

La planificación estratégica de la gestión pública en los planes de desarrollo económico y social de la nación en Venezuela 2001-2019:

Mecanismos
de Diseño

Trabajo presentado como requisito parcial para optar
al grado de *Magíster Scientiae* en Ciencias Políticas

Autora: Pltga. Daliseth Coromoto Rojas Rendón
Tutor: Dr. Lenin Eduardo Guerra García

MÉRIDA – VENEZUELA
Diciembre, 2015

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA (CEPSAL)
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA
EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
LA NACIÓN EN VENEZUELA (2001 - 2019): MECANISMOS DE
DISEÑO

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al Grado de
Magíster Scientiae en Ciencias Políticas

Autora: Pltga. Daliseth Coromoto Rojas Rendón

Tutor: Dr. Lenin Eduardo Guerra García

MÉRIDA – VENEZUELA
Diciembre, 2015

C.C. Reconocimiento

ÍNDICE DE CONTENIDO

Tema	Pág.
Lista de tablas	xi
Lista de figuras	xii
Lista de siglas y abreviaturas	xiv
Resumen	xv
Abstract	xvi
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA	7
1.1. Planteamiento del problema	8
1.2. Objetivos de la investigación	14
1.3. Justificación de la investigación	14
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	19
2.1. Antecedentes de la investigación	20
2.2. Bases teóricas	23
2.2.1. Evolución institucional de la planificación en Venezuela	24
2.2.2. Algunas consideraciones sobre la planificación en Latinoamérica	31
2.2.3. El proceso de planificación	33
2.2.3.1. Tipos de planificación	38
2.2.3.2. Niveles de la planificación	39
2.2.4. La planificación estratégica	42
2.2.4.1. Fases metodológicas de la planificación estratégica	46
2.2.4.2. Momentos de la planificación estratégica	57
2.2.5. Los planes nacionales en Venezuela	62
2.2.5.1. Contexto histórico de los planes nacionales en Venezuela	63
2.2.5.2. Los planes de desarrollo económico y social de la nación. Caso de estudio	68
2.2.6. La gestión pública	82
2.2.6.1. La Nueva Gestión Pública	87
2.2.7. El proceso de control y evaluación de la gestión pública	89
2.2.8. Indicadores de gestión pública	97

2.3. Bases legales	99
2.4. Sistema hipotético	108
2.5. Definición de conceptos	109
 CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	 117
3.1. Tipo de investigación	118
3.2. Diseño de la investigación	119
3.3. Universo y muestra	120
3.3.1. Universo	120
3.3.2. Muestra	120
3.4. Técnica para el análisis de datos	120
3.5. Recolección, análisis e interpretación de los resultados	121
3.6. Técnica de presentación de los resultados	131
 CAPÍTULO IV: ANÁLISIS Y RESULTADOS	 133
4.1. Análisis y presentación de resultados: Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007	 134
4.2. Análisis y presentación de resultados: Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013	 138
4.3. Análisis y presentación de resultados: Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013 – 2019	 141
 CAPÍTULO V: CONCLUSIONES	 145
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 151
 ANEXOS	 161
Anexo N° 1:	162
Anexo N° 2:	163

LISTA DE TABLAS

Tabla	Título	Pág.
1	Dimensiones de la planificación	41
2	Evolución del proceso de planificación estratégica	44
3	Mapa de actores	54
4	Aspectos claves en el proceso de evaluación	91
5	Establecimiento de las subcategorías	125
6	Hoja de codificación N° 1. Distribución de frecuencias para el Plan del período 2001 – 2007	135
7	Hoja de codificación N° 2. Distribución de frecuencias para el Plan del período 2007 – 2013	138
8	Hoja de codificación N° 3. Distribución de frecuencias para el Plan del período 2013 – 2019	141

www.bdigital.ula.ve

LISTA DE FIGURAS

Figura	Título	Pág.
1	Sistema Nacional de Planificación Pública	30
2	Premisas de la planificación	34
3	Función de planificación	36
4	Proceso de planificación	38
5	Proceso de formulación en la planificación estratégica	43
6	Diagnóstico estratégico	47
7	Momentos de la planificación estratégica según Matus	58
8	Momentos de la planificación estratégica según Zambrano	59
9	Los procesos de prealimentación y retroalimentación en el plan situacional	62
10	Los planes nacionales venezolanos	69
11	Proceso de diseño y control del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. (Ley 2001)	71
12	Nuevo modelo de desarrollo para la sociedad venezolana	73
13	Diseño y estructura de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007	75
14	Diseño y estructura de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013	76
15	Sistema integrado de planificación	77
16	Proceso de diseño y control del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. (Ley 2010)	79
17	Diseño y estructura del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019	81
18	Ciclo de operación de gobierno	84
19	Componentes del control de la gestión pública	90
20	Bases para determinar mediciones para el control de la gestión pública	93
21	Ciclo del control de la gestión	95
22	Unidades de análisis para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007	122
23	Unidades de análisis para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013	122
24	Unidades de análisis para el Plan de la Patria. Segundo Plan	123

	Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019.	
25	Categorías	124
26	Formato para la unidad de análisis, categorías y subcategorías	126
27	Unidades de análisis, categorías y subcategorías para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007	127
28	Unidades de análisis, categorías y subcategorías para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013	128
29	Unidades de análisis, categorías y subcategorías para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019	129
30	Formato para la hoja de codificación	130
31	Presencia de las categorías en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001– 2007	136
32	Distribución de frecuencias de las subcategorías, en cada categoría, para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001– 2007	137
33	Presencia de las categorías en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007– 2013	139
34	Distribución de frecuencias de las subcategorías, en cada categoría, para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007– 2013	140
35	Presencia de las categorías en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019	142
36	Distribución de frecuencias de las subcategorías, en cada categoría, para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019	143

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Abreviatura	Término
CORDIPLAN	Oficina Central de Coordinación y Planificación
CORPOANDES	Corporación de los Andes
COPRE	Comisión para la Reforma del Estado
COSERCOS	Comités Sectoriales Regionales de Coordinación
FIDES	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
MI	El momento explicativo
M2	El momento normativo
M3	El momento estratégico
M4	El momento táctico-operacional
NGP	Nueva Gestión Pública
ORCOPLAN	Oficina Regional de Coordinación y Planificación
PDUL	Plan de Desarrollo Urbano Local
POA	Plan Operativo Anual
SNP	Sistema Nacional de Planificación

www.bdigital.ula.ve

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
(CEPSAL)
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS
MÉRIDA – VENEZUELA

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS
 PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN
 EN VENEZUELA (2001 - 2019): MECANISMOS DE DISEÑO**

Autora: Pltga. Daliseth Coromoto Rojas Rendón

Tutor: Dr. Lenin Eduardo Guerra García

Fecha: Diciembre, 2015

RESUMEN

La investigación tuvo como objetivo, analizar las técnicas de planificación estratégica de la gestión pública en los mecanismos de diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana, durante el período 2001 – 2019. Se utilizó el tipo de investigación documental con un estudio descriptivo. El diseño de investigación fue no experimental y correlacional ya que se describieron las relaciones entre dos variables. Para el análisis de datos se aplicó el análisis cuantitativo de contenido. Asimismo se analizó teórica y legalmente el enfoque de la planificación estratégica en Venezuela. El sistema de hipótesis planteado fue el siguiente: Hipótesis de investigación: para el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación, período 2001 – 2019, se toman en cuenta los lineamientos establecidos en la teoría de la planificación estratégica; Hipótesis Nula: para el diseño y control de los planes de desarrollo económico y social de la nación, período 2001 – 2019, no se toman en cuenta los lineamientos establecidos en la teoría de la planificación estratégica, y, la Hipótesis Alternativa: si los planes de desarrollo económico y social de la nación, período 2001 – 2019, logran dar respuesta a las demandas de la sociedad venezolana, es irrelevante la metodología que se utilice para su elaboración. Para la recolección, análisis e interpretación de los resultados, se procedió a la codificación y conteo de la información correspondiente a cada plan estudiado. Se obtuvo como conclusión que para el diseño de los planes estudiados, es la hipótesis nula la que se cumple, pues se aplica de forma incompleta el enfoque de la planificación estratégica.

Palabras Claves: planificación estratégica, gestión pública, planes, diseño y control.

UNIVERSITY OF THE ANDES
FACULTY OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCE
CENTER FOR SOCIAL AND POLITICAL LATIN AMERICA STUDIES (CEPSAL)
MASTER IN POLITICAL SCIENCE
MÉRIDA – VENEZUELA

THE STRATEGIC PLANNING OF THE PUBLIC MANAGEMENT IN
VENEZUELA'S ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLANS
(2001-2019): DESIGN METHODS

Author: Pltga. Daliseth Coromoto Rojas Rendón

Advisor: Dr. Lenin Eduardo Guerra García

Date: December de 2015

ABSTRACT

This research aimed to analyze the strategic planning techniques of the public management taking into account for designing methods of Venezuela's economic and social development plans, during the period 2001 – 2019. It used the documentary research method combined with a descriptive study. It was a non experimental and correlational research, since the relations between two variables were described. For the data analysis the quantitative content analysis technique was applied. In Addition, the approach of the strategic planning in Venezuela was analyzed theoretically and legally. To do so, it set out the following hypothesis system: Hypothesis of the research: the guidelines proposed in the strategic planning theory were taken into account for the design of Venezuela's economic and social development plans, during the period 2001 – 2019. Null hypothesis: the guidelines proposed in the strategic planning theory were not taken into account for the design and control of Venezuela's economic and social development plans, during the period 2001 – 2019 and Alternative hypothesis: If Venezuela's economic and social development plans, during the period 2001 – 2019, succeed in solving the needs of Venezuelan society the methodology used in order to design them it is irrelevant. For collecting, analyzing and interpreting the results, the information of every studied plan was coded and counted. As conclusion, the null hypothesis was confirmed because the strategic planning is applied incompletely.

Keywords: strategic planning, public management, plans, design and control

INTRODUCCIÓN

La implementación de la planificación estratégica, entendida como la herramienta que facilita el proceso de toma de decisiones para alcanzar el futuro deseado, incorporando tanto factores internos y externos que afectan a las organizaciones como el reconocimiento de la existencia de oponentes, representa en algunos países un instrumento de significativa importancia para lograr el desarrollo sostenido. Un ejemplo de ello es la ciudad de Curitiba, capital del estado de Paraná, Brasil, la cual desde el año 1964 está llevando a cabo el “Plan Maestro” como estrategia de desarrollo local con resultados eficaces, eficientes y efectivos (Wilheim, 1965, s.p.), donde se utilizó la teoría de la planificación estratégica para su elaboración, diseño, seguimiento, control y evaluación.

En este orden de ideas, la experiencia en Curitiba permite apreciar cómo se da el proceso de retroalimentación —representado como un flujo constante de información— dentro del desarrollo de la planificación, permitiendo además evaluar el alcance de las metas obtenidas por medio de la implementación de indicadores de gestión. Cabe acotar que en cuanto a planificación se refiere, es importante determinar cuáles han sido los sistemas de control y evaluación en dichos planes, con la finalidad de comprobar si la gestión pública, durante el período en estudio, ha logrado el cumplimiento de los objetivos planteados. Como señala Armijo, la planificación estratégica puede definirse como:

(...) una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (2009, p. 5).

En tal sentido, se precisa abordar a la planificación estratégica de la

gestión pública como objeto de estudio, considerando la importancia que tienen los mecanismos de diseño para el logro de los objetivos en los planes gubernamentales. Lo anterior repercute en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, puesto que el alcance de objetivos contribuye a la solución de problemas y carencias sociales.

El propósito de esta investigación consistió en describir las técnicas de planificación estratégica de la gestión pública en los mecanismos de diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación desde el año 2001, programados en términos temporales, hasta el año 2019; entendiendo la importancia que han tenido los tres planes elaborados durante éste período y su impacto en la sociedad venezolana.¹

Para el alcance de los objetivos de ésta investigación se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

1. La planificación estratégica como tema/problema de investigación;
2. La importancia de la gestión pública para la ejecución de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana (2001 – 2019), y,
3. Los mecanismos de diseño implementados en los planes de desarrollo económico y social de la nación, entendidos como elementos integrantes de la planificación estratégica.

Por ello, este trabajo pretende contribuir al perfeccionamiento de una Administración Pública con altos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, dejando ver cómo los planes gubernamentales, al ser analizados con

¹ La planificación gubernamental en Venezuela debe asumir una posición estratégica ajustada al mandato constitucional. Tal como lo estipula el artículo 299 de la Constitución venezolana (1999), el Estado será el garante de promover el desarrollo nacional “mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta”.

criterios académicos, permiten apreciar los pro y los contra de las políticas públicas y el alcance de éstas en un espacio-tiempo determinado.

El tema de la planificación estratégica ha sido estudiado abiertamente por autores como Idalberto Chiavenato, Arao Sapiro, Carlos Matus, Adalberto Zambrano, Julio Corredor, entre otros. Es importante acotar que en cuanto al caso venezolano, considerando los últimos años, no se evidencian investigaciones que contemplen un estudio descriptivo de los tres planes estudiados, por lo que la presente investigación se considera un aporte a los estudios politológicos actuales en Venezuela y principio de una línea de investigación abierta al debate y a la discusión sobre ésta temática.

Asimismo, la investigación busca sumar al debate sobre el asunto planteado, ideas que abran la discusión en torno a la necesidad de asumir científicamente el estudio de los planes nacionales, a través de la teoría de la planificación estratégica, y sus implicaciones político – sociales para el desarrollo y el futuro del país. Tomando la afirmación de Drucker: “la planificación estratégica no contempla las decisiones futuras, sino el futuro de las decisiones de hoy día” (Citado por Ander-Egg, 2007, p. 56).

Aunado a ello, se considera relevante mencionar a Sánchez (2003), quien señala la importancia de contar con una herramienta de planificación estratégica que oriente las actividades del gobierno, donde se establezcan las pautas a seguir de cada unidad gubernamental en todos los niveles del Estado, ya que el éxito organizacional de las instituciones públicas coadyuvará al logro de los objetivos supremos del país, es decir, del Bien Común. De esta forma el autor afirma que:

La planificación estratégica es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la

estrategia, las políticas, las metas y los objetivos [comillas del autor] (p. 8).

Ahora bien, dada la normativa legal venezolana que autoriza e impone la utilización del modelo de la planificación estratégica, también se dan las condiciones para que los ciudadanos puedan participar en los procesos políticos relacionados con la planificación pública, desde el inicio, pasando por los procesos hasta llegar al control y evaluación de los planes nacionales. Ello implica que el Estado debe propiciar los espacios para la participación ciudadana, dando a conocer los objetivos y metas que se pretenden alcanzar. De igual forma, el Estado debe permitir que los ciudadanos participen en la evaluación de los planes, para conocer si las propuestas han sido alcanzadas en el período de tiempo estipulado dentro del plan.

En este punto, se consideró relevante tomar la reflexión de Sánchez, en su trabajo “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos”, respecto a la importancia de implementar un modelo de planificación nacional aceptado por los ciudadanos, sujeto a la evaluación y publicación de resultados. Así lo señala el autor: “El “sueño del buen gobierno” sólo es posible si existe un amplio respaldo al “proyecto nacional”; si existe planificación; una eficaz “carta de navegación” con políticas explícitas; una gestión evaluada por objetivos y resultados y sobre todo rendición de cuentas” [comillas del autor] (2003, p. 8).

Entonces, es a través de la rendición de cuentas que el Estado informa a los ciudadanos sobre el cumplimiento de metas y las dificultades ocurridas durante la ejecución de los planes. En el informe de rendición de cuentas, que en el caso venezolano es presentado por el presidente de la República ante la Asamblea Nacional al finalizar cada año, se anuncia el alcance de objetivos de la gestión pública. Para el desarrollo de dicho informe es indispensable la aplicación de sistemas de seguimiento, control y evaluación

que den cuenta del éxito de la planificación gubernamental.

En vista de lo anterior y para el desarrollo de la investigación propuesta, se empleó un estudio descriptivo mediante el cual se utilizó un conjunto de materiales documentales sin manipulación de los elementos existentes en una realidad dada, tomados en un momento determinado y único del estudio, los cuales fueron organizados, analizados y presentados en el documento que reveló los hallazgos encontrados y el cumplimiento de los objetivos planteados.

Finalmente, y en aras del cumplimiento efectivo de la investigación, se procedió a estructurar el documento de la siguiente manera: Capítulo I: contentivo de las generalidades sobre el planteamiento del problema, los objetivos de la investigación y la justificación. Capítulo II: conformado por los aspectos teórico-conceptuales donde se muestran los antecedentes de la investigación, los elementos teóricos, el marco legal que avala éste estudio, el sistema de hipótesis y el apartado con la definición de los conceptos claves. Capítulo III: conformado por el marco metodológico. Capítulo IV: constituido por la presentación y análisis de los resultados de la investigación. Y el Capítulo V: en el cual se exhiben las conclusiones obtenidas del estudio en cuestión.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Los problemas se formulan de manera clara; lo primero, y a menudo lo más difícil, es distinguir cuáles son los problemas; ni hay artillería analítica o experimental que pueda ser eficaz si no se ubica adecuadamente al enemigo.

Bunge, 1960, p. 22.



1.1. Planteamiento del problema

Haciendo una retrospectiva sobre el papel que ha tenido la planificación en el mundo, es necesario mencionar que su actuación data de unas diez décadas atrás, cuando la planificación empieza su accionar dentro de las sociedades. Para 1918, la planificación se basó en la ley de justas proporciones, donde se establecieron las condiciones necesarias para que las sociedades pudieran funcionar de forma organizada, sustentada en la igualdad de los hombres y en la representación del pueblo a través del ejercicio del voto. Así lo afirma Lechner:

(...) el orden justo *radica en la proporción misma*; el número garantiza la legitimidad. A partir de la doctrina de la soberanía popular, la relación mayoría-minoría deviene la “regla de oro” de la política moderna. En este momento, podemos decir que la mayoría es la traducción de la cantidad en calidad (2006, p 207).

Ya finalizada la II Guerra Mundial, las organizaciones percibieron que algunos fenómenos presentes en su entorno no podían ser sujetos de control, lo que creó un ambiente de incertidumbre, donde el riesgo y la inestabilidad estuvieron presentes, ocasionados por ese entorno cambiante. Por tal motivo, las organizaciones comenzaron a sentir la necesidad de controlar los cambios, para poder responder a los retos venideros, razón por la cual, los gerentes decidieron cambiar de enfoque y adoptar el proceso de planificación. Los pioneros del cambio surgieron en los Estados Unidos dentro de los que destacan Herbert Simon y James March, quienes comenzaron a distinguir “claramente la toma de decisiones como proceso, analizando el comportamiento humano en las organizaciones y planteando la búsqueda de formas más racionales para la adopción de decisiones” (op. cit, 2006, p. 91).

Resulta pertinente mencionar en este punto que la planificación

estratégica contiene dos elementos esenciales para su análisis: la planificación y la estrategia, y éstos a su vez, tienen implícitos la dirección y el control, representando enfoques necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales.

Ahora bien, para el diseño de políticas públicas, la planificación estratégica se posiciona como una herramienta necesaria, donde se combinan múltiples dinámicas, perspectivas y disciplinas para el abordaje de los problemas. Es decir que las políticas públicas, a través de la planificación estratégica, afrontan los problemas de la sociedad de forma holística, multidisciplinaria, transdisciplinaria e interinstitucional, incluyendo del mismo modo a los actores, tanto políticos como sociales. Así lo afirma Bifarello en su trabajo “La implementación de una agenda local innovadora y estratégica”: “La planificación estratégica, por su vocación integradora de múltiples perspectivas, permite incorporar una concepción de universalidad como principio en el diseño de los planes” (s.f., p. 39).

Para gestionar la implementación de las políticas públicas, se hace necesario vincularla a la planificación estratégica, ya que ella representa una herramienta indispensable para alcanzar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública, dándole principal importancia a la solución de las necesidades de los miembros de la sociedad.

En ese orden de ideas, enmarcando a las políticas públicas dentro del campo de las ciencias políticas, es preciso señalar que su aparición, desarrollo y evolución viene de la conformación del Estado de Bienestar, en el siglo XX. Durante esa época las necesidades sociales estaban latentes, ya que los ciudadanos exigían la atención y solución a sus problemas, por ende, el Estado sintió la obligación de comenzar a solventar esas necesidades a través de un enfoque sistematizado que diera respuesta a la situación. A partir de la mitad del siglo XX surgen nuevas demandas de la población:

La defensa del medio ambiente y de la calidad de vida, la aspiración a eliminar bolsas de pobreza o el deseo de lograr la igualdad de género (...) A causa de todos estos factores no sólo han crecido las estructuras, sino que además ha aumentado la complejidad de los asuntos. (...) De este modo, la Administración a finales del siglo XX era ya muy distinta de la propia de la época liberal” (Baena del Alcázar, s.f., pp. 17 y 18).

Tal como lo expresa Cendrós (2003), la especie humana posee la mayor capacidad para el desarrollo del pensamiento, en consecuencia, puede pensar de forma estratégica; de allí su supremacía sobre las demás especies. Desde los inicios de la humanidad, el individuo se ha visto en la obligación de pensar estratégicamente, formulando planes y acciones para hacer frente a las adversidades y a la necesidad de sobrevivir, con la finalidad de buscar alternativas para solucionar los problemas.

En virtud de ello surge la búsqueda del desarrollo social en la gestión pública, con una mirada hacia el futuro. Por tal motivo se utiliza una visión y un pensamiento estratégicos que afronten los cambios a través de un sistema de dirección común dentro de las organizaciones gubernamentales, donde las actividades planificadas se controlen para poder conocer si lo que se planificó se cumplió en la realidad.

Lo anterior ofrece un enfoque general de lo esencial que representa el estudio de las técnicas de la planificación estratégica de la gestión pública y los mecanismos de diseño en los planes de desarrollo económico y social de la nación, enfocando en ésta oportunidad el caso de estudio en el Estado venezolano, durante el período 2001 – 2019.

Resulta interesante ahondar sobre los fundamentos conceptuales de la planificación estratégica, indagando de manera exhaustiva sobre el vínculo existente entre la planificación en la gestión pública y los respectivos mecanismos de diseño de los planes nacionales que fueron elaborados para el Estado venezolano. Para ello se hace necesario una revisión minuciosa de

los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana durante el período 2001– 2019, para su posterior análisis según la teoría de planificación estratégica.

Partiendo del artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) que promulga que el Estado debe fomentar y asegurar el desarrollo humano integral y digno de la colectividad, asegurando la “justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”, consagra así a la planificación estratégica como el instrumento adecuado para la consecución del Bien Común.

Razón por la cual los planes de desarrollo económico y social de la nación que se vienen implementando, desde la elección de Hugo Chávez como presidente constitucional de Venezuela (1999 - 2013), comenzaron con lineamientos específicos y mensurables sujetos a la medición del alcance de metas establecidas. Se puede mencionar como ejemplo el X Plan de la Nación: Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, en su lineamiento de “equilibrio político” donde se establecieron objetivos y estrategias, con posibilidad de la aplicación de indicadores de gestión para informar sobre la consecución de objetivos. Cumpliendo así con los aspectos establecidos en el proceso de la planificación estratégica.

Ahora bien, a medida que el gobierno de Hugo Chávez avanzaba en el tiempo, el procedimiento para la elaboración del Plan de la Nación fue sufriendo algunos cambios que se tornan confusos, si se pretenden enmarcar estos planes dentro de la planificación estratégica. Es pertinente para explicar este punto, mencionar las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013”, donde se mencionan los siete lineamientos estratégicos:

1. Nueva Ética Socialista;
2. Suprema Felicidad Social;

3. Democracia Protagónica Revolucionaria;
4. Modelo Productivo Socialista;
5. Nueva Geopolítica Nacional;
6. Venezuela: Potencia Energética Mundial, y
7. Nueva Geopolítica Internacional. (Malavé, s.f.)

Observando los puntos arriba expuestos, puede presentarse ambigüedad al momento de establecer indicadores de gestión adecuados para medir el cumplimiento de objetivos y metas de cada uno de los lineamientos establecidos en el Plan, por ejemplo: sería complicado diseñar un procedimiento o indicador para medir la “Suprema felicidad social”, por mencionar sólo un caso, ya que cada individuo, cada grupo de personas y cada sociedad, posee criterios diferentes del significado de la “felicidad” o del “Bien Común”. En la planificación estratégica, a pesar de que es flexible y sujeta a los cambios que se presentan (internos y externos), es necesario establecer objetivos claros y precisos para poder ser controlados, medidos y evaluados.

Hay que destacar que los estados y las sociedades necesitan de una planificación estratégica que utilice los elementos idóneos para el logro de sus objetivos generales. Así, se pretende que el Estado venezolano implemente un sistema de planificación estratégica en todos los niveles del aparato público, para poder alcanzar y sostener la productividad y el desarrollo esperado. Para consolidar lo expuesto anteriormente se tomó la afirmación que hace Sánchez al respecto:

Debe existir una “planificación estratégica” para poner en marcha el “Proyecto de Nación”; una planificación “operativa de la nación” que viene a ser la “planificación estratégica jurídico – política”; una planificación operativa de los poderes del Estado que viene a ser la “planificación estratégica de cada uno de sus organismos”; y una “planificación operativa institucional”, que corresponde a la misión explicitada en la “planificación estratégica” de cada organismo, que plantea qué hacer, cómo hacer, y cómo evaluar los resultados [comillas del autor] (2003, p. 9).

Vale la pena mencionar que para lograr la prosperidad del país en el

mundo globalizado, se necesita que el gobierno implemente planes basados en criterios de progreso y desarrollo, informando a los ciudadanos sobre las acciones gubernamentales y el cumplimiento de los objetivos propuestos, donde los ciudadanos puedan participar en los procesos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los integrantes de la sociedad.

Pese a que el Estado venezolano ha elaborado y ejecutado una serie de planes de desarrollo económico y social de la nación, existe una ineficiencia e ineficacia en la gestión pública, ya que dichos planes no han exhibido el correcto diseño, además de no incluir aparentemente, sistemas de control y evaluación. Por ende, ésta tesis se propuso investigar si la hipótesis planteada es verdadera y por qué no se cumplieron con las disposiciones legales establecidas para el diseño de los planes objeto de estudio.

De esta manera se propuso realizar un estudio partiendo de las siguientes interrogantes: ¿La teoría de la planificación estratégica ha sido utilizada para el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación desde el año 2001 hasta el 2019? ¿Cuáles son los fundamentos teórico-conceptuales de la planificación estratégica? ¿Cuál ha sido el sistema legal que ha regido la materia de planificación pública en Venezuela? y ¿Qué mecanismos de diseño, según la planificación estratégica, se han utilizado en los planes objetos de estudio?

1.2. Objetivos de la investigación

Objetivo General

Analizar las técnicas de planificación estratégica de la gestión pública en los mecanismos de diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana, durante el período 2001 – 2019.

Objetivos Específicos

1. Describir los fundamentos teórico-conceptuales de la planificación estratégica.
2. Definir el sistema legal que ha regido la materia de planificación pública en Venezuela.
3. Examinar los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana desde el año 2001 hasta el 2019.
4. Reconocer los mecanismos de la planificación estratégica utilizados en el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana, desde el año 2001 hasta el 2019.

1.3. Justificación de la investigación

Dentro de las organizaciones de carácter público, los procesos administrativos son visualizados como procedimientos universales y estandarizados, que han de ser aplicados de forma sistematizada y rigurosa, a veces sin considerar las condiciones particulares de cada actividad específica, pero que deben cumplirse para acatar las órdenes emitidas por los directivos de la organización. Dicha situación genera dificultad para la ejecución y desempeño adecuado de las actividades públicas, lo que se

traduce en una gestión gubernamental que no cumple con los objetivos y metas planificados, por ende, no satisface las demandas sociales.

Ahora bien, desde el punto de vista de la planificación pública en Venezuela, con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) en 1958, hasta el presente, se han formulado un conjunto de planes de desarrollo que expresan la evolución metodológica y socio – histórica del país, así como los diferentes tratamientos de los aspectos políticos, sociales, institucionales y legales que abarcan los distintos niveles de planificación.

Tradicionalmente la planificación se presentaba como una actividad estructurada y rígida. La planificación normativa, propia de los años 60, se centraba en procesos técnicos, en los cuales sólo los expertos tenían un rol central, cuyo énfasis estaba puesto en la formulación de proyectos, condensados en un plan - libro, y sus lineamientos orientarían la realidad. En este enfoque no eran consideradas las estrategias, el entorno era estable y se desconocía la participación de los actores en el proceso de planificación.

En este marco de dificultades, se precisaba encontrar las herramientas y/o técnicas adecuadas que pudieran aportar eficiencia, eficacia y efectividad a las decisiones y acciones gubernamentales. Por ello, las instituciones públicas tenían que estar en capacidad de resolver los problemas sociales, incorporándolos en las discusiones de la agenda política para su posterior debate y alternativas de solución.

Lo anterior representó una contribución para incrementar “las capacidades del buen gobierno” o la gobernanza local, donde el gobierno no se quedaba sólo en el discurso político, en la *retórica*, entendida como el “arte o técnica de disponer los elementos del discurso con el fin de persuadir” (Foucault, 2009, p. 71), sino que ese discurso se traducía en resultados concretos, en la *parrhesía*, definida, según Foucault, “fundamental, esencial y primordialmente como el decir veraz” (*Ibídem*).

Por lo tanto, un gobierno competente se caracterizaría por tomar en cuenta los diferentes factores que afectan su entorno, utilizando la planificación estratégica como herramienta base para el progreso del país, reflejado en los planes de desarrollo económico y social de la nación, dejando de lado el discurso político y centrando su gestión en el alcance de los objetivos establecidos en la planificación.

Ahora bien, en el entendido que la planificación propicia el desarrollo de una nación, de una ciudad, o de una organización, se hace necesario establecer métodos de utilización racional de los recursos, reducir los niveles de incertidumbre, establecer un sistema racional para la toma de decisiones, reducir al mínimo los riesgos y aprovechar al máximo las oportunidades, para promover así la eficiencia, al eliminar la improvisación y proporcionar los elementos para llevar a cabo el control y evaluación de los planes.

Por lo anterior, se consideró pertinente revisar –en base a la teoría de la planificación estratégica, los lineamientos legales y los documentos oficiales elaborados para la planificación gubernamental– la experiencia del caso venezolano en el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación durante el período 2001 – 2019, analizando el uso de las herramientas de planificación aplicadas por el ejecutivo nacional.

Si bien el tema de la planificación estratégica ha sido estudiado, se debe profundizar aún más, conociendo la teoría para luego aplicarla con criterios científicos, pues se trata del futuro de una nación y del recorrido o trayectoria a cumplir para alcanzar las metas planificadas. Así lo afirma Bertrand, al mencionar que a través de la planificación estratégica: “No podemos conocer con alguna certeza más que el pasado, pero sin poderlo cambiar; tenemos en cambio, libertad y poder para cambiar el futuro.” (En Ander-Egg, 2007, p. 166).

Cada uno de los argumentos presentados en los párrafos anteriores, impulsaron el interés por realizar un estudio que permitiera relacionar los

fundamentos teórico – conceptuales avalados por la teoría de la planificación estratégica, las leyes dispuestas para el diseño del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación en un período de tiempo específico y el análisis de los mecanismos de diseño para el respectivo plan. La intención se centró entonces en analizar las técnicas de planificación estratégica de la gestión pública en los mecanismos de diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana, durante el período 2001 – 2019.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

(...) la fundamentación teórica, determina la perspectiva de análisis, la visión del problema que se asume en la investigación; y muestra la voluntad del investigador, de analizar la realidad objeto de estudio de acuerdo a una explicación pautada por los conceptos, categorías y el sistema preposicional, atendiendo a un paradigma teórico.

Balestrini, 2006, p. 91.



A continuación se procederá al desarrollo de los referentes teórico-epistemológicos que avalan la presente investigación.

2.1. Antecedentes de la investigación

En una investigación es imperante revisar los estudios realizados que servirán de antecedentes para el tema sujeto de estudio. Por ello se presenta, seguidamente, una serie de documentos previos que guardan estrecha relación con el tema de investigación y que sirvieron de fundamento teórico. Asimismo, los documentos citados mostraron el estado actual del conocimiento en particular.

Iniciando con la tesis de maestría “El sistema de planificación y formulación de políticas públicas en Venezuela y el control de gestión” elaborada por Eddy Gómez en 2008, Mérida-Venezuela. El autor realizó un abordaje del Sistema Nacional de Planificación a partir de la revisión detallada del texto constitucional. Desde allí, identificó los componentes del Sistema, determinó los elementos claves para realizar el proceso de control de la gestión y propuso algunos indicadores para tal fin.

El mencionado trabajo aportó información relevante correspondiente a los componentes que integran el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela. Del mismo modo, se tomó la información sobre el Sistema Nacional de Control Fiscal y las condiciones para implementar un sistema de control y evaluación de la gestión pública.

Por otro lado, se pudo conocer el Trabajo Especial de Grado de Rafael Núñez, titulado “Iniciativas para el ejercicio de la planificación y el control de gestión en el sector público”, elaborado en 2008, Mérida-Venezuela. El autor presentó un estudio descriptivo que comprendió un diagnóstico de la Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Mérida, a través de la implementación de

guías de observación y encuestas que permitieron la recolección de datos. Se concluyó en que no existía una planificación adecuada, no había un sistema de control que permitiera corregir o prevenir las fallas y no se trabajaba bajo un enfoque estratégico.

Fundamentalmente, el aporte del trabajo de Núñez a la presente investigación, se enfocó en la utilización de los conceptos referidos al Sistema Nacional de Planificación, y al sistema de control y evaluación de la gestión pública con sus indicadores de gestión; puntos desarrollados en el marco teórico de la mencionada investigación.

En 2009, Marbella Guerrero presentó el trabajo de especialización “La aplicación de mecanismos de planificación pública en la gestión local”. En el trabajo se planteó la relevancia que tiene el proceso de planificación a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999. Asimismo, se especificó el contexto jurídico venezolano para la planificación y evaluación, desarrollando además los temas de planificación, control y evaluación del sector público en Venezuela.

En lo referido a la contribución del trabajo de Guerrero, se tomó en consideración el punto sobre “El contexto jurídico venezolano para la planificación y evaluación”, sirviendo de referencia para ubicar las leyes que forman parte del Sistema Nacional de Planificación (SNP).

En otro orden de ideas, Antonio Monagas presenta un Trabajo Especial de Grado titulado: “La transición sociopolítica en la dimensión de los planes de la nación”, elaborado en Mérida-Venezuela. El autor realizó un examen crítico en torno al problema que ha representado la fractura de posiciones teórico-conceptuales y del criterio instrumental entre planes alternativos, donde se pretende arreglar y ordenar la situación del país implementando planes de desarrollo.

El aporte del trabajo de Monagas para esta investigación, consistió en

proporcionar información sobre el Plan De Desarrollo Económico y Social 2001 – 2007, respecto al ámbito económico, social y político. Del mismo modo, se tomó información concerniente a la naturaleza de la transición expuesta por el Plan mencionado. Puntos que contribuyeron con el desarrollo del análisis del Plan correspondiente a ese período.

Igualmente, el trabajo de grado presentado por Husbely Viloría en 2009, titulado: “Control de la gestión presupuestaria en el Consejo Local de Planificación Pública de la Alcaldía del Municipio Valera, período 2007-2008”, desarrollado en Mérida-Venezuela, se planteó la necesidad de controlar la gestión presupuestaria en el Consejo Local de Planificación Pública de la Alcaldía del Municipio Valera, Estado Trujillo, Venezuela, mediante un estudio descriptivo, con la aplicación de cuestionarios para la recolección de información. La autora concluyó que los controles no se realizan adecuadamente, ni cuentan con mecanismo para detectar desviaciones de los recursos aprobados, lo que conlleva al retraso en el logro de objetivos y metas.

Viloría desarrolló un apartado sobre los elementos integrantes del sistema de control y vigilancia, sistema que debe implementarse, según el mandato jurídico, en los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela. Tema que resultó relevante y se tomó como aporte para la presente investigación.

Por último, el estudio presentado, como trabajo especial de grado, por Escobar Nathaly, titulado: “Evaluación de la gestión del Plan de Desarrollo Urbano Local de Cantaura y preparación de informe para participar en el concurso internacional “Buenas Prácticas” de las Naciones Unidas”, desarrollado en febrero de 2008 en Caracas-Venezuela, consistió en la evaluación de la gestión del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) de Cantaura, partiendo de un enfoque integral, en el cual se midió la evolución de los cambios considerados para la construcción de la ciudad, partiendo de

la participación ciudadana y la conformación de alianzas entre los entes públicos y privados. Se realizaron entrevistas y grupos focales con los actores urbanos, con la finalidad de estrechar la relación de los actores con la ciudad.

Se estableció en este trabajo una estrecha vinculación entre la gestión gubernamental y la comunidad, logrando que la ciudadanía participara en la elaboración y gestión del plan, a través de talleres de trabajo, mediante los cuales se logró definir la “Visión Compartida de Futuro Ambiental”, bajo los principios de protección y sostenibilidad del medioambiente. Elementos que contribuyeron a señalar al plan como un instrumento elaborado bajo el enfoque de la planificación estratégica.

El aporte del trabajo realizado por Escobar para la presente investigación, consistió en la descripción que hizo la autora sobre el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano de Cantaura, tomando en consideración los factores internos y externos de la localidad. Del mismo modo, se tomó en consideración el proceso de seguimiento que debe tener el Plan para la posterior evaluación de la gestión.

2.2. Bases teóricas

Todo problema de investigación se da dentro de un conjunto de teorías relacionadas entre sí, que definen términos, establecen referencias con otros sucesos, recogen conocimientos obtenidos por otras investigaciones, proponen hipótesis, entre otros aspectos. El conjunto de conceptualizaciones reciben el nombre de bases teóricas del problema de investigación. A continuación se procederá al desarrollo de los referentes teóricos que avalan el estudio en cuestión, entre los que se encuentran los siguientes temas:

evolución institucional de la planificación en Venezuela, algunas consideraciones sobre la planificación en Latinoamérica, el proceso de planificación, la planificación estratégica, los planes nacionales en Venezuela, la gestión pública, el proceso de control y evaluación de la gestión pública y los indicadores de gestión pública.

2.2.1. Evolución institucional de la planificación en Venezuela

Brevemente se reseña cómo ha venido evolucionando la planificación a nivel de institucionalidad en el país. Ciertamente existieron algunos intentos para establecer el proceso de planificación en Venezuela, intentos que estuvieron enmarcados en un enfoque cerrado y aislado, concerniente al enfoque de la planificación normativa, sin una visión holística e integradora, pero que sentaron las bases para la implementación de la planificación estratégica. Para 1958, comienza la estructuración de un sistema de planificación, con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) “destinada a auxiliar al Presidente de la República y al Consejo de Ministros” (Decreto N° 492, artículo 7) en las funciones inherentes a la planificación del desarrollo de la nación.

Dentro de las funciones que debía desempeñar CORDIPLAN destacan: los estudios del desarrollo económico y social de la nación, la consolidación anual del presupuesto en coordinación con los demás órganos, la presentación de proyectos, la presentación de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos ante el Congreso Nacional y las propuestas de los lineamientos generales de la planificación, entre ellos la planificación a escala urbana.

De igual forma nace un Sistema Nacional de Planificación (SNP) que

pretendía coordinar las acciones que el Estado aspiraba desarrollar, vinculando los tres niveles de gobierno. En los artículos 23 y 24 de la Gaceta citada, se expresaba la necesidad de establecer un sistema vinculante y coordinado de planificación. Citando textualmente, los artículos enunciaban lo siguiente:

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

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

Se puede observar que el Sistema Nacional de Planificación tenía como objetivo fundamental, lograr el desarrollo de la nación a través de un sistema coordinado de planes que serían vinculantes, coordinados e integrados tanto en el nivel nacional, como en el estatal y en el municipal. De esta manera la “planificación en Venezuela comienza a formar parte de las políticas nacionales junto con la naciente democracia en el año 1958” (Maldonado, 2010, p. 84).

Para la conformación administrativa inicial del Sistema Nacional de Planificación se crearon los siguientes componentes:

- Un máximo nivel, constituido por el Presidente de la República, quien a través del Consejo de Ministros y los Gabinetes Sectoriales supervisaría y coordinaría el Sistema Nacional de Planificación.
- CORDIPLAN constituía el órgano técnico central del sistema.
- Las Oficinas de Estadística e Informática y, Presupuesto y Personal, conformaban los órganos auxiliares.
- Los Gabinetes Sectoriales. (...)

- Comité del Plan. (...) control de la ejecución de los planes sectoriales y globales aprobados.
- Oficinas Sectoriales de Planificación. (...)
- Comité Nacional de Planificación Sectorial. (...)
- Oficina de Planificación de Institutos Autónomos y Empresas del Estado. (...)
- Oficinas Regionales de Planificación. (...)
- Oficinas de Planificación a Nivel Local. (...)
- Oficinas Auxiliares del Sistema de Planificación (CORPOANDES, 2005, pp. 5 y 6).

Pasados más de quince años, el Sistema Nacional de Planificación se mantuvo estable y sin ningún cambio, pero para 1972, tuvo la primera serie de modificaciones en su estructura. Tal como se muestra a continuación:

- Creación del Comité Regional de Gobierno. (Art. 3)
- Se crea la Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN). (Art. 11)
- Los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERCOS) sustituyen a los Comités Regionales de Coordinación. (Art. 17)
- Creación del Consejo Regional de Desarrollo. (Art. 19)
- Creación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional. (Art. 22)
- Se establecen los mecanismos para la desconcentración y descentralización de la Administración Pública. Así como también sobre el financiamiento del desarrollo regional. (Reglamento de Regionalización Administrativa, 1972).

Otro cambio importante que se presentó fue en el año 1975, con el establecimiento de regiones como método para unificar el Estado de forma administrativa, agrupando estados con características similares en tres regiones a saber: “las Entidades Federales (...), la Región de Los Llanos Centrales (...) y la Región Insular” (CORPOANDES, 2005, p. 7). Este cambio trajo consigo que los recursos asignados para el desarrollo de las zonas en particular, se iban canalizando a través de las corporaciones creadas en cada región.

Durante el año 1980, nuevamente se incorpora un cambio al Sistema

Nacional de Planificación, relacionado con los “niveles de actuación para la planificación” (Decreto sobre regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional). Por su parte, CORPOANDES señala que el Sistema se dividía en un nivel nacional y un nivel regional, quedando integrado cada nivel de la siguiente manera:

- El nivel nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, presidido por el Jefe de CORDIPLAN e integrado además por los Presidentes de las Corporaciones Regionales y representantes del Ministerio de Relaciones Interiores.
- El nivel regional, que contempla las Corporaciones Regionales de Desarrollo y los Comités Regionales de Desarrollo, integrados por los gobernadores de las entidades federales pertenecientes a la respectiva región, por el Presidente y el Jefe de Planificación de la Corporación correspondiente (2005, p. 8).

Estas modificaciones tuvieron vigencia hasta el año 1984, cuando se creó la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) como “un deseo permanente (...) en pos de la eficiencia del aparato estatal y las decisiones de reforma dominadas por la eficacia política de consolidar el poder de los partidos y sus aliados en el control efectivo del Estado” (Sosa, 1987, p. 203). Dicha Comisión logró resultados positivos respecto al desarrollo estatal y municipal, otorgándole autonomía a través de la promoción de la descentralización. Asimismo, dentro de la reforma también se crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), con la finalidad de apoyar el proceso de descentralización desde el punto de vista administrativo y financiero.

Para el año 1999 se constituyó el Ministerio de Planificación y Desarrollo, que sustituyó a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). En consecuencia, a dicho Ministerio le correspondía:

Artículo 51. (...) la regulación, formulación y seguimiento de las políticas de planificación y desarrollo institucional; la formulación de estrategias de desarrollo económico y social de la Nación; (...) la

propuesta de los lineamientos de la planificación del Estado (...) la vigilancia y evaluación de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país.

Le corresponde, además, la modernización institucional de la Administración Pública Nacional (...); la realización de la evaluación de los resultados de la gestión de los organismos que integran la Administración Pública Nacional y su divulgación (...) (Ley Orgánica la Administración Central, 1999).

Durante el mismo año se fundó la Dirección General de Coordinación Institucional, Evaluación y Seguimiento del Desarrollo Regional, que tiene, dentro de otras funciones: “coadyuvar en el establecimiento de mecanismos de coordinación que faciliten la acción de diferentes niveles (Nacional, Estatal y Municipal) dentro del proceso de planificación del desarrollo regional” (Reglamento Orgánico del Ministerio de Planificación y Desarrollo, 1999, artículo 24). Se observa así, el inicio de la vinculación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, que se debe plasmar por consiguiente en la planificación pública.

Seguidamente, otra reforma fue consolidada el 01 de febrero del año 2010, la cual fusionó el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Desarrollo con el Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas para formar una nueva organización que englobaría las actividades de los dos ministerios (Decreto N° 7.187, artículo 1). Se le dio por nombre Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

Posteriormente para el 2010, se definió al Sistema Nacional de Planificación como aquel sistema de “Coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa de los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas, en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (...)” (Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, artículo 5). Igualmente se señaló que el Sistema Nacional de Planificación

tenía como objeto:

(...) contribuir a la optimización de los procesos de definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en cada uno de sus niveles, a 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 (...), mediante una planificación estratégica (...) para el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (ob. cit., artículo 8).

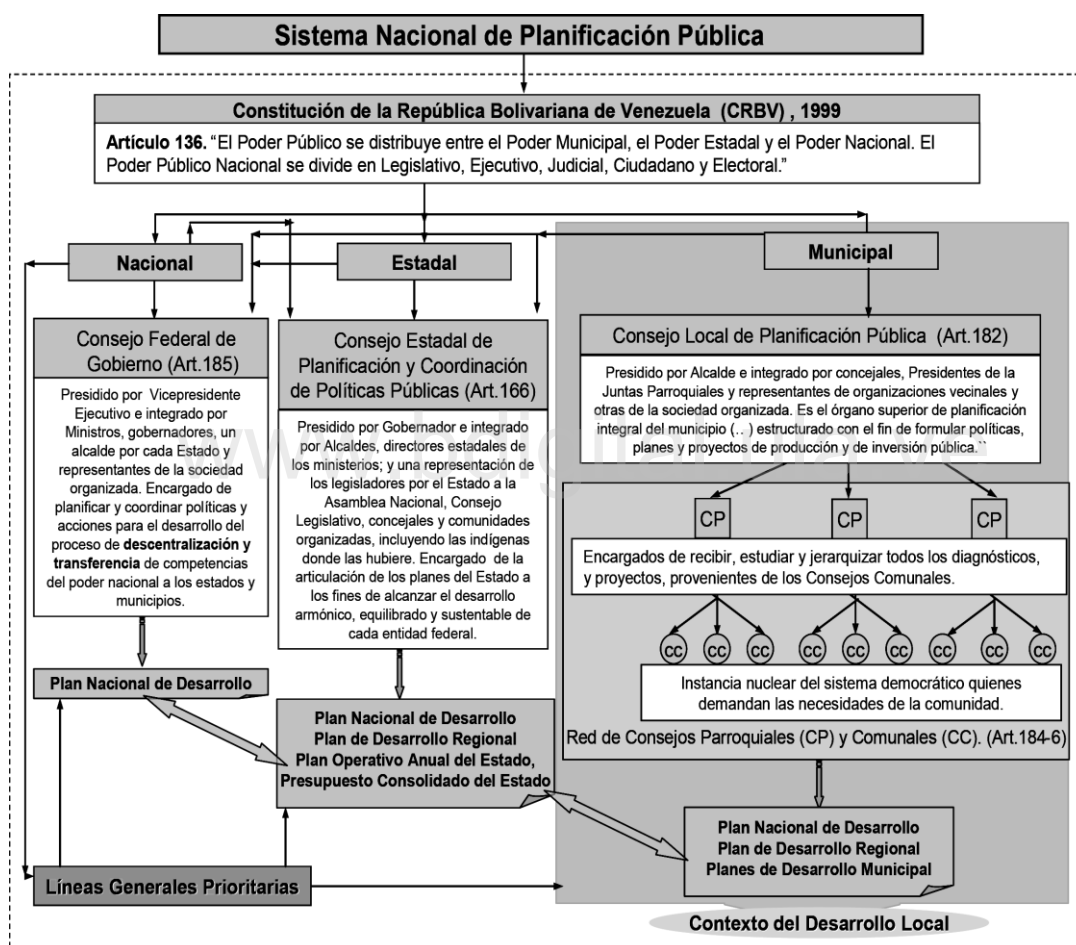
Nuevamente en el año 2013 se modificó el Sistema Nacional de Planificación venezolano, ya que se suprimió al Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas y se creó “el Ministerio del Poder Popular de Finanzas y el Ministerio del Poder Popular de Planificación” (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.151, artículo 1). Para el mismo año, se fundó la Dirección General de Planificación Local –encargada de la planificación del corto, mediano y largo plazo– a quien le correspondía la organización y coordinación de las actividades de planificación a nivel local, en concordancia con lo dispuesto a nivel nacional (Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular de Planificación, artículos 24, 25 y 26). (Ver anexo N° 1)

Adicionalmente para el año 2014, se hizo el último anuncio, hasta el momento del desarrollo de la presente investigación, referido a la reestructuración del Gabinete Ejecutivo del Estado venezolano (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.488). El Gabinete Ejecutivo estaría conformado por veintiocho ministerios, dentro de los que figuraba el Ministerio del Poder Popular para la Planificación, como caso de interés para el trabajo de investigación planteado.

Para concluir este punto, se puede mostrar gráficamente la estructuración actual del Sistema Nacional de Planificación en Venezuela, tomado del trabajo de Maldonado (2010): “Sistema de planificación pública nacional: Oportunidad de desarrollo local en la normativa constitucional

venezolana”. Aquí se observa la existencia de una vinculación en los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) con sus respectivos órganos de planificación; todos ellos en consonancia con las disposiciones establecidas en el mandato constitucional.

Figura N° 1: Sistema Nacional de Planificación Pública.



Fuente: Maldonado, 2010, p. 86.

La figura anterior, muestra que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela representa la norma suprema que rige la materia de la planificación pública. De allí se distribuye el poder del Estado en los

tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal. El Consejo Federal de Gobierno es un ente nacional encargado del proceso de desarrollo nacional a través de la descentralización y transferencia de competencias a los estados y municipios.

En lo que respecta al Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, se encarga principalmente de establecer la vinculación entre los planes de desarrollo regional, Plan Operativo Anual (POA) estatal y el presupuesto consolidado del estado, con el Plan Nacional de Desarrollo, respetando y haciendo cumplir sus líneas generales.

En el contexto municipal, son los Consejos Locales de Planificación Pública, como órganos superiores de la planificación del municipio, los responsables de formular políticas, planes y proyectos para el desarrollo local. Del mismo modo, se encargan de articular el Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo Regional por una parte, y con el Plan Nacional de Desarrollo, por la otra.

2.2.2. Algunas consideraciones sobre la planificación en Latinoamérica

En el trabajo de Máttar y Perrotti (2014): “Planificación, prospectiva y gestión pública”, se desarrolló un punto interesante sobre el “balance y desafíos de la planificación en el comienzo del siglo XXI”, llegando los autores a una serie de conclusiones que permitieron vislumbrar el panorama de la planificación en el contexto latinoamericano. Ellos afirman que la planificación, en las dos décadas pasadas, ha coadyuvado con el progreso de la región latinoamericana, lo que redundó en una gestión pública capaz de solucionar de forma más eficaz, efectiva y eficiente los problemas sociales.

Mencionan que especialmente las finanzas públicas se han visto favorecidas, obteniendo avances también en distintos sectores y países

latinoamericanos. A continuación se señalan los siguientes:

1. Las reglas de equilibrio fiscal que han promovido la estabilidad financiera y la reducción de deuda en la mayoría de los países de la región.
2. El desarrollo en varios países de sistemas de gestión por resultados, orientados a brindar mejores bienes y servicios a la ciudadanía.
3. El resurgimiento de los sistemas nacionales de inversión pública, consecuencia en parte de la mayor disponibilidad de recursos para inversión.
4. El desarrollo del gobierno electrónico, que facilita el acceso de los ciudadanos a trámites y servicios públicos, al mismo tiempo que favorece una mayor transparencia y apertura de datos de los gobiernos (ob. cit., p. 55).

Según los autores, la planificación estratégica ha tenido importancia en el sector público –distanciándose cada vez más de la planificación normativa, que no tuvo el éxito que se esperaba– y es a través de su implementación que se han logrado cambios fundamentales. Del mismo modo, se ha establecido una participación ciudadana que favorece la construcción de la visión de futuro que quiere alcanzar una nación, mediante la intervención en la elaboración y ejecución de los planes gubernamentales.

Motivado a la inclusión de la participación ciudadana en la planificación estratégica, la visión del Estado se ha trasladado a un contexto más democrático, atendiendo así las exigencias de los miembros de la sociedad. Dicha situación promueve la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos a través de un diálogo directo entre ellos y el gobierno, pudiendo construir, supervisar y evaluar los planes de forma integrada, a fin de conocer si se está cumpliendo a cabalidad con lo planificado.

Lo anterior implica la capacidad que tiene la planificación estratégica para potenciar la implementación, ejecución y evaluación de los planes nacionales, donde se integren los distintos sectores que hacen vida dentro del Estado: sociedad, sector privado, universidades, organizaciones no

gubernamentales, entre otras, cada uno de ellos implementando el modelo de planificación que más se adapte a su realidad, pero todos en procura de fomentar el desarrollo del país.

Se puede observar que, independientemente del carácter de la institución (pública o privada), “la revalorización de la planificación y de las políticas enfatiza la concepción estratégica tanto del diseño como de la ejecución, el obligado carácter participativo de ambos subprocesos y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de los resultados” (Medina, Becerra y Castaño, en Mattár y Perrotti, 2014, p. 56).

Dadas las ilimitadas exigencias de la sociedad, el Estado debe prepararse para dar respuesta a los problemas, en aras de reducir las brechas y las desigualdades sociales, siendo el Estado capaz de articular planes, facilitando los acuerdos para su cumplimiento. Por ello, el desafío sigue presentándose en la actualidad, pero los gobiernos cuentan con las herramientas para diseñar una planificación que aborde los fenómenos sociales a través del diseño y ejecución de las estrategias adecuadas para su solución.

2.2.3. El proceso de planificación

Para lograr el éxito organizacional, se precisa emplear una planificación que establezca los procedimientos para la consecución de los objetivos a alcanzar, de forma tal de evitar improvisaciones, tener un rumbo determinado y tener claras las actividades que se van a desempeñar. Según Chiavenato la planificación “comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible. Planear y determinar los objetivos consiste en seleccionar por adelantado el mejor camino para lograrlos” (2000, p. 321).

Se observa entonces cómo se refleja la relación entre el logro de los objetivos a través de la implementación de un sistema de planificación. Para el mismo autor, la planificación determina “dónde se pretende llegar, qué debe hacerse, cómo, cuándo y en qué orden.” (ob. cit., 2000, p. 321), tal como lo señala en la figura número 2, sobre las premisas de la planificación:

Figura N° 2: Premisas de la planificación.



Fuente: Chiavenato, 2000, p. 321.

Tomando la información de la figura anterior, se puede señalar que para obtener los resultados esperados –lo que se pretende alcanzar en el futuro– la organización debe implementar un proceso de planificación con objetivos bien establecidos, teniendo al mismo tiempo un rumbo claramente definido, para saber a dónde se quiere llegar y qué se quiere lograr.

Es decir, si la organización se encuentra en una realidad dada, presentando una situación inicial, dicha situación inicial será el punto de partida para realizar el diagnóstico. Seguidamente se elaboran los planes, formulando los objetivos que se deben cumplir para alcanzar el éxito organizacional y llegar a ese futuro deseado.

Ahora bien, la planificación cumple un proceso coordinado, el cual inicia definiendo los objetivos, verificando los recursos que se tienen para conseguir los objetivos y estableciendo la visión de futuro para luego,

elaborar, implementar, controlar y evaluar los planes que se diseñaron para alcanzar los objetivos propuestos.

De esta manera, la función de la planificación está integrada también por los procesos de organización, dirección y control. En primer lugar se encuentra la organización, entendida como una “entidad social porque está constituida por personas, y se halla orientada hacia objetivos porque está diseñada para alcanzar resultados (...). Está estructurada deliberadamente porque divide el trabajo, y su ejecución se asigna a los miembros de la organización” (Chiavenato, 2000, p. 344). Por ende, la organización significa un grupo de personas conformado intencionalmente para alcanzar los objetivos propuestos y obtener los resultados esperados.

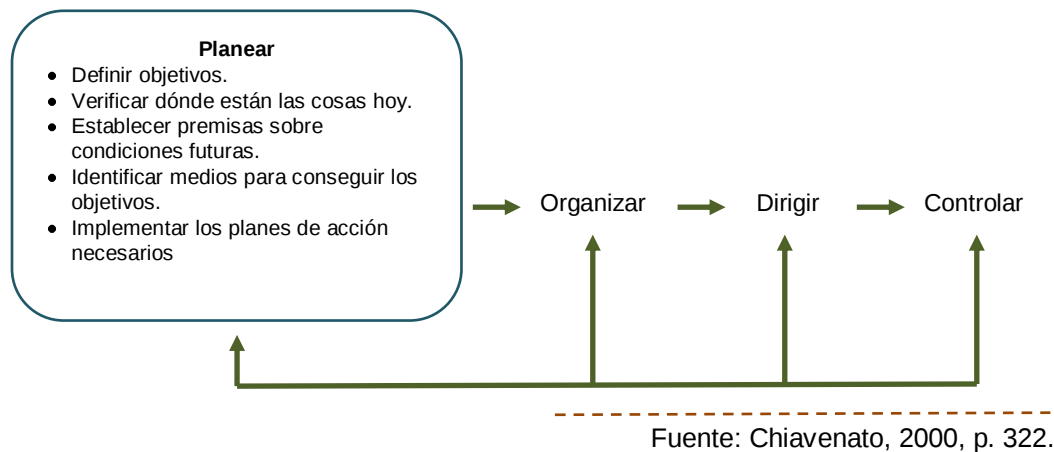
En segundo lugar se tiene la dirección, referida a la acción de poner en marcha las actividades de la institución. En palabras de Chiavenato, la dirección “se relaciona con la acción –cómo poner en marcha–, y tiene mucho que ver con las personas: se halla ligada de modo directo con la actuación sobre los recursos humanos de la empresa” (ob. cit., p. 371).

El control ocupa el tercer lugar en la función de planificación, significando aquella acción donde se comparan los resultados obtenidos con los planificados, verificando si existen inconsistencias entre la realidad y lo esperado. Así lo afirma Chiavenato:

La finalidad del control es garantizar que los resultados de lo que se planeó, organizó y distribuyó se ajusten lo máximo posible a los objetivos preestablecidos. La esencia del control radica en la verificación de si la actividad controlada está alcanzando o no los objetivos o resultados deseados. El control es un proceso que guía la actividad ejecutada para alcanzar un fin determinado de antemano (ob. cit., p. 386).

La figura número 3 señala la función de la planificación, integrada por los procesos de: planificación, organización, dirección y control. Allí se muestra un proceso dinámico y cíclico, con la presencia de la retroalimentación que contribuye con el flujo de información.

Figura N° 3: Función de planificación.



Finalmente, es conveniente señalar que la planificación no es un fenómeno aislado, sino al contrario, significa la coordinación entre diversos procesos que le darán éxito a su implementación. Según lo expresan Ghiglione, Di Lorenzo y Mayansky, la planificación debe ser entendida como “un proceso circular y continuo en el sentido de la definición de administración dada por Fayol, que puede resumirse como: planeamiento - ejecución - control” (2004, p. 17).

El proceso de planificación es interactivo, involucrando varios aspectos para el desarrollo de sus etapas. Dicho proceso inicia con el planteamiento de los objetivos, entendidos como “los enunciados de los resultados esperados, o como los propósitos que se desean alcanzar dentro de un período determinado, a través de la realización de determinadas acciones articuladas en proyectos o actividades” (Ander-Egg, 2007, p. 101). Entonces el planteamiento será el resultado del análisis de la situación inicial de la organización, es decir, de la realización del diagnóstico situacional.

El segundo paso del proceso de planificación consiste en la formulación del plan. En ésta etapa se realiza la formulación de políticas generales o líneas estratégicas que van a determinar la creación de los

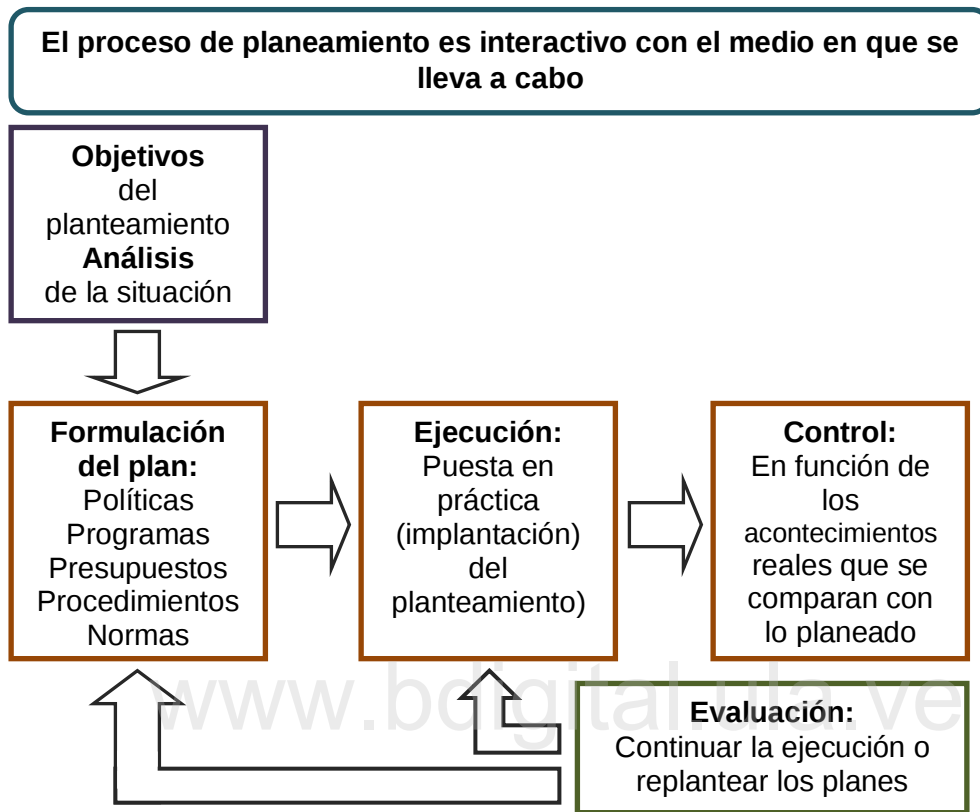
programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de los objetivos. Los programas y proyectos van a estar reflejados en el presupuesto, que representa la parte financiera del plan.

Seguidamente se inicia la ejecución o implementación del plan, en la cual se desarrollan cada una de las acciones y actividades necesarias para darle cumplimiento a los objetivos programas y proyectos, utilizando criterios de eficiencia, eficacia y efectividad en el manejo de los recursos disponibles. El paso que sigue es el proceso de control, que conlleva a una comparación de los resultados obtenidos con los objetivos planificados. Finalmente se encuentra el proceso de evaluación, que implica el estudio detallado de las actividades y procesos que se están realizando, con la finalidad de determinar si se continúa de la misma forma o, se realizan los ajustes necesarios para mejorar el proceso de planificación.

Se puede observar que la retroalimentación se refleja implícitamente dentro del ciclo de la planificación, pues es la encargada de mantener un flujo de información que sustenta el desarrollo de cada una de las etapas. Dicha información es clave para fortalecer y reformular algunos procesos, con la intención de perfeccionarlos y de corregir las fallas existentes.

Es así como en la figura número 4, se ilustra el ciclo que sigue el proceso de planificación, observando la continuidad y retroalimentación existentes entre las distintas etapas.

Figura N° 4: Proceso de planificación.



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

2.2.3.1. Tipos de planificación

Existen diferentes maneras para llevar a cabo un proceso de planificación, todo va a depender de las necesidades que tiene la organización y el momento en que se pretenda aplicar dicho proceso. Ghiglione et al. (2004) comentan que el proceso de planificación puede ser: interactivo, proactivo, reactivo e inactivo, cada uno de ellos con sus características específicas para cada necesidad. Veamos sucintamente éstos tipos:

1. *Planificación interactiva*: es una modalidad que se adapta a la formulación y desarrollo de los planes, puesto que su metodología es proactiva donde la participación de los distintos niveles de la organización se encuentran inmersos en el proceso, realizando así, una planificación integradora.
2. *Planificación proactiva*: está orientada hacia la definición del futuro anhelado. Se pretende que sea distinto del pasado y que diste del presente, para desarrollar los planes que permitan alcanzar las metas planteadas con la finalidad de evitar los errores cometidos en el pasado y mejorar los procedimientos ejecutados en el presente, logrando de esta manera el futuro deseable.
3. *Planificación reactiva*: hace alusión a una planificación que –ante pérdidas o dificultades– busca volver a un momento del pasado en que “las cosas iban mejor”, rescatando las potencialidades de los antiguos procesos.
4. *Planificación inactiva*: caracterizada como el proceso que se apega a mantener todo sin cambio alguno y, más bien pretende evitar los cambios que inexorablemente ocurren en el entorno.

2.2.3.2. Niveles de la planificación

En las organizaciones existen diferentes niveles jerárquicos y jerarquías en función y grados de importancia, a mayor división del trabajo, mayor grado de especialización. Por ello, la planificación también está en función del nivel jerárquico en el que se encuentre dentro de la organización. Cabe destacar que la planificación discurre al menos en tres niveles, tal y como lo expresan Ghiglione et al. (2004, p. 20) a saber:

1. *Un nivel superior o estratégico*: que se encarga del establecimiento

de las metas organizacionales y maneja todas las variables que involucra su sistema social de producción. Se orienta en el largo plazo, comprometiendo a toda la organización de forma flexible y utilizando un método adaptativo. Los resultados de este nivel serán los planes estratégicos plasmados de forma general y adaptados a las variables organizacionales concretas.

2. *Un nivel táctico*: se le conoce también como nivel de supervisión propio de la gerencia media, encargado de traducir en hechos concretos lo que el nivel conceptual o estratégico establece. Éste nivel está orientado hacia el mediano plazo, por ende las áreas y/o departamentos son considerados de forma más detallada. Busca obtener los mejores resultados con los recursos y tiempo disponibles mediante programas o planes de acción, donde se establecen plazos de cumplimiento. Dichos programas se vinculan con el presupuesto, es decir, con el plan de acción medido en términos estrictamente monetarios.
3. *Un nivel operativo*: lugar en el que se ejecutan las actividades rutinarias, es decir, la parte de procedimientos, métodos y estándares de la organización, la actividad cotidiana que siempre se registra. Está orientado al corto plazo, utilizando un lenguaje básicamente matemático, puesto que se necesitan medir los resultados en términos de porcentajes de cumplimiento. Básicamente en éste nivel se encuentran compras, producción, ventas, distribución, finanzas, entre otros.

En este punto es conveniente resaltar que la planificación constituye un proceso continuo donde está presente la retroalimentación¹, encontrándose en permanente revisión en función de los resultados efectivos de su puesta

¹ Entendida como “el mantenimiento constante del flujo de información que permite al sistema conocer su desviación y autocorregirse y mantenerse ajustado” (Quiroga, 2004, p. 126).

en marcha, buscando de esta manera, confrontar los resultados obtenidos con los resultados planificados. Durante este proceso de retroalimentación, los elementos integrantes de la organización se interrelacionan, pudiendo corregir las fallas localizadas al inicio, durante y al finalizar cualquier proceso.

Cuando se compara la planificación con la realidad lograda, dicha confrontación será por ciclos y niveles a saber:

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

Es así como los tiempos requeridos en cada nivel y ciclo están relacionados con el nivel jerárquico del que dependen, por ende, se aprecia que el ciclo estratégico implica mayor tiempo que el ciclo táctico, que a su vez requiere más tiempo que el ciclo operativo. Lo que conlleva a pensar que la planificación no puede estar desvinculada, ya que se precisa que su accionar sea integrado, articulando los planes de los tres niveles de la organización. Seguidamente la tabla N° 1 resume parte de lo expresado:

Tabla N° 1: Dimensiones de la planificación

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

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

2.2.4. La planificación estratégica

La planificación estratégica representa un esfuerzo por vincular los procesos que van a ser desarrollados dentro de una organización. Se considera oportuno mencionar dos conceptos de planificación estratégica que van a contribuir con el desarrollo de la investigación: según Matus (1982), la planificación estratégica es: “un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una “dirección” que guíe el cambio situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes” [comillas en el original] (p. 127).

Asimismo para Serna, la planificación estratégica constituye: “un proceso mediante el cual una organización define su negocio, la visión de largo plazo y las estrategias para alcanzarla, con base en el análisis de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas” (2006, p. 33). Aquí se observa que la realización del diagnóstico estratégico servirá de base para el planteamiento de las estrategias organizacionales.

Dentro de la planificación estratégica existen cuatro etapas a cumplir:

1. Formulación de los objetivos organizacionales. El futuro que se desea alcanzar;
2. Análisis de las fortalezas y limitaciones de la empresa. Qué tiene la organización internamente, con qué recursos cuenta, cuáles son sus potencialidades, cuáles son sus debilidades, entre otros;
3. Análisis del entorno. Qué hay en el ambiente, cuáles son las amenazas que se presentan, qué desafíos debe afrontar, cuáles son las restricciones que tiene, y
4. Formulación de las estrategias alternativas. Estrategias que van a permitir abordar los problemas para solucionarlos, en la medida de lo posible; potenciar las fortalezas, aprovechar las oportunidades, enfrentar las amenazas y tratar de convertir las debilidades en

fortalezas. Tal como se muestra en la figura N° 5 que permite visualizar el proceso antes descrito:

Figura N° 5: Proceso de formulación en la planificación estratégica.



Fuente: Chiavenato, 2000, p. 419.

A través de la planificación estratégica se pueden establecer la misión, visión y objetivos dentro de la organización, diseñando y ejecutando los planes necesarios para el posterior logro de objetivos, como ya se ha mencionado anteriormente. Para Drucker, la planificación estratégica representa un:

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

Así pues, la planificación estratégica busca maximizar los resultados y minimizar las carencias y/o dificultades presentes en cualquier tipo de organización, utilizando como premisa fundamental los principios de “mayor eficiencia, mayor eficacia y mayor efectividad.” La diferencia entre estos principios la establece claramente Oliveira, reflejada en la tabla número 2:

Tabla N° 2: Evolución del proceso de planificación estratégica

Eficiencia es	Eficacia es	Efectividad es
Hacer las cosas con certeza	Hacer las cosas pertinentes	Poder sostenerse dentro del entorno
Resolver problemas	Producir alternativas creativas	Presentar resultados globales positivos a largo plazo
Cuidar los recursos que se aplican	Maximizar el aprovechamiento de los recursos	Coordinar esfuerzos y energías de forma sistemática
Cumplir con las obligaciones	Obtener resultados	
Reducir costos	Aumentar las utilidades	

Fuente: Oliveira, 2001, p. 46.

Ahora bien, para caracterizar a la planificación estratégica, se tomó el esquema que presenta Ander-Egg en su libro “Introducción a la planificación estratégica” (2007), donde menciona siete procesos concretos:

1. *Planificar es un proceso*: no se limita sólo al diseño del plan, sino que representa un proceso continuo de evaluación, revisión, seguimiento, control y corrección de fallas; un proceso continuo de reajustes del plan que debe dar respuesta a los objetivos y metas trazados en la organización, analizando de forma periódica los cambios presentes en el entorno para poder reaccionar y adaptarse a ellos.
2. *Preparatorio*: las decisiones van a ser tomadas por un equipo de expertos encargados de la elaboración de los planes y programas de la organización. Seguidamente, dichas decisiones deberán ser

aprobadas por quienes tengan el poder político para su posterior ejecución. “La planificación y ejecución de un plan, si bien son procesos interrelacionados, son distintos y deben considerarse analítica y metodológicamente separados” (Ander-Egg, 2007, p. 28).

3. *Un conjunto*: la planificación no es aislada. Representa un conjunto de actividades a seguir, es: “una matriz de series sucesivas e interdependientes de decisiones sistemáticas relacionadas entre sí” (Ander-Egg, 2007, p. 26), es un sistema en el que todas las partes que lo conforman deben mantener un equilibrio para poder alcanzar los objetivos planteados.
4. *Decisiones para la acción*: con la planificación se pretende llevar a cabo una serie de tareas que fueron decididas en su etapa inicial. La intención de elaborar un plan es la puesta en marcha de sus actividades.
5. *Futura*: está claro que se planifica para alcanzar un futuro deseable a través del cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales. “Este futuro que prevé la planificación está expresado operativamente en lo que en el lenguaje de la planificación estratégica se denomina una situación objetivo” (Ander-Egg, 2007, p. 28).
6. *Dirigido al logro de objetivos*: la planificación establece una relación de causalidad entre lo programado, lo ejecutado y los resultados obtenidos. Se observa entonces la relación existente entre la planificación y el logro de los objetivos.
7. *Por medios preferibles*: se refiere a la relación entre los objetivos a alcanzar y los medios más idóneos disponibles para poder alcanzarlos. Las decisiones en cuanto a los medios idóneos que se escogen, se toman en función de pautas y normas establecidas en la organización, con el propósito de que ellos sean compatibles y permitan alcanzar los fines organizacionales.

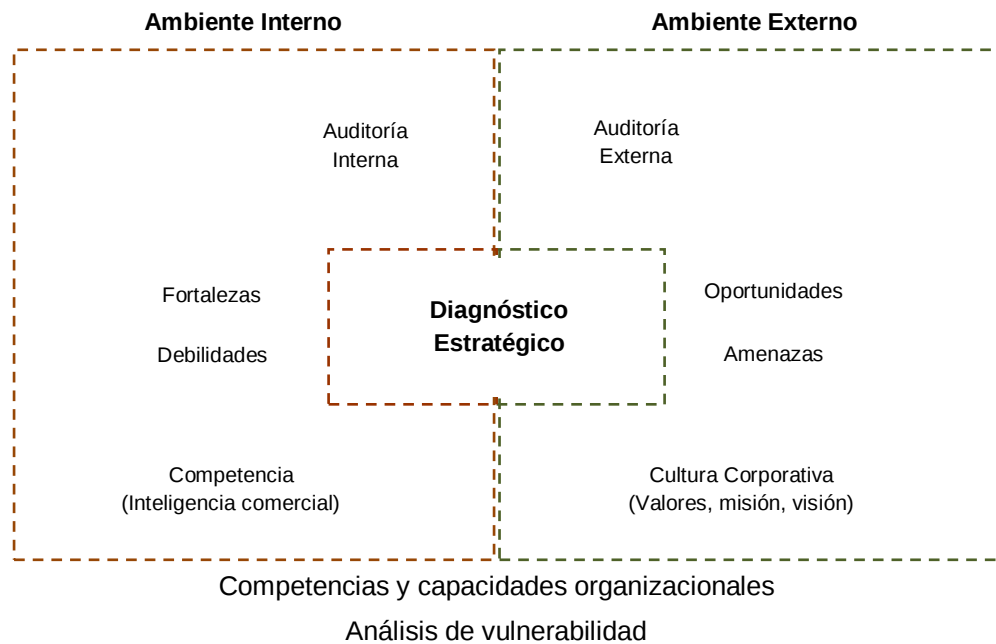
2.2.4.1. Fases metodológicas de la planificación estratégica

a. El diagnóstico en la planificación estratégica

El diagnóstico representa la base fundamental en la planificación estratégica y se refiere al “análisis de las fortalezas y debilidades internas de la organización, así como amenazas y oportunidades que enfrenta la institución” (Serna, 2006, p. 36). Entonces, cuando se hace referencia a la palabra diagnóstico se está tratando de dar cuenta del conjunto de signos, señales o síntomas que caracterizan a una organización en un determinado momento.

Por lo anterior, el diagnóstico estratégico se convierte en una herramienta indispensable al momento de emprender el estudio pormenorizado de una organización, constituyéndose en el marco referencial de su situación actual, dando a conocer tanto sus debilidades y fortalezas (nivel interno), como sus oportunidades y amenazas (nivel externo), para así aprovechar las oportunidades, prever las amenazas, corregir las debilidades y consolidar las fortalezas. Gráficamente el diagnóstico estratégico se constituye así:

Figura N° 6: Diagnóstico estratégico.



Fuente: Adaptado de Serna, 2006, p. 27.

www.bdigital.ula.ve

Donde el ambiente interno se encuentra integrado por las fortalezas y debilidades, representadas por aspectos que la organización puede controlar internamente, como por ejemplo: los procesos internos de producción de bienes y/o servicios, el personal, la cultura corporativa, los recursos de que dispone, entre otros. Por su parte, el ambiente externo está compuesto por las oportunidades y amenazas, conformadas por elementos que están fuera del control de la organización y que generan niveles de incertidumbre; por ejemplo: gobierno, tecnología, costumbres, cultura, demografía, economía, entre otros.

Las competencias y capacidades organizacionales van a ser las encargadas de enfrentar las problemáticas y situaciones presentadas en los dos ambientes organizacionales. Dependiendo del despliegue de dichas competencias y capacidades, la organización podrá enfrentarlas satisfactoriamente. También el análisis de vulnerabilidad va a informar el

nivel de solidez o estabilidad que tiene la organización y su capacidad para adaptarse a los retos del entorno.

Por lo anteriormente expuesto, se puede decir que para elaborar un plan se precisa trabajar en etapas, de forma integrada y coordinada, conociendo que la planificación estratégica no es aislada, sino que implica una serie de pasos concatenados a ser cumplidos de forma simultánea, sin la necesidad de finalizar una etapa para poder iniciar y/o continuar con la siguiente.

Por ende, para comenzar con la realización del diagnóstico estratégico, el planificador debe conocer el contexto en el que se ubica, descubriendo las carencias y debilidades con que cuenta, para luego contrastarlas con las potencialidades y fortalezas que tiene la organización, intentando transformar sus debilidades en oportunidades, alcanzando el desarrollo y éxito organizacional.

Por tal motivo, cuando un Estado pretende diseñar sus líneas estratégicas de desarrollo o el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, es imperativo que conozca los problemas reales que enfrenta la sociedad, para luego establecer las acciones requeridas y superar esos problemas. Sabiendo que el proceso de planificación ya tiene tiempo implementándose en los estados, existe la posibilidad de contar con diagnósticos previos sobre el territorio en cuestión, que puedan servir de apoyo para los planificadores y partir de ese punto de referencia para la elaboración o actualización del mismo.

Según Bifarello, en su trabajo “Herramientas para el diseño de políticas públicas locales: planificación estratégica local”, un punto relevante a tomar en cuenta al momento de elaborar el diagnóstico estratégico, es la participación ciudadana, integrando a los actores locales para conocer detalladamente las dinámicas que se presentan en su entorno. Claro está, que en ciertas áreas va a ser difícil la participación ciudadana, como por

ejemplo para el estudio de aspectos geomorfológicos, demográficos, ambientales y aquellos donde se requiera un estudio estrictamente técnico. Sin embargo, la participación de los ciudadanos va a permitir tener una visión integral. Para lograr la realización de un diagnóstico participativo se necesita:

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

Pese a poder contar con información primaria facilitada por los ciudadanos, se presentan inconvenientes frecuentes en los diagnósticos estratégicos, como por ejemplo no contar con datos actualizados, ya que no siempre existe la capacidad financiera o técnica para mantener una información fluida y los diagnósticos al día, incluyendo al mismo tiempo la percepción de los ciudadanos. Esto no implica que la planificación estratégica va a permanecer siempre en el proceso del diagnóstico, sino que se requieren datos actualizados para elaborar, de forma correcta, la planificación desde su etapa inicial.

Bifarello (ob. cit.) menciona que el diagnóstico estratégico: “ayuda a definir por qué es necesaria la estrategia, cuáles son los problemas que necesitamos superar y con qué recursos actuales o potenciales se cuenta” (s.f., p. 19). Cuando la organización conoce los medios disponibles, puede planificar lo que quiere lograr con ellos, generando criterios de evaluación e indicadores que permitan estar al tanto del cumplimiento de las metas, lo que

significa información relevante y necesaria para comenzar con el diseño de la planificación.

b. Los proyectos en la planificación estratégica

Siguiendo con el proceso de la planificación estratégica y después de la elaboración del diagnóstico, se procede a la definición de los objetivos o de las líneas estratégicas de desarrollo, que van a ser la guía que los estados y las organizaciones van a seguir durante un tiempo determinado (generalmente diseñados para el largo plazo). En tal sentido, los objetivos “otorgan direccionalidad al plan, formulan los “sueños” que tenemos para la ciudad, región o territorio, y dan posibilidades amplias de motivación, movilización y comunicación al conjunto de la sociedad” [comillas en el original] (ob. cit., s.f., p. 20).

Por consiguiente, se parte de los objetivos para elaborar un conjunto de proyectos que contribuirán con el logro de estos objetivos. Para Robirosa (1989) un proyecto es: “una unidad de planificación con coherencia interna y externa, con tiempo y recursos acotados, que se inserta en procesos pre-existentes de la realidad, en interacción con contextos más amplios y que modifica las relaciones de todo tipo entre los actores involucrados” (p. 72), y a su vez “un escenario en el que interactúan diferentes actores sociales” (p. 73). Se puede observar la inclusión de la participación ciudadana, con actores sociales claves durante el desarrollo de los programas.

Los proyectos desarrollados en el marco de la planificación estratégica van a permitir concretar:

1. *¿Qué se hará?:* elección de actividades, productos (bienes y/o servicios) a ofrecer;
2. *¿Para qué?:* satisfacción de necesidades y solución de problemas sociales;

3. *¿Cómo?*: selección de las alternativas estratégicas para cada una de las actividades a desarrollar, en aras del cumplimiento de los objetivos planteados;
4. *¿De qué recursos se dispone?*: inversiones, financiamientos, endeudamiento, entre otros;
5. *¿Durante qué plazos?*: corto, mediano y/o largo plazo;
6. *¿Quiénes son los actores responsables?*: comunidad en general, actores claves, profesionales, sectores económicos, grupos de presión, organizaciones políticas, y
7. *¿Cuáles resultados se esperan?*: en estrecha relación con el planteamiento de los objetivos organizacionales y estableciendo un sistema de indicadores que midan la consecución de objetivos y metas.

Es conveniente resaltar que los programas y proyectos estratégicos, en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, deben abarcar un amplio territorio, donde por ejemplo se promuevan las prácticas de producción local y donde se pueda combinar el accionar público con el privado, fomentando la iniciativa de las comunidades y la participación en el ámbito político. Los proyectos estratégicos son diseñados para cumplirse a mediano y largo plazo, no obstante, el cumplimiento de metas se irá logrando en el corto plazo, lo que servirá de motivación para concretar los objetivos establecidos.

c. El seguimiento y control de la planificación estratégica

Otro aspecto a considerar dentro de la planificación estratégica es el seguimiento y control de los planes, programas y proyectos. Bifarello menciona en su trabajo “Herramientas para el diseño de políticas públicas locales: planificación estratégica local” que: “Si bien un ajustado diagnóstico y un conjunto de proyectos claramente formulados constituyen una base

inestimable para tener un buen plan, la clave del éxito del plan radica en su seguimiento” (s.f., p. 21). En muchos casos los planes elaborados de forma correcta pueden fracasar debido a la falta de seguimiento y control requeridos, puesto que se desconoce la ejecución de las actividades planificadas.

En efecto, el seguimiento y control de los planes se caracteriza por ser cíclico y repetitivo, es decir, es un proceso sistémico que involucra la revisión de las etapas contenidas en los planes, ya que cada una influye, positiva o negativamente, en las demás. Para Chiavenato y Sapiro (2011, pp. 292-294), el proceso cuenta con cuatro etapas a saber:

1. *Establecimiento de los objetivos o los estándares de desempeño*: al estar establecidos los objetivos, se conoce claramente lo que se pretende alcanzar, pudiendo comparar de ésta manera, lo fijado en un principio con los resultados obtenidos al final del proceso.
2. *Evaluación del desempeño*: se procura conocer el desempeño obtenido respecto a los objetivos y estándares planificados, con la finalidad de advertir si se están alcanzando los resultados esperados y/o de corregir las fallas presentadas.
3. *Comparación del desempeño con el objetivo o el estándar*: se realiza generalmente a través de gráficas, cuadros o tablas, donde se muestra una comparación entre el desempeño en el desarrollo de las actividades y los resultados obtenidos.
4. *Acción correctiva*: la finalidad del proceso de seguimiento y control es la de mantener las actividades dentro de lo que se ha planificado, pero ello no implica que no se puedan presentar fallas durante el proceso. Frente a esta situación, es necesario contar con las acciones para corregir las fallas o desvíos que ineludiblemente se presentan o para prevenir la aparición de nuevas fallas.

Es notable mencionar que los ciudadanos deben estar informados del

estado actual de los planes, conocer cómo van, si se están cumpliendo las metas, el tiempo estimado para concluir algún proyecto de especial importancia, los obstáculos que se han presentado en las actividades y cualquier otra información que requieran. Lo que se logra a través del proceso de seguimiento y control y, es mediante ello que los ciudadanos van a estar identificados con las acciones políticas en sus comunidades.

En resumidas palabras, el proceso de seguimiento y control de los planes pretende establecer una comparación entre los objetivos y metas plasmados y los resultados que se alcanzaron al final del período estipulado para su cumplimiento. Así lo ratifica Carucci cuando menciona que el seguimiento de la planificación busca: “comparar los resultados alcanzados con los planificados para cada problema y redefinir el plan de acuerdo a las nuevas realidades” (2003, p. 77). El autor también menciona la importancia de evaluar los resultados de los planes, porque implica el “punto de partida para corregir, reorientar o redimensionar los objetivos perseguidos por el decisor y su organización. Es de primordial importancia ya que permite conocer hasta qué grado las propuestas de acción están resolviendo los problemas importantes” (*Ibídem*).

Finalmente, en este punto se considera significativo tomar lo mencionado por Bifarello (ob. cit.) cuando afirma que:

En la evaluación del proceso de planificación estratégica deben estar presentes los aspectos cuantitativos y cualitativos, lo tangible y lo intangible, los resultados y los impactos. Debemos tener en cuenta que si bien son relevantes los resultados en términos de obras, proyectos o inversiones, la verdadera transformación radica en una cuestión intangible: la capacidad de construir solidaridad, participación y transparencia desde la gestión del territorio (s.f., p. 22).

d. Los actores en la formulación del plan

Como ya se mencionó anteriormente, los actores conforman una fuente primordial para la planificación estratégica. Para ello, es preciso identificar los actores que son aquejados por algunos problemas específicos, puesto que su información servirá de base para la planificación. Bazant menciona que:

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

Con el propósito de conocer cuáles son los actores claves, se realiza un análisis de actores donde se clasifican, con la finalidad de asegurar la inclusión de los indicados para cada proceso y lograr que sus aportes optimicen el proceso de planificación. Para ello se tomó la clasificación que hace Bifarello (ob. cit.): “por su naturaleza (Estado, Mercado, Sociedad Civil); por sectores de actividad (trabajadores, empresarios, organizaciones sociales, sector académico.); o por su perfil (autoridades políticas, funcionarios, técnicos, ciudadanos en general)” (s.f., p. 23). La autora muestra dicha clasificación en la siguiente tabla:

Tabla 3: Mapa de actores

Actores claves para la planificación estratégica					
Actores locales identificados. Gobierno local. Escuela. Empresa local.	Categoría o sector al que pertenece (estado, sector privado o sociedad civil)	Función principal (¿Qué hacen?)	Red de actores (¿Con quiénes y cómo se relacionan?)	Identificación de intereses (positivos, indiferentes, negativos) y capacidad de influencia (elevada, moderada, poca)	Datos de contacto

Fuente: Bifarello, s.f., p.29.

En otras palabras, la incorporación de actores no es una selección espontánea o al azar, ya que se debe realizar un mapeo y selección para involucrar a los indicados en cada etapa de la planificación, lo que sugiere que paulatinamente se irán sumando más actores, dependiendo de los requerimientos de cada ciclo. Poggiese plantea la necesidad de no trabajar con todos los actores a la vez, “sino con aquellos que puedan encuadrarse en el escenario de planificación propuesto, en el tipo de solución que se desprende del modo de abordar el problema y en la metodología de trabajo” (2011, p. 25).

e. La importancia de “lo social” y de “la cooperación” en la planificación estratégica

Es difícil pensar que puede existir crecimiento económico sin la presencia del desarrollo social. Por tal razón, los gobiernos deben atender de forma integral los aspectos que procuren el desarrollo de los ciudadanos, aspectos educativos, de salud, culturales, ambientales, urbanos, laborales, religiosos, entre otros, abordados a través de las políticas públicas y de la planificación estratégica.

Cabe destacar que se requieren programas y proyectos diseñados para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos buscando fortalecer las potencialidades de las comunidades, minimizando sus debilidades. La idea de incorporar a los actores sociales en el proceso de planificación viene dada por la necesidad de pensar en incluir aquellos fenómenos sociales claves, donde los ciudadanos formen parte de la construcción del futuro deseado. Es así como “el aporte más significativo de la *dimensión social* del plan, entonces, es introducir a los actores reales y concretos que operan en el territorio de la ciudad” [cursivas en el original] (Bifarello ob. cit., s.f., p. 33).

Para generar tal participación en los procesos de planificación, es necesario fomentar la ciudadanía, acompañada de la autonomía, dicha

“participación deberá ser guiada por criterios orientados al bien común, de acuerdo con los fundamentos de la justicia social, basados en la responsabilidad individual y colectiva” (Vasco, Vasco y Ospina, 2009, p. 249). Todos estos elementos deben encontrarse dentro de los planes estratégicos.

Por otro lado, la cooperación entre el sector público y privado contribuye a que la convivencia sea más armónica, donde las acciones se puedan coordinar a través de las redes sociales y políticas. En los planes estratégicos, dicha cooperación representa un consenso entre la esfera pública, el sector privado y la sociedad civil, con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos por el Estado.

Lo que puede fundamentar la cooperación entre el sector privado y el sector público, es la necesidad que tiene el Estado de encontrar financiamiento para la construcción de infraestructura, por ejemplo. La cooperación entre el sector público y la sociedad civil viene dada por la necesidad de establecer una gobernanza que impulse la participación ciudadana y legitime las acciones del gobierno, contribuyendo de esta forma con la consecución de objetivos comunes. Ello a través de la generación de dinámicas sociales, donde se crean compromisos y políticas inclusivas, gracias a la cooperación de los diferentes sectores, la importancia de lo social y la inclusión de una genuina participación ciudadana.

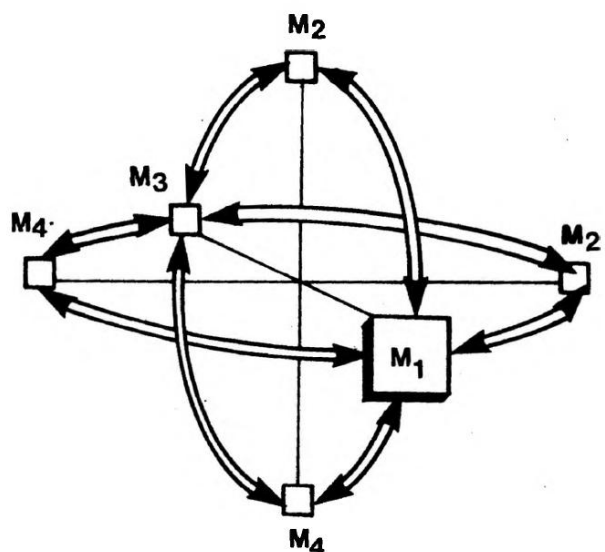
2.2.4.2. Momentos de la planificación estratégica

El proceso de planificación estratégica transita por cuatro momentos durante su desarrollo, momentos que se caracterizan por ser procesos continuos –no lineales– y que no presentan un final estrictamente definido. Para Matus (2009), los momentos son: “a) El momento explicativo (M1); (fue, es, tiende a ser). b) El momento normativo (M2); (debe ser). c) El momento estratégico (M3); (puede ser), y d) El momento táctico-operacional (M4); (hacer)” (pp. 371 y 372). El autor explica que:

En el caso del proceso de planificación, los momentos se encadenan y cierran circuitos repetitivos para ayudarse mutuamente y culminar cada vez en uno distinto de ellos. Ningún momento es necesariamente primero que otros. Ningún momento cierra o termina el proceso encadenado. Ningún momento comienza y termina en un tiempo preciso. Ningún momento queda atrás definitivamente y se agota en una sola instancia, sino que vuelve a repetirse para dominar transitoriamente varias veces más en el futuro.

Del mismo modo, Matus también afirma que “El paso del proceso de planificación por un momento determinado es así sólo el dominio transitorio de dicho momento sobre los otros que siempre están presentes” (ob. cit., p. 371). La figura número 7, presenta la interacción continua de los cuatro momentos; asimismo se observa que la variedad de secuencias se da en cualquier orden y cada momento integra a los otros momentos.

Figura N° 7: Momentos de la planificación estratégica según Matus



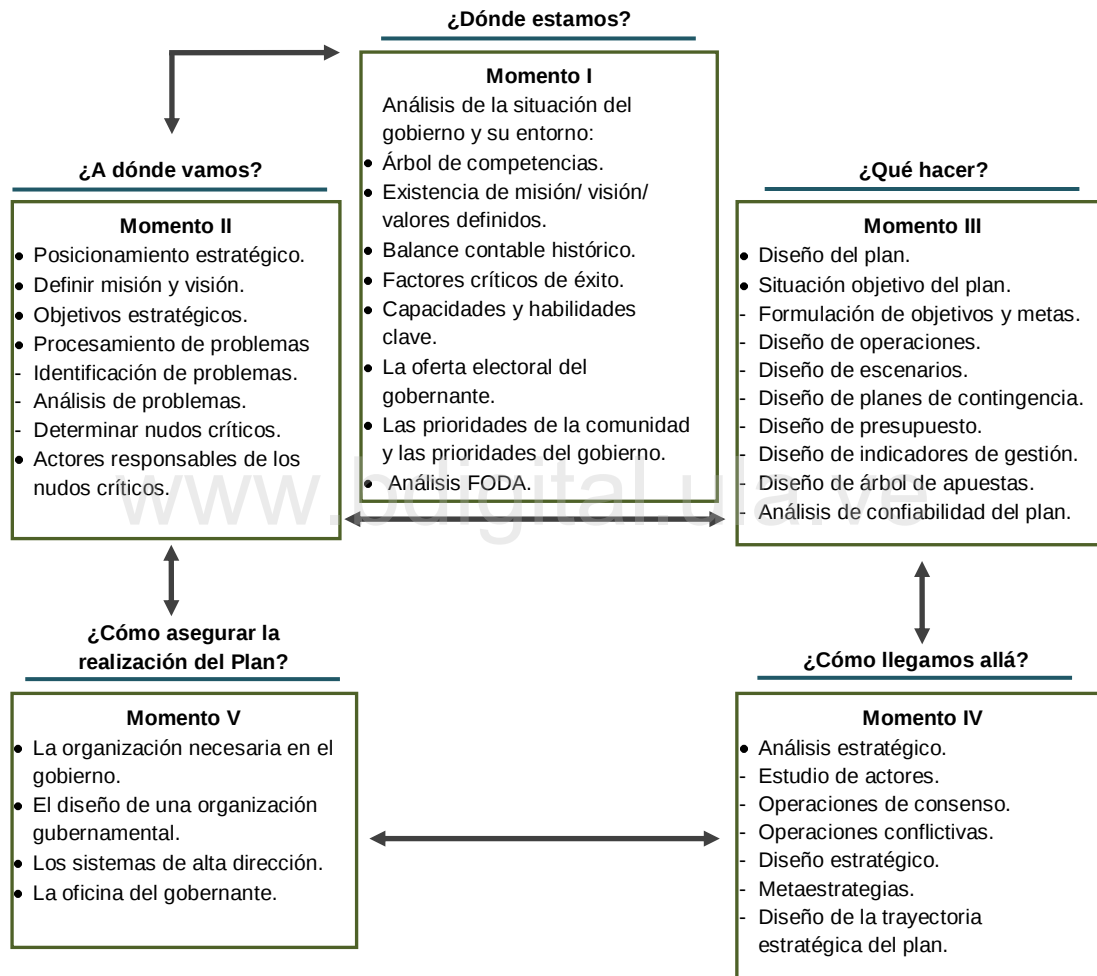
Fuente: Matus, 2009, p. 372.

Por otra parte, Zambrano (2013) plantea un modelo para el diseño de un plan de gestión en una organización pública, en el cual agrega un quinto momento al proceso de planificación estratégica que denomina “Momento V: ¿Cómo asegurar la realización del Plan?”. El autor señala que para el desarrollo de un plan estratégico, se precisa responder a seis interrogantes:

1. ¿Dónde estamos?
2. ¿Adónde vamos?
3. ¿Cuáles son los problemas que son necesarios resolver total o parcialmente; que hagan posible el logro de los objetivos del plan?
4. ¿Qué hacemos para resolver los problemas y llegar adonde queremos ir?
5. ¿Cómo llegamos allá?, es decir, ¿a través de qué tipo de estrategias se vencen los obstáculos y dificultades que hacen inviable el plan en una situación inicial?
6. ¿De qué organización hacemos uso para dirigir y gerenciar la ejecución del plan de gestión y la estrategia global del gobierno? (2013, p. 115).

De esta forma, Zambrano propone esquemáticamente los momentos de la planificación estratégica, donde muestra un proceso continuo, coordinado y vinculado, haciéndose presente a su vez la retroalimentación como flujo de información en cada uno de los momentos:

Figura N° 8: Momentos de la planificación estratégica según Zambrano



Fuente: Zambrano, 2013, p. 116.

Ahora bien, para el desarrollo de la presente investigación, se tomó el esquema propuesto por Matus, donde figuran los cuatro momentos de la planificación antes mencionados, que se presentan seguidamente de forma sucinta:

1. **Momento explicativo (M1):** se plantea la necesidad de conocer el entorno para saber ¿dónde estamos?, a través de un análisis situacional; a través del diagnóstico situacional. En este momento de la planificación estratégica es relevante entender “la realidad que nos rodea y es pertinente para la acción” (Matus, 2009, p. 378), la cual va a mostrar los factores internos y externos que pueden afectar a la organización y que se van a tomar en cuenta para la elaboración del plan.

Una herramienta utilizada para la elaboración del análisis situacional es la matriz de “Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), la cual permite analizar tanto los factores internos (debilidad y fortalezas) como los factores externos (oportunidades y amenazas) que afectan el proceso de planificación.

2. **Momento normativo (M2):** responde a las preguntas ¿adónde vamos?, ¿qué hacer?, es decir, el programa y el plan. Matus señala al respecto, que el M2 es el “contenido propositivo del plan que precisa como debe ser la realidad en contraposición a los problemas presentes” (2009, p. 422).

Por su parte, Zambrano afirma que el M2 responde al diseño de la misión, visión y objetivos que van a integrar el plan.

3. **Momento estratégico (M3):** se relaciona con el diseño del plan y las actividades a desarrollar para alcanzar lo planificado. “El momento estratégico se concentra justamente en el cálculo de articulación entre el debe ser y el puede ser” (Matus, 2009, p. 512).

En el M3 se diseña la situación objetivo, las operaciones, los escenarios, los planes de contingencia, el presupuesto, los indicadores de gestión y la confiabilidad del plan. Cabe destacar que los cambios y conflictos siempre están presentes, lo que altera el diseño del plan,

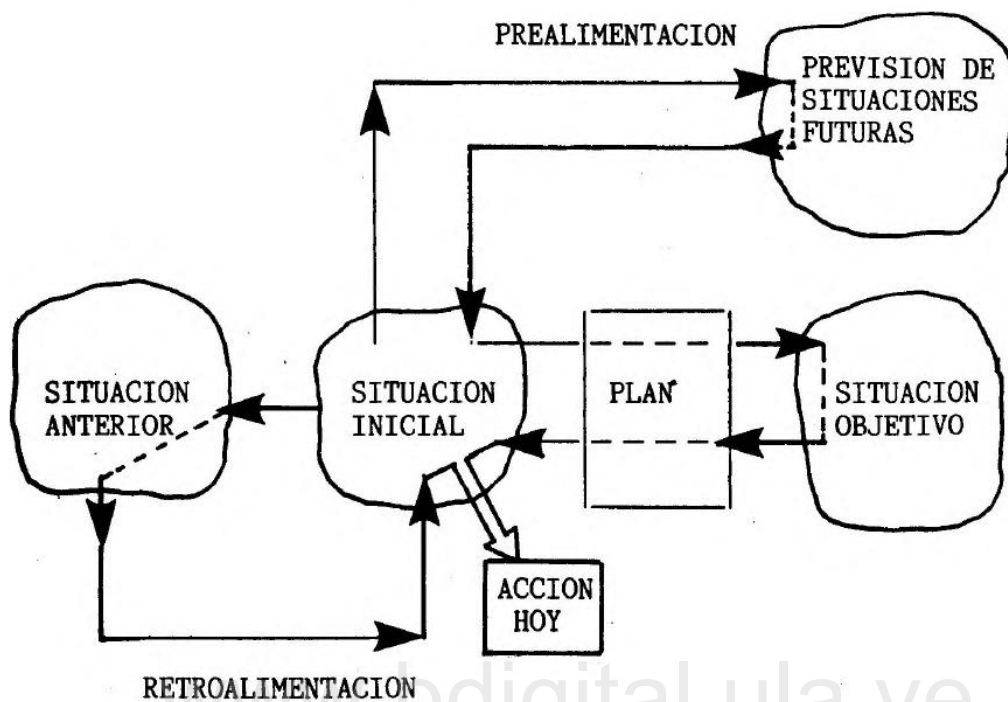
circunstancia que lleva al planificador a adaptarse a los cambios y realizar los ajustes necesarios.

4. **Momento táctico-operacional (M4):** el momento táctico-operacional “es el momento central en la mediación entre el conocimiento y la acción” (Matus, 2009, 624). Ello implica el análisis estratégico para conocer a los actores participantes en el plan, el diseño de las operaciones tanto de consenso como conflictivas y las trayectorias para alcanzar las metas planteadas.

Lo anterior deja ver que la planificación estratégica se desarrolla bajo un articulado sistema de “discusiones y deliberaciones en los distintos niveles sociales, que produzcan como resultado flujos incesantes de decisiones que precedan y presidan la acción” (ob. cit., 628). El ese sistema la prealimentación y la retroalimentación están presentes. La primera se refiere a una simulación anticipada sobre situaciones que tienen probabilidad de ocurrencia, con la finalidad de utilizar esa información para afrontarla y corregir o ajustar el plan, para alcanzar la situación objetivo. La segunda, se encarga de revisar los sucesos pasados que pudiesen alterar la situación inicial, para redefinirla y actuar en función de los cambios planteados.

Por tal motivo, Matus señala los procesos de prealimentación y retroalimentación en el plan situacional, ubicándolos tanto al comienzo (prealimentación) como al final (retroalimentación) del mismo. Se puede observar la existencia de un ciclo que no especifica rigurosamente un inicio o un final, sino que muestra ese proceso continuo, dinámico, flexible y con flujos de información que caracteriza a la planificación estratégica. Así, la figura número 9, expone lo señalado por el autor:

Figura N° 9: Los procesos de prealimentación y retroalimentación en el plan situacional



Fuente: Matus, 2009, p. 627.

2.2.5. Los planes nacionales en Venezuela

Los planes de desarrollo económico y social de la nación son instrumentos para la acción de gobierno. En este punto existe una vinculación entre el Estado, como sujeto planificador y la planificación como herramienta para la acción. Corredor menciona que los planes nacionales son utilizados por los actores políticos para “aproximarse a determinados objetivos” durante un período de tiempo específico. Del mismo modo, se plantea la “idea de que la planificación servirá de instrumento eficaz para ratificar, como un hecho político, las promesas expresadas en los programas y proyectos de gobierno que representan los partidos” (2007a, p. 99).

Se considera conveniente mencionar que los programas y proyectos

están enmarcados dentro de la planificación, donde ellos representan la concreción del proceso planificador. Es así como un proyecto es visto como “una iniciativa temporal única desarrollada con el propósito de crear un producto o servicio. (...) representa una decisión sobre el uso de recursos con el objetivo de mantener o incrementar la producción de un cierto bien o la prestación de un determinado servicio” (Aldunate, 2005, p. 12).

Por ello, los planificadores van a ser los encargados de elaborar las alternativas y estrategias que serán sujetas a la toma de decisiones por parte de las autoridades. De ésta manera, los planificadores elaborarán una serie de programas y proyectos políticos para que los “decisores” (actores políticos) sean quienes tomen la decisión de la ejecución o no de la planificación. No obstante, se conoce que la planificación estratégica va a requerir de la participación ciudadana para la elaboración de los planes, por lo que no se puede dejar de lado la información inicial suministrada por los actores sociales y su participación en el seguimiento, control y evaluación de los planes gubernamentales.

Con ello se evidencia que las aspiraciones y metas que el gobierno de turno desea alcanzar están plasmadas en su respectivo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, orientado dentro de su filosofía e ideología política, algunas veces en procura de desarrollar las propuestas iniciales planteadas en las campañas electorales.

2.2.5.1. Contexto histórico de los planes nacionales en Venezuela

En lo que respecta a Venezuela, antes de la conformación del Sistema Nacional de Planificación en 1958, existieron intentos por implementar el proceso de planificación, a través de la ejecución de algunos planes. Ellos fueron: “Primer Plan de Urbanismo de Caracas presentado en 1939, el Plan

de Vialidad publicado en 1947, el Primer Plan Nacional de Electrificación en 1948, el Plan Nacional de Irrigación, el Plan Mínimo de Producción Agrícola (1946-1947) y otros planes reguladores que comienzan a aparecer en 1950” (CORPOANDES, 2005, p.5).

Sin embargo, el proceso de planificación formal venezolano se remonta a 1960, partiendo del establecimiento de ese Sistema, con la aplicación de un modelo de planificación normativa y a partir de la elaboración y ejecución del I Plan, diseñado para el período 1960-1964. Dicho Plan fue “concebido y formulado como un instrumento mediador y armonizador de los distintos sectores que participan en el proceso político” (Corredor, 2007a, p. 100).

Para los años 1963-1966 es el II Plan el que establece las pautas de planificación a nivel nacional (también desde el enfoque de la planificación normativa), presentándose como un instrumento que procuraba afianzar el esfuerzo por mantener el proceso de planificación pública, como “una continuación del esfuerzo de planificación que cristalizó con el primer esbozo de Plan que, en forma global, se formulará en Venezuela” (Corredor, 2007a, p. 101). Lo fundamental del II Plan fue el tema petrolero, ya que se aspiraba: “crecer cada vez más hacia adentro y con fuerzas originadas permanentemente dentro de nuestras fronteras en consigna fundamental de la planificación en Venezuela” (ob. cit., p. 102).

Posteriormente entre los años 1965 y 1968, el país ejecutó el III Plan de la Nación, que tuvo como eje significativo la coordinación de actividades entre el gobierno y la iniciativa privada. El Plan establecía “que el proceso de planificación en Venezuela no es de responsabilidad exclusiva de las entidades públicas (...) y que se ha clarificado la conciencia nacional en el verdadero sentido de que el desarrollo es una empresa de todos los venezolanos” (Corredor, 2007a, p. 102). Pese al sentido integrador que poseía el Plan, seguía enfocado en la planificación normativa.

En cuanto al período 1970-1974, el modelo normativo se configuró en el

IV Plan que contenía las líneas generales a seguir por el Estado y la sociedad, implicando “un continuado proceso de cambio, radical y profundo, de todas las estructuras sociales, tanto en su forma como en su fondo” (Corredor, 2007a, p. 104).

Ya para el período 1976-1980, es en el V Plan donde se manifestaba la necesidad de una planificación democrática, rectificando las limitaciones del modelo utilizado en los planes anteriores: “el nuevo concepto de planificación procura reordenar la producción de los diferentes sectores a objeto de apoyar sólidamente la conquista de una mejor calidad de vida” (Corredor, 2007a, p. 107). No obstante, con la implementación del VI Plan (1981-1985) no se cumplió el prometido cambio ya que retomó “el carácter retórico del IV Plan”.

En lo relativo al período 1986-1989, es pertinente reseñar su importancia, puesto que marca el final de la aplicación del modelo de la planificación normativa. Con el VII Plan se comienza un período de transición de esa planificación tradicional a una planificación estratégica. El propósito que buscaba este período era:

(...) liquidar un proceso planificador mal planteado y nunca ejecutado. La agonía de la planificación en una economía mixta como la nuestra es permanente, ya que el sustrato político es una democracia sin autoridad suficiente para ejercer el control de los planes formulados. Con el agravante de que esos planes no fueron producto de las verdaderas necesidades del pueblo, ni tampoco habían sido el resultado de la participación del colectivo (Corredor, 2007a, pp. 111 y 112).

El inicio de la planificación estratégica surgió como consecuencia del agotado modelo implementado de la planificación normativa. Por tal motivo, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) promulgó lo siguiente:

Venezuela no tiene un proyecto de desarrollo. Se decide establecer un nuevo rumbo, a través de una visión integradora, que facilite la

aplicación del poder compartido. El instrumento sería la planificación estratégica, que garantiza una visión sistémica para la toma de decisiones y un control permanente de la situación. Los elementos fundamentales atenderían al siguiente paradigma: 1) el plan se formulará por situaciones o problemas; 2) el horizonte de tiempo tendrá cuatro instancias: la prospectiva, el mediano plazo, el corto plazo y la planificación de coyuntura; 3) el plan se basará en el inventario de recursos de todo orden y en el análisis permanente de oportunidades (Corredor, 2007a, p. 113).

De esta forma se inicia el período de cambio de enfoque con el VII Plan, con la finalidad de responder a la crisis por la que estaba pasando el país y “oponiéndose a las políticas planteadas en los últimos planes”, buscando así, alcanzar la participación de las fuerzas sociales.

Para el período comprendido entre 1989 y 1992, con la toma de la presidencia por parte de Carlos Andrés Pérez, por segunda vez, el gobierno diseñó el VIII Plan que llevó por nombre “El Gran Viraje”, que intentaba “implantar un nuevo modelo de desarrollo, distinto del sustitutivo que se practicaba desde hacía 30 años y basado en un proceso de conflictividad al estilo de una economía de libre mercado” (Corredor, 2007a, p. 121).

El IX Plan de la Nación (1994-1999), denominado Un Proyecto de País – Venezuela en Consenso, se representó con un “formato estratégico-corporativo: dónde estamos, dónde queremos estar y cómo podemos llegar” (Corredor, 2007a, p. 149), para obtener el “desarrollo con equidad”. Inmediatamente, el año 1999 se inicia con el Programa Económico de Transición 1999 – 2000, implementado en el gobierno del presidente Hugo Chávez, cuyos objetivos eran: “promover el crecimiento de la economía, reducir la inflación y aumentar el nivel de empleo a través de dos estrategias: estabilización macroeconómica y reactivación de los sectores productivos” (CORDIPLAN, 1999, p. 351).

Con respecto al período que incumbe a ésta investigación (2001 – 2019) se parte desde el período 2001 – 2007, con el X Plan denominado:

“Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”, que tomó como base la satisfacción de las necesidades humanas. El gobierno señaló que era el Primer Plan de la nueva era constitucional bolivariana con el que se pretendía “consolidar las bases principistas y políticas para la interacción dinámica del crecimiento económico sostenido, las efectivas oportunidades y equidades sociales, la dinámica territorial y ambiental sustentables, la ampliación de las oportunidades ciudadanas y la diversificación multipolar de las relaciones internacionales” (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 7).

Para el año 2007, se publicó las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013”, denominado como Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista -PPS-, como instrumento de planificación nacional para el logro del desarrollo sustentable del país, a través de siete aspectos claves: 1. Nueva ética socialista; 2. Suprema felicidad social; 3. Democracia protagónica revolucionaria; 4. Modelo productivo socialista; 5. Nueva geopolítica nacional; 6. Venezuela: Potencia energética mundial, y, 7. Nueva geopolítica internacional (República Bolivariana de Venezuela, 2007, p. 2).

Finalmente, en lo referente a los planes nacionales, es el “Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013 – 2019²”, el encargado de regir el destino del país durante ese período, con cinco grandes objetivos históricos, mencionados más adelante. “Es así como se presenta la actualización de la carta estratégica que habrá de guiarnos por la ruta de la transición al socialismo bolivariano del siglo XXI” (Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019, 2013, p. 4). (Ver anexo N° 2)

² Lo que se busca en la investigación es establecer los mecanismos de diseño de los planes en cuestión, desde el enfoque de la planificación estratégica, por ello, no es necesario que el último plan se haya ejecutado en su totalidad, puesto que su diseño se establece durante el proceso inicial.

2.2.5.2. Los planes de desarrollo económico y social de la nación. Caso de estudio

Ahora bien, ya señalados los planes nacionales que han dirigido la nación venezolana desde 1960 hasta la actualidad, se considera pertinente mencionar que en Venezuela estos planes están inmersos en un sistema integrado de planificación, conformando así el Sistema Nacional de Planificación, explicado anteriormente. Dicho sistema representa los lineamientos generales a los que van a obedecer todos los planes gubernamentales de los diferentes niveles del Estado (nacional, estatal y municipal).

En referencia al caso de estudio de la presente investigación, los tres planes respondieron, en primer lugar a lo establecido en la Constitución Nacional de 1999, expresado en el artículo 187, numeral 8: [corresponde a la Asamblea Nacional] “Aprobar las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.” Y en el artículo 236, señalando que es obligación del Presidente de la República: “Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional”. Dicha situación le otorga un rango constitucional a los planes nacionales.

En segundo lugar respondieron tanto a lo establecido en el Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de Planificación de 2001, como a lo señalado en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular de 2010, ya que los dos primeros planes (2001 – 2007 y 2007 – 2013) fueron elaborados bajo la normativa de la Ley de 2001, vigente en ese momento, mientras que el tercer Plan (2013 – 2019) fue elaborado bajo la normativa dispuesta en la Ley vigente para ese período (2010).

Entonces, para los primeros dos planes estudiados, el Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de Planificación de 2001, artículo 29, señalaba los

tipos de planes nacionales: “Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Operativo Anual Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Regional, los Planes Nacionales de Desarrollo Sectorial, el Plan Nacional de Desarrollo Institucional, los Planes Operativos y los demás planes que establezca la ley”. Véase la figura N° 10.

Figura N° 10: Los planes nacionales venezolanos



Fuente: Elaboración propia (2015), con base en el Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de Planificación, 2001, art. 29.

Con respecto al diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación de éste período, el proceso se señaló en el Título II, de la citada Ley, el cual establecía “La construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación”. Allí se especificaban las bases y lineamientos que debían contener los planes, para luego poder evaluar los resultados, implementar un control social, hacer seguimiento de la trayectoria y medir el impacto que había causado la ejecución del plan. A continuación se presentan los

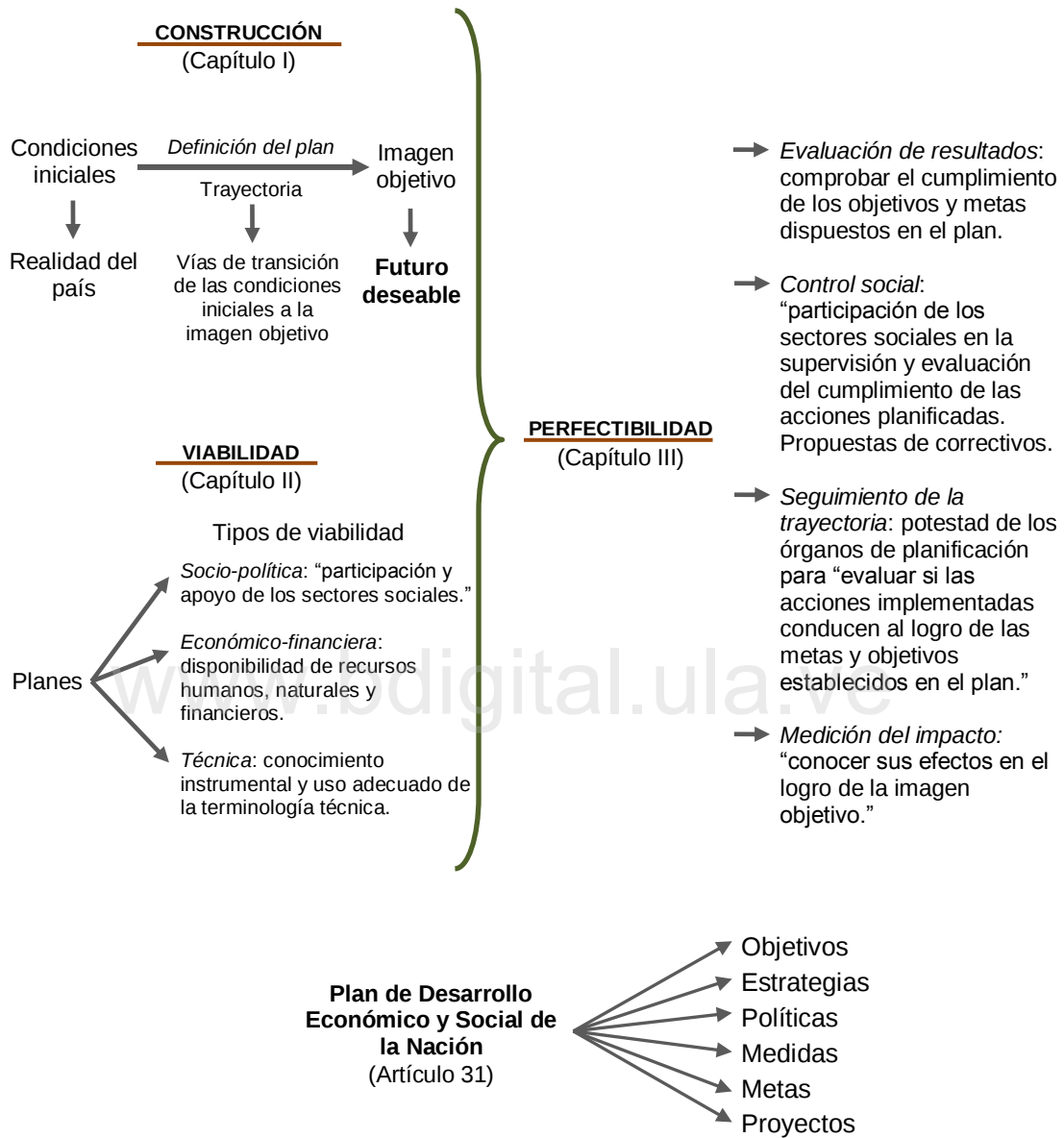
elementos del proceso de planificación para el diseño del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación:

1. *La construcción*: es “la definición de un plan de una o varias imágenes objetivos, partiendo de determinadas condiciones iniciales y estableciendo las trayectorias que conduzcan de las condiciones iniciales a la imagen objetivo” (artículo 4).
2. *Imagen objetivo*: es “el conjunto de proposiciones deseables a futuro para un período determinado” (artículo 5).
3. *Condiciones iniciales*: “conjunto de características de la realidad del país al momento de la planificación” (artículo 6).
4. *Trayectorias*: son “las vías de transición de las condiciones iniciales a la imagen objetivo” (artículo 7).

www.bdigital.ula.ve

Del mismo modo, el artículo 31 de la referida Ley, establecía el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, señalando seis elementos principales: 1. objetivos; 2. estrategias; 3. políticas; 4. medidas; 5. metas, y, 6. Proyectos. Lo que implica que se conocían claramente las directrices a seguir cuando se implementó el proceso de planificación. La información se muestra en la figura N° 11.

Figura N° 11: Proceso de diseño y control del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Ley 2001).



Fuente: Elaboración propia (2015), con base en el Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de Planificación, 2001, Título II.

En lo referido a las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, tuvo una vigencia de seis años y fue estructurado por cinco equilibrios concebidos en el largo plazo, encargados

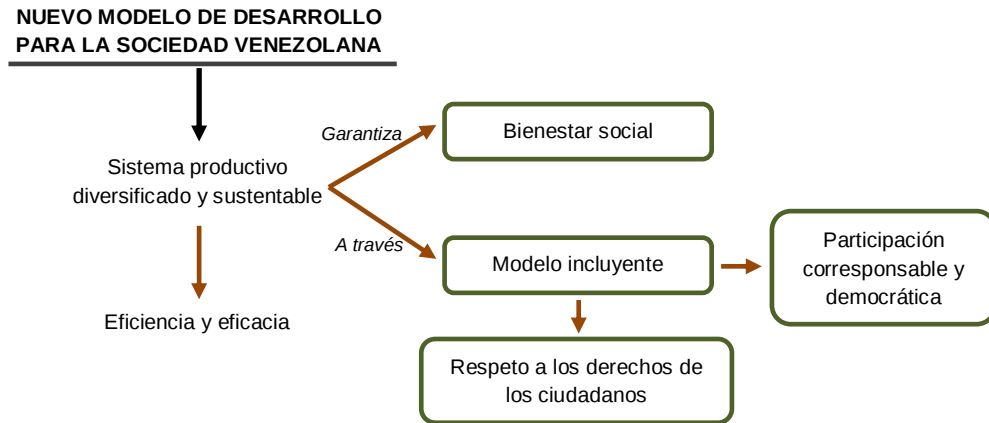
de operativizar las actividades ideadas para ese período. El documento señalaba que: “la visión de largo plazo busca establecer la dirección y la profundidad de los cambios requeridos y deseados” (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 8), lo que ya se establece como un elemento constituyente del enfoque de la planificación estratégica.

El plan se elaboró para cumplir la etapa denominada “Década de Plata” que constituía una fase de transición durante el período 2001 – 2010, para luego llegar a la “Década de Oro”, en el período 2011 – 2020, en el cual se planteaba: “la realización de la Revolución Bolivariana como manifiesta expresión del porvenir de prosperidad y redención para el pueblo venezolano” (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 9).

Durante la descripción que se hace del modelo venezolano, en cuanto a las acciones para abordar la crisis y lograr los resultados esperados, se toma en consideración lo establecido en la Constitución de la República (artículo 299), cuando en el plan se enfatiza que: “Tales resultados deben garantizar la solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento económico, que se traducirá en una justa distribución de la riqueza nacional, generada por una **planificación de carácter estratégico**” (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 13) [Negrita propia].

Se planteó de igual forma “el nuevo modelo de desarrollo para la sociedad venezolana”, que se muestra en la figura número 12, donde un sistema productivo diversificado y sustentable, con altos niveles de eficiencia y eficacia, coadyuvaría con el bienestar social y con la formación de un modelo incluyente.

Figura N° 12: Nuevo modelo de desarrollo para la sociedad venezolana.



Fuente: elaboración propia (2015), con información de la República Bolivariana de Venezuela, 2001. pp. 15 y 16.

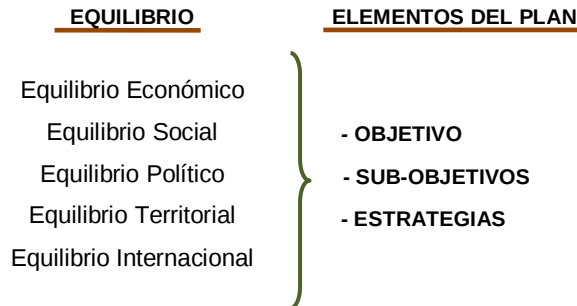
Con respecto al desarrollo del primer equilibrio, “Equilibrio Económico”, se aprecia una descripción inicial del sector, manifestando la creación de una producción diversificada que pudiera competir tanto a nivel nacional como internacional. Se pretendía lograr mayor eficiencia en el gasto público a través de una adecuada planificación de la gestión pública, donde el Estado incentivaría el ahorro y la inversión privada (nacional y extranjera), con miras a lograr el anhelado equilibrio económico. Se definió el **objetivo** general con los respectivos **sub-objetivos**. Luego se establecieron las **estrategias** en estrecha relación con el planteamiento de los sub-objetivos. Posteriormente y sólo para éste equilibrio, se propuso un apartado de “Desarrollo económico sectorial”, caracterizado por la existencia de **políticas** para desarrollar los sectores: agrícola, petrolero, minero, eléctrico, industrial, de infraestructura, comercio, servicios y de turismo.

Para el segundo equilibrio, denominado “Equilibrio Social”, se contó con una explicación inicial y con el **objetivo** de “Alcanzar la justicia social”. La metodología es similar a la anterior, ya que también se plantearon **sub-objetivos** y se establecieron tres **estrategias** generales. Por su parte, el tercer equilibrio llamado “Equilibrio Político”, contó con la explicación inicial y se estableció como **objetivo**: “Construir la democracia bolivariana” con la estructuración de tres **sub-objetivos**. En este punto se planteó una sola **estrategia**: “Participación protagónica corresponsable.”

Dentro del cuarto equilibrio, “Equilibrio Territorial”, figuraba la respectiva descripción inicial, luego el **objetivo** general y los **sub-objetivos**. De igual forma se diseñaron las **estrategias** para su cabal desarrollo. En último lugar, para el quinto equilibrio, “Equilibrio Internacional”, se planteó, luego de señalada la explicación inicial, un **objetivo** que iba a ser alcanzado con la ayuda de los **sub-objetivos**. Simultáneamente se plantearon las **estrategias**. Corredor (2007a) afirma que: “El Plan asume a través de los cinco equilibrios (...) la responsabilidad de monitorear el cambio del sistema político y las relaciones de producción, teniendo como Proyecto Nacional, la Constitución de la República (...) de 1999” (p. 170).

Se puede afirmar entonces que el documento de las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007”, contaba con una metodología estructurada en cuanto a su diseño, ya que los cinco equilibrios tenían en común sus elementos integrantes, acordes con algunos aspectos del enfoque de la planificación estratégica. Se presenta la figura número 13 donde se muestra el diseño y la estructura del Plan.

Figura N° 13: Diseño y estructura de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007.



Fuente: elaboración propia (2015), con información de la República Bolivariana de Venezuela, 2001.

En el período que sigue, Venezuela se orientó, según las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013”, hacia la construcción del “Socialismo del Siglo XXI”, por medio del cumplimiento de siete directrices que abordaban los temas principales para el desarrollo de la República. A continuación se mencionan las directrices que se establecieron: I. Nueva Ética Socialista; II. La Suprema Felicidad Social; III. Democracia Protagónica y Revolucionaria; IV. Modelo Productivo Socialista; V. Nueva Geopolítica Nacional; VI. Venezuela: Potencia Energética Mundial, y VII. Nueva Geopolítica Internacional (República Bolivariana de Venezuela, 2007, p. 3).

Para el diseño de cada una de las directrices se utilizó la misma metodología, puesto que se establecieron los **enfoques** argumentativos para explicar y justificar la razón de ser de su desarrollo. Seguidamente se establecieron los **objetivos** que se pretendían alcanzar durante el período de tiempo señalado en el plan, con sus **estrategias** definidas y las **políticas** que irían dándole el respectivo cumplimiento. En las directrices “Nueva Geopolítica Nacional” y “Nueva Geopolítica Internacional” se incluyeron los puntos referidos a “Ejes de Desconcentración y Fachadas” y “Áreas de

Interés Geoestratégicas” respectivamente, dadas las características geoestratégicas que las condicionaban.

Visto desde el enfoque de la planificación estratégica, las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013, parten de una metodología estructurada en su diseño, debido a que los elementos, en las siete directrices, están organizados de forma similar, siguiendo un procedimiento acorde con la formulación estratégica, partiendo desde el argumento, definiendo los objetivos y planteando las estrategias y políticas encargadas de alcanzar lo planificado. La **prospectiva** también está presente, ya que se planteaba una visión de largo plazo. A continuación se presenta la estructura que tenía Plan:

Figura N° 14: Diseño y estructura de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013.

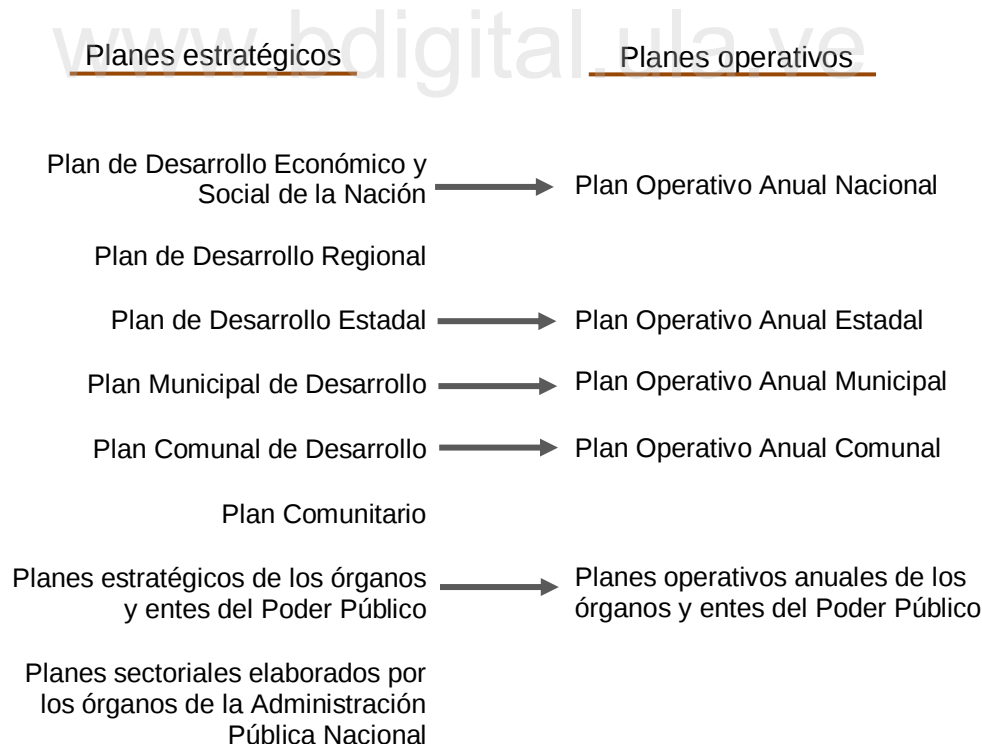


 Fuente: elaboración propia (2015), con información de la República Bolivariana de Venezuela, 2007.

Para la elaboración del tercer Plan estudiado: “Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019”, como ya se mencionó, se fundamentó también en la Constitución Nacional, pero le correspondió ésta vez a la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular de 2010, establecer su normativa.

De esta forma, el artículo 19, establecía un sistema integrado para la planificación pública, mencionando que: “La planificación de las políticas públicas responderá a un sistema integrado de planes, [estratégicos y operativos] orientada bajo los lineamientos establecidos en la normativa legal vigente”. En la figura Nº 15 se visualiza la composición del sistema de planes vigente en Venezuela, que a diferencia del año 2001, incorpora el desarrollo “comunal”:

Figura Nº 15: Sistema integrado de planificación.



Fuente: Elaboración propia (2015), con base en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 2010, art. 19.

La misma Ley, en su artículo 26, puntualiza que el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación:

(...) es el instrumento de planificación, mediante el cual se establecen las políticas, objetivos, medidas, metas y acciones dirigidas a darle concreción al proyecto nacional plasmado en la Constitución de la República, a través de la intervención planificada y coordinada de los órganos y entes del Poder Público e instancias del Poder Popular, actuando de conformidad con la misión institucional y competencias correspondientes.

De igual forma, en los artículos 27, 28 y 29, señala que le corresponde al presidente de la República la formulación del plan y la posterior presentación ante la Asamblea Nacional para su aprobación; la ejecución estará dirigida también por el presidente de la República que la ejecutará a través de los “órganos e instrumentos dispuestos por el Sistema Nacional de Planificación”. Finalmente, su seguimiento y evaluación le corresponde nuevamente al Presidente de la República mediante los órganos y entes competentes en materia de planificación (Ministerio del Poder Popular para la Planificación, Sistema Nacional de Planificación, Comisión Central de Planificación, entre otros).

Resulta interesante la reforma que se presentó en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular de 2010, respecto al contenido de la planificación pública, donde se mantuvieron algunos elementos de la Ley de 2001, pero se incorporaron otros, a saber: la prospectiva, la integralidad, la viabilidad, continuidad, sujeto de medición y evaluación (artículo 6). Por su parte, el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación debe contener las políticas, objetivos, medidas, metas y acciones dirigidas al cumplimiento del proyecto nacional. El proceso de diseño para éste período, se muestra en la figura número 16.

Figura N° 16: Proceso de diseño y control del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Ley 2010).



Fuente: Elaboración propia (2015), con base a la Ley Orgánica de Planificación Pública Popular, 2010, arts. 6 y 26.

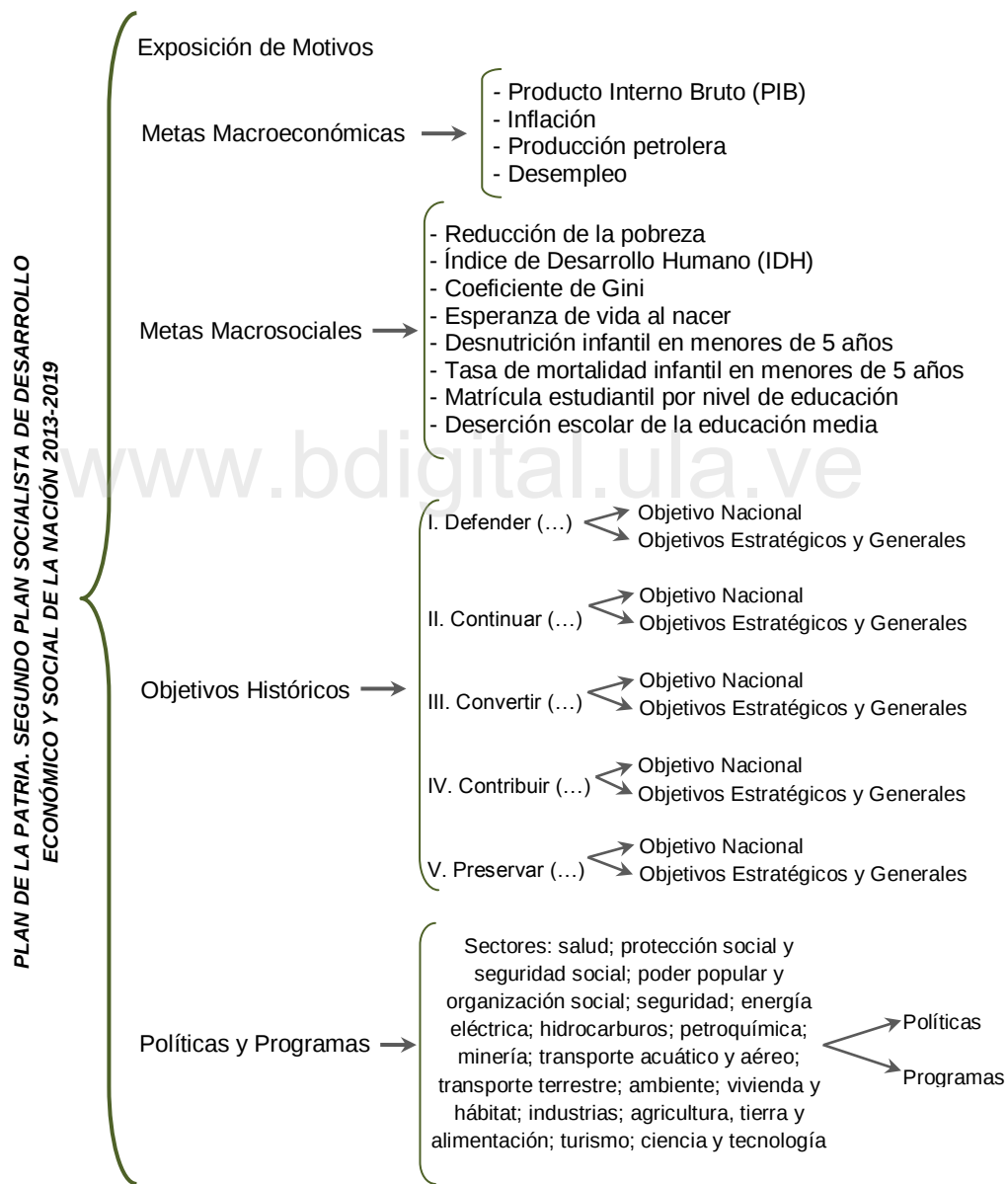
El “Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019” se fundamenta en los principios y valores constitucionales, proyectando el desarrollo de **planes y políticas** durante el período constitucional respectivo. El Plan se orienta en brindar “la mayor suma de felicidad social y estabilidad política al pueblo venezolano, bajo el pensamiento y la acción socialista del Comandante Supremo y Líder de la Revolución Bolivariana, Hugo Chávez, inspirado en el ideario antiimperialista del Padre Libertador Simón Bolívar” (2013, p. 2).

El contenido del Plan está integrado por:

1. *Exposición de motivos*, que lleva por subtítulo: “El Plan de la Patria: legado y testamento político del Comandante Hugo Chávez”. Allí se mencionan los objetivos históricos que persigue alcanzar el Estado venezolano y el “pensamiento” de Hugo Chávez;
2. *Metas Macroeconómicas y Macrosociales*: en las **metas** macroeconómicas figuran: el Producto Interno Bruto (PIB), la inflación, la producción petrolera y el desempleo. En las **metas** macrosociales se encuentran: la reducción de la pobreza, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Coeficiente de Gini, la esperanza de vida al nacer, la desnutrición infantil en menores de 5 años, la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años, la matrícula estudiantil por nivel de educación y la deserción escolar de la educación media.
3. *Objetivos Históricos, Nacionales, Estratégicos y Generales*: los **grandes objetivos** son: I. Defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado después de 200 años: la Independencia Nacional; II. Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo y con ello asegurar la “mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad” para nuestro pueblo; III. Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y el Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en Nuestra América; IV. Contribuir al desarrollo de una nueva Geopolítica Internacional en la cual tome cuerpo un mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del Universo y garantizar la Paz planetaria, y, V. Preservar la vida en el planeta y salvar a la especie humana. Cada uno de estos grandes objetivos tienen **objetivos nacionales y objetivos estratégicos y generales**.

4. *Políticas y Programas*: finalmente se presenta un conjunto de **políticas y programas** que abarcan los diferentes sectores del país. La estructura del Plan queda integrada como se muestra en la figura número 17:

Figura N° 17: Diseño y estructura del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019.



Fuente: elaboración propia (2015), con información del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019.

Se puede observar que tanto el Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de Planificación de 2001 como la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular de 2010, respecto a la viabilidad, tienen relación con lo establecido por Matus, en su trabajo “Política, planificación y gobierno”, el cual hace referencia a la “viabilidad del programa direccional” (1987, p. 512). El autor señala que la viabilidad se divide en cuatro grupos:

Grupo A: VIABILIDAD POLÍTICA (supuestos el contexto económico y organizativo) (...) ¿Son políticamente viables los proyectos políticos (...) económicos (...) organizativos?

Grupo B: VIABILIDAD ECONÓMICA (supuestos el contexto político y organizativo) (...) ¿Son económicamente viables los proyectos políticos (...) económicos (...) organizativos?

Grupo C: VIABILIDAD INSTITUCIONAL - ORGANIZATIVA (supuestos el contexto político y económico) ¿Son organizativamente viables los proyectos políticos (...) económicos (...) organizativos?

Grupo D: VIABILIDAD DE SÍNTESIS (simultaneidad de planos)
a) ¿Cuál es la viabilidad hoy del programa direccional?
b) ¿Podemos construirle viabilidad al programa direccional en el horizonte de tiempo del plan? (p. 513).

2.2.6. La gestión pública

En el apartado “2.2.3. El proceso de planificación”, se explicó que la función de la planificación estaba integrada por los procesos de organización, dirección y control. Teniendo claro este punto y, conociendo los demás elementos que integran la planificación (expuestos en el apartado mencionado), se puede indicar que la gestión pública es la responsable de hacer cumplir los procesos bajo criterios de eficacia, eficiencia y efectividad, con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados. Por ello, la gestión pública conlleva a alcanzar los fines que el Estado se propone a través de la implementación y gestión-administración del Plan de Desarrollo Económico y

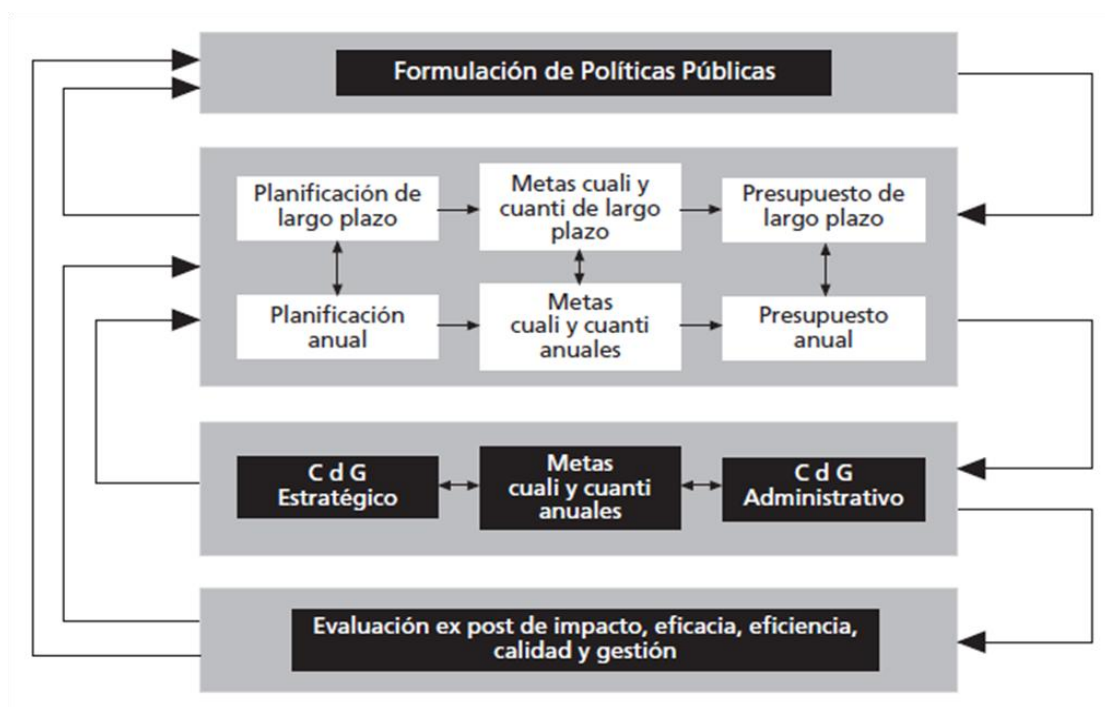
Social de la Nación.

Lo anterior lo fundamentan Kadi y Escalona en su trabajo: “Pensamiento estratégico para la gestión pública: una confluencia sobre la planificación, organización, dirección y control”, en el cual afirman que: “Cualquiera que sea el orden en que se desempeñen las funciones el hecho es que los gerentes planifican, organizan, dirigen y controlan, cuando gestionan (administran). De allí la importancia y base de la gestión dentro de todo proceso de pensamiento estratégico que se involucre en la gerencia pública” (2012, s.p.).

Es por ello que para hacer referencia a la gestión pública, se puede aludir que es el ejercicio ejecutado por profesionales responsables del proceso de toma de decisiones en las organizaciones que componen a la Administración Pública. Según lo expresado por Sánchez, en su trabajo “Gestión Pública y Governance”: La gestión pública suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional. La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública” (2002, p. 48).

En la figura N° 18, que se presenta a continuación, se muestra un modelo de gestión pública fundamentado en el diagrama de Waissbluth y Larraín (2007), en el que se observa el “ciclo de operación óptimo para la gobernanza pública”, integrado por una serie de elementos que conforman la gestión gubernamental.

Figura N° 18: Ciclo de operación de gobierno.



Fuente: Waissbluth y Larraín, 2007, p. 543.

Se comienza por la formulación de políticas públicas planteadas en el largo plazo, de las que se desprenden los procesos de planificación y presupuesto enmarcados en el largo plazo y en el corto plazo. Se observa que para el cumplimiento de la planificación del largo plazo, se elabora una planificación anual (corto plazo). Lo mismo sucede con el presupuesto planteado en el largo plazo, ya que se diseña el respectivo presupuesto anual (corto plazo).

En medio de los dos procesos (planificación y presupuesto) se muestra el ciclo de control, ya que se están midiendo las metas en el corto y largo plazo, lo que implica la aplicación del modelo estratégico. Seguidamente se muestra la dimensión del control administrativo y la dimensión del control estratégico que retroalimentan a los procesos de planificación y presupuesto.

Para finalizar el proceso, se realiza una evaluación ex post de impacto, eficacia, eficiencia, calidad y gestión. En este punto se verifica si los procesos se están realizando según los estándares especificados, si se le está dando el uso adecuados a los recursos disponibles, si los bienes y/o servicios están dentro de los estándares de calidad y si ellos han causado el impacto esperado en los ciudadanos. El proceso de evaluación retroalimenta al sistema en su totalidad.

Por otro lado, es habitual que exista la interrogante acerca de cuál o cuáles son los organismos gubernamentales a los que les corresponde ejercer las funciones de control en el sector público, debido a que:

Una fuente frecuente de confusiones en la discusión pública es acerca de a qué organismo le corresponde ejercer los diferentes controles. Esto se produce al ser el aparato gubernamental una compleja malla de instituciones y ministerios sectoriales, y de instituciones superiores de carácter transversal, como los ministerios políticos, Hacienda, o la Contraloría, que intervienen en el conjunto del aparato de Estado: en teoría al menos, la única forma que un ente público, del nivel que sea, opere con accountability, eficiencia y calidad de gestión, es que realice internamente las funciones de planificación, control de gestión —en todas sus vertientes— y evaluación ex post. No es concebible una buena gestión sin estas funciones desarrolladas internamente (Waissbluth y Larraín, 2007, pp. 543-544).

Entonces, para que exista un equilibrio entre las organizaciones gubernamentales encargadas de implementar las políticas públicas y aquellas encargadas del seguimiento, control y evaluación de los procesos, es necesario que las líneas generales sean emitidas desde un órgano central de planificación y presupuesto, para poder establecer un sistema coordinado y conocer las líneas generales que deben ser cumplidas.

Del mismo modo, la responsabilidad tanto de los funcionarios públicos como de las organizaciones sería más fácil de precisar, ya que existe una planificación propia de cada institución, pero que cumple unas líneas

generales y obtiene unos resultados esperados. Así lo afirman Waissbluth y Larraín al mencionar que: “Si son otros los que realizan la planificación y la presupuestación, y si se les imponen los mecanismos e indicadores de control de gestión, es difícil pedir que los directivos públicos respondan por sus resultados” (2007, p. 544).

Otro aspecto importante es la elaboración de indicadores de gestión que se adapten a las particularidades de cada organización, con la finalidad de generar un clima de confianza, puesto que la evaluación se realizará midiendo parámetros reales. Sin embargo, se puede notar que si se da este proceso sólo por parte de la institución puede que se caiga en un ambiente autocomplaciente, sin el rigor de una evaluación capaz de detectar fallas. Por ello, por parte de la Contraloría o de los otros organismos de control, se establecen ciertos indicadores generales que tienen obligatorio cumplimiento, para así poder realizar el adecuado seguimiento, control y evaluación de la planificación y el presupuesto.

Pese a los intentos por establecer un sistema coordinado para el diseño y la aplicación de indicadores de gestión que den cuenta del logro de objetivos y metas, la Administración Pública puede caer en un vicio de estandarización en los procesos, sin tomar en cuenta las particularidades de cada organización, lo que puede traer como consecuencia, obstáculos para el desempeño de las actividades, al provocar “una tendencia creciente a eludir estos procedimientos, o a realizarlos solo en apariencia y de manera ritual, quedando simplemente como una idea o un potencial mecanismo de control” (Waissbluth y Larraín, 2007, p. 545), provocando así el incumplimiento de los objetivos previstos.

Lo anterior represente un costo político negativo, debido a que el gobierno no va a ser capaz de cumplir con las demandas de la sociedad por falta de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad; no va a ser capaz de aplicar un modelo de gestión pública que de respuesta a las necesidades

de los ciudadanos.

2.2.6.1. La Nueva Gestión Pública

Dada la problemática existente en la gestión pública tradicional, en los últimos tiempos muchos países han tratado de implementar un nuevo modelo de gestión pública que toma algunos enfoques de la gestión privada, en procura de mejorar la capacidad para gestionar el gobierno, como generador del Bien Común.

La Nueva Gestión Pública (NGP) surge como un “argumento doctrinario acerca del diseño organizacional que recurre a la Nueva Economía Institucional, a visiones formalizadas respecto a cómo lograr un buen desempeño de las organizaciones, y a concepciones acerca del buen y responsable gobierno” (Barzelay, 2001, p. 25). De igual forma Pollit y Bouckaert, en López, afirman que la NGP “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces (...), introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (s.f., p. 7). Ventajas que repercuten en la gestión de los planes de desarrollo económico y social de un país.

No obstante, se considera apropiado mencionar que los países que han intentado implementar el modelo de la NGP se han encontrado con diversos inconvenientes. Para mencionar algunos de ellos, se tomó la información de Waissbluth y Larraín donde mencionan los problemas existentes:

1. Generalmente no existe una adecuada planificación de largo plazo, o de plano no se realiza.
2. La planificación y el proceso de elaboración de presupuesto no se encuentran correctamente alineados, existiendo un quiebre en la

relación plan-presupuesto.

3. Dificultad para medir resultados, dadas las características propias de los bienes y servicios que provee el sector público.
4. Excesiva proliferación de indicadores de desempeño, que complican la discriminación de lo relevante y urgente (2007, p. 545).

El problema más grave que se presenta en dicha implementación es la desarticulación entre la planificación y el presupuesto, ya que ellos son los instrumentos por excelencia para ejecutar las actividades y alcanzar los objetivos organizacionales y por ende, gubernamentales. También se presenta otro problema notable como lo es la dificultad para medir los resultados obtenidos. Sin esa información no se puede conocer si lo planificado se ha cumplido, no se pueden conocer las fallas para establecer los correctivos indicados y no se puede conocer si la gestión de gobierno ha sido exitosa.

Es por ello que se presenta la necesidad de una reforma administrativa del Estado, donde se deje de lado la forma tradicional de gestionar los procesos y se implemente la NGP, obteniéndose los máximos resultados con la utilización de los recursos disponibles para asegurar el uso adecuado de ellos. Del mismo modo, la NGP implica la aplicación de nuevos criterios: “acercamiento al ciudadano o cliente, mentalidad de servicio y flexibilidad y capacidad de innovación en la disponibilidad de prestación de servicios” (Schröder, 2010, p. 24).

El mismo autor plasma en su trabajo los instrumentos que utiliza la NGP para alcanzar mejores resultados. Para ésta investigación se tomaron los aspectos más significativos para mostrar la caracterización que hace Schröder sobre dichos instrumentos:

- a) *Gestión contractual*: la gestión será a través de objetivos acordados por el colectivo;
- b) *Transferencia de la responsabilidad sobre los recursos*: cada actividad

será realizada por el personal especializado correspondiente, teniendo la obligación de rendir cuentas al respecto;

- c) *Orientación hacia el rendimiento (output)*: relación entre insumo (input) y salida (output): el producto. La generación de bienes y servicios que satisfagan las demandas sociales;
- d) *Controlling*: “gestión rentable y efectiva de la administración en el sentido del cumplimiento con las metas preestablecidas” (ob. cit., p. 20). Mediante el cálculo de costos y prestación de servicios, la realización de informes y la posterior elaboración del presupuesto;
- e) *Orientación hacia el ciudadano/cliente*: los fines del Estado están orientados al logro del Bien común, mediante la satisfacción de necesidades sociales y partiendo del principio: “todo aquello que no sirva al ciudadano representa un derroche.”
- f) *Personal*: capacitación, motivación, incentivos, entre otros;
- g) *Técnica de información*: utilización de los medios adecuados para divulgar la información (redes, por ejemplo), con la finalidad de procesar los datos de manera eficiente, y
- h) *Gestión de calidad*: los productos deben cumplir con los requerimientos establecidos y con las expectativas de los ciudadanos.

2.2.7. El proceso de control y evaluación de la gestión pública

La Administración Pública está sujeta a la rendición periódica de cuentas. Por tal motivo, se requieren mecanismos que evalúen el desempeño de las organizaciones gubernamentales para proporcionar la información que contendrá el documento de rendición de cuentas y que

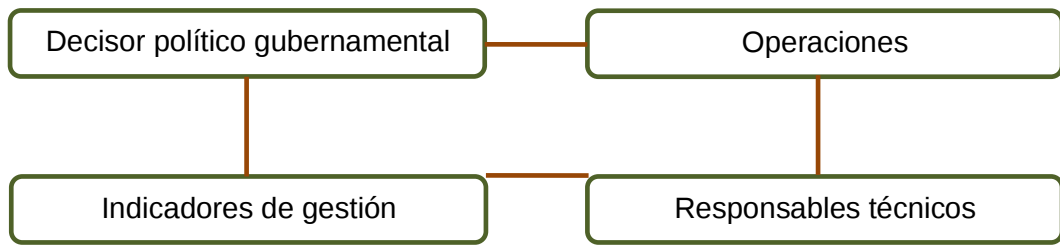
informará a los ciudadanos respecto al alcance de objetivos y metas establecidas en la planificación.

La gestión de gobierno maneja y administra los recursos bajo una normativa legal y unas directrices políticas bien establecidas, con la finalidad de generar productos y servicios que satisfagan las necesidades de la sociedad. Para que un gobierno pueda alcanzar las metas “es necesario hacer uso de técnicas de control de la gestión de gobierno que permita verificar que lo programado (plan-presupuesto) se está logrando, alcanzando (resultados)” (Zambrano, 2013, p. 264).

Por tal motivo, se requiere de un proceso de control que se va a desplegar durante tres etapas, iniciando en el manejo de los recursos hasta llegar a los resultados obtenidos. La primera etapa del control comienza al inicio de las actividades planificadas y se le llama control preventivo que “consiste en verificar cada uno de los elementos necesarios para llevar a cabo un proceso que tiene implícito la generación de resultados” (Zambrano, 2013, p. 264). La segunda etapa se define como el control de seguimiento, caracterizado por la verificación de los recursos utilizados para la ejecución de las tareas y actividades planificadas. La tercera etapa es el control de resultados donde se verifican los resultados obtenidos.

Durante el proceso de control se presenta un ciclo en el cual intervienen los decisores políticos, las operaciones sujetas de control, los responsables profesionales (técnicos) de ejecutar las actividades y los indicadores de gestión que son los encargados de demostrar el alcance de las metas. Los componentes que integran el ciclo, se presentan en la siguiente figura:

Figura N° 19: Componentes del control de la gestión pública.



Fuente: Zambrano, 2013, p. 265.

El control presenta una relación muy estrecha con la evaluación, debido a que los resultados del control son obtenidos mediante el proceso de evaluación de actividades, resultados, proyectos, objetivos y metas de la organización. Es por ello que la evaluación presenta diferentes alcances que van a depender del nivel que se esté evaluando. Marín (2006) afirma que “son cinco los aspectos claves que se deben examinar durante un proceso de evaluación, entendiéndolo tanto como el seguimiento al proceso o ejecución, como la medición del logro de resultados” (p. 5). Así el autor presenta la información reflejada en la siguiente tabla:

Tabla N° 4: Aspectos claves en el proceso de evaluación

Nº	Aspectos	Objeto de evaluación
1	La ejecución de las actividades y el uso de recursos.	Las actividades y el presupuesto.
2	El funcionamiento de los servicios del proyecto.	Los resultados.
3	La utilización de esos servicios por la población objetivo o grupo meta.	El objetivo del proyecto.
4	Los beneficios alcanzados por la población objetivo o grupo meta.	El objetivo del desarrollo.
5	El desarrollo de los factores externos	Los supuestos.

Fuente: Marín, 2006, p. 5.

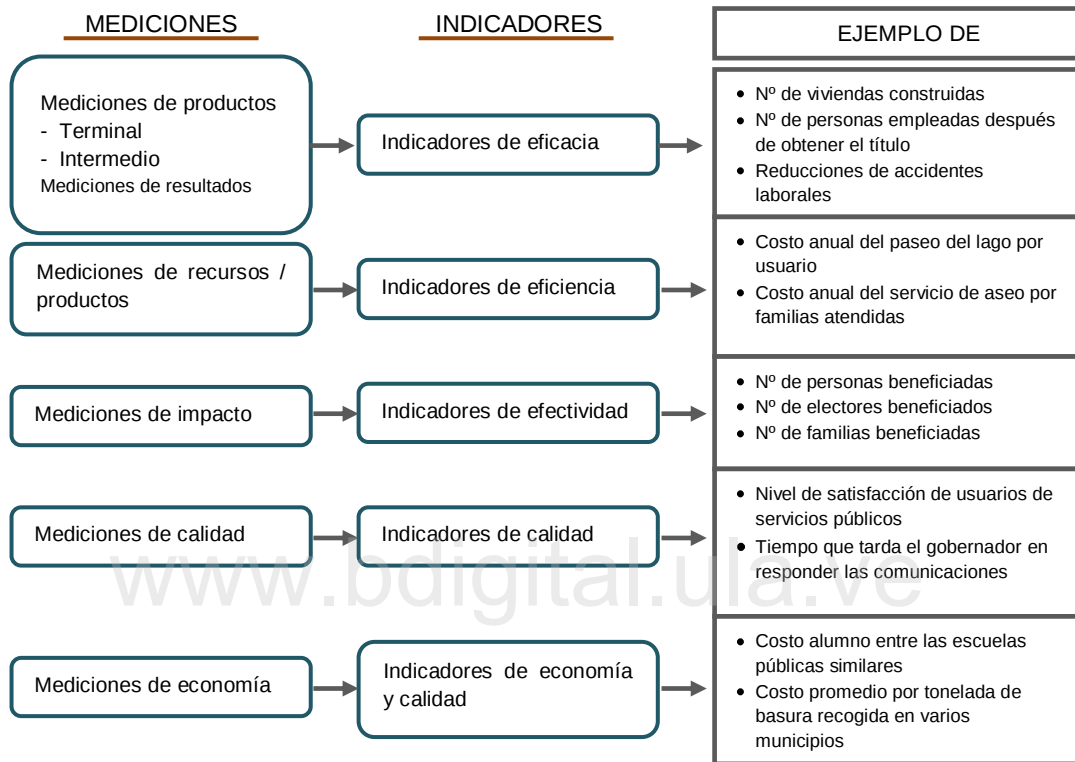
Se observa la relación entre el control y la evaluación, ya que:

(...) el monitoreo [control] permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación permite ver si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al logro de efectos e impactos que dan una razón de ser al plan, programa o proyecto. En la medida en que la evaluación revela un logro de mejoras en las condiciones de vida de la población objetivo, el monitoreo [control] genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades de la iniciativa que se evalúa y dicho cumplimiento (o falta de logro)” (Mokate en Marín, 2006, p. 5).

Por lo que ambos procesos –control y evaluación– deben ser vistos y analizados como un todo, ya que la inexistencia de uno o de otro, implica una visión parcial de los resultados que se quieren medir. Es así como la tarea de seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas es posible gracias a la implementación de indicadores de gestión que den cuenta del cumplimiento de los programas y proyectos establecidos en la planificación, del mismo modo, se conoce la eficiencia, eficacia y efectividad con que fueron alcanzadas las metas, ya que un indicador “es una medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables claves de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, en Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 23).

La importancia de la evaluación viene dada por la obtención de datos fiables y comprobables sobre el alcance de los objetivos y metas organizacionales, lo que posibilita la rendición de cuentas. Dicha obtención de datos se logra por la aplicación de los indicadores de gestión que medirán el alcance de resultados de la gestión pública. Para ello, Zambrano plantea un esquema, representado en la figura número 20, con las bases para determinar las mediciones y el control de la gestión pública:

Figura N° 20: Bases para determinar mediciones para el control de la gestión pública.



Fuente: Zambrano, 2013, p. 269.

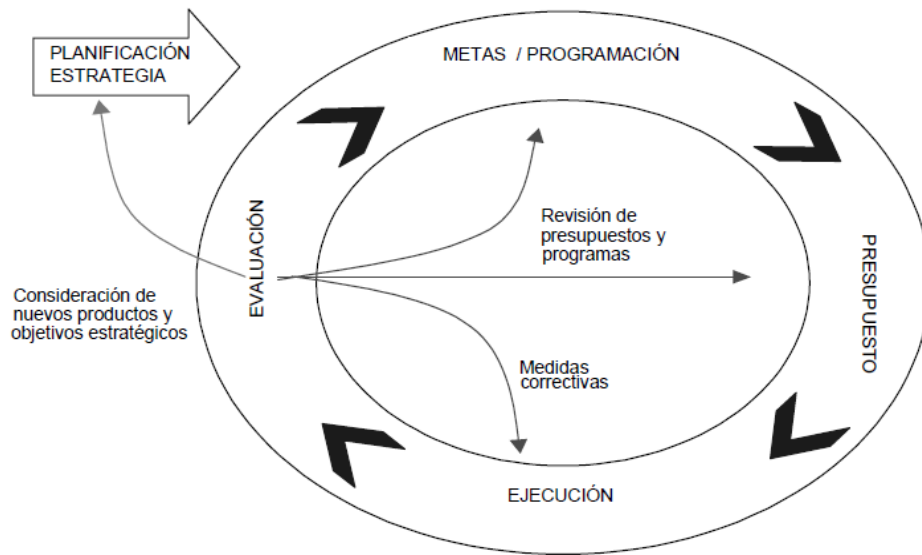
El esquema anterior muestra que dependiendo de lo que la organización pretende medir, se aplicará el indicador apropiado. Así, para medir los resultados en productos terminales o intermedios, se utilizan los indicadores de eficacia; para medir la relación recursos-productos, son los indicadores de eficiencia los encargados de la labor; para las mediciones del impacto que han causado los productos o servicios, los indicadores de calidad darán cuenta de ello; para la medición de calidad, se utilizan los

indicadores de calidad, y, finalmente, para la medición de la economía, los indicadores adecuados son los de economía y calidad. Entonces se tienen cinco grupos de indicadores para medir el alcance de resultados en la gestión pública.

Desde este punto de vista, se puede afirmar que la gestión pública cuenta con las herramientas necesarias para el control y evaluación y, con la implementación de indicadores de gestión, puede contar con datos precisos que contribuyan a mejorar el desempeño dentro de las organizaciones. Dicho sistema de control interno y evaluación, conlleva a que la organización tenga la necesidad de establecer una planificación estratégica y un presupuesto, con objetivos, metas, programas y proyectos bien definidos, representando las bases para el proceso del control de la gestión.

En lo referente a los planes de desarrollo económico y social de la nación, el cumplimiento de los objetivos plasmados en ellos va a repercutir en la calidad de vida de los ciudadanos y en el desarrollo del país. Y es a través del control y evaluación de la gestión de los planes, que se conocerán los resultados alcanzados.

En la siguiente figura se muestra la relación entre el proceso de control y la planificación estratégica:

Figura N° 21: Ciclo del control de gestión.

Fuente: Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 68.

www.bdigital.ula.ve

El ciclo del control de gestión presentado en la figura anterior, muestra la relación dada entre la planificación estratégica, la programación, el presupuesto, la ejecución y la evaluación. Internamente se diseñan unas metas y programas que van a ser ejecutados, contando con los recursos económicos y financieros estipulados en el presupuesto.

Inmediatamente el proceso de evaluación es el encargado de revisar la ejecución presupuestaria, el alcance de metas y el cumplimiento de los programas, con la finalidad de aplicar, si en necesario, los correctivos correspondientes. De esta manera, la evaluación va a retroalimentar el proceso de la planificación estratégica, planteándole nuevas consideraciones, las cuales pueden producir el replanteo de los objetivos.

Para finalizar éste apartado, se consideró conveniente señalar los elementos correspondientes al sistema de control planteados por Ghiglione,

et al. Los autores afirman que para implementar un sistema de control es necesario desarrollar los siguientes aspectos:

1. *Los indicadores y sus parámetros*: establecidos los objetivos, se seleccionan los indicadores adecuados que den cuenta de su cumplimiento. Aquí se observa la importancia del establecimiento de objetivos en el plan, debido a que “no puede haber planificación sin objetivos, ya que sin objetivos no hay problemas, ni situación perseguida, ni patrón de referencia para evaluar la situación inicial.” (Matus, 1987, p. 544);
2. *Los sensores*: entendidos como “los mecanismos físicos o virtuales encargados de percibir, medir e informar los estados del objeto de control” (Ghiglione, et al, 2004, p. 90);
3. *El grupo de control*: conformado por los encargados de recibir la información proveniente de los sensores, para compararla con los indicadores y verificar si lo planificado se está desarrollando de manera correcta.
4. *El grupo activante*: son los responsables de activar la información recibida del grupo de control. Si existen fallas o dificultades, el grupo activante se encargará de establecer los cursos correctivos a seguir.
5. *La retroalimentación (informativa)*: proceso de información que determina si la trayectoria ejecutada está siguiendo el alcance de los objetivos propuestos.
6. *La retroalimentación (correctiva)*: proceso para corregir las fallas existentes en el diseño y funcionamiento del plan.

2.2.8. Indicadores de gestión pública

La estructura federal del Estado venezolano permite la transferencia de competencias y responsabilidades a los niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal), lo que implica que los encargados de cada nivel tienen la obligación de realizar el control, la evaluación y la rendición de cuentas respectivas de su gestión, con el fin de que sea democrática y transparente.

Los indicadores de gestión, como herramientas técnicas de medición de la gestión pública, van a proporcionar “la información necesaria para que el colectivo conozca los alcances y resultados de las acciones gubernamentales, por tanto obedecen más al carácter técnico que político” (Ospina en Bitoraje, 2011, p. 121). De igual manera Bonnefoy y Armijo afirman que: “el uso de los indicadores de desempeño está relacionado directamente con la evaluación de los resultados en varios ámbitos de acción de las intervenciones públicas” (2005, p. 21).

Por lo que se convierten en los instrumentos idóneos para conocer qué actividades se desarrollaron, cómo se hicieron, qué recursos se utilizaron y qué resultados se obtuvieron, por ejemplo, en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación durante un período de tiempo determinado.

Del mismo modo, los indicadores de gestión permiten apreciar si los objetivos organizacionales se están alcanzando y de qué manera lo están haciendo, lo que deja ver la actuación de la organización. “Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo.(...) [lo que] implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte” (Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 23). Lo anterior expresa que los indicadores de gestión poseen varias funciones. Los mismos autores explican este punto asegurando que los indicadores de gestión tiene dos funciones: una descriptiva y otra valorativa:

Una primera **función descriptiva** que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y por otro lado una **función valorativa** que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”. Esta última expresión nos está dando información sobre el logro de la actuación del objetivo de “Aumentar el número de becas para estudiantes carenciados” (suponiendo que este es un objetivo intermedio) (*Ibídem*) [negritas originales].

Se observa así que los indicadores de gestión cumplen un papel fundamental dentro de la organización. El Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, en su sistema de indicadores, define la relación dada entre la aplicación de los indicadores de gestión pública y el proceso de control y evaluación de la siguiente manera:

Los indicadores de gestión son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (...), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión” (*Ibídem*).

Por otra parte, la información que proporcionan los indicadores debe ser pertinente, fiable y precisa de tal forma que los ciudadanos puedan conocer la gestión de los funcionarios públicos y el éxito de las organizaciones gubernamentales. Es apreciable entonces la importancia de aplicar indicadores de gestión, debido a que el fin de un Estado es el de proporcionar productos y servicios de calidad, que solventen las carencias,

necesidades y problemas de los ciudadanos, lo que representa que los resultados obtenidos en la ejecución de las políticas públicas sean determinantes para el logro del bienestar social.

En síntesis, lo que se pretende con la aplicación de indicadores de gestión es obtener información pertinente y real para la rendición de cuentas y el proceso de toma de decisiones, por ello, los indicadores utilizados tienen que cumplir las siguientes características: “Que informen sobre el desempeño logrado: grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos. Permitan medir la evolución de los objetivos o su situación en un momento del tiempo. Entreguen la información pertinente y adecuada a los diferentes usuarios de la información: clientes, stakeholders, autoridad financiera, etc.” (Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 60). Posteriormente se conocerá el por qué se obtuvieron esos resultados y la aplicación de las estrategias adecuadas para mejorar la gestión.

www.bdigital.ula.ve

2.3. Bases legales

Todo trabajo de investigación está avalado por un marco legal conformado, en primera instancia por la Constitución de la República, y que dependiendo del campo o tema investigado se relaciona con las distintas leyes, reglamentos y normas legales. A pesar de que algunos decretos, leyes o normas pueden variar o ser actualizados en su contenido, generalmente conforman el mismo marco jurídico y técnico que es necesario conocer, por cuanto se indica lo relacionado a los lineamientos legales que enmarcan la razón de ser del trabajo de grado cuyo objetivo general se enfoca en “analizar las técnicas de planificación estratégica de la gestión pública en los mecanismos de diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana, durante el período 2001 – 2019.”

En este apartado se enfocaron los aspectos atinentes a la planificación en Venezuela hoy, esto es, en el contexto de una visión de país, a partir de la aprobación de la Constitución de la República en 1999 y de la asunción del llamado “Proyecto Bolivariano”, cómo es el tratamiento metodológico del hecho planificador, en qué consiste la planificación participativa y cuáles se estiman son las fases actuales de la planificación pública.

El marco legal que engloba la presente tesis se inicia con lo establecido en la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (1999), (con su primera enmienda el 19 de febrero de 2009) inherente directamente a la planificación pública en Venezuela:

Artículo 299: El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

En cuanto a la elaboración y aprobación de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, es atribución y responsabilidad del Presidente de la República: “Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional” (artículo 236, numeral 18). Asimismo, le corresponde a: La Asamblea Nacional: “Aprobar las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, que será presentado por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional” (artículo 187, numeral 8). Lo anterior le otorga un rango

constitucional a los planes de desarrollo económico y social de la nación.

En lo que respecta al control de la gestión mediante indicadores, la legislación de la Administración Pública venezolana es bien clara y precisa, además cobra particular importancia en la Constitución de la República, la cual obliga a que se asignen recursos para alcanzar los objetivos, pero también exige a los órganos y entes públicos, la aprobación de indicadores de desempeño y la rendición de cuentas. En el artículo 141 menciona que:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos (...) y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

De igual forma en la Constitución Nacional, Título VI, Capítulo II, se habla del Régimen Fiscal y Monetario y del Régimen Presupuestario, donde el artículo 315 señala que:

En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos (...) responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

Por tanto, se puede observar la obligatoriedad del uso de los indicadores de evaluación de desempeño como una herramienta de control y medición del cumplimiento de objetivos y metas, propiciando el mejoramiento de la gestión pública. Con ello se puede conocer si la prestación de bienes y servicios se ha hecho según lo planificado.

De igual forma, el **Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de**

Planificación de 2001, establece la obligatoriedad en cuanto a la elaboración de los planes nacionales: “El Ministerio de Planificación y Desarrollo debe dictar las resoluciones e instructivos necesarios para la elaboración de los planes nacionales contemplados en este Decreto Ley, que serán de obligatorio cumplimiento para los órganos y entes de la Administración Pública” (artículo 30). Seguidamente señala el contenido, la visión general y la competencia del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (artículos 31, 32 y 33 respectivamente). En lo referido a la planificación pública, el Título II dicta los lineamientos para ello.

Por su parte la **Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular** (2010), conforma otro instrumento legal cuyo objeto se evidencia en su artículo 1:

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.

Los planes estratégicos serán formulados por los entes y órganos que conforman el Sistema Nacional de Planificación, atendiendo al logro de objetivos y metas institucionales y de conformidad con lo establecido en el respectivo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. El seguimiento y evaluación de los planes estratégicos nacionales estará a cargo del “Presidente (...) de la República, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación pública, a los órganos del Sistema Nacional de Planificación y a la Comisión Central de

Planificación” (artículo 29).

Cabe destacar el contenido del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la **Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación** (2007), cuyas atribuciones se enmarcan en el artículo 4 y que conciernen al tema de investigación:

1. Elaborar los lineamientos estratégicos, políticas y planes a ser presentados a la consideración del Presidente (...) de la República, haciendo seguimiento y evaluación del cumplimiento de ellos una vez aprobados (...)
3. Controlar y coordinar que los ministerios del Poder Popular (...), actúen de conformidad con los lineamientos, políticas y planes emanados de la Comisión Central de Planificación (...). En consecuencia, todos los órganos y entes de la Administración Pública, (...) deberán actuar conforme a lo establecido en este numeral. (...)
5. Rendir informes periódicos al Presidente (...) de la República de sus actuaciones y de los avances en la elaboración de los lineamientos, políticas y planes estratégicos (...)

De igual forma la **Ley Orgánica de la Administración Pública** (2008) establece los principios y bases para el funcionamiento y organización del ámbito público. Para el principio de funcionamiento planificado, el control de la gestión y de los resultados se señala lo siguiente:

Artículo 18. El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados.

Asimismo para el principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados, la misma Ley en su artículo 19 establece que:

La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por el Presidente (...) de la República,

por el Gobernador (...), o el Alcalde (...) según el caso (...)

En lo que respecta a la **Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público** (2012), que tiene como finalidad regular el control interno en la administración financiera, dispone en el artículo 5, lo siguiente:

El sistema de control interno del sector público, cuyo órgano rector es la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, comprende el conjunto de normas, órganos y procedimientos de control, integrados a los procesos de la administración financiera así como la auditoría interna. El sistema de control interno actuará coordinadamente con el Sistema de Control Externo a cargo de la Contraloría General de la República, tiene por objeto promover la eficiencia en la capacitación y uso de los recursos públicos, el acatamiento de las normas legales en las operaciones del Estado, la confiabilidad de la información que se genere y divulgue sobre los mismos; así como mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los recursos del Estado y garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios (...) de rendir cuenta de su gestión.

Ahora bien, con respecto al tema del control interno y de los principios de economía, eficiencia y eficacia, la misma Ley dispone lo siguiente:

Artículo 131. El sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas.

Artículo 132. El sistema de control interno de cada organismo será integral e integrado, abarcará los aspectos presupuestarios económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas y proyectos, y estará fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Por su parte el **Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público** (2005), menciona que el Sistema Presupuestario debe tener vinculación y coordinación con la planificación, ya que los presupuestos representan la ejecución financiera de la planificación. Es así como el artículo 7 establece lo siguiente:

Los presupuestos de los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se vincularán con los planes nacionales, regionales, estatales y municipales, elaborados en el marco de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el acuerdo anual de políticas, los lineamientos de desarrollo nacional y la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y contendrán las políticas, objetivos estratégicos, productos e indicadores incluidos en el plan operativo anual.

En ese mismo orden de ideas, se cita lo concerniente al Consejo Federal de Gobierno, como organismo compuesto por los poderes municipales, estatales y nacionales del Estado venezolano, encargado de la coordinación y planificación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, así como el desarrollo equilibrado de las regiones. Tiene su basamento constitucional en el artículo 185, y en la **Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno**, aprobada en febrero de 2010. Está integrado por: “El Vicepresidente (...) Ejecutivo de la República (...) dos Ministros (...), tres Gobernadores (...) y tres Alcaldes” (artículo 3).

Las instituciones gubernamentales deben cumplir con los principios de eficacia, eficiencia y efectividad. Del mismo modo, deben dar cuenta de sus decisiones, acciones y manejo de los recursos públicos. La **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal** (2010) señala sobre el control de la gestión pública lo siguiente:

Artículo 61. Los órganos de control fiscal, dentro del ámbito de sus competencias, podrán realizar auditorías, estudios, análisis e

investigaciones respecto de las actividades de los entes y organismos sujetos a su control, para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan dichos entes u organismos. Igualmente, podrán realizar los estudios e investigaciones que sean necesarios para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales.

Artículo 62. Los órganos de control fiscal podrán, de conformidad con el artículo anterior, efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.

Igualmente el **Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal** (2009), en su Título VII, establece las funciones generales del control de gestión y el papel de los indicadores de gestión, mencionando lo siguiente:

Artículo 36. El control de gestión está dirigido a verificar el cumplimiento o desempeño de las actividades, tareas y acciones ejecutadas y corresponde ejercerlo a los gerentes, jefes o autoridades administrativas de cada departamento, sección o cuadro organizativo específico, en el ejercicio del control interno de manera que permita medir e informar, oportunamente, a los responsables de la toma de decisiones sobre la eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto de su gestión, con acatamiento de las normas que regulan su desempeño.

Artículo 38. Los órganos de control fiscal podrán utilizar los indicadores de gestión que haya diseñado el órgano o entidad, así como los índices de rendimiento referenciales que éstos elaboren o los de otros organismos similares. Cuando el órgano o entidad evaluado no haya establecido los indicadores, los órganos de control fiscal podrán elaborar, sólo con carácter evaluativo, los indicadores que consideren necesarios para emitir opinión sobre el desempeño de la gestión de los mismos.

Otra ley que conforma el marco legal referente al tema de ésta investigación, es la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal** (2010), cuando hace referencia al Plan de Desarrollo Económico y Social de la

Nación:

Artículo 111. El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación.

Por otro lado, la **Ley de Reforma Parcial de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas** de (2010), rige las instancias de naturaleza político-territorial; correspondiente a cada una de las entidades federales que conforman la República y cuyo objeto fundamental es la planificación del desarrollo de la entidad a la que pertenece, en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las funciones que la Ley establece para los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas son las siguientes:

1. Discutir, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Estatal, a propuesta del Gobernador (...) de conformidad con las líneas generales aprobadas por el Consejo Legislativo Estatal, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y del correspondiente Plan Nacional de Desarrollo Regional.
2. Establecer y mantener la debida coordinación y cooperación de los distintos niveles de gobierno nacional, estatal y municipal, en lo atinente al diseño y ejecución de planes de desarrollo.
3. Evaluar el efecto económico y social del gasto público consolidado en el Estado; de conformidad con los planes de desarrollo. (...)
8. Promover - en materia de planificación del desarrollo -, la realización de programas de formación, apoyo y asistencia técnica al recurso humano institucional y a la comunidad organizada (...)

Por último la **Ley Contra la Corrupción** (2003), en su Capítulo II, habla sobre los principios para prevenir la corrupción y salvaguardar el patrimonio público, aspectos relacionados con el manejo de los recursos del erario público. El artículo 6 expresa los principios que rigen las actividades de los

funcionarios públicos y el artículo 12, por su parte, menciona a la participación ciudadana en los aspectos públicos:

Artículo 6. En la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se regirán por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad.

Artículo 12. Los particulares y las organizaciones de la sociedad tienen derecho a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria de acuerdo con el nivel político territorial correspondiente, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley. A tal efecto, la Oficina Nacional de Presupuesto someterá periódicamente a consulta pública, el diseño de los indicadores de gestión a que se refiere la Sección Séptima del Capítulo II del Título II de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, de conformidad con el procedimiento establecido en el Título VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

2.4. Sistema Hipotético

El sistema de hipótesis del estudio en cuestión está integrado por una hipótesis de investigación (Hi) que define “las posibles relaciones entre dos o más variables” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p. 97), una hipótesis nula (Ho) que tienen el papel de “refutar o negar lo que afirma la hipótesis de investigación” (ob. cit., p. 104), y, una hipótesis alternativa (Ha) que brindará la posibilidad de explicar la situación desde una visión “distinta de las que proporcionan las hipótesis de investigación y nulas” (ob. cit., p. 105). De esta forma el sistema de hipótesis queda establecido como se muestra a continuación:

Hi: Para el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación, período 2001 – 2019, se toman en cuenta los lineamientos establecidos en la teoría de la planificación estratégica.

Ho: Para el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación, período 2001 – 2019, no se toman en cuenta los lineamientos establecidos en la teoría de la planificación estratégica.

Ha: Si los planes de desarrollo económico y social de la nación, período 2001 – 2019, logran dar respuesta a las demandas de la sociedad venezolana, es irrelevante la metodología que se utilice para su diseño.

2.5. Definición de conceptos

En esta sección se definieron los elementos básicos que sustentaron la estructura teórica de la investigación, teniendo como propósito “organizar, sistematizar los datos y percibir las relaciones entre los fenómenos estudiados” (Balestrini, 2006, p. 107). A continuación se presenta el listado general de las definiciones:

ACCIÓN O TAREA: son aquellas operaciones que ejecuta un individuo, un grupo de personas o una institución, con la finalidad de obtener un producto y/o servicio terminado, previamente concebido en un programa o proyecto.

ACTIVIDAD: según Corredor (2007a): “es una categoría programática cuya producción es intermedia y, por lo tanto, es condición de uno o varios productos terminales, su producción puede ser un insumo para otro (...). La actividad es la acción presupuestaria de mínimo nivel e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos” (p. 243).

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: comprende la forma de desenvolverse los asuntos públicos y los asuntos sociales. Según Bonnin, la Administración Pública es “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la

persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público” (2010, p. 106). Asimismo, menciona que la Administración Pública funciona como una “cadena que liga todas las partes del conjunto del Estado y las reúne en relación con el gobierno” (*Ibídem*). Por su parte, Sánchez menciona que: “lo que la Administración Pública hace o deja de hacer no sólo es producto de disposiciones jurídicas, sino también de un conjunto de adaptaciones constantes de las instituciones públicas a las condicionantes del entorno social, económico y político” (2002, p. 209).

AJUSTES: son los cambios que un plan necesita para seguir ejecutándose con niveles de eficiencia, eficacia y efectividad.

BIEN COMÚN: se puede decir que el bien común tiene como premisa aquellas condiciones de vida mediante las cuales las personas, integrantes de una sociedad, pueden alcanzar sus fines. Tomando el trabajo de Argandoña: El bien común (2011), se plantea lo siguiente:

Lo que constituye el bien común de la sociedad política no es (...) solamente el conjunto de bienes o servicios de utilidad pública o de interés nacional que supone la organización de la vida común (...); no es solamente el conjunto de leyes justas, de buenas costumbres y de sabias instituciones que dan su estructura a la nación, ni la herencia de sus gloriosos recuerdos históricos, de sus símbolos y de sus glorias, de sus tradiciones y de sus tesoros de cultura. (...) El bien común comprende, sin duda, todas esas cosas, pero con más razón otras muchas (...) la integración sociológica de todo lo que supone la conciencia cívica, de las virtudes políticas y del sentido del derecho y de la libertad, y de todo lo que hay de actividad, de prosperidad material y de tesoros espirituales (...) en la vida individual de los miembros de la comunidad, en cuanto que todo esto es comunicable, y se distribuye y es participado, en cierta medida, por cada uno de los individuos, ayudándole así a perfeccionar su vida y su libertad de persona. Todas estas cosas son las que constituyen la buena vida humana de la multitud (Maritain en Argandoña, p. 5).

CONTINUIDAD: entendida como una “continuidad rutinaria para seguir haciendo lo mío, con la misma eficiencia y la misma eficacia” (Matus, 2009, p. 665). Se manifiesta por la permanencia del plan en el tiempo y en espacio.

CONTROL: es aquella actividad por medio de la cual se verifica que lo planificado se esté cumpliendo, según las pautas y parámetros establecidos desde la etapa inicial hasta la etapa final.

CONTROL SOCIAL: llamado también contraloría social, entendida como el derecho que tienen los ciudadanos de “intervenir en la vigilancia, monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión pública (...) con el propósito de verificar la eficacia, eficiencia, efectividad, calidad y transparencia de la gestión pública” (Zambrano, 2013, p. 359).

DIAGNÓSTICO: es el proceso mediante el cual se conocen la situación real y la situación inicial de una organización al momento de comenzar la planificación. Matus afirma que el diagnóstico es aquel que “hace el planificador de la realidad sobre la cual deberá intervenir” (2009, p. 48).

ESCENARIOS: constituyen “un sistema más amplio que comprende la situación y con la cual interactúa” (Matus en Corredor, 2007a, p. 250). Por su parte, Corredor (2007b) afirma que los escenarios son “construcciones imaginarias (en un futuro) de una secuencia lógica de sucesos basados en supuestos específicos y en condiciones iniciales en un área dada” (p. 95).

ESTADO: en el trabajo realizado por Rivas: “El Estado. Estructura y valor de sus instituciones”, se presenta una clara definición sobre el Estado, representado como una:

(...) organización jurídica de la sociedad (...) [y] de aquellos grupos humanos asentados en un territorio determinado, los cuales están estrechamente vinculados entre sí por una serie de factores de diversa naturaleza que los cohesionan y los integra en unidad homogénea

perfectamente diferenciable de todas las demás existentes en el mundo, que persiguen alcanzar fines comunes (2010, p. 53).

ESTRATEGIA: se fundamenta en el análisis del diagnóstico, tomando en cuenta la trayectoria más conveniente para alcanzar la imagen-objetivo propuesta en el plan.

EVALUACIÓN: se asume este término desde el punto de vista de la evaluación de las políticas públicas y de los planes gubernamentales, entonces la evaluación:

(...) desarrolla analíticamente y comprueba de manera empírica un modelo de causalidad que permite establecer relaciones sensatas entre los datos del problema colectivo por resolver, los objetivos fijados para la política, los productos de la puesta en marcha que provienen de las administraciones competentes, los cambios de comportamiento de los grupos focalizados por los instrumentos de intervención y los efectos inducidos en un plazo más largo en sus beneficiarios finales (...) (Boussaguet, Jacquot y Ravinet, 2009, p. 232).

FUTURO DESEABLE: es la situación futura que se desea alcanzar a través del cumplimiento de las metas y objetivos. Tiene relación con la imagen objetivo.

GESTIÓN PÚBLICA: “es el conjunto de decisiones de coordinación y movilización de las personas plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia-equidad), dentro de las restricciones del marco jurídico-político” (Zambrano, 2013, p. 42).

GOBIERNO: es la organización gubernativa donde se ejerce el poder y la autoridad dentro de un Estado en particular. Para Uriarte (2002) “el gobierno se identifica con uno de los poderes del Estado, el llamado poder ejecutivo. (...) le corresponde un papel central, el de supremo conductor o director del

Estado. Si bien sometido a los controles de otras instituciones, al gobierno se atribuye el papel de líder y poder principal del Estado” (p. 79).

IMAGEN-OBJETIVO: “se sitúa entre el futuro explorado y el no explorado (...) constituye el “faro” del proceso de desarrollo, es la señal que recuerda y anuncia el peligro de extraviar la dirección” (Matus, 2009, p. 169).

INDICADOR: es una herramienta que se utiliza para medir “cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución” (Bonney y Armijo, 2005, p. 23). Asimismo, los indicadores establecen lo que va a ser medido durante un período específico de tiempo, lo “que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (*Ibíd.*).

INSTITUCIÓN PÚBLICA: “denominación dada a cada uno de los órganos básicos de una sociedad o de un Estado” (Martín, 1999, p. 132). Ahora bien, para Sánchez, en su trabajo “Gestión pública y gobernanza”, las instituciones públicas “descansan en fundamentos políticos que condicionan sus relaciones con los administrados: sus servicios no han de satisfacer únicamente demandas individuales sino, sobre todo, satisfacen intereses colectivos” (2002, p. 205). Del mismo modo, las instituciones públicas o gubernamentales están orientadas en el “entramado de las organizaciones que conforman el complejo mundo en el que la gestión pública se encuentra inmersa” (ob. cit., p. 206).

INTEGRALIDAD: proceso mediante el cual se integran los diversos elementos de la planificación al plan, sean sectores, actores, entre otros.

MEDICIÓN: el término “medición”, según la Enciclopedia SALVAT, se refiere a la “acción y efecto de medir” (1976, p. 2178). Adaptado al contexto de la presente investigación, la medición corresponde al proceso de control, donde

se miden los resultados obtenidos con la planificación diseñada, con la finalidad de confrontar la realidad con lo estipulado en el plan.

MEDICIÓN DE IMPACTO: en palabras de Oropeza, la medición de impacto corresponde a la “evaluación de políticas públicas. Persigue mensurar el impacto de la acción administrativa/política sobre la realidad” (2008, p. 58). El impacto se mide en función de los efectos positivos o negativos que causa en la población la implementación de alguna decisión del gobierno.

MEDIDAS: pueden definirse como “actos políticos, que son las medidas de gobierno o de simple poder que influyen en la realidad política y comprenden tanto las leyes y decretos formales, como las acciones de grupos” (Matus, 2009, p. 576).

META: depende directamente de los objetivos planteados, ya que representa la cuantificación del objetivo y el establecimiento del plazo para ser cumplido.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: describe un conjunto de cambios y reformas llevadas a cabo en el sector público y se caracteriza por dar importancia y aumentar “las capacidades gerenciales por medio de la implementación de técnicas de gerencia provenientes del sector privado, que tienden así a poner el énfasis en el aspecto gerencial, en detrimento del aspecto político” (Boussaguet et al., 2009, p. 314).

OBJETIVO: está integrado por las metas o resultados que la organización pretende alcanzar durante un período de tiempo determinado.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: significa “un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una “dirección” que guíe el cambio situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes” (Matus, 1982, p. 127).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: “es la formulación y aplicación de decisiones, previamente seleccionadas, para lograr el bienestar de un grupo social” (Corredor, 2007b, p. 101). El Plan debe cumplir, a lo largo de un período generalmente de largo plazo, con objetivos y metas establecidos en función de la satisfacción de demandas de la sociedad.

PLAN OPERATIVO ANUAL: “está constituido por un conjunto de instrumentos que tienen un doble objetivo: por una parte, concretar y ejecutar las orientaciones del plan de mediano plazo y, por otro, incorporar la programación anual que sirva de base al presupuesto correspondiente” (Corredor, 2007a, p. 259).

POLÍTICAS: se plasman como los cursos de acción, a grandes rasgos y en líneas generales, que suministran las orientaciones esenciales para la consecución de los objetivos de la institución.

POLÍTICAS PÚBLICAS: representan la intervención que hace un gobierno para solucionar un problema social que afecta a un grupo de personas en particular. Así, “las políticas públicas viabilizan unos contenidos que se traducen en unas prestaciones que, finalmente, generan unos efectos. Movilizan unas actividades y unos procesos de trabajo y se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales colectivos o individuales” (Boussaguet et al., 2009, p. 335).

PROGRAMA: “es un conjunto de acciones operacionales destinadas a producir bienes o servicios terminales en una institución. El programa se deriva generalmente de un plan y se desagrega en proyectos” (Corredor, 2007a, p. 259).

PROSPECTIVA: para Godet, en Corredor (2007a), la prospectiva representa una visión de futuro donde existe:

(...) un panorama de los futuros posibles, en el ámbito de una cultura estratégica simbolizada en el triángulo griego: Anticipación (alerta estratégica), acción (voluntad estratégica) y apropiación (movilización colectiva). El futuro se explica por el pasado y por la imagen del futuro que se imprime en el presente. La prospectiva es un proceso que contribuye a conocer ese futuro mediante una visión global y cualitativa, en un enfoque dinámico, de futuro múltiple e incierto, con actitud creativa y de valor estratégico fundamental (p. 271).

PROYECTO: configura la descripción “del conjunto de acciones que es necesario llevar a cabo para lograr un objetivo o varios, que son complementarios en la producción, durante un tiempo que se define por la vida útil del conjunto instrumental, conjunto que se organiza alrededor de una unidad ejecutiva, o de varias similares” (Corredor, 2007a, p. 259). Generalmente los proyectos similares se agrupan en un mismo programa dentro del plan de la institución.

RETROALIMENTACIÓN: constituye el proceso constante de flujos de información durante los momentos y las fases de la planificación estratégica.

SEGUIMIENTO: consiste en mantener vigilados los procesos de planificación, con la finalidad de “mejorar la calidad de los cálculos siguientes, y por la otra, revisar constantemente el plan cada vez que la situación cambia” (Matus, 2009, p. 299).

SUPERVISIÓN: le corresponde a la supervisión regular el avance de los proyectos y su “comparación con el programa de ejecución. Si se observan desviaciones, éstas son informadas para la adopción de medidas correctivas (en los procesos de planificación y de ejecución)” (Aldunate, 2005, p. 18).

TRAYECTORIA: “Es el continuo que va desde la situación inicial hasta la situación terminal” (Matus en Corredor, 2007a, p. 250).

VIABILIDAD: según Corredor (2007b), la viabilidad significa la “posibilidad de que una operación se decida, ejecute y mantenga” (p. 89).

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

El método científico no provee recetas infalibles para encontrar la verdad; sólo contiene un conjunto de prescripciones falibles (perfectibles) para el planeamiento de observaciones y experimentos, para la interpretación de sus resultados, y para el planteo mismo de los problemas.

Bunge, 1960, p. 28.



La metodología constituye la médula del plan; según Balestrini (2006), el marco metodológico se refiere a un momento durante el proceso de investigación donde existe un “conjunto de procedimientos lógicos, tecno-operacionales implícitos, (...) con el objeto de ponerlos de manifiesto y sistematizarlos; a propósito de permitir descubrir y analizar los supuestos del estudio y de reconstruir los datos, a partir de los conceptos teóricos convencionalmente operacionalizados” (p.125).

3.1. Tipo de investigación

Se trata de un *estudio documental*, entendido como aquel “estudio de los problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos” (Universidad Pedagógica Experimental Libertador, 2006, p. 20). Para alcanzar los objetivos de la investigación, la investigadora se apoyó en materiales digitales e impresos, que suministraron datos de relevancia para el cruce de información sobre el acontecer en materia de planificación estratégica de la gestión pública en los mecanismos de diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana, durante el período 2001 – 2019.

De igual forma, se presenta como un *estudio descriptivo* puesto que se buscó especificar las características de los planes mencionados. Según Hernández, et al, éste tipo de estudio “busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice” (2010, p. 80), del mismo modo señalan que los estudios descriptivos “son útiles para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación” (2010, p. 80).

3.2. Diseño de la investigación

El diseño de investigación se definió como aquella estrategia que adoptó la investigadora para dar cuenta del problema planteado como tema de estudio. En relación con el planteamiento del problema el diseño de la investigación se consideró *no experimental*, ya que se realizó “sin manipular deliberadamente variables. Es decir, se trata de una investigación donde no hacemos variar intencionalmente las variables independientes. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos” (Hernández et al. 2010, p. 184). Cabe señalar que la investigación no experimental es la búsqueda empírica y sistemática donde la investigadora no tuvo control directo de las variables independientes, debido a que los fenómenos producto de sus manifestaciones ya ocurrieron (Kerlinger, 2002, s.p.).

En cuanto a la evolución del fenómeno, la investigación se tipificó como *transeccional o transversal*, por medir la variable en una sola oportunidad sin evaluar la evolución de la misma. Hernández, et al. (2010) mencionan que la investigación es *transeccional o transversal* cuando se: “recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (p. 151). Finalmente y para completar el diseño metodológico de esta investigación fue también *correlacional*, ya que se describieron las: “relaciones entre dos o más (...) variables en un momento determinado” (Hernández et al., 2010, p. 154).

3.3. Universo y muestra

3.3.1. Universo

Tal como lo explica Balestrini, el universo de estudio se refiere a: “cualquier conjunto de elementos de los cuales pretendemos indagar y conocer sus características, o una de ellas, y para el cual serán válidas las conclusiones obtenidas de la investigación” (2006, p. 137). A los efectos de éste estudio se consideró como universo, el conjunto de *planes de desarrollo económico y social de la nación* venezolana durante el período 2001 – 2019, a saber: 1. Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007; 2. Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013, y 3. Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019.

www.bdigital.ula.ve

3.3.2. Muestra.

Dado que la población en estudio es pequeña no se realizó muestreo, por lo que se tomó el cien por ciento del universo, es decir, la totalidad de los planes de desarrollo económico y social de la nación desde el año 2001 hasta el 2019. En tal sentido, la muestra en el estudio fue “censal” ya que se tomaron todos los elementos del universo.

3.4. Técnica para el análisis de datos

Durante el desarrollo de la investigación se empleó el *análisis cuantitativo de contenido* debido a que representa “una técnica para estudiar y analizar cualquier tipo de comunicación de una manera “objetiva”,

sistemática, que cuantifica los (...) contenidos en categorías y subcategorías, y los somete al análisis” (Hernández, et al. 2010, p. 260), con la finalidad de *auditar* el contenido de los planes de desarrollo económico y social de la nación durante el período 2001 – 2019, donde se va a transformar sistemáticamente el “material verbal (...) en datos cuantitativos, mediante un conjunto de códigos y reglas para aplicarlo” (Hernández, et al. [Multimedia en CD], 2010, p. 57).

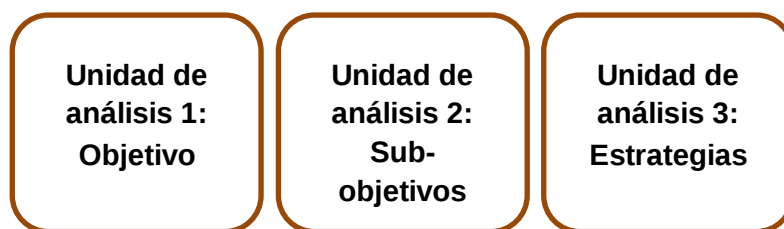
3.5. Recolección, análisis e interpretación de los resultados

La información obtenida a través de la técnica para el análisis cuantitativo de contenidos fue sometida a un proceso técnico que involucró su resumen y análisis. Así, se pudo concluir acerca de los hallazgos directamente relacionados con el tema de la investigación. El proceso se desarrolló en las siguientes etapas:

1. *Definir con precisión el universo y extraer una muestra representativa:* como se mencionó anteriormente, se realizó una muestra censal, en la cual se utilizaron los tres planes existentes en el período de estudio.
2. *Establecer y definir las unidades de análisis:* las unidades de análisis “constituyen segmentos del contenido que son caracterizados para ubicarlos dentro de las categorías” (Hernández et. al. [Multimedia en CD], 2010, p. 33). Para la presente investigación, se tomó como unidades de análisis los elementos que integran cada plan estudiado (presentados en las figuras número 13, 14 y 17 del marco teórico).

Entonces, las unidades de análisis para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, quedaron conformadas como se muestra en la figura número 22:

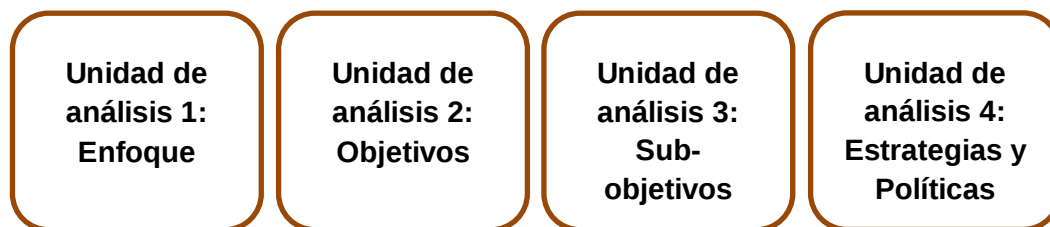
Figura N° 22: Unidades de análisis para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007.



Fuente: elaboración propia (2015), con base en Hernández et. al., [Multimedia en CD] 2010, p. 33.

Por su parte, las unidades de análisis para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013, quedaron conformadas como se muestra en la figura número 23:

Figura N° 23: Unidades de análisis para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013.



Fuente: elaboración propia (2015), con base en Hernández et. al., [Multimedia en CD] 2010, p. 33.

Con respecto a las unidades de análisis para el Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019, quedaron conformadas como se muestra en la figura número 24:

Figura N° 24: Unidades de análisis para el Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019.



Fuente: elaboración propia (2015), con base en Hernández et. al., [Multimedia en CD] 2010, p. 33.

3. *Establecer y definir las categorías y subcategorías que representan las variables de la investigación:* las categorías son los “niveles donde serán caracterizadas las unidades de análisis” (Hernández et. al. [Multimedia en CD], 2010, p. 35). Para nuestro caso de estudio, las categorías donde se caracterizaron las unidades de análisis estuvieron sustentadas en el punto 2.2.4.2. del Marco teórico, referidos a los “Momentos de la planificación”, es decir, las categorías fueron: Momento Explicativo (M1), Momento Normativo (M2), Momento Estratégico (M3) y Momento Táctico-operacional (M4), tal como se muestra en la figura número 25.

Figura N° 25: Categorías.



Fuente: elaboración propia (2015), con base en Hernández et. al., [Multimedia en CD] 2010, p. 33. Y Matus 2009.

www.bdigital.ula.ve

Del mismo modo, las subcategorías se fundamentaron en el punto 2.2.5.2., del Marco teórico, referido a “Los planes de desarrollo económico y social de la nación. Caso de estudio”, resultando la tabla número 5.

Se aprecia un cambio de subcategorías para el tercer plan. Dicho cambio está fundamentado en la Ley que estaba vigente al momento de su diseño. Es necesario recordar que para el diseño de los dos primeros planes (períodos 2001 – 2007 y 2007 – 2013) fue el Decreto con Fuerza de la ley Orgánica de Planificación de 2001 la que se utilizó, y para el diseño del tercer plan (período 2013 – 2019), la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular de 2010 fue la que estipuló la normativa.

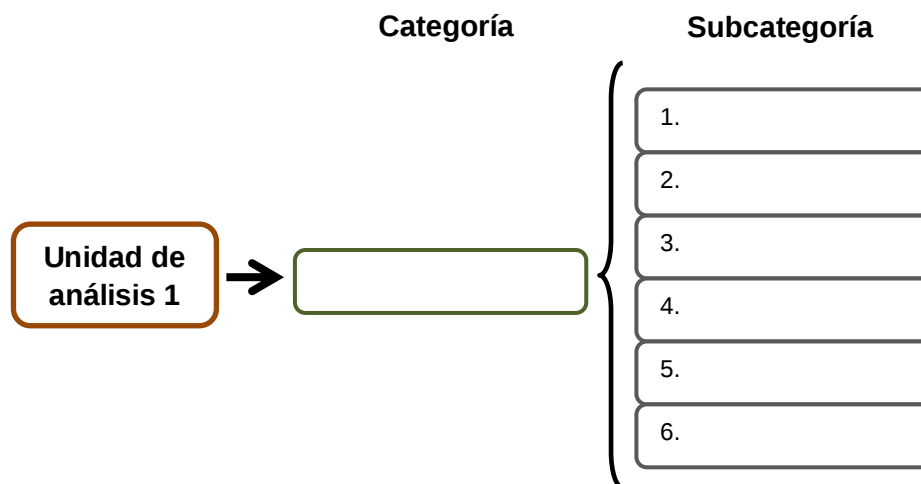
Tabla N° 5: Establecimiento de las subcategorías.

Subcategorías para el Plan 2001-2007	Subcategorías para el Plan 2007-2013	Subcategorías para el Plan 2013-2019
1. Diagnóstico	1. Diagnóstico	1. Prospectiva
2. Imagen objetivo	2. Imagen objetivo	2. Futuro deseable
3. Trayectoria	3. Trayectoria	3. Escenarios
4. Objetivos	4. Objetivos	4. Integralidad
5. Estrategias	5. Estrategias	5. Viabilidad
6. Políticas	6. Políticas	6. Continuidad
7. Medidas	7. Medidas	7. Políticas
8. Metas	8. Metas	8. Objetivos
9. Proyectos	9. Proyectos	9. Medidas
10. Viabilidad	10. Viabilidad	10. Metas
11. Evaluación	11. Evaluación	11. Acciones
12. Control social	12. Control social	12. Medición
13. Supervisión	13. Supervisión	13. Indicadores
14. Seguimiento	14. Seguimiento	14. Evaluación
15. Acciones	15. Acciones	15. Seguimiento
16. Medición de impacto	16. Medición de impacto	16. Ajustes
17. Retroalimentación	17. Retroalimentación	17. Retroalimentación

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Para la estructuración de las unidades de análisis, las categorías y las subcategorías, se utilizó en formato propuesto por Hernández et. al., que se muestra en la figura número 26:

Figura N° 26: Formato para la unidad de análisis, categorías y subcategorías.

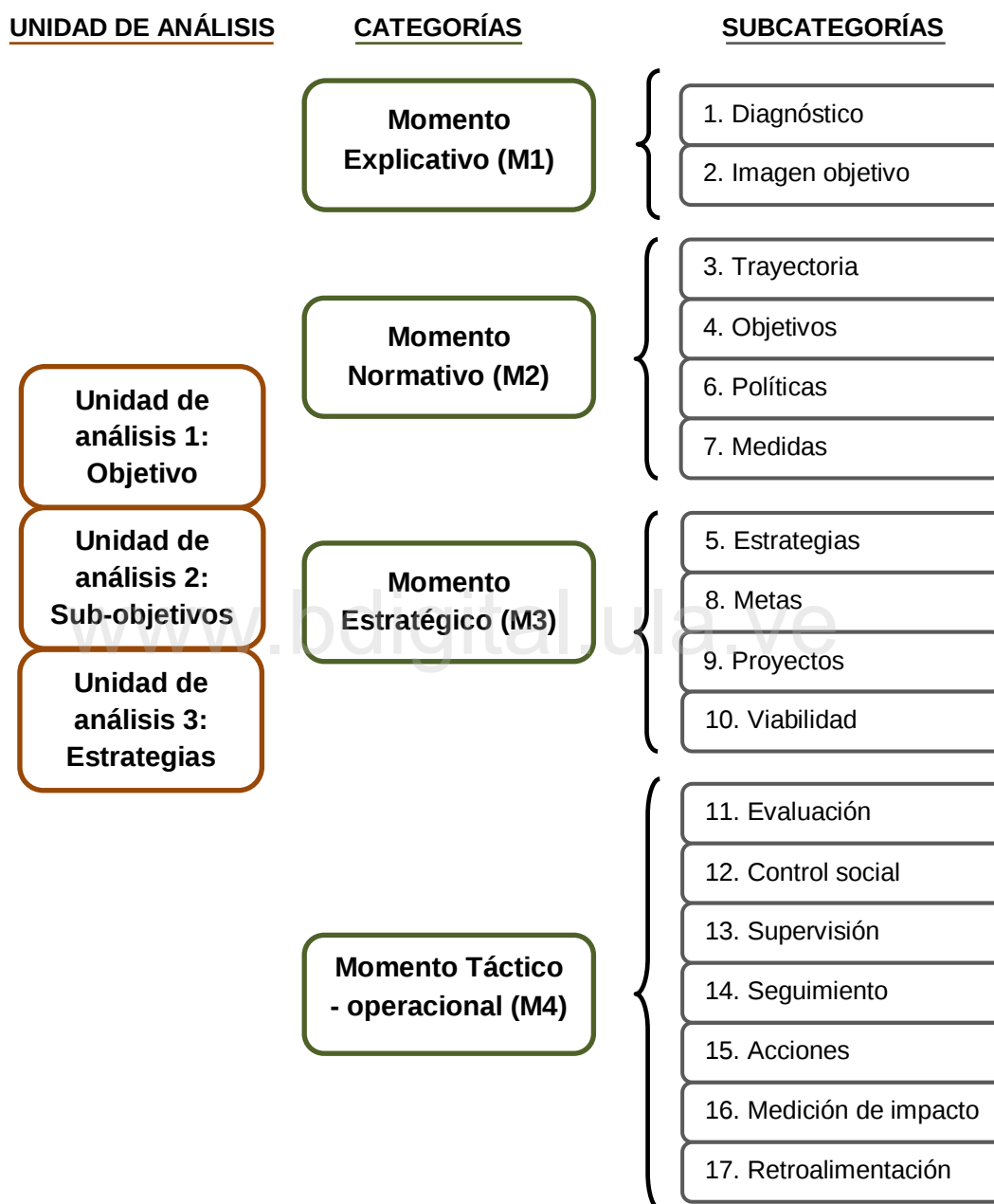


Fuente: Adaptado de Hernández et. al. [Multimedia en CD], 2010, p. 34.

www.bdigital.ula.ve

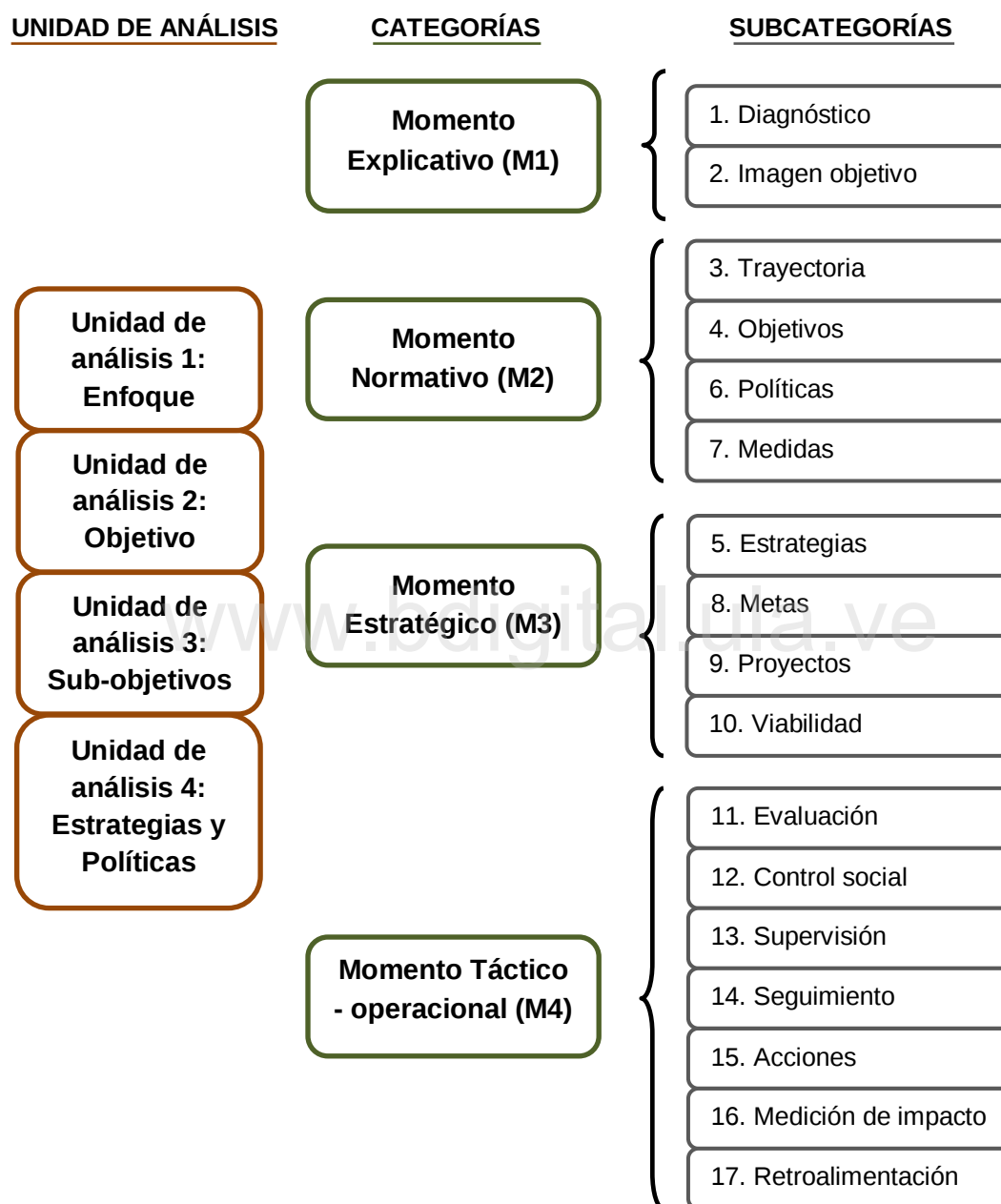
En consecuencia, las unidades de análisis, las categorías y subcategorías para los planes estudiados quedaron diseñadas como se muestra en las figuras 27, 28 y 29 presentadas a continuación:

Figura N° 27: Unidades de análisis, categorías y subcategorías para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007.



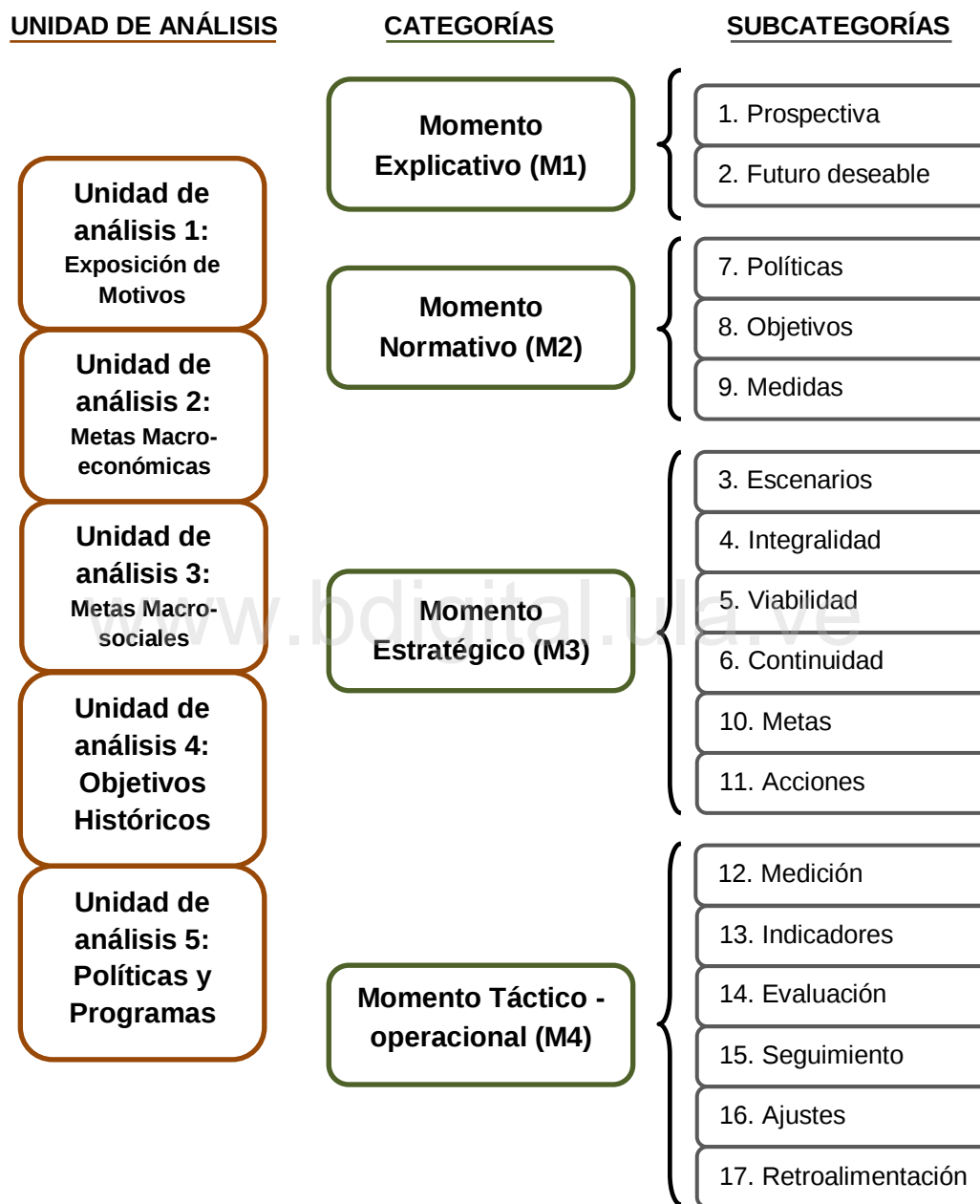
Fuente: elaboración propia (2015), con base en Hernández et. al. [Multimedia en CD], 2010, p. 36.

Figura N° 28: Unidades de análisis, categorías y subcategorías para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013.



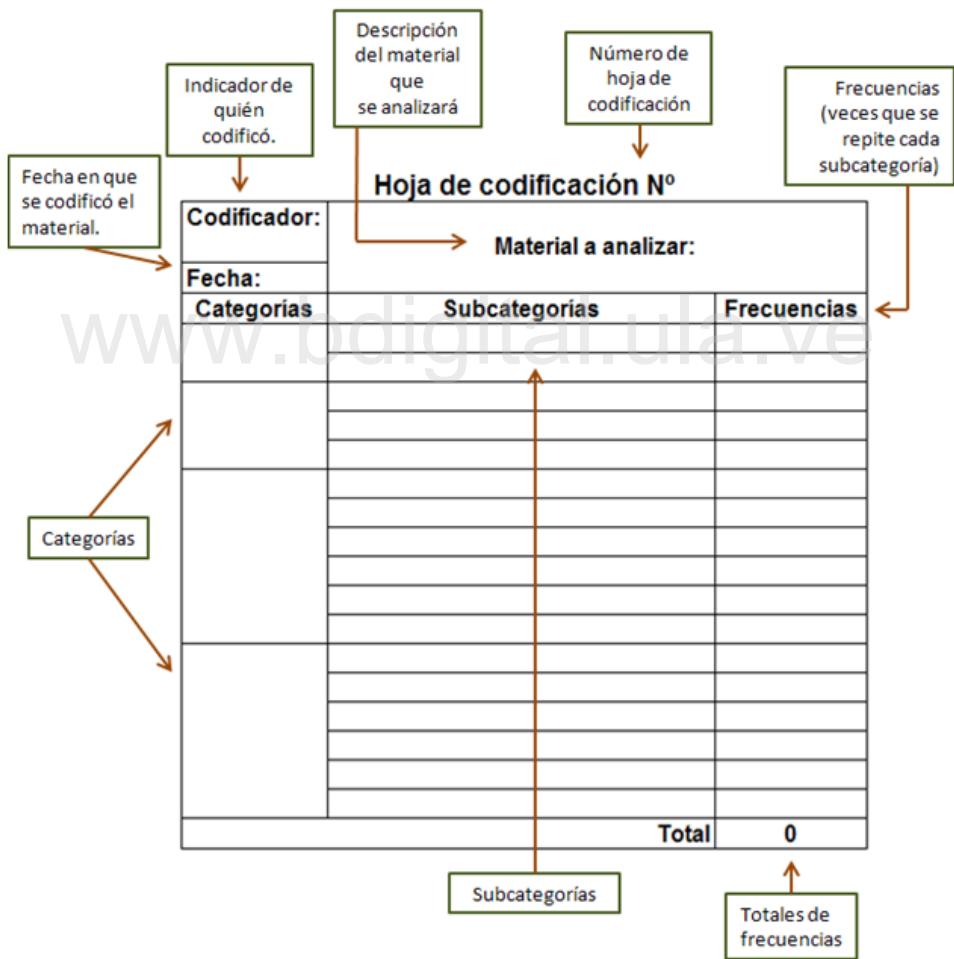
Fuente: elaboración propia (2015), con base en Hernández et. al.
[Multimedia en CD], 2010, p. 36.

Figura N° 29: Unidades de análisis, categorías y subcategorías para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019.



Fuente: elaboración propia (2015), con base en Hernández et. al. [Multimedia en CD], 2010, p. 36.

Figura N° 30: Formato para la hoja de codificación



Fuente: Adaptado de Hernández et. al. [Multimedia en CD], 2010, p. 51.

5. *Llevar a cabo la codificación*: asignadas las unidades de análisis, las categorías y las subcategorías, se procedió al conteo de frecuencias de las subcategorías en los documentos estudiados.
6. *Vaciar los datos de las hojas de codificación y obtener los totales de cada subcategoría*: en esta etapa, las subcategorías se codificaron con sus respectivos valores numéricos y en secuencia, midiendo la frecuencia de aparición de cada subcategoría en cada documento objeto de estudio. Las frecuencias fueron registradas en las respectivas hojas de codificación utilizando la herramienta de Excel.
7. *Realizar los análisis apropiados*: de acuerdo a la metodología del análisis cuantitativo de contenido anteriormente explicada.

www.bdigital.ula.ve

3.6. Técnicas de presentación de los resultados

Para culminar el proceso metodológico, y luego de realizadas las etapas de recolección y análisis de datos, se contó con la información adecuada para obtener los resultados de la investigación. Por tal motivo, se consideró necesario presentarla organizadamente, tanto de forma escrita, como de forma gráfica. En la presentación escrita de la investigación se incorporaron los datos y la información ya clasificada y organizada en un texto descriptivo. Y, para la presentación gráfica, se utilizaron figuras, tablas y demás elementos que se consideraron pertinentes para la exposición del tema.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y RESULTADOS

La esencia del método científico implica observaciones que otros puedan repetir y verificar [mediante los resultados obtenidos].

Viveros, 2010, p.12.



En éste capítulo se hace referencia al análisis y resultados obtenidos con respecto al diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación en Venezuela, durante el período 2001 – 2019. Se procuró explicar si el modelo de la planificación estratégica fue asumido por el Sistema Nacional de Planificación, respetando así la normativa legal y al mismo tiempo aprovechando las ventajas que ofrece ese enfoque para la consecución de los fines del Estado venezolano. A continuación se presentan los resultados obtenidos.

4.1. Análisis y presentación de resultados: Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007

Para la presentación de los resultados correspondientes a éste Plan, conocidas ya las unidades de análisis, las categorías y las subcategorías señaladas en el marco metodológico, cada subcategoría obtuvo una frecuencia de aparición en el documento y se registró en la columna de “Frecuencias”. Por su parte, el porcentaje de cumplimiento de cada subcategoría, se registró en la columna de “Porcentaje de cumplimiento”. Así se obtuvieron los resultados mostrados en la Hoja de codificación N° 1:

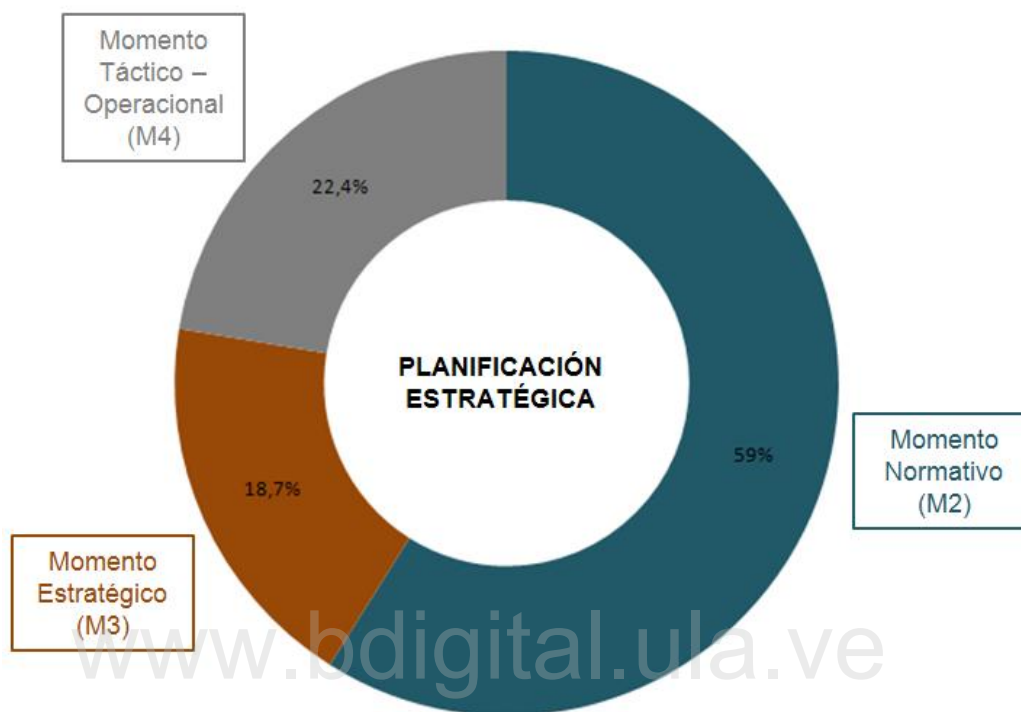
Tabla N° 6: Hoja de codificación N° 1. Distribución de frecuencias para el Plan del período 2001 – 2007.

Codificador: DCRR	Material a analizar: Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007		
Fecha: 30-11-2015			
Categorías	Subcategorías	Frecuencias	Porcentaje de equivalencia
Momento Explicativo (M1)	Diagnóstico (1)	0	0,0
	Imagen objetivo (2)	0	
Momento Normativo (M2)	Trayectoria (3)	2	59,0
	Objetivos (4)	110	
	Políticas (6)	93	
	Medidas (7)	35	
Momento Estratégico (M3)	Estrategias (5)	20	18,7
	Metas (8)	15	
	Proyectos (9)	37	
	Viabilidad (10)	4	
Momento Táctico -Operacional (M4)	Evaluación (11)	23	22,4
	Control social (12)	1	
	Supervisión (13)	6	
	Seguimiento (14)	18	
	Acciones (15)	42	
	Medición de impacto (16)	0	
	Retroalimentación (17)	1	
Total		407	100

Fuente: Elaboración propia (2015), con base en Hernández et al. [Multimedia en CD], 2010.

La figura número 31 muestra el porcentaje de cumplimiento de las categorías (momentos de la planificación estratégica) en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, donde se observó la inexistencia del Momento Explicativo (M1):

Figura N° 31: Presencia de las categorías en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001– 2007.

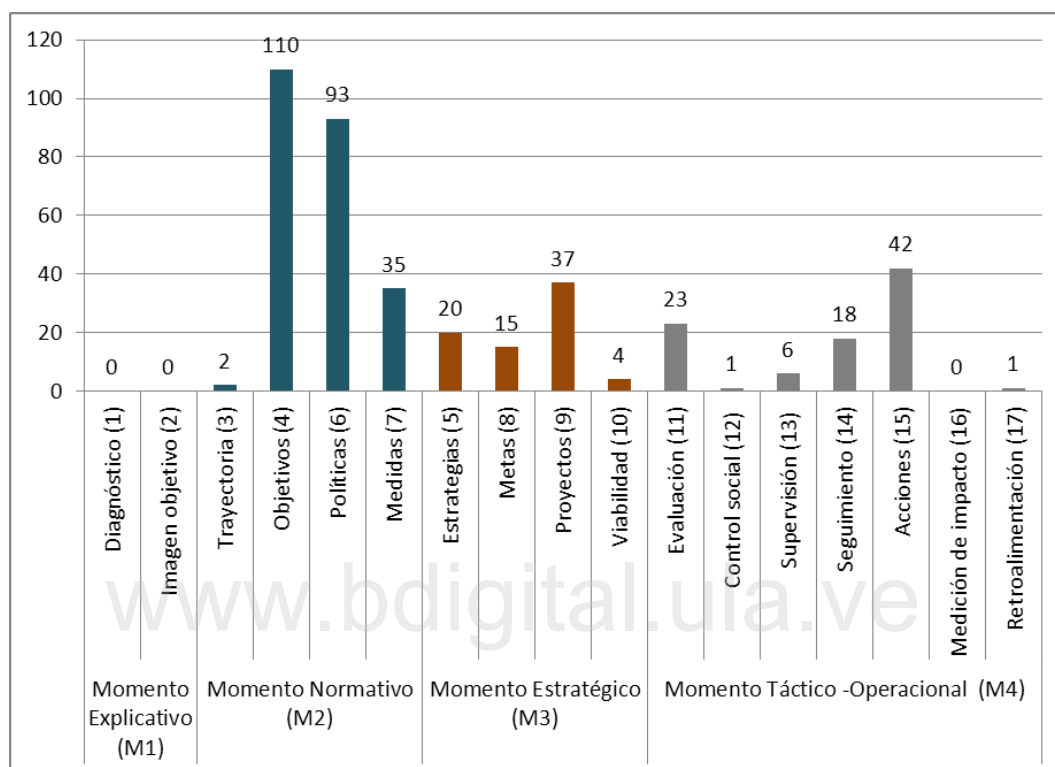


Fuente: elaboración propia con base en la "Hoja de codificación N° 1", 2015.

Los pesos de distribución de las categorías le dieron más importancia al Momento Normativo (M2), representando un 59% en el proceso de planificación.

Asimismo, la figura 32 muestra la distribución de frecuencias de las subcategorías en cada categoría, quedando excluidas del conteo las categorías "diagnóstico" e "imagen objetivo" que corresponden al Momento Explicativo (M1) en el proceso de planificación estratégica.

Figura N° 32: Distribución de frecuencias de las subcategorías, en cada categoría, para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001– 2007.



Fuente: elaboración propia con base en la “Hoja de codificación N° 1”, 2015.

Los resultados obtenidos confirmaron el hecho de que el proceso utilizado para el diseño de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, no cumple con los requisitos de la planificación estratégica, ya que no se tomó en consideración el Momento Explicativo (M1). De igual forma se observó que en el M4, se excluyó la subcategoría “medición de impacto”.

4.2. Análisis y presentación de resultados:

Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013

Tal como se presentaron los resultados del Plan del período 2001 – 2007, el procedimiento para el análisis del Plan del período 2007 – 2013, fue similar. Ya conocidas las unidades de análisis, las categorías y las subcategorías, se procedió al respectivo conteo de frecuencias de las subcategorías, resultado la siguiente hoja de codificación:

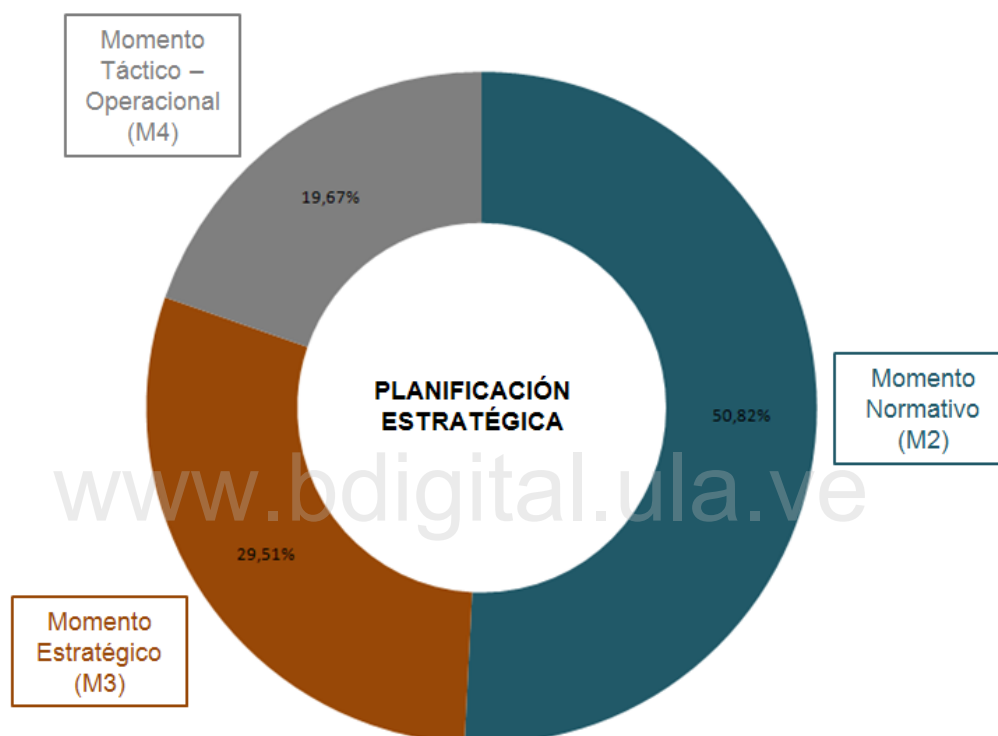
Tabla N° 7: Hoja de codificación N° 2. Distribución de frecuencias para el Plan del período 2007 – 2013.

Codificador: DCRR	Material a analizar: Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013		
Fecha: 30-11-2015			
Categorías	Subcategorías	Frecuencias	Porcentaje de equivalencia
Momento Explicativo (M1)	Diagnóstico (1)	0	0,00
	Imagen objetivo (2)	0	
Momento Normativo (M2)	Trayectoria (3)	0	50,82
	Objetivos (4)	17	
	Políticas (6)	14	
	Medidas (7)	0	
Momento Estratégico (M3)	Estrategias (5)	12	29,51
	Metas (8)	0	
	Proyectos (9)	6	
	Viabilidad (10)	0	
Momento Táctico -Operacional (M4)	Evaluación (11)	5	19,67
	Control social (12)	2	
	Supervisión (13)	0	
	Seguimiento (14)	3	
	Acciones (15)	2	
	Medición de impacto (16)	0	
	Retroalimentación (17)	0	
Total		61	100

Fuente: Elaboración propia (2015), con base en Hernández et al. [Multimedia en CD], 2010.

Seguidamente, se elaboró la figura número 33, la cual muestra el porcentaje de cumplimiento de cada categoría (momentos de la planificación estratégica) en el Plan:

Figura N° 33: Presencia de las categorías en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007– 2013.



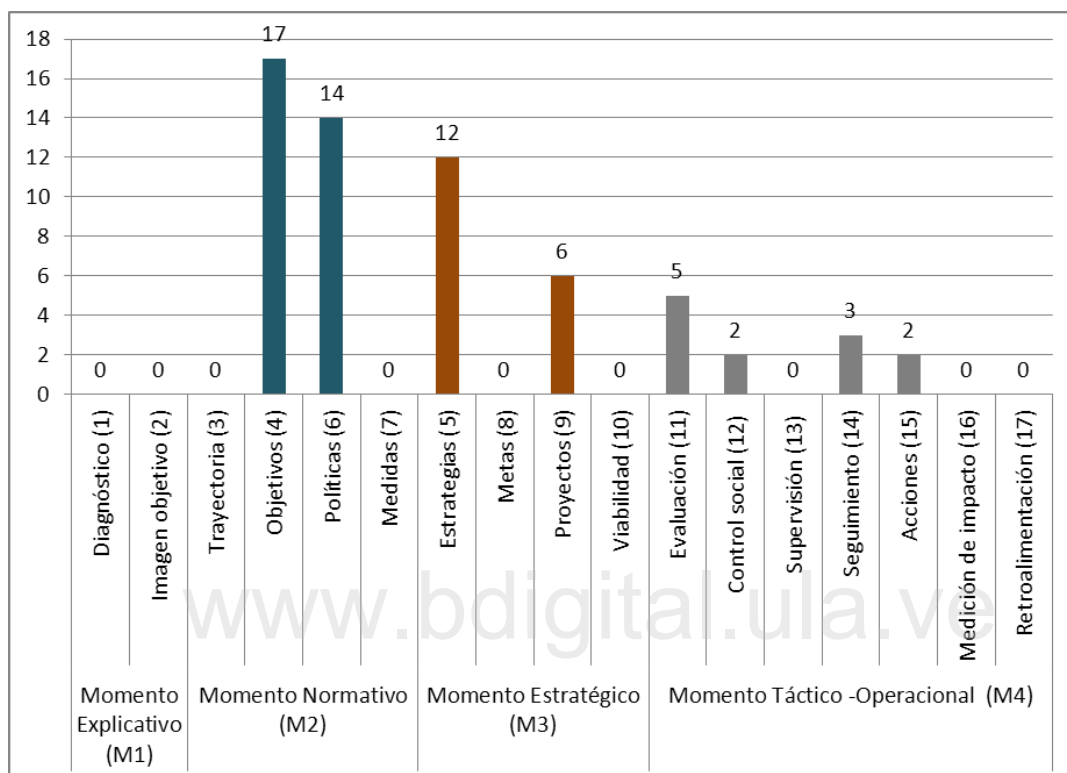
Fuente: elaboración propia con base en la "Hoja de codificación N° 2", 2015.

Se observa que los pesos de distribución de las categorías le dieron más importancia al Momento Normativo (M2), representando un 50,82% del proceso de planificación y la inexistencia del Momento Explicativo (M1).

Posteriormente, y para concluir éste punto, se elaboró el gráfico de distribución de frecuencias para cada subcategoría, obteniendo así la figura

número 34 que se muestra a continuación:

Figura N° 34: Distribución de frecuencias de las subcategorías, en cada categoría, para las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007– 2013.



Fuente: elaboración propia con base en la “Hoja de codificación N° 2”, 2015.

En consecuencia, los resultados obtenidos con respecto al diseño de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013, confirman que tal diseño no cumple con los requisitos de la planificación estratégica, puesto que se excluyó el Momento Explicativo (M1), tal como sucedió con el Plan anterior. Asimismo, se pudo constatar que las subcategorías “trayectoria” y “medidas” integrantes del M2, las subcategorías “metas” y “viabilidad” integrantes del M3, y las subcategorías “supervisión”, “medición de impacto” y “retroalimentación” integrantes del M4, no figuraban en el Plan.

4.3. Análisis y presentación de resultados: *Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019*

Conocidas las unidades de análisis, las categorías y las subcategorías presentadas en el marco metodológico correspondientes al Plan de éste período, se elaboró la hoja de codificación respectiva, realizando el conteo de las frecuencias de repetición de las subcategorías en el documento. De esta manera, se obtuvieron los resultados registrados en la Hoja de codificación N° 3 que se muestra a continuación:

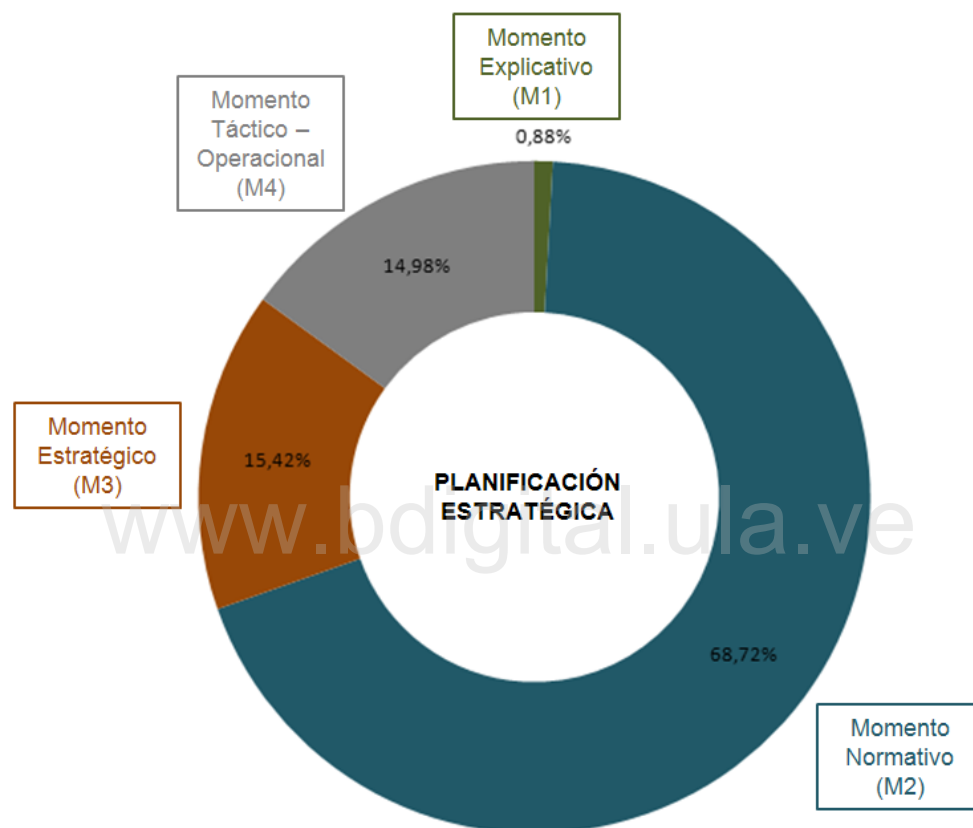
Tabla N° 8: Hoja de codificación N° 3. Distribución de frecuencias para el Plan del período 2013 – 2019.

Codificador: DCRR	Material a analizar: Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019		
Fecha: 30-11-2015			
Categorías	Subcategorías	Frecuencias	Porcentaje de cumplimiento
Momento Explicativo (M1)	Prospectiva (1)	2	0,88
	Futuro deseable (2)	0	
Momento Normativo (M2)	Políticas (7)	61	68,72
	Objetivos (8)	89	
	Medidas (9)	6	
Momento Estratégico (M3)	Escenarios (3)	6	15,42
	Integralidad (4)	0	
	Viabilidad (5)	1	
	Continuidad (6)	3	
	Metas (10)	8	
	Acciones (11)	17	
Momento Táctico - Operacional (M4)	Medición (12)	8	14,98
	Indicadores (13)	6	
	Evaluación (14)	8	
	Seguimiento (15)	11	
	Ajustes (16)	1	
	Retroalimentación (17)	0	
Total		227	100

Fuente: Elaboración propia (2015), con base en Hernández et al. [Multimedia en CD], 2010.

Seguidamente, se elaboró la figura número 35, en la cual se señalaron la presencia de las categorías (momentos de la planificación estratégica) en el plan:

Figura N° 35: Presencia de las categorías en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019.

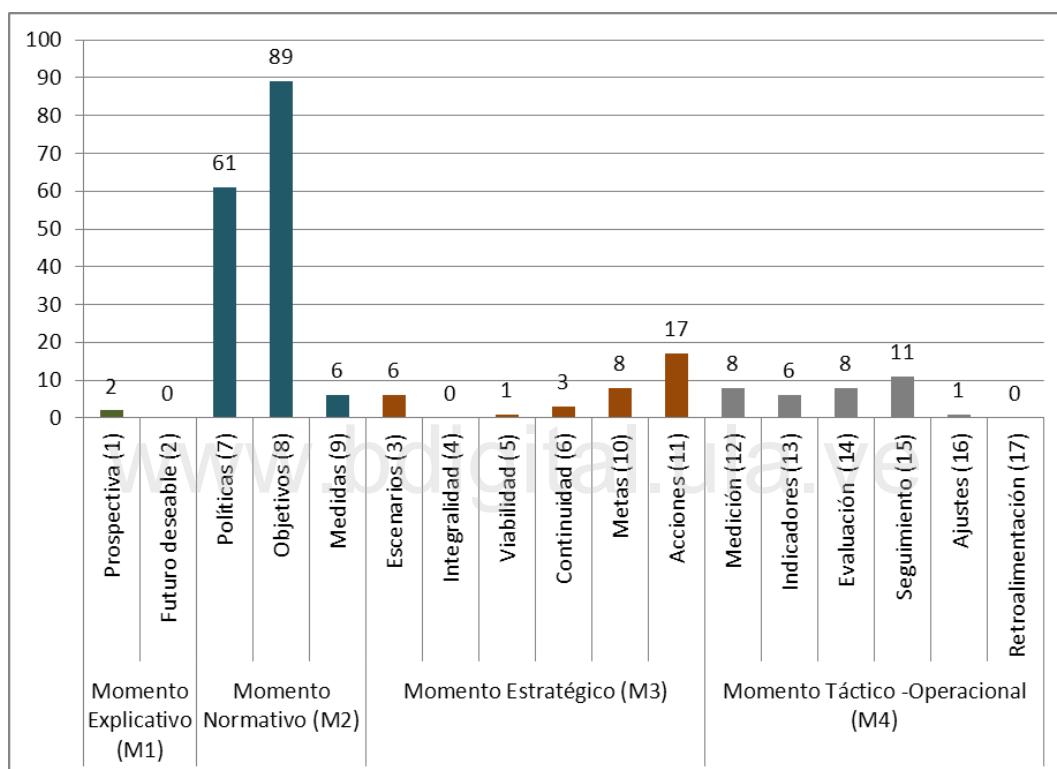


Fuente: elaboración propia con base en la "Hoja de codificación N° 1", 2015.

Los pesos de distribución de las categorías le dieron poca relevancia al Momento Explicativo (M1), representando apenas el 0,88% del total del proceso de la planificación estratégica, y al Momento Normativo (M2) se le otorgó el mayor peso, obteniendo el 68,72% del conteo realizado.

Luego se procedió a elaborar el gráfico de distribución de frecuencias de las subcategoría en cada categoría, obteniendo los resultados que se muestran a continuación:

Figura N° 36: Distribución de frecuencias de las subcategorías, en cada categoría, para El Plan de la Patria. Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019.



Fuente: elaboración propia con base en la “Hoja de codificación N° 3”, 2015.

Conocidos los resultados obtenidos en referencia al diseño del “Plan de la Patria. Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019”, se observa que cumple con los requisitos de la planificación estratégica, debido a que se incluyen las cuatro categorías, es decir, los cuatro momentos de la planificación estratégica. No obstante, la

subcategoría “futuro deseado” del Momento Explicativo (M1), la subcategoría “integralidad” del Momento Estratégico (M3) y la subcategoría “retroalimentación” del Momento Táctico-operacional (M4), no figuraron en el diseño del Plan.

Por lo anterior, se observa que la aplicación del enfoque de la planificación estratégica en el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación no se cumple en su totalidad, ya que los resultados obtenidos en la investigación demostraron que, a pesar de utilizar algunos elementos del enfoque estratégico, se excluyen otros. Dicha situación incumple con los lineamientos establecidos en la Constitución de la República y las leyes que conforman las bases jurídicas respecto a la implementación de la planificación estratégica en la planificación pública venezolana.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

La conclusión destila lo esencial de todo el proceso enfatizando especialmente la riqueza de la evidencia empírica aportada y, a partir de ello, presenta la prospectiva que el investigador contribuye desde su propia reflexión.

Behar, 2008, p. 80.



El trabajo de investigación se planteó como objetivo general: analizar las técnicas de planificación estratégica de la gestión pública en los mecanismos de diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana, durante el período 2001 – 2019. Seguidamente, se plantearon los siguientes objetivos específicos que darían cuenta del alcance del objetivo general: 1. describir los fundamentos teórico-conceptuales de la planificación estratégica; 2. definir el sistema legal que ha regido la materia de planificación pública en Venezuela; 3. examinar los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana desde el año 2001 hasta el 2019, y, 4. reconocer los mecanismos de la planificación estratégica utilizados en el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación venezolana, desde el año 2001 hasta el 2019.

Con respecto a los objetivos 1 y 2, fue el marco teórico el encargado de sustentar la explicación del enfoque de la planificación estratégica. Del mismo modo, se conoció que en Venezuela existe un marco jurídico que regula el proceso de planificación pública, el cual exige la aplicación y cumplimiento de la planificación estratégica para el diseño de los planes nacionales. Para el cumplimiento de los objetivos específicos 3 y 4, los capítulos III y IV fueron los encargados de dar respuesta.

Ahora bien, en lo referido al sistema de hipótesis, fueron tres las planteadas: 1. Hipótesis de investigación (Hi): Para el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación, período 2001 – 2019, se toman en cuenta los lineamientos establecidos en la teoría de la planificación estratégica; 2. Hipótesis nula (Ho): Para el diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación, período 2001 – 2019, no se toman en cuenta los lineamientos establecidos en la teoría de la planificación estratégica, y, 3. Hipótesis alternativa (Ha): Si los planes de desarrollo

económico y social de la nación, período 2001 – 2019, logran dar respuesta a las demandas de la sociedad venezolana, es irrelevante la metodología que se utilice para su elaboración.

Luego de formular los objetivos, estructurar el sistema de hipótesis e implementar la metodología de investigación, basada fundamentalmente en el análisis cuantitativo de contenido, se obtuvieron los resultados descritos detalladamente en el capítulo anterior. Todo ello permitió establecer las siguientes conclusiones:

1. Para el diseño de las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007”, se implementa de manera incompleta el enfoque de la planificación estratégica, ya que se excluye por completo el Momento Explicativo (M1). Del mismo modo, la subcategoría “medición de impacto” integrante del Momento Táctico – operacional (M4), no se encuentra en el contenido del Plan.

Por tal motivo, es la hipótesis nula la que se cumple para el diseño del Plan del período 2001 – 2007, ya que se puede afirmar que la aplicación de la planificación estratégica es incompleta.

2. Para el diseño de las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013”, se concluyó que el enfoque de la planificación estratégica no es aplicado en su totalidad, puesto que el Momento Explicativo (M1) está excluido del proceso. También están excluidas las subcategorías “trayectoria” y “medidas” integrante del Momento Normativo (M2), “metas” y “viabilidad” integrantes del Momento Estratégico (M3), y

“supervisión”, “medición de impacto” y “retroalimentación” integrantes del Momento Táctico – operacional (M4).

Dicho lo anterior, se puede afirmar que nuevamente es la hipótesis nula la que se cumple, debido a que se excluyen algunos elementos que conforman el enfoque de la planificación estratégica.

3. En relación al diseño del “Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019”, estuvieron presentes los cuatro momentos de la planificación estratégica, pero se excluyeron las categorías “futuro deseable” integrante del Momento Explicativo (M1) e “integralidad” perteneciente al Momento Táctico – operacional (M4).

En consecuencia, es la hipótesis nula la que se cumple para el diseño del Plan 2013 – 2019.

Al analizar las técnicas de planificación estratégica de la gestión pública en los mecanismos de diseño de los planes de desarrollo económico y social de la nación, y siendo que prevalece la hipótesis nula, las técnicas de planificación existentes en los planes venezolanos, si bien están orientadas en el enfoque de la planificación estratégica, no cumplen con la aplicación integral del mismo.

4. Finalmente, se respondieron satisfactoriamente las interrogantes planteadas al inicio de la investigación.

Lo anterior concuerda con lo expresado por Matus al mencionar que “Hay una concentración excesiva en el contenido propositivo del programa y un olvido completo de la selección de cuadros homogéneos, con capacidad política y técnica, que más adelante deberían ser el núcleo de funcionamiento eficaz del Gobierno; (...) y se concentra en lo transitorio: el contenido del programa” (2009, p. 430).

Dicha situación se presentó en los resultados obtenidos en cada uno de los planes objetos de estudio de la investigación, al verificar que la mayor proporción de ellos estuvo representada por el Momento Normativo (M2), quedando excluido de los dos primeros planes (2001 – 2007 y 2007 – 2013) el Momento Explicativo (M1), que representa el punto de partida para el proceso de planificación, ya que es el encargado de explicar la situación actual y real que se vive, lo que servirá de base para el planteamiento de los objetivos, metas, programas y proyectos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

www.bdigital.ula.ve

C.C. Reconocimiento

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldunate, E. (2005). **Gestión de la ejecución de proyectos públicos Organización y planificación de la ejecución**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Disponible en URL: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/28747/Gestion%20de%20la%20ejec%20de%20Proy.pdf>. [Consulta 22 de febrero de 2014].
- Ander-Egg, E. (2007). **Introducción a la planificación estratégica**. Buenos Aires: Lumen.
- Argandoña, A. (2011). **El bien común**. Barcelona, España: IESE Business School – Universidad de Navarra.
- Armijo, M. (2009). **Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES/CEPAL. Disponible en URL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>. [Consulta 22 de octubre de 2013].
- Baena del Alcázar, M. (s.f.). **Manual de Ciencia de la Administración**. Madrid: Síntesis, S.A.
- Balestrini A, M. (2006). **Como se Elabora el Proyecto de Investigación. (Para los Estudios Formulativos o Exploratorios, Descriptivos, Diagnósticos, Evaluativos, Formulación de Hipótesis Causales, Experimentales y los Proyectos Factibles)**. Séptima edición. Caracas: Consultores Asociados.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos: *Revista del CLAD*. (19), 2-35. Caracas.
- Bazant S, J. (2011). **Planeación urbana estratégica**. México D.F: Editorial Trillas, S.A. de C.V.
- Behar R, D. (2008). **Metodología de la investigación**. Caracas, Venezuela: Editorial Shalom.

Bifarello, M. (s.f.). **Herramientas para el diseño de políticas públicas locales: planificación estratégica local**. Barcelona, España: Editorial Tirant lo Blanch- AERyC. Disponible en URL: http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/herramientas_para_diseno_ppl.pdf. [Consulta 23 de enero de 2015].

_____. (s.f.). **La implementación de una agenda local innovadora y estratégica**. Barcelona, España: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO). Programa URB-AL III. Disponible en URL: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/eestudios_internacionales/Seminario_America_Latina/Publicaciones/Reflexiones_politicaspUBLICASlocales.pdf. [Consulta 23 de abril de 2014].

Bitoraje, E. (2001). Indicadores de gestión: herramienta informativa del control de la gestión pública: *Revista Venezolana de Gestión Pública*. (2),111-140. Mérida, Venezuela.

Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). **Indicadores de desempeño en el sector público**. Serie de Manuales (45). Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES/CEPAL.

Bonnin, C. (2010). **Principios de Administración Pública**. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Boussaguet, L. Jacquot, S y Ravinet, P. (2009). **Diccionario de Políticas Públicas**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bunge, M. (1960). **La ciencia, su método y su filosofía**. Buenos Aires: Siglo Veinte.

Carucci T, F. (2003). **Planificación estratégica por problemas: un enfoque participativo**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Cendrós, J. (2003). El pensamiento estratégico postmodernista: *Telos* Vol. 5 (1). Maracaibo.

Chaplin, C. (Director/Productor). (1936). **Modern Times**. [Cinta cinematográfica]. Hollywood: United Artists.

- Chiavenato, I. (2000). **Introducción a la teoría general de la administración**. Quinta edición. México D.F: McGraw-Hill.
- Chiavenato, I y Sapiro A. (2011). **Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones**. Segunda edición. México D.F: McGraw-Hill.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, Diciembre, 30). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 36.860.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009, Febrero, 19). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.908 (Extraordinario)
- CORDIPLAN. (1999). **Programa Económico de Transición 1999 – 2000**: *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. V. (1). pp. 343-386. Caracas. Disponible en URL: http://www.sicht.ucv.ve:8080/bvirtual/doc/analisis%20de%20coyuntura/contenido/volumenes/1999/1/16-Cordi-plan_%28Plan%29.pdf. [Consulta 21 de enero de 2015].
- CORPOANDES. (2005). **Lineamientos y metodologías para la planificación del desarrollo regional**. Caracas. Disponible en URL: http://www.corpoandes.gob.ve/files/imagenes/file/descargas/gerencia_planificacion/Lineam_Metod_Planif_Reg.pdf. [Consulta 27 de enero de 2013].
- Corredor, J. (2007a). **La Planificación. Nuevos Enfoques y Proposiciones Para su Aplicación en el Siglo XXI**. Caracas: Vadell Hermanos.
- _____ (2007b). **La Planificación Estratégica. Bases Teóricas Para su Aplicación**. Caracas: Vadell Hermanos.
- Decreto N° 492. (Creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación). (1958, Diciembre, 30) *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 25.850. Disponible en URL: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Decretos/GO-25850-Creacion-de-CORDIPLAN.pdf>. [Consulta 27 de enero de 2013].

Decreto sobre regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional (Decreto N° 478). (1980, Enero, 14). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 2.545. Disponible en URL: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1980/2545.pdf>. [Consulta 07 de febrero de 2013].

Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de Planificación. (2001, Noviembre, 13). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.554 (Extraordinario).

Decreto N° 7.187. (Conformación del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas). (2010, Febrero, 01) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.358. Disponible en URL: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Decretos/GO-39358_Fusion.pdf. [Consulta 27 de mayo de 2012].

Enciclopedia SALVAT. (1976). Barcelona, España: SALVAT Editores.

Escobar, N. (2008). *Evaluación de la gestión del Plan de Desarrollo Urbano Local de Cantaura y preparación de informe para participar en el concurso internacional "Buenas Prácticas" de las Naciones Unidas*. Tesis no publicada. Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela. Disponible en URL: <http://159.90.80.55/tesis/000139400.pdf>. [Consulta 17 de junio de 2014].

Foucault, M. (2009). **El gobierno de sí y de los otros**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.151. (Creación del Ministerio del Poder Popular de Finanzas y el Ministerio del Poder Popular de Planificación). (2013, Abril, 22). Disponible en URL: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Decretos/GO-40151_supresion.pdf. [Consulta 27 de mayo de 2012].

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 40.488. (Conformación ministerial). (2014, Septiembre, 02). Disponible en URL: http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=29950&folderId=5490756&name=DLFE-7950.pdf. [Consulta 14 de

noviembre de 2013].

Ghiglione, L. Di Lorenzo, R., y Mayansky, F. (2004). **Planeamiento y Control de Gestión**. Segunda edición. Buenos Aires: Macchi.

Gómez, E. (2008). *El Sistema de Planificación y Formulación de Políticas Públicas en Venezuela y el Control de Gestión*. Tesis no publicada. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Disponible en URL: <http://www.serbi.ula.ve/>. [Consulta 17 de junio de 2014].

Guerrero, M. (2009). *La aplicación de mecanismos de planificación pública en la gestión local*. Tesis no publicada. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Disponible en URL: <http://www.serbi.ula.ve/>. [Consulta 17 de junio de 2014].

Hernández S, R. Fernández C, C y Baptista L, P. (2010). **Metodología de la Investigación**. Quinta edición. México D.F: McGraw-Hill.

Hernández S, R. Fernández C, C y Baptista L, P. (2010). **Metodología de la Investigación** [Multimedia en CD]. Quinta edición. México D.F: McGraw-Hill.

Kadi, O y Escalona, M. (2012). Pensamiento estratégico para la gestión pública: una confluencia sobre la planificación, organización, dirección y control. (s. l.) *COEPTUM* Vol. 4 (1).

Kerlinger, F. (2002). **Investigación del comportamiento**. Cuarta edición. México D.F: McGraw-Hill.

Lechner, N. (2006). **Crisis del Estado en América Latina**. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Ley Orgánica de la Administración Central (Decreto N° 369). (1999, Diciembre, 14). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 36.850. Disponible en URL: <http://fundabit.gob.ve/descargas/pdf/leyorganicaadministracioncentral.pdf>. [Consulta 27 de mayo de 2012].

Ley Contra la Corrupción. (2003, Abril, 07). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.637 (Extraordinaria)

Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. (2007, Junio, 22). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.841.

Ley Orgánica de Administración Pública. (2008, Julio, 15). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.890.

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (2010, Febrero, 22). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.963. (Extraordinaria).

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. (2010, Diciembre, 21) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2010, Diciembre, 23). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.013 (Extraordinaria).

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2010, Diciembre, 28). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.015 (Extraordinaria).

Ley de Reforma Parcial de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. (2010, Diciembre, 30). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.017 (Extraordinaria).

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2012, Marzo, 28). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.893.

López, A. (s/f). **La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual**. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Malavé B, D R. (s.f.). **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013**. Caracas. Disponible en URL: http://www.postgrado.unesr.edu.ve/WWW/doc/Proyecto_nacional_simon.pdf. [Consulta 09 de enero de 2008].

Maldonado, X. (2010). Sistema de planificación pública nacional: Oportunidad de desarrollo local en la normativa constitucional

- venezolana. Mérida, Venezuela: *Actualidad Contable FACES*, 2010 (20), 80-97.
- Marín, R. (2006). **Monitoreo y evaluación. Desarrollo de Indicadores. Documento Técnico para la iniciativa de formación en gerencia social para la protección social**. Cali: Universidad ICESI. Disponible en URL: [consulta 13 de abril de 2014].
- Martín Á, F (Coord.). (1999). **Diccionario de contabilidad y finanzas**. Madrid: Cultura, S.A.
- Máttar, J y Perrotti, D. (2014). **Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070_es.pdf;jsessionid=D17C809F0A9642F365F913DD23191201?sequence=1. [Consulta 23 de enero de 2015].
- Matus, C. (1982). **Enfoque de planificación estratégica**. Caracas: CENDES-UCV.
- _____. (1987). **Política, Planificación y Gobierno**. Washington D.C: Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- _____. (2009). **Estrategia y plan**. México D.F; Siglo XXI Editores.
- Monagas, A. (s.f.). *La transición sociopolítica en la dimensión de los Planes de la Nación*. Tesis no publicada. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Disponible en URL: <http://www.serbi.ula.ve/>. [Consulta 17 de junio de 2014].
- Núñez, R. (2008). *Iniciativas para el ejercicio de la planificación y el control de gestión en el sector público*. Tesis no publicada. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Disponible en URL: <http://www.serbi.ula.ve/>. [Consulta 17 de junio de 2014].
- Oliveira, R. (2001). **Planejamento estratégico. Conceitos, metodologia, práticas**. Sao Paulo: Atlas.
- Oropeza, A. (2008). **Políticas públicas y proceso político**. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013 – 2019. (2013, Diciembre, 04). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.118, (Extraordinaria). Disponible en URL: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf. [Consulta 12 de septiembre de 2015].

Poggiese, H. (2011). **Planificación participativa y gestión asociada (PPGA)**. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Quiroga, G. (2004). **Organización y métodos en la Administración Pública**. México D.F: Trillas.

Reglamento de Regionalización Administrativa (Decreto N° 929). (1972, Abril, 18). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 29.783. Disponible en URL: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1972/29783.pdf>. [Consulta 27 de enero de 2013].

Reglamento Orgánico del Ministerio de Planificación y Desarrollo (Decreto N° 380). (1999, Noviembre, 09). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 36.825. Disponible en URL: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Reglamentos/GO-36825-Reglamento-Organico-MPD.pdf>. [Consulta 27 de mayo de 2012].

Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2005, Agosto, 12). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.781. Disponible en URL: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Reglamento_No_1_de_la_Ley_Organica_de_la_Administracion_Financiera_del_Sector_Publico_sobre_el_Sistema_Presupuestario_-_5.781_E.pdf. [Consulta 17 de abril de 2014].

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría general de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2009, Mayo, 26). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.240. Disponible en URL: <http://www.diuc.uc.edu.ve/pdf/LEYORGANICAcontraloriageneralycontrolfiscal.pdf>. [Consulta 30 de septiembre de 2013].

Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular de Planificación. (2013, Julio, 23). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 40.213. Disponible en URL: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/07/Reglamento-Organico-MPP-Planificacion.pdf>. [Consulta 12 de septiembre de 2015].

content/uploads/2014/01/Reglamentos/Gaceta_40213_reglamento.pdf.
[Consulta 12 de noviembre de 2013].

República Bolivariana de Venezuela. (2001). **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007**. Caracas, Venezuela. Disponible en URL: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>. [Consulta 21 de enero de 2015].

República Bolivariana de Venezuela. (2007). **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2013**. Caracas, Venezuela: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Disponible en URL: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>. [Consulta 21 de enero de 2015].

Rivas Q, A. (2010). **El Estado. Estructura y valor de sus instituciones**. Quinta edición. Valencia, Venezuela: Clemente Editores, C.A.

Robirosa, M. (1989). **Turbulencia y Planificación Social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado**. UNICEF. Madrid: Editorial Siglo XXI.

Sánchez, F. (2003). **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Sánchez G, JJ. (2002). **Gestión pública y governance**. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Serna G, H. (2006). **Gerencia Estratégica. Planeación y gestión-Teoría y metodología**. Santafé de Bogotá: 3 R Editores.

Schröder, P. (2010). **Nueva gestión pública. Aportes para el buen gobierno**. México D.F: Fundación Friedrich Naumann.

Sosa A, A. (1987). Reformas políticas al sistema democrático venezolano. Caracas, Venezuela: *Centro Gumilla*, 1987 (495), 203-206. Disponible en URL: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1987495_203-206.pdf. [Consulta 15 de septiembre de 2013].

- Universidad Pedagógica Experimental Libertador. (2006). **Manual de Trabajos de Grado de Especialización, Maestría y Tesis Doctorales Cuarta edición**. Caracas: Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
- Uriarte, E. (2002). **Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades democráticas**. Madrid: Tecnos.
- Vasco U, C. Vasco M, E y Ospina S, H. (2009). **Ética, política y ciudadanía**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Viloria, H. (2009). *Control de la gestión presupuestaria en el Consejo Local de Planificación Pública de la Alcaldía del Municipio Valera. Período 2007-2008*. Tesis no publicada. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Disponible en URL: <http://www.serbi.ula.ve/>. [Consulta 17 de junio de 2014].
- Viveros F, S. (2010). **Manual de publicaciones de la America Pshycological Association. Sexta edición**. México D.F: Editorial el Manual Moderno, S.A. de C.V.
- Waissbluth, M y Larraín, F. (2007). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. *Un mejor Estado para Chile*. Santiago de Chile. Disponible en URL: <http://bibhumartes.ucla.edu.ve/DB/bcucla/edocs/clases/LDH453/mgp.pdf>. [Consulta 09 julio de 2013].
- Wilheim, J. (1965). **Plan Maestro de Curitiba**. Curitiba, Brasil: Unión Iberoamericana de Municipalistas. Disponible en URL: <http://moleskinarquitectonico.blogspot.ca/2008/01/lecciones-de-curitiba.html?m=1>. [Consulta 12 de septiembre de 2013].
- Zambrano B, A. (2013). **Dirección estratégica y el arte de gobernar**. Caracas: UCAB Editorial.

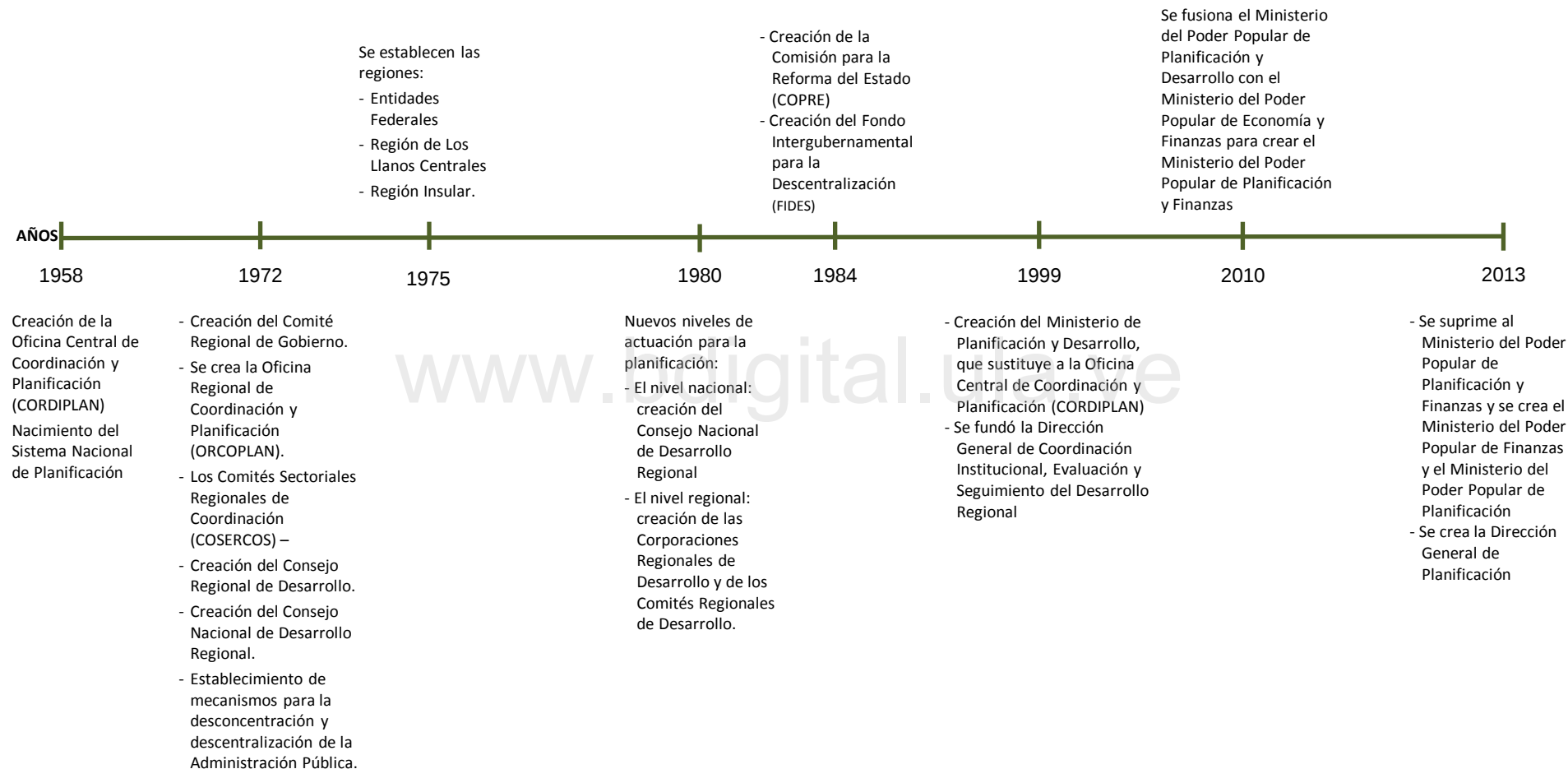
ANEXOS

*El tiempo es el mejor autor...
Siempre encuentra un final perfecto.
Chaplin, 1936.*



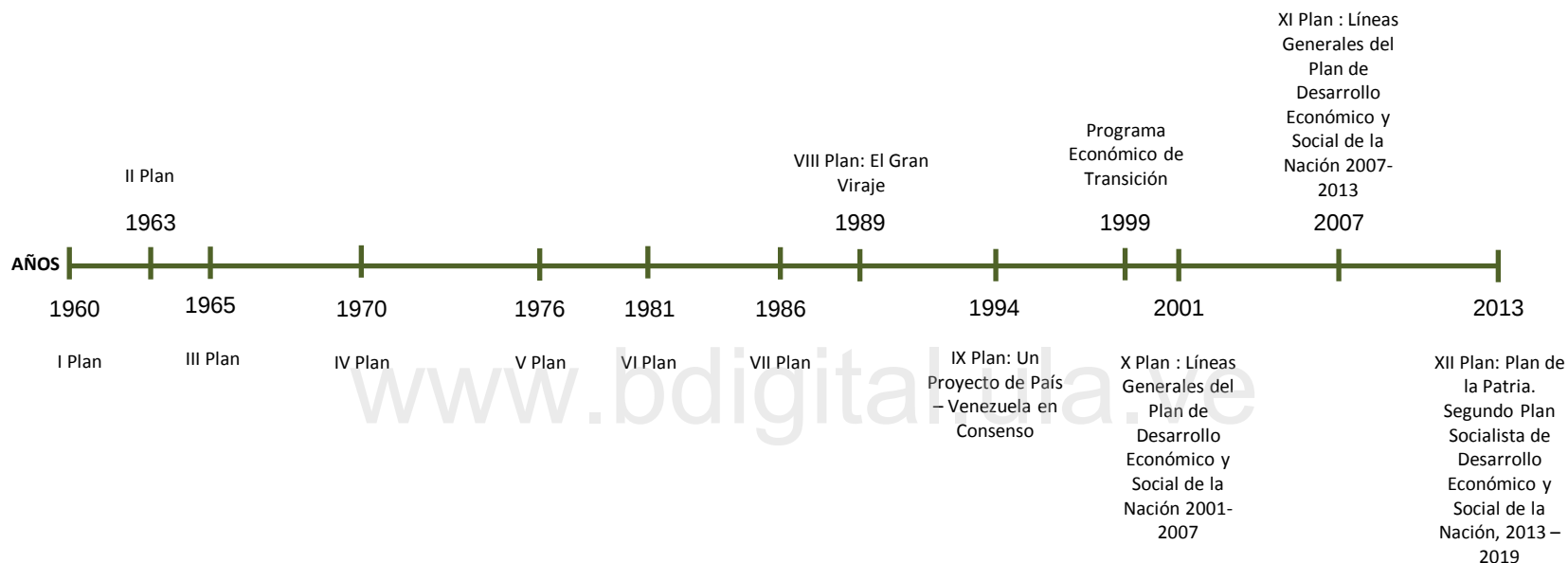
Anexo N° 1

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



Anexo N° 2

Línea de tiempo correspondiente a los planes nacionales del Estado venezolano desde 1960



Fuente: elaboración propia con base en el Capítulo del Marco Teórico, 2015.