales o locales con los programas nacionales a largo plazo y los objetivos de desarrollo general.

En este orden de ideas, la comunidad desempeña un papel importante en relación con el Estado y el mercado. Además, su participación activa y directa en los

procesos de decisión puede interferir en la supuesta autonomía técnico-científica de los planificadores, poniendo en discusión el papel del experto en el proceso de planificación y gestión de un territorio; por lo tanto su participación en la toma de decisiones puede considerarse, dependiendo del contexto, como un elemento dinamizador o amenazador de las normales prácticas urbanísticas o de ordenamiento territorial. Desde el punto de vista conceptual, la participación de la ciudadanía en la planificación constituye un tema de gran interés y complejidad y se refiere al conjunto de teorías, métodos y prácticas que introducen de forma interactiva la comunidad en los procesos de toma de decisión. (Fracasso,2000). De allí que la participación adquiere así un carácter vinculante entre Comunidad y Estado, en la cual a través de la acción colectiva busca realizar y potencializar logros específicos enmarcados en un ámbito de cooperación.

La planificación participativa es considerada como un proceso político donde los actores buscan identificar los problemas indagar soluciones comunes. Es considerada una herramienta fundamental para propiciar una mayor implicación de la ciudadanía en la construcción de lo público; implica tomar las decisiones necesarias para hacer frente a los cambios que se generan en el entorno. El enfoque de la planificación participativa considera que el uso de los recursos que los actores controlan, acceden y transforman depende primariamente de los propósitos y necesidades de los mismos actores involucrados, aunque sin descartar cómo estas necesidades y metas pueden ser preestablecidas por otros. Se enfatiza en lo local, y en las particularidades de las experiencias individuales, el modelo no deja de reconocer los enlaces que existen con lo global, así como los problemas estructurales que limitan los márgenes de maniobra de los más pobres. En el contexto de políticas públicas el enfoque busca proveer un perfil diagnóstico más adecuado de lo que realmente es más importante para la gente.

Desde esta perspectiva, la planificación fue asumida como un instrumento útil para el cambio en la medida que se comenzó a visualizar que "la mano invisible" del mercado llevaba forzosamente a mayores niveles de degradación ambiental, pérdida de empleos, desigualdad, entre otros. Conceptualmente, la planificación participativa es un proceso político, en el que concurren diferentes actores con intereses diversos, los cuales buscan identificar problemas y potencializar las acciones realizables en el presente, con soluciones concretas que permitan trabajar por un futuro común deseable.

Para Vallejo y Fuentes (2006), la planificación participativa es un proceso político e integral. Político, en el sentido que es un espacio de conflicto, en el que se

reúnen personas diferentes, las que no siempre están de acuerdo, pero que buscan la construcción de consensos sobre los objetivos de desarrollo y bienestar y en la que se discute la manera, la forma y las acciones necesarias para alcanzarlos; e integral, debido a que la sociedad civil y los entes territoriales no solo se circunscriben a juzgar planes ya elaborados por otros, sino que los conciben desde su inicio, acumulando elementos básicos en el seno de las comunidades. Este estilo de planificación es diseñado desde abajo hacia arriba, es decir, desde la comunidad hacia el Estado.

Teóricamente y en algunas prácticas, en Venezuela esta experiencia se evidencia en los trabajos de los consejos comunales, quienes representan un ejercicio de planificación en la cual juegan un rol activo y dinámico en la elaboración de los planes de desarrollo a partir de su propia visión de desarrollo. Representando los consejos comunales la vía a través de la cual la comunidad se organiza y presenta sus propuestas en torno a las cuales deben configurarse los planes de gobierno.

En la planificación participativa intervienen distintos actores: ciudadanos, técnicos, políticos, ONG, entre otros. Como aspectos positivos de la planificación participativa podemos mencionar: genera concesos, contribuye a superar la exclusión, fortalece las capacidades sociales (empoderamiento), permite diseñar estrategias para actuar sobre situaciones de desigualdad y discriminación: justicia y equidad social, entre otros. La planificación participativa propicia procesos de participación de los ciudadanos en la construcción de políticas públicas. Los ciudadanos poseen voluntad política y compromiso institucional para llevar a cabo el proceso. Su intervención puede ser de varios modos: asambleas, talleres, grupos de trabajo, envío de propuestas, seguimiento de la ejecución del plan, entre otros. (Garrido, 2002).

CONSIDERACIONES FINALES

La participación de la ciudadanía en la planificación constituye un tema de gran interés y complejidad referido al conjunto de teorías, métodos y prácticas que introducen de forma interactiva la comunidad en los procesos de toma de decisión. La comunidad desempeña un papel importante en relación con el Estado y el mercado. La planificación participativa es considerada un procedimiento que involucra actitudes, métodos y procesos mediante los cuales se aprende y actúa desde, con y para los actores sociales. En cuanto a la actitud de los actores, la planificación participativa permite un cambio en la percepción de la ciudadanía, los actores se comienzan a ver como un medio importante para lograr que las intervenciones gobierno sean más

efectivas y equitativas. No es un fin en sí misma sino un medio para tomar decisiones eficientes; tampoco es una forma de evitar el conflicto sino gestionarlo.

Tanto la planificación normativa como la participativa utilizan acciones para fijar metas y cumplir objetivos; en la segunda se requiere de individuos organizados para el logro de metas comunes que les beneficien. De esta manera, el desarrollo del país y el bienestar de los ciudadanos además de contar con un alto nivel de las fuerzas productivas, del desarrollo de las relaciones sociales de producción, requiere de una intensa labor educativa y cultural que las prepare hacia los nuevos retos de la sociedad. Particularmente en la Planificación Participativa es importante la capacitación en la medida que las comunidades puedan estar preparadas para trabajar en la detección y tratamiento de sus necesidades, metas y aspiraciones; e intervenir en la discusión de los planes de desarrollo y en las modificaciones correspondientes.

Desde 1999, se observa en Venezuela un proceso de cambios en el ámbito económico, político y social respaldados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la cual consagra el Derecho del pueblo en la participación de los asuntos públicos, específicamente los artículos 62 y 132 (CRBV) señalan dicha obligación; de igual manera el art. 182, contempla la existencia de los Consejos Locales de Planificación Pública. Dentro de este contexto, el mecanismo de planificación participativa realizado sobre las bases de las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013”, le permite a las organizaciones comunitarias y sociales, llenar espacios que anteriormente correspondían a otros actores tradicionales. En este sentido, en la búsqueda de mejores resultados, los actores sociales deben tomar en cuenta las estrategias a definir, los objetivos a lograr y las responsabilidades a cumplir.

En cuanto a la gestión pública, a la toma de decisiones locales, es responsabilidad de los diferentes actores, quienes desde su posición apoyan y refuerzan las decisiones que se tomen para garantizar el bienestar colectivo. El papel de los líderes en el contexto de la gestión pública local cobra gran importancia, no sólo porque están más cerca de la realidad de sus comunidades sino también porque a través de sus acciones canalizan y se definen mejor las prioridades de gestión que una administración quiera adelantar. De esta manera, serán unos ciudadanos comprometidos con lo público para el logro del desarrollo de sus comunidades.

Para cerrar es pertinente manifestar que sin una educación de los ciudadanos, actores principales del proceso de planificación participativa, queda disminuida su real su participación en el establecimiento de sus prioridades y en las decisiones sobre cómo abordarlas en aras de su alcance. Solo con ciudadanos capacitados, con valores compartidos y orientados por los objetivos comunes; y accionares de los funcionarios públicos donde prive el bien social sobre los intereses económicos particulares, abra posibilidad de traspasar los límites entre la mera retórica y la realidad que han evidenciado los esfuerzos históricos en Venezuela en materia de planificación.

BIBLIOGRAFÍA

ANDER-EGG, E. (2006). **LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD**. Editorial Lumen Humanitas. Buenos Aires.

AZOCAR, R. (2009). **LA PLANIFICACIÓN: SU MÉTODO Y SU FILOSOFÍA**. En: <http://ramneazcara.blogspot.com/2009/03/la-planificacion-su-metodo-y-filosofia.html>

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA: [http://www.bcv.org.ve/PIB de Venezuela.zip](http://www.bcv.org.ve/PIB%20de%20Venezuela.zip)

BIELSCHOWSKY, R. (1998). **FUNCIONARIO DE LA OFICINA DE LA CEPAL, BRASILIA**. Revista de la CEPAL N° Número Extraordinario. En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/LCG2037PE/bielchow.htm>

CARVALHO, L. (2007). **A CULTURA COMO DIMENSÃO ESTRUTURANTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**. Governo da Bahia/Superintendência de Cultura. Salvador, Brasil.

CEPAL. (1998). **PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA**. Santiago de Chile, Chile.

CEPAL (1999). **BALANCE PRELIMINAR DE LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**. Santiago de Chile, Chile.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999) Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela.

CORREDOR, J. (2004). **LA PLANIFICACIÓN. NUEVOS ENFOQUES Y PROPOSICIONES PARA SU APLICACIÓN EL SIGLO XXI**. Vadel Hermanos Editores. Caracas, Venezuela.

FAJARDO, V. (1994). **EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LOS PROBLEMAS DISTRIBUTIVOS. VENEZUELA 1950-1993**. Serie Foro al día. Seminario nacional de Desarrollo económico. CENDES. Caracas

FRACASSO, L. (2000). **LA PLANIFICACIÓN COMUNITARIA Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN: CATEGORÍAS DE ANÁLISIS Y ARGUMENTOS**. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9796]. N° 216, En: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-216.htm>

FRAIJA, F (2012). **EI SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA.** En:<http://www.haiman.com.ve/Archivos/Libros%20publicados/Sistema%20Nacional%20de%20Planificacion%20Participativa.pdf>

GARRIDO, J. (2002). **PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL. CIMAS-Cuadernos.** Observatorio Internacional de ciudadanía y medio ambiente sostenible.Madrid, España.

GONZALEZ, M. (2006). **VENEZUELA: LOS PLANES DE LA NACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ANTECEDENTES.** En: <http://ciudadanolibre.blogspot.com/2006/07/venezuela-los-planes-de-la-nacin-y-la.html>.

GONZALEZ, M. (2011). **SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN.** En: <http://ciudadanolibre.blogspot.com/2006/07/venezuela-los-planes-de-la-nacin-y-la.html>.

HIDALGO, A. (1996). **UNA VISIÓN RETROSPECTIVA DE LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO.** En: <http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/Economia-Desarrollo.pdf>

JIMÉNEZ C.,W. (1982). **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA.** FCE. México, México.

LEIVA,J.(2012). **INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA EL PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA.** CEPAL. En: www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42466/CEPAL_05_MIOLO.pdf

LEY DE LOS CONCEJOS ESTADALES DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. (2002) Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela.

LEY DE LOS CONCEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA (2002)Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela.

LEY ORGÁNICA DE LOS CONCEJOS COMUNALES (2009) Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela.

LEY ORGÁNICA DE PLANIFICACIÓN (2001). Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela.

MALDONADO, X. (2010) **Sistema de planificación pública nacional: Oportunidad de desarrollo local en la normativa constitucional venezolana.** Actualidad Contable FACES Año 13 N° 20, Enero - Junio 2010. Mérida. Venezuela (80-97)

STONER, J. Y OTROS. (1996). **ADMINISTRACIÓN.** Prentice - Hall Interamericana. México, México.

VALLEJO, L. y FUENTES.H.(2006). **DE LA PLANIFICACION NORMATIVA A LA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA:** Una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales. En:<http://aplica.uptc.edu.co/Publicaciones/ApuntesCenes/Documentos/Vol41-5.pdf>.