

## **El sistema nacional de planificación en Venezuela y el diseño de planes estratégicos**

**Liliana Correia Pires**

Docente Investigadora  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad de Carabobo

**Pedro Enrique Peña Guzmán**

Docente Investigadora  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad de Carabobo

## El sistema nacional de planificación en Venezuela y el diseño de planes estratégicos

### Resumen

La Participación Ciudadana resulta ser el elemento subyacente dentro del Sistema Nacional de Planificación del Sector Público en Venezuela. Incorporado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como principio del que derivan tanto derechos como deberes, la participación ciudadana condiciona la manera en que se estructuran las diversas instancias que conforman el Sistema Nacional de Planificación, siendo entendida esta como pública y popular. Los procesos de planificación del sector público en Venezuela, se desarrollan desde una lógica que toma como eje central la participación protagónica del individuo, siendo los Consejos Comunales la instancia originaria del proceso, donde se diagnostican y se les da forma a las diversas situaciones que serán posterior objeto de estudio y diseño al momento de transformar en políticas específicas de actuación -por medio de Planes- la manera en que la institucionalidad se hace presente para la solución de las situaciones problemáticas. El ascenso en el Sistema, en términos de las instancias que lo conforman, se alimenta de la lógica que se recoge del ámbito de organización de la República, no limitada a la organización tradicional, sino que se incorporan diversas plataformas para la participación, que consiguen su lógica dentro de las estructuras ideadas para los procesos de transferencias de atribuciones y responsabilidades al denominado Poder Popular. La óptima gestión dentro de cada una de estas etapas que conforman el Sistema, cuya expresión física es el diseño de Planes, dependerá de una adecuada sinergia entre las instituciones que involucran a los actores gubernamentales vinculados a ellas, y el adecuado ejercicio de la participación ciudadana con conciencia plena de sus derechos y deberes.

**Palabras clave:** participación ciudadana, sistema nacional de planificación, planes, poder popular.

## National planning system in Venezuela and design of strategic plans

### Abstract

Citizen Participation is the underlying element being within the National System of Public Sector Planning Venezuela. Incorporated into the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela as a principle of deriving both rights and duties, citizen participation conditions the way they are structured the various instances that make up the National Planning System, being understood as public and popular. The planning of the public sector in Venezuela, are developed from a logic that takes as its central axis the active participation of the individual, community councils being the original instance of the process, where are diagnosed and given way to various situations that will be the subject of further study and design when converted into specific policy action - through plans- how the institutions is present to solve situations problems. The rise in the system, in terms of the instances it form, it feeds on the logic that is collected from the field of organization of the Republic, not limited to the traditional organization but different platforms for participation, they get their logic within the structures devised for transfer processes are incorporated powers and responsibilities to named People Power. The optimal management within each of these steps in the System, whose physical expression is the design of plans, depends on a proper synergy between the institutions involving government actors linked to them and the proper exercise of citizen participation with full awareness of their rights and duties.

**Key words:** citizen participation, national planning, plans, people power.

# El sistema nacional de planificación en Venezuela y el diseño de planes estratégicos

## SUMARIO

**Introducción**

**Análisis del sistema nacional de planificación**

**La acción de planificar**

**El sistema nacional de planificación**

**La estructura del sistema nacional de planificación pública en Venezuela**

**El sistema de planes**

**Conclusiones**

**Referencias**

## El sistema nacional de planificación en Venezuela y el diseño de planes estratégicos

### Introducción

La Participación Ciudadana como rasgo característico de los procesos que involucran la intervención dentro de los procesos de planificación en el ámbito público, se encuentra consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), como un derecho y como un deber ciudadano en su artículo 62 que reza:

*“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.*

La participación ciudadana se asume como un derecho, que directa o indirectamente, puede ser ejercido por todos y cada uno de los miembros de una comunidad, a los fines de coadyuvar en el proceso de formulación y diseño de políticas pertinentes al sector público, que terminaran ejerciendo un efecto directo sobre el ámbito de convivencia particular. Es un proceso que se asocia, entre otros, a los siguientes elementos, tal como lo establece Fermín (2004:16):

1. La intervención de los individuos en actividades públicas.
2. La socialización de la política.
3. La articulación del Estado con los sujetos sociales.
4. La intervención de particulares en actividades públicas como portadores de determinados intereses sociales y colectivos.
5. La interacción entre la comunidad y los diferentes niveles de gobierno en la búsqueda de soluciones a problemas que afectan directamente al colectivo.

Es en el ámbito local y comunitario donde se evidencia un énfasis particular de los deberes que involucra el proceso participativo, y que encontramos en el artículo 132 de nuestra carta magna:

*“Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social”.*

En este sentido, lo más importante es comprender que en el caso venezolano, existe una total disposición de planificación con enfoque participativo que se vincula con toda la organización del quehacer en el ámbito público, tanto como derecho como deber. En cada uno de los ámbitos pertenecientes a la organización del Estado, existe una plataforma que involucra tanto a las autoridades competentes, así como a los representantes de las comunidades organizadas, que garantiza el funcionamiento del sistema de planificación de la nación, teniendo como propósito el uso de los mecanismos y recursos dispuestos para la formulación de políticas específicas, vertidas ellas en los planes, que permitan un sostenido proceso de afectación positiva del entorno específico en que se desarrolla la vida ciudadana, con elevados criterios de efectividad y justicia en lo social.

### **Análisis del sistema nacional de planificación**

El sistema nacional de planificación se encuentra contemplado desde el artículo 1 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, donde se establece el objeto de la misma, señalando:

*“La presente Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular mediante el establecimiento de los principios y normas que sobre la planificación rigen a las ramas del Poder Público y las instancias del Poder Popular, así como la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas, a fin de garantizar 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 justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para*

*la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad”.*

Es así como el sistema nacional de planificación, tiene como propósito el uso de los recursos públicos para la concreción de planes, programas y proyectos que, en esencia sean conducentes a los cambios estructurales requeridos para una transformación integral de las realidades específicas, mediante la propensión al cambio estructural de las bases que constituyen su asidero de acción. El documento rector en este sentido, se encuentra representado por el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, siendo estipulado dentro de las finalidades de la planificación pública y popular, contenido en la Ley que la norma, en su artículo 4. Formalmente se define (en el Artículo 5), como aquel que propende a la “...coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa de los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas, en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, de conformidad con la Constitución de la República”.

La conformación del Sistema Nacional de Planificación busca contribuir a la optimización de los procesos vinculados a:

1. Definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en cada uno de sus niveles
2. Impulso de la efectividad, eficacia y eficiencia en el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos
3. Coadyuvar a una justa distribución de la riqueza para el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Tal como se ha reseñado en los párrafos precedentes, el concepto de Plan se encuentra definido en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular en su artículo 5, manifestando jurídicamente el contexto colectivo, en toda y cada una de las instancias que involucra el sistema nacional de planificación, entendiéndose así, como el **“Documento de planificación pública que establece en forma sistemática y coherente las políticas, objetivos, estrategias y metas**

**deseadas, en función de la visión estratégica, incorporando los proyectos, acciones y recursos que se aplicarán para alcanzar los fines establecidos”.**

Es importante acotar, que todo Plan, como señala Quintero (2009:89), “tiene tres características: primero, debe referirse al futuro; segundo, debe indicar acciones; tercero, existe un elemento de causalidad personal u organizacional, futurismo y acción que son elementos necesarios de todo plan”. Existen autores que catalogan a la planificación como una simple técnica, cuando en realidad la planificación posee una serie de aspectos técnicos y en su fundamento cuenta con un contenido político que abarca el quehacer de los individuos en los temas en que se involucran.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, se ubica como el de mayor relevancia dentro del Sistema de Planificación del Estado, encargado de direccionar los contenidos contemplados en cada uno de los planes que contengan las directrices y objetivos a ser alcanzados por todas y cada una de las partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación, siendo por ello el principal documento de carácter normativo en el diseño de políticas públicas, - el Plan como documento normativo, es entendido como aquel por el que se establecen, informan y promueven la aplicación de las líneas generales que abarcaran todo el espectro del diseño de políticas en el ámbito del quehacer donde se apliquen, en pro del uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos-.

### **La acción de planificar**

Si se define y revela la articulación de la acción planificadora como un sistema, antes de avanzar en su descripción, es trascendental indagar sobre la planificación en sí misma.

La planificación como actividad acordada, considerada y en dirección al logro de un fin, existe como noción intuitiva desde el principio de las llamadas grandes civilizaciones de la humanidad, permitiendo así contar con sociedades más organizadas. Este proceso, es concebido como un proceso de construcción, a partir del cual se establecen trayectorias hacia

imágenes y objetivo que modifiquen las condiciones iniciales. Se extiende de manera empírica en muchas situaciones cotidianas, y de manera formal en organismos que dependen de una programación adecuada y sistemática; posterior a la ejecución se requiere la evaluación de los resultados y medición de impacto, no sin antes contar con el control social y el seguimiento de su trayectoria.

En el concepto de planificación, bajo entornos democráticos, subyace desde siempre la idea de la participación como parte de la cotidianidad del individuo, siendo ello asumido como un conjunto de actividades voluntarias, donde se participa, mediante diversos mecanismos e instancias, en la concepción e instrumentación de diversas políticas, en este caso gubernamentales, que terminaran por impactar su rutina. Planificar resulta en una acción concertada, donde quienes se involucran lo hacen para el logro de objetivos y metas comunes que los involucren, siendo directa o indirectamente afectados por el diseño de políticas resultantes, pudiendo ello generar modificaciones, transformaciones o simplemente la reconstrucción del conjunto actual de circunstancias que modelan su vida ciudadana.

En un pensamiento que agrupa y resume lo anteriormente expuesto, se cita el concepto clásico, acuñado por John friedmann (1970:3) quien establece que:

*“El concepto de la planificación tiene dos interpretaciones diferentes a la vez que complementarias. Desde el punto de vista técnico, la planificación puede ser considerada como un proceso que se lleva a cabo dentro del límite de la política y la administración, a través del cual se hacen más racionales las decisiones referentes a los fines y métodos de las grandes organizaciones. En otras palabras, puede decirse que es el proceso que conduce hacia la definición y esclarecimiento de las metas de una organización para luego reducirlas a programas y métodos específicos de acción. Desde un punto de vista ideológico, la planificación puede considerarse como un medio para el logro de cierta medida de auto-dirección en la evolución del sistema social; esto es, que se trata de un instrumento para obtener un importante grado de dominio sobre el destino del hombre. La componente utópica del pensamiento humano se ha aferrado a la planificación, considerándola como su vehículo y método de expresión particular”.*

Es importante señalar, que la planificación conlleva a la elaboración de presupuestos y la formulación de políticas relacionadas con la toma de decisiones, conformándose como la base para los procesos administrativos. La planificación implica además un proceso de toma de decisiones, un proceso de previsión –anticipación-, visualización -representación del futuro deseado- y de predeterminación -tomar acciones para lograr el concepto de predecir el futuro-.

En el caso preciso de Venezuela, la planificación es un mandato constitucional. En el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se establece que “...el Estado, conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional... mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta”.

Así también, señala en su artículo 62, que “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo...” y se definen como medios de participación “... la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas...” (artículo. 70). Además, la participación se establece como un derecho (artículo 62) y como un deber ciudadano; especialmente en el ámbito local y comunitario (artículo 132).

Desde otra perspectiva, la planificación estratégica, democrática, participativa y popular, también se establece como medio para impulsar un régimen socio-económico fundamentado en la justicia social, la democracia, la eficiencia, el cuidado del ambiente, la productividad y la efectividad en la inversión social, orientándose la gestión tanto del Gobierno Nacional así como de sus consecuentes niveles de organización, hacia nuevos esquemas de alineación, tendientes cada vez más al empoderamiento de las comunidades en lo correspondiente a las herramientas de participación en el ámbito público.

La planificación pública y popular, tal como se le menciona en la Ley que rige la ejecución de los procesos que involucra, conlleva el entendimiento de esta realidad con una orientación

signada hacia un carácter participativo y protagónico. Su definición la encontramos en el artículo 5 de La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular:

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

Los elementos de la planificación pública y popular son establecidos de igual manera en el cuerpo de la ley que la contiene, pudiéndose evidenciar un carácter orgánico de los procesos que conlleva en su ejecución, configurados éstos hacia el cumplimiento de lo estipulado en el diseño de las políticas del Sector Público, a partir del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, siendo ellos:

1. **Prospectiva:** Identifica el futuro, a través de distintos escenarios, para esclarecer la acción presente, en función del futuro posible que pretende alcanzar, según las premisas de sustentabilidad.
2. **Carácter Integral:** Toma en cuenta las distintas dimensiones y variables vinculadas con la situación, tanto en el análisis como en la formulación de los distintos componentes de los planes, integrándolos como un conjunto organizado, articulado e interdependiente de elementos necesarios para el alcance de los objetivos y metas.
3. **Viabilidad:** Constatación de la existencia y disposición de los factores socio-políticos, económico-financieros y técnicos, para el desarrollo de los planes y que los mismos se elaboren, ejecuten y evalúen con el suficiente conocimiento instrumental y la terminología apropiada.
4. **Continuidad:** Permite, sostiene y potencia procesos de transformación, con el propósito de materializar los objetivos y metas deseadas.
5. **Medición:** Incorporación de indicadores y fuentes de verificación que permitan constatar el alcance de los objetivos, metas y resultados previstos y evalúa la eficacia, eficiencia, efectividad e impacto del plan.

6. Evaluación: Establecimiento de mecanismos que permita el seguimiento del plan y su evaluación continua y oportuna, con el propósito de introducir los ajustes necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan.

Resulta evidente el carácter ejecutor del proceso de planificación, -a partir de los elementos que la conforman y conciben como pública y popular- de las directrices estratégicas contenidas en los planes. Seguidamente, en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, se reafirma su carácter participativo -ya estipulado en la constitución, como anteriormente se explicó- indicando que durante la etapa de formulación, ejecución, seguimiento y control de los planes respectivos -que deben encontrarse disponibles para la orientación de la acción en cada una de las instancias que involucra el sistema- se incorporarán a sus discusiones a los ciudadanos y ciudadanas a través de los consejos comunales, comunas y sus sistemas de agregación.

Posteriormente en el Decreto N° 1.406, donde se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (noviembre de 2014), se le incorporan los aportes sectoriales de los Consejos Presidenciales del Poder Popular.

En el sector público, el ciclo de planificación se construye desde el proceso de diagnóstico, pasando por la formulación, etapa presupuestaria, ejecución y control. Y en este orden, la Administración Pública se ha forjado una constante actualización de los procedimientos necesarios para alcanzar sus objetivos; en tal sentido Burbano (1996), destaca que pasa por un proceso que se realiza tomando en consideración una variedad de elementos y hechos económicos pasados, presentes y futuros, tangibles e intangibles, con el fin de ser analizados y traducidos metodológicamente hasta plasmarse en una serie de instrumentos en donde se traduzca la política a la acción, los cuales se plasman a través de planes, y los mismos constituyan los documentos referentes para el quehacer público, tanto en el corto plazo, como en el largo plazo -Plan Operativo Anual para el primero de los casos y Planes de Desarrollo para el segundo en cada uno de los niveles que estipula el Sistema de Planificación Pública-.

## II El sistema nacional de planificación

Como se señalara en los párrafos anteriores, antes de indagarse en la planificación como proceso y todo lo que involucra, en la organización del Estado se contemplan instancias que viabilizan la participación popular ciudadana, en la concepción de políticas, programas y proyectos al lado de las autoridades públicas del ámbito nacional, estatal y local. Todas y cada una de estas instancias, son las que constituyen el Sistema Nacional de Planificación. Antes de la reforma realizada en el mes de noviembre de 2014 (Decreto N° 1.406, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación), el sistema se encontraba integrado como se muestra a continuación:

1. El Consejo Federal de Gobierno
2. Los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas
3. Los consejos locales de planificación pública.
4. Los consejos de planificación comunal
5. Los consejos comunales.

La reciente reforma, por su parte, se fundamentó en “darle certeza a los elementos competenciales, y las escalas de planificación territorial; la planificación a escala nacional, regional, subregional, estatal, municipal y comunal...”, facilitando, de acuerdo a la exposición de motivos:

*“...definir la estrategia del Estado para el seguimiento de las políticas integrales en el territorio, considerando que el espacio geográfico al presentar características económicas, sociales, culturales, de conectividad, de identidad social y de relaciones funcionales homogéneas, permiten ser más asertivos en la implementación de políticas integrales. Dentro de las innovadoras figuras de planificación territorial propuestas, se establece la escala subregional; siendo ésta un ámbito intermedio entre la Reglón y el Estado; facilitará impulsar el desarrollo Integral con base a la armonización de sus potencialidades productivas, apalancadas en la inversión pública nacional y vinculada al poder popular, en aras de facilitar la transición al socialismo. La nueva escala homogeneizará la especialización necesaria para la creación de los Distritos Motores, Zonas Económica Especiales, u otras figuras de gestión del territorio, a objeto de afianzar el desarrollo en zonas de interés estratégico del Estado”.*

Aunado a esta fundamentación, en el premencionado decreto, se argumenta más adelante que **“La precisión de las escalas territoriales, dará integridad al sistema de planificación pública, el ministerio con competencia en planificación propondrá la delimitación de las regiones y subregiones, respetando los parámetros históricos y funcionales pertinentes”**. De la misma forma se asumen con profundidad los planes sectoriales y espaciales, como componentes claves para la concreción de los lineamientos contenidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. El Sistema Nacional de Planificación, se modifica como sigue:

1. El Presidente o Presidenta de la República.
2. La Comisión Central de planificación.
3. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación, ejerciendo la función rectora y convirtiéndose en el apoyo técnico de la comisión central de planificación.
4. Los órganos y entes que conforman la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal.
5. El Consejo Federal de Gobierno.
6. Consejos Presidenciales del Poder Popular.
7. Los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas
8. Los consejos locales de planificación pública.
9. Los consejos de planificación comunal
10. Los consejos comunales

En el momento de realizarse la incorporación oficial, de nuevas instancias dentro del sistema, se deja por sentado mediante la modificación del artículo 17 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la articulación que debe existir entre los órganos que componen el Sistema y el Ministerio del Poder Popular para la Planificación, dirigida a la búsqueda de la coherencia y armonía de los planes desarrollados en las diversas escalas territoriales y sectoriales (de corto y largo plazo), así como su viabilidad y concordancia con los objetivos y estrategias trazadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Es así como, se evidencia que el Sistema Nacional de Planificación, es concebido bajo un enfoque participativo y de estrategia política para lograr la transformación del país, vinculando y regulando la relación entre los distintos niveles políticos del poder público, y la relación de éstos con el denominado poder popular, representado en su primera instancia en la figura de los consejos comunales y luego en instancias de mayor alcance, a los fines de garantizar la aplicación de procesos homogéneos en cada uno de los niveles que lo conforman, así como también a la contribución del correcto desempeño de los actores involucrados en el cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Dentro de las instancias de participación que establece el Sistema Nacional de Planificación, representadas en cada uno de los niveles de Gobierno, bien sea Nacional, Estatal y/o Municipal, encontramos a los Consejos Comunales en cada comunidad, representando la primera instancia para recabar información sobre las problemáticas que aquejan a los ciudadanos, convirtiéndose en el ente de participación más cercano y directo a las comunidades. Seguidos en orden ascendente por los Consejos de Planificación Comunal de cada comuna, los Consejos Locales de Planificación Pública de cada municipio, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Pública de los estados y por último el Consejo Federal de Gobierno de la Nación.

Entendiendo la planificación como un proceso sistémico integral, racional y continuo de previsión, organización y uso de los recursos disponibles, un adecuado entendimiento de las interrelaciones contenidas dentro del Sistema Nacional de Planificación, serán conducentes a un mejor desempeño en lo concerniente al diseño de políticas públicas, debido a que se promueve en ellas un mayor dinamismo y pertenencia de los involucrados desde el mismo momento del diagnóstico y formulación, conllevando a mayores niveles de legitimidad en los procesos e integración ciudadana. Los subsistemas que se encuentran contenidos en el Sistema Nacional de Planificación, pasan -al igual que el propio sistema- a describirse en la sección que a continuación sigue.

### **III La estructura del sistema nacional de planificación pública en Venezuela**

Desde la instauración de la democracia y la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), en el año de 1958, mediante la Junta de Gobierno de la República de Venezuela, se han elaborado planes de desarrollo por los gobiernos electos para cada período de gestión, los cuales son los denominados Plan de Desarrollo Económico y Social de la nación, representando desde siempre el documento normativo para el periodo de gestión, en los distintos ámbitos de acción gubernamental.

En el país se evidencia una actividad planificadora sostenida a lo largo de un trayecto que involucra más de cincuenta años. La planificación se mantiene como precepto constitucional (Artículo 299 CRBV) la cual establece que "...el Estado, conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional... mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta". Esta declaración sirvió de preámbulo para la Ley Orgánica de Planificación de 2001. De igual forma, la Constitución 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. Es así como, el Sistema Nacional de Planificación, es concebido como una red de organismos encargados de organizar un conjunto de pautas y directrices que orienten la gestión pública, contenido de los lineamientos orientados al alcance de los propósitos estratégicos del Plan de la Nación, tomando en consideración y como base fundamental, la participación de los ciudadanos en el proceso para el diseño de políticas en su ámbito específico de actuación.

En la reforma realizada a la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (noviembre 2014), se incorporan de manera explícita en las numerales 1, 3 y 4, las figuras de actores claves para el funcionamiento del conjunto, como lo son el Presidente o Presidenta de la República, El Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Los órganos y entes que conforman la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, en función a dejar por sentado con mayor connotación, el papel a desempeñar por cada actor, siendo el primero de los casos, quien direcciona; de apoyo técnico para el segundo, y de articulación, en el caso de los terceros, a

saber, los órganos y entes que conforman la Administración Pública en sus diferentes niveles; adicionalmente se incorporan en el numeral 2, alusivo a la Comisión Central de Planificación, como en el numeral 6, referente a los Consejos Presidenciales del Poder Popular, dos figuras que se conforman en instancias precisas para la participación protagónica de los ciudadanos. A partir de este momento, cada subsistema será presentado en el orden como fueron previstos.

### **Comisión Central de Planificación**

En el artículo 16 de la Ley Orgánica de Planificación Pública Popular, se describe a la Comisión Central de Planificación, como el órgano responsable de la evaluación de los lineamientos estratégicos, políticas y planes, de acuerdo a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. De igual manera se estipula que contará con el apoyo del Ministerio del Poder Popular para la Planificación, para las actividades vinculadas a coordinación, soporte técnico, metodológico y formación, así como el sistema de seguimiento e indicadores del Sistema Nacional de Planificación.

Al respecto, en la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, se estipula en su artículo 6, ésta se conformará por un conjunto de actores que evidencia la importancia que reviste dicha comisión, al ser la primera instancia formal que aparece dentro del sistema:

1. El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, quién la presidirá y coordinará.
2. El Ministro o Ministra del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y Finanzas.
3. Los Vicepresidentes o Vicepresidentas Sectoriales del Consejo de Ministros y demás Ministros o Ministras del Poder Popular designados o designadas por el Presidente o Presidenta de la República.
4. Los demás ciudadanos o ciudadanas que sean designados o designadas por el Presidente o Presidenta de la República.

### Consejo Federal de Gobierno (CFG)

El Consejo Federal de Gobierno (CFG), es un órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. En este orden normativo, la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), prevé al Consejo Federal de Gobierno como un órgano carente de personalidad jurídica propia, de rango constitucional y como una instancia de coordinación y encuentro entre los distintos niveles políticos territoriales.

En la Ley que lo norma, su finalidad está claramente referida a establecer los lineamientos que orientarán los procesos de planificación y coordinación en la ordenación territorial, así como los principios de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales hacia las diversas instancias pertenecientes al poder popular.

La misma Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno estipula que esta instancia: “deberá del Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas-territoriales, y al apoyo en la dotación de obras y servicios esenciales para las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo”, coadyuvando así, a que el organismo sea el encargado de impulsar relaciones equitativas entre las regiones, siendo el responsable de la gestión del Fondo de Compensación Interterritorial, encargado este del financiamiento de la inversión pública, en base al índice de desarrollo interterritorial.

En cuanto a la estructura jerárquica del Consejo Federal de Gobierno, quedará conformada por: el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, integrado conjuntamente por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la Ley.

## Consejos Presidenciales del Poder Popular

La figura de los Consejos Presidenciales del Poder Popular, representan la instancia más reciente dentro de la estructura que conforma el Sistema Nacional de Planificación; creadas en septiembre de 2014, e incorporadas mediante la Reforma a la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular en noviembre del mismo año. Representan una plataforma de carácter consultivo, a través de la participación del pueblo como sujeto de las políticas de Estado, a fin de que las *expresiones organizadas* tengan interlocución directa con el Gobierno Nacional.

Se tiene previsto darle rango legal a todos los Consejos Presidenciales de Gobierno, al igual que se evalúa darle rango constitucional a esta figura. Entre las áreas direccionadas a constituirse, se encuentran: Comunas y Movimientos Sociales, Pueblos Indígenas, Cultura, Mujeres, Clase Obrera, Trabajadores, Campesinos, Pescadores y Personas con Discapacidad entre otros. Estas instancias, que encabezan el primer orden del Gobierno Popular, se contemplan como estructura de mando y participación directa en los Consejos de Trabajo donde participa el Presidente de la República, Consejo de Vicepresidentes y Consejo de Ministros.

## Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

Los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CPCPP), representan escenarios para la participación en la planificación de cada uno de los Estados que conforman la República; su propósito fundamental es la planificación del desarrollo de la entidad a la que pertenece. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), lo prevé en su artículo 166 cuando expresa:

*“En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los Directores o Directoras estatales de los ministerios; y una representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los Concejales o Concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la Ley”.*

En el Artículo 2 de la Ley de Los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, se establece que su naturaleza es la de ser:

*“el órgano encargado del diseño del Plan de Desarrollo Estatal y los demás planes estadales, en concordancia con los lineamientos generales formulados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los planes municipales de desarrollo, los planes de desarrollo comunal y aquellos emanados del órgano rector del Sistema Nacional de Planificación, siendo indispensable la participación ciudadana y protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y las leyes respectivas”.*

### **Consejos Locales de Planificación Pública**

La Constitución vigente, en su artículo 182 reza: “Se crea el Consejo Local de Planificación Pública presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los Concejales y Concejales, los presidentes o presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley”. En este contexto, identificar las oportunidades de desarrollo local que esta instancia del Sistema Nacional de Planificación ofrece, conduce a consultar los ámbitos de las competencias propias del municipio, que se encuentran establecidas en el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); a fin de evitar que colide la estructura jurídicas de las normas en la procura de mejoras dentro del diseño de políticas públicas.

La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en su artículo 2 señala a esta instancia, como la responsable de la planificación en el municipio, y como el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo, y los planes municipales, en correspondencia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; así como con los demás planes nacionales y los planes estadales, guardando relación y armonía con la naturaleza de la instancia superior a ella. La participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de políticas, en articulación con el Sistema Nacional de

Planificación Pública, vuelve a estar referida como principio que garantice la transferencia del poder al ciudadano.

### **Consejo de Planificación Comunal**

El Consejo de Planificación Comunal, se define en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Planificación Popular, como el órgano encargado de la planificación integral que comprende al área geográfica y poblacional de una comuna, así como la instancia responsable de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la Ley de las Comunas y la propia Ley Orgánica de Planificación Popular; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública.

La ley Orgánica de las Comunas busca desarrollar y fortalecer el Poder Popular, fijando los mecanismos mediante los cuales se permita alcanzar una adecuada sinergia entre los procesos que le son propios a la comuna, propendiendo al pleno derecho de la soberanía y ejercicio de la participación protagónica mediante las formas de autogestión en sus ámbitos específicos de acción, conducente a la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia. La ley de las Comunas, señala en su artículo 34 que la finalidad de los Consejo de Planificación Comunal son las que se muestran:

1. Servir de instancia de deliberación, discusión y coordinación entre las instancias de participación popular y las comunidades organizadas, con miras a armonizar la formulación, aprobación, ejecución y control de los diversos planes y proyectos.
2. Adecuar el Plan de Desarrollo Comunal al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y demás planes estratégicos nacionales; al Plan de Desarrollo Regional y a los lineamientos establecidos en el decreto de creación del Distrito Motor de Desarrollo al que pertenezca la Comuna.
3. Incentivar a los consejos comunales existentes en el ámbito geográfico de la Comuna, al ejercicio del ciclo comunal en todas sus fases.

### Consejos Comunales

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), define en su artículo 2 a los consejos comunales como:

*“...instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”.*

Esta definición encuentra su sustento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), marco jurídico que promueve en gran medida la participación ciudadana en varios aspectos de la vida pública del país. Uno de los avances de esta nueva estructura de planificación, es la instauración de los presupuestos participativos. Éstos parten de la base de la participación organizada de los consejos comunales, como vías de instrumentación mediante las asambleas de ciudadanos, a partir de las cuales se sistematizan el conjunto de las necesidades. Resulta un deber establecer con claridad, la naturaleza social y plural de los consejos comunales como instancias de participación ciudadana, sin distingo ideológico alguno.

El impulso a la participación ciudadana para los procesos de organización de las comunidades, en la toma de decisiones vinculantes a las políticas públicas de su comunidad, es una de las características principales de los Consejos Comunales. Es importante señalar que, a pesar de no estar incluidas formalmente en la estructura del Sistema Nacional de Planificación, se reconocen dentro de la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), en sus Artículos 35, 36 y 37, la figura de las Juntas Parroquiales Comunales como administradoras de las parroquias, con las siguientes funciones: articular los órganos del poder popular y el poder público municipal, consultar a los órganos del poder popular sobre los proyectos que presenta el municipio, evaluar planes y proyectos que se ejecuten en la parroquia, facilitar la construcción de los ejes comunales, coadyuvar a la realización de las políticas del Estado, servir como centro de información para identificar prioridades, promover la corresponsabilidad, el protagonismo y la participación ciudadana, impulsar las mejoras en los servicios públicos, la seguridad ciudadana y

la defensa integral de la nación, así como los servicios y políticas dirigidos a la infancia, adolescencia, comunidades indígenas y personas con diversidad funcional, colaborando así con la Sala Técnica del Concejo Local de Planificación Pública.

De igual manera, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, asigna a los Consejos Comunales los siguientes deberes y derechos:

- Participar en la gestión y fiscalización del mantenimiento y conservación de espacios públicos,
- Participar en el ejercicio del control social de las políticas públicas.
- Impulsar iniciativas legislativas
- Promover la integración, la solidaridad y el consenso.
- Informar a los organismos competentes de las deficiencias en la prestación de los servicios públicos.

#### **IV El sistema de planes**

En el marco desarrollado, se evidencia la manera en que el Sistema Nacional de Planificación busca la coordinación y articulación de todas las instancias participativas en los distintos niveles de Gobierno, a los fines de definir, formular, priorizar y direccionar de una manera eficiente la distribución equitativa de los recursos del Estado, conforme a los parámetros establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, mediante un acabado y armonioso sistema de planes, contentivos de las políticas diseñadas en los diversos ámbitos de participación ya detallados. Dicho sistema de planes se precisa mucho más en el artículo 19 de la modificada Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, indicando que la planificación de las políticas públicas responderá a un sistema integrado de planes, orientado bajo los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, compuesto de planes especiales, sectoriales; categorizados en planes estratégicos y operativos; debiendo mantener estricta relación sistémica entre ellos. Se mencionan a continuación:

### Planes estratégicos

1. Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
2. Planes sectoriales, de las áreas estratégicas del Plan de Desarrollo Nacional.
3. Plan de Desarrollo Regional.
4. Plan de Desarrollo Subregional.
5. Plan de Desarrollo Estatal.
6. Plan Municipal de Desarrollo.
7. Plan Comunal de Desarrollo.
8. Plan Comunitario.
9. Los planes Estratégicos de los órganos y entes del poder Público.
10. Los demás planes que demande el proceso de planificación de políticas públicas o los requerimientos para el desarrollo social integral.

### Planes operativos

1. Plan Operativo Anual Nacional.
2. Plan Operativo Anual regional.
3. Plan Operativo Anual Subregional.
4. Plan Operativo Anual Estatal.
5. Plan Operativo Anual Municipal.
6. Plan Operativo Anual Comunal.
7. Los planes operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público.

Los Planes Operativos contienen los objetivos, metas, proyectos y acciones anuales formuladas por los órganos y entes de la Administración Pública -en sus diferentes niveles- reflejando la respectiva vinculación al presupuesto requerido y asignado para su ejecución, mientras que, los Planes de Desarrollo definen los objetivos, estrategias, políticas, medidas y proyectos estructurantes que orientan la acción de Gobierno -a su escala respectiva- para el periodo constitucional asociado. La visión general de desarrollo asociada a este tipo de planes, se encuentra contenida en las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la

Nación. De esta manera, queda claro que los planes en el ámbito público, son instrumentos que contienen el rumbo para la toma de decisiones que deben expresarse en acción, sin embargo, para ejecutarse con la más alta efectividad posible, debe ser necesariamente el fruto de la acción planificada bajo un entorno de participación y, por tanto, validación ciudadana.

## **Conclusiones**

La participación ciudadana se acepta como un factor fundamental del análisis sociopolítico de una colectividad para definir el funcionamiento y el ejercicio del poder, de cómo el Estado se ha relacionado con la sociedad, y cómo los individuos particularmente se asocian a la dinámica del Estado. Desde lo público, es donde los ciudadanos pueden recuperar sus espacios individuales en armonía con los intereses mayoritarios, y formalizar el espectro jurídico donde se desenvuelva el Estado como entidad espacial e institucional que los agrupe.

La inclusión del ciudadano de forma directa en los asuntos públicos se establece tanto por la forma de gobernar, como por el tipo de democracia, en la que los medios de participación deben estar disponibles a los ciudadanos de manera inmediata, pluralista y deliberativa. Implica así, la participación de los individuos en las actividades públicas, siempre y cuando sean portadores de intereses sociales, en el entendido de ser un medio de socialización de la política, abriendo nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales, al incorporar en todo los procesos y procedimientos que ella involucra, al individuo como eje principal para la promoción de las acciones dirigidas a la formulación y diseño de las políticas públicas, conducentes a la mejora o cambio estructural de las condiciones que envuelven el entorno específico donde se desarrolla y transcurre su vida.

La interacción entre la comunidad y los diferentes niveles de Gobierno, en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan directamente al colectivo social, transita por la senda de un enfoque participativo de la Planificación de las Políticas Públicas, redundando en un mayor acierto de los diagnósticos de las necesidades; así como también en la legitimidad y la transparencia en la asignación de recursos a los proyectos de inversión pública que hayan sido

definidas mediante esta voluntad. La visión de este proceso gubernamental requiere de un gran esfuerzo institucional por parte de todos los actores involucrados, no sin antes poseer una elevada conciencia del poder ciudadano.

### Referencias

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Gaceta Oficial N° 5.908 del 19-02-1999).

Fermín, J. (2004). Herramientas de participación ciudadana y contraloría social. Fundación Gerencia de Escuela Social. Caracas-Venezuela.

Friedmann, J. (1970) "La vocación de la Planificación". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas-Venezuela.

Quintero, J.C. (2009). "La planificación" en Contribuciones a la Economía.

### Referencias legales

Ley de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial N° 39.355, del 28-12-2009).

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario del 30-12-2010).

Ley Orgánica de las Comunas (Gaceta Oficial N° 39.578, del 21-12-2010).

Ley Orgánica de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario del 30-12-2010).

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (Gaceta Oficial N° 5.963, del 2-02-2010).

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Gaceta Oficial N° 6.011 del 21-12-2010).

Ley del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario del 28-12-2010).

Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Gaceta Oficial N° 6.148 Extraordinario del 18-11-2014).