

Planificación Estratégica Participativa

Johanna Alvarez Cooz

Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Tecnologías Libres – CENDITEL
Mérida, Venezuela
jalvarez@cenditel.gob.ve

Fecha de recepción: 30/11/2017
Fecha de aceptación: 04/12/2017
Pág: 11 – 24

Resumen

En este artículo se describe la experiencia obtenida durante los procesos de investigación, desarrollo y apropiación generados en el marco del proyecto “Planificación Estratégica Participativa”, el cual ha sido planteado para abordar problemáticas y necesidades en el área de la planificación pública venezolana, específicamente en el contexto de la administración pública y en el ámbito comunal. El trabajo muestra las bases conceptuales del proyecto, las propuestas metodológicas desarrolladas en el área de planificación, y los productos que apoyan la implementación de dichas propuestas.

Palabras clave: Planificación, estrategia, participación, administración pública, comunidades.

Introducción

Este escrito presenta la experiencia obtenida como parte del proyecto de planificación que adelanta el Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Tecnologías Libres (CENDITEL) desde hace algunos años. En específico relata el propósito de dicho proyecto, el camino recorrido en términos de investigación, desarrollo y apropiación, así como los productos generados y el impacto de éstos en las prácticas de planificación pública. Este proyecto tiene como objetivo la generación de herramientas tecnológicas que apoyen los procesos de planificación en la administración pública y en espacios comunales, a fin de orientarlos hacia prácticas participativas, con visión estratégica, que deriven en políticas y acciones concretas para dar respuesta a las necesidades y problemáticas del país.

La narrativa de esta experiencia inicia con el planteamiento de los problemas que se abordan con el proyecto, seguidamente se indican las bases conceptuales del mismo y se presentan las propuestas de planificación estratégica participativa. Posteriormente se describe brevemente los productos generados en el proyecto, a raíz de las propuestas metodológicas, indicándose los procesos de implementación de los mismos y sus impactos en el ámbito de la administración pública.

Problemas

El contexto que aborda el proyecto en el área de planificación pública se encuentra circunscrito a dos espacios de acción: administración pública y comunidades. En estos espacios el proyecto atiende un conjunto de problemáticas y necesidades planteadas por actores que hacen vida en estos espacios. A continuación se mencionan las problemáticas y necesidades más importantes.

En el ámbito de la administración pública nacional se observan:

- Prácticas centralizadas de planificación que operan bajo desarticulación entre las instituciones públicas, así como entre éstas y los sectores sociales.
- Desarticulación entre los niveles estratégicos y operativos requeridos en todo proceso de planificación.
- Carencia de procesos estables para la formulación de planes estratégicos y operativos.
- Carencia de herramientas para seguimiento y evaluación de impacto de políticas públicas.

En el ámbito comunal se observan:

- Carencia de herramientas para realización de diagnósticos comunitarios, así como para la formulación de planes y proyectos.
- Ausencia de una estructura de procesos que facilite la sistematización de la información.
- Insuficientes procesos de formación para el uso de herramientas que faciliten la planificación comunal.

Estas problemáticas reflejan una situación muy poco favorable para el ejercicio pleno de procesos de planificación pública, participativa y democrática, como los planteados en el Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. De allí la importancia de ejecutar acciones que desde los espacios de ciencia y tecnología permitan aportar herramientas en el área de planificación, que permitan el desarrollo de procesos estratégicos articulados entre el Estado y los sectores sociales, a fin de abordar los problemas y necesidades del país.

Objetivos

Objetivo general: Desarrollar tecnologías que apoyen procesos de planificación participativa entre el Estado y los sectores sociales, orientados a la formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas.

Objetivos específicos:

- Proponer e implementar prácticas de planificación participativa entre la administración pública nacional y los sectores sociales, que tributen a la formulación y ejecución de políticas públicas.
- Desarrollar sistemas de información que apoyen las prácticas propuestas en el área de planificación participativa.
- Desarrollar procesos de formación para la implementación adecuada de las prácticas y herramientas propuestas en el área de planificación participativa.

Bases conceptuales

En el medio académico de la planificación de acciones se ha generado una gran cantidad de aportes a nivel metodológico y de herramientas de software, muchos de éstos orientados al sector privado y otros al sector público. En el caso de este proyecto se ha realizado una revisión bibliográfica de varios autores que han brindado aportes significativos referidos a tópicos como: red participativa de gobierno, planificación estrategia, planificación estratégica situacional, indicadores de desempeño, planificación y presupuesto comunal.

A continuación se presenta en resumen de las ideas más relevantes de los tópicos mencionados, las cuales han servido de referencia para las propuestas metodológicas generadas desde CENDITEL para apoyar procesos de planificación a nivel comunal y de la administración pública nacional.

En el área de planificación estratégica e indicadores de desempeño se han tomado ideas planteadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)[1], el cual forma parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En específico de este planteamiento se estudia la toma de decisiones a nivel organizacional, con base a la definición de cursos de acción para alcanzar objetivos a mediano y/o largo plazo. En este caso la definición de misión, objetivos estratégicos, estrategias, indicadores y metas representa el eje medular del proceso de planificación propuesto.

En lo que concierne a la planificación estratégica situacional se han estudiado varios de los temas propuesto por Matus, C., (1978;[4] 1980;[5]; 1982[6]; 1985[7]; 1987[8] y 2000[9]), los cuales se han tomado como referencia para la mayoría de las ideas sobre las que se sustentan las propuesta de planificación generadas desde CENDITEL. Estas ideas se circunscriben a la explicación de situaciones con base a las interpretaciones de los actores involucrados en éstas, así como al estudio de los problemas y causas que conforman tales situaciones. Adicionalmente, se han revisado las ideas propuestas por este autor en lo que respecta a la formulación de políticas, estrategias y operaciones (proyectos), así como en lo concerniente al estudio de actores y construcción de viabilidad a políticas públicas.

En el ámbito de la planificación participativa se han analizado ideas planteadas por Blanco, I y Gomà, R. (2003)[2] relacionadas al tema de red participativa de gobierno. En este área se ha estudiado la propuesta de articulación entre actores para solventar problemas sociales a

través de la conformación de redes de acción a nivel nacional, en las que los nodos de la red se encuentran representados por comunidades, instituciones públicas, productores, entre otros sectores, que buscan compartir áreas de acción y proyectos de ciudad.

En lo que respecta a planificación comunitaria se han tomado ideas de la propuesta realizada por Harnecker, C. y López, N. (2009)[3]) en torno al diagnóstico participativo, el planteamiento de aspiraciones de la comunidad y la formulación de proyectos integrales comunales. Asimismo, se ha estudiado el planteamiento de presupuesto por proyecto desarrollado por Zambrano, K. (2008)[11]) y el Método Altadir de Planificación Popular propuesto por Matus, C., (2007)[10].

Cabe destacar que también han sido consideradas las experiencias y propuestas planteadas desde el Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP), quien ha participado en el desarrollo de estas propuestas así como en la implementación de las mismas. Dicha participación ha generado una discusión de ideas que ha permitido la adecuación de las propuestas mencionados al contexto de la administración pública venezolana y a la estructura organizacional actual en el marco comunal.

Propuestas metodológicas sobre planificación estratégica participativa para la administración pública nacional y para espacios comunales

Las dos propuestas metodológicas generadas se fundamentan en cuatro procesos principales: el estudio de situaciones de interés, el estudio de problemas, el planteamiento de políticas y la formulación de proyectos.

El primer proceso comprende la explicación de situaciones con base a las interpretaciones que sobre éstas tengan los actores involucrados, las cuales se plantean en términos de problemas observados y metas esperadas, así como en términos de potencialidades o fortalezas contempladas en los contextos de la situación de interés (ver Figura 1).

En el ámbito de la administración pública los actores llamados a realizar dicho estudio lo conforman las instituciones públicas y los sectores sociales (sector educativo, sector salud, sector privado, comunidades, etc.) a los cuales atienden estas instituciones. En este caso debe darse una interacción entre dichos actores para reconocer los problemas, metas y potencialidades que existen en estos sectores, y que demandan una acción articulada entre estos y el Estado. En el ámbito comunal los actores responsables de realizar el estudio de las situaciones de interés sobre las cuales se requiere planificación de acciones, corresponden a los voceros comunales y demás integrantes de la comunidad, así como a las organizaciones de carácter público y/o privado que guarden algún tipo de relación con la comunidad.

En el contexto comunal la explicación de las situaciones de interés se plantea en cuatro ámbitos: físico, social - prestación de servicios, económico y político. En el ámbito físico se requiere una identificación de problemas, metas y potencialidades referentes a las condiciones geofísicas presentes en la comunidad, es decir, se determinan los riesgos o potencialidades con relación a los cuerpos de aguas cercanos a la comunidad, así como los riesgos o potencialidades respectivos a los suelos que sostienen los espacios habitables, de tránsito y productivos. En

el ámbito social – prestación de servicios se indican problemas, metas y potencialidades con relación a la calidad de los servicios públicos con los que cuenta la comunidad.



Figura 1: Proceso para la explicación de situaciones.

En el ámbito económico se precisan problemas, metas y potencialidades en términos de la capacidad productiva de los actores comunitarios, mientras que en el ámbito político se determinan problemas, metas y potencialidades relacionadas a la capacidad de auto-gobierno de las comunidades.

El segundo proceso contempla un análisis de los problemas identificados en las situaciones estudiadas, lo cual implica la determinación de sus causas, el establecimiento de relaciones entre problemas según las causas que los generen, así como una identificación de causas críticas que constituyen el origen real de los problemas identificados. Este tipo de causas representa el insumo principal para el tercer proceso, dado que permite orientar las políticas a la ejecución de acciones dirigidas a perseguir resultados pertinentes y efectivos. Igualmente que en el proceso anterior, para realizar el análisis de los problemas se requiere de la participación de los actores que conforman el ámbito de planificación para cual se realiza tal análisis (comunal o administración pública) (ver Figura 2).

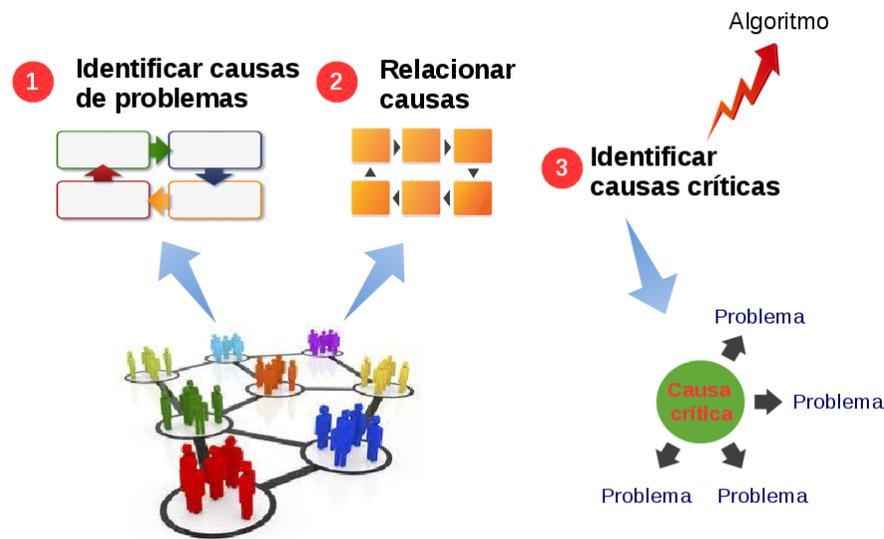


Figura 2: Proceso para el análisis de problemas.

El tercer proceso implica la formulación, ejecución y seguimiento de políticas direccionales del plan. Este proceso involucra cinco actividades: planteamiento de políticas, estudio de viabilidad de las políticas propuestas, definición de estrategias, formulación de proyectos, seguimiento y control del plan (ver Figura 3). Cada una de estas actividades serán descritas a continuación.

En la primera actividad se plantean las políticas con base a las causas críticas de los problemas estudiados, sus posibles formas de solución, las metas esperadas y los planes públicos de orden superior. En la segunda actividad se realiza un estudio de viabilidad de las políticas propuestas, fundamentado sobre los requerimientos necesarios para llevarlas a cabo y sobre el control de éstos por parte de los actores involucrados en la ejecución del plan. Adicionalmente, esta actividad incluye la construcción de viabilidad para aquellas políticas que resulten inviables, dado que no se cuente con el control absoluto sobre los requerimientos necesarios para materializarlas. Para realizar estas dos primeras actividades es necesario contar con un grupo multidisciplinario de expertos en las áreas asociadas a los problemas identificados en las situaciones de interés.

La tercera actividad comprende la definición de estrategias para materializar las políticas, en ella se plantean el conjunto de acciones (proyectos) a desarrollar durante el período de ejecución de un plan. Las estrategias deben ser planteadas de manera articulada entre los actores con competencia en las áreas de acción asociadas a cada política, pues ello evita la duplicación innecesaria de esfuerzos y permite la ejecución de acciones que brinden mejores resultados en función de la colaboración entre dominios de competencia. Estas tres actividades forman parte del nivel estratégico de planificación, las cuales constituyen la guía para orientar la planificación operativa. Es importante destacar que tanto las políticas como las estrategias

deben ser modificadas dentro del período de ejecución del plan, en caso de que así se requiera, dado los cambios que se puedan presentar en los contextos en los cuales se dan las situaciones de interés.

En la cuarta actividad se formulan las acciones o proyectos que conforman cada estrategia, lo cual implica el planteamiento de las acciones específicas requeridas para desarrollar cada proyecto, con su respectivo cronograma de entrega de productos y programación financiera. Esta actividad comprende la fase de planificación operativa derivada de una fase previa de planificación estratégica, que permite orientar las acciones u operaciones para alcanzar las metas propuestas con relación a los problemas y causas abordadas por las políticas del plan. Esta última actividad involucra una fase de seguimiento y control del plan con base a indicadores de desempeño que permitan observar los resultados de su ejecución, a fin de generar reportes que brinden apoyo a la toma de decisiones en cuanto a la necesidad de reorientar proyectos, estrategias o políticas, si los resultados no son los esperados conforme a las metas propuestas.

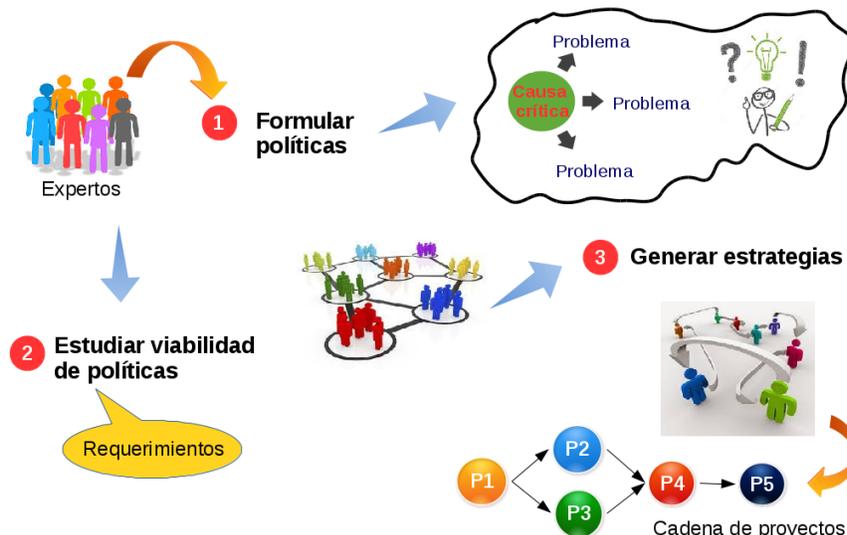


Figura 3: Proceso para la formulación, ejecución y seguimiento de políticas direccionales del plan.

Productos generados

Como se mencionó en la parte introductoria de este escrito el desarrollo del proyecto engloba un conjunto de actividades en las áreas de investigación, desarrollo y apropiación, de las cuales se han obtenido una serie de resultados que dan cuenta del trabajo realizado en estas áreas, y que han permitido alcanzar los objetivos trazados en el proyecto para abordar las problemáticas que dieron origen al mismo. A continuación se listan los productos desarrollados según al área que corresponden.

En el área de investigación:

- Metodología de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública Nacional.
- Metodología de Planificación Integral para Espacios Comunales.

Ambas metodologías se sustentan en los procesos descritos en la sección 4, los cuales contienen ciertas adaptaciones para el ámbito de aplicación, a saber: administración pública y espacios comunales.

En el área de desarrollo:

- Sistema Integral de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública Nacional (SIPES-APN): este sistema fue desarrollado para apoyar los procesos contemplados en la Metodología de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública Nacional (ver Figura 4). El SIPES-APN cuenta con cuatro módulos:
 - Gestión de Entes Planificadores: permite el registro de entes planificadores y de los usuarios asociados a cada ente, según el nivel de planificación al que correspondan. Actualmente el sistema contempla cuatro niveles de planificación:
 - El primer nivel corresponde al ente rector en planificación dentro de la administración pública nacional, el Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP).
 - El segundo nivel pertenece a los ministerios y poderes públicos del Estado Venezolano. A los dos primeros niveles descritos corresponde en mayor grado de responsabilidad la ejecución de procesos de planificación estratégica, que deben ser llevados a cabo con la participación de entes del tercer y cuarto nivel de planificación, así como con la colaboración de los sectores sociales.
 - El tercer nivel comprende los entes adscritos a los órganos públicos del segundo nivel de planificación.
 - El cuarto nivel corresponde a las instituciones adscritas a entes del tercer nivel de planificación. A estos dos últimos niveles compete la mayor responsabilidad en la ejecución de procesos de planificación operativa, los cuales son realizados con base a las líneas estrategias propuestas en los dos primeros niveles.
 - Explicación Situacional: gestiona la información referida a la explicación de las situaciones que requieren planificación de acciones, ello desde un proceso participativo en el cual aportan su interpretación sobre dichas situaciones los entes de todos los niveles de planificación.
 - Políticas Direccionales: permite la formulación de políticas y estrategias con base a la información gestionada en el módulo Explicación Situacional.

- **Proyectos Operativos:** gestiona información sobre las etapas de formulación, seguimiento y reformulación de proyectos operativos propuestos para materializar las políticas planteadas en el módulo Políticas Direccionales.



Figura 4: Página principal del SIPES-APN.

- **Sistema Automatizado de Planificación Integral Comunal (SAPIC):** este sistema se encuentra actualmente en desarrollo, el mismo ha sido diseñado para apoyar los procesos contemplados en la Metodología de Planificación Integral para Espacios Comunes (ver Figura 5). El SAPIC comprende cuatro módulos:
 - **Gestión de Usuarios:** permite el registro de consejos comunales y comunas, así como el registro de los voceros asociados a estas organizaciones.
 - **Explicación Situacional de la Comunidad:** gestiona la información referida a la explicación de las situaciones que requieren planificación de acciones en una comunidad, en términos de las caracterizaciones física, social - prestación de servicios, económica y política.

- Estudio de Problemas de la Comunidad: permite registrar información referida a la descripción de los problemas identificados en una comunidad, con base a la información registrada en el módulo anterior.
- Gestión del Plan de Desarrollo Integral de la Comunidad: este módulo permite la formulación de proyectos comunitarios, así como la generación del plan comunal, el cual contempla información sobre los problemas y potencialidades de la comunidad (recopilados en los módulos anteriores) y de los proyectos registrados.



Figura 5: Página principal del SAPIC.

En el área de apropiación:

- Curso en Línea sobre la Metodología de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública Nacional: este curso ha sido diseñado con la finalidad de promover espacios de formación y aprendizaje en torno a la metodología de planificación para la administración pública desarrollada por CENDITEL, a fin de generar procesos articulados

entre el Estado y los sectores sociales que posibiliten la resolución de problemas comunes en colectivo (ver Figura 6).



The image shows a screenshot of a web application interface. At the top left, there is a logo for 'Toparquía' with a portrait of Simón Rodríguez and a quote: "El fundamento del Sistema Republicano está en la opinión del pueblo, y ésta no se forma sino instituyéndolo" Simón Rodríguez. To the right is the CENDITEL logo. Below this is an orange navigation bar with links: 'Página principal', 'Mis cursos', 'Mi agenda', 'Informes', 'Panel de control', 'Administración', and a user profile 'Alvarez Coor, Johanna del Valle' with a 'Salir' button. A breadcrumb trail shows 'Aula 7 - Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pú ...' and a 'Cambiar a vista profesor' button. The main content area features logos for 'Gobierno Bolivariano de Venezuela' and 'Ministerio del Poder Popular de Planificación', along with a 'ZAMORA' logo. The central title is 'Aula 7 - Curso en Línea sobre la Metodología de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública Nacional'. Below the title is a large graphic with the text 'Planificación Estratégica Situacional' and 'Formación en línea', accompanied by a circular logo with a red and white pattern.

Figura 6: Página principal del curso sobre la Metodología de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública.

- Curso en Línea sobre la Metodología de Planificación Integral para Espacios Comunes: este curso tiene como objetivo generar procesos de apropiación en torno a la metodología de planificación comunal propuesta por CENDITEL, que faciliten el desarrollo de prácticas de planificación que tributen al desarrollo integral de las comunidades (ver Figura 7).

The screenshot shows the user interface of a learning management system. At the top left is the 'Toparquía' logo with a quote: "El fundamento del Sistema Republicano está en la opinión del pueblo, y ésta no se forma sino instruyéndolo" - Simón Rodríguez. To the right is the CENDITEL logo with the text 'CENDITEL NODO MÉRIDA' and a user profile icon for 'Alvarez Cooz, Johanna del Valle' with a 'Salir' button. Below this is a navigation menu with items: 'Página principal', 'Mis cursos', 'MI agenda', 'Informes', 'Panel de control', 'Administración', and 'Alvarez Cooz, Johanna del Valle' with a dropdown arrow and 'Salir'. A breadcrumb trail shows 'Curso en Línea sobre la Metodología de Planificación Integral para Espacios Com ...' and a 'Cambiar a vista profesor' button. The main heading is 'Curso en Línea sobre la Metodología de Planificación Integral para Espacios Comunes'. Below this is a large banner with the text 'Planificación Estratégica Situacional' and 'Formación en línea'. The banner features a circular logo on the left, the CENDITEL logo on the right, and a silhouette of a group of people at the bottom, with a stylized Venezuelan flag (yellow, blue, and red with white stars) at the bottom right.

Figura 7: Página principal del curso sobre la Metodología de Planificación Integral para Espacios Comunes.

Implementación de los productos generados

A continuación se indican los procesos en los cuales han sido implementados los productos generados en este proyecto.

- **Formulación del Plan Operativo Anual 2017:** este proceso fue llevado a cabo de manera conjunta entre el MPPP y la Fundación CENDITEL. Durante dicho proceso los entes de la administración pública formularon sus planes operativos haciendo uso del módulo “Proyectos Operativos” del SIPES-APN. Se obtuvo una participación de 584 entes, lo que implicó un registro aproximado de 3440 usuarios funcionales pertenecientes a las áreas de planificación de cada ente.
- **Formulación del Plan Operativo Anual 2018:** durante este proceso el MPPP y la Fundación CENDITEL implementaron tanto el curso sobre la metodología de planificación para la administración pública, como la mayoría de los módulos del SIPES-APN. La elaboración de este plan implicó un proceso de formación en la práctica de planificación que permitió

a cada ministerio y poder público del Estado Venezolano hacer uso del SIPES-APN para formular sus planes estratégicos, definiendo así sus políticas direccionales, las cuales sirvieron de guía en el proceso de formulación de los planes operativos 2018 que sus entes adscritos registraron en este sistema.

En el curso participaron un total de 1073 representantes de entes públicos. En la segunda etapa de uso del SIPES-APN se incremento en 596 el número de entes registrados, mientras que el número de usuarios funcionales aumento alrededor de 3464 funcionarios.

- Implementación del primer curso de planificación para espacios comunales: este curso fue dictado durante el mes de noviembre de 2017, con una participación variada entre representantes de comunidades e instituciones de educación superior a nivel nacional, sumando un total de 236 participantes.

Impacto de los productos generados

Seguidamente se presentan los impactos generados en las prácticas de planificación en la administración pública, descritos desde el MPPP como resultado de la implementación de los productos desarrollados en el proyecto para este ámbito:

- Estandarización en los procesos de formulación de planes estratégicos y operativos.
- Mejora de las actividades de formación requeridas en los procesos de formulación de planes estratégicos y operativos.
- Articulación entre planificación estratégica y operativa, en función de la cual se logró la formulación del Plan Operativo Anual (POA) 2018, que abordar políticas propuestas por ministerios y poderes públicos para dar respuesta al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como a problemas y necesidades del país.
- Posibilidades de realizar análisis sobre veracidad y coherencia de los problemas, causas, políticas y proyectos del POA 2018.
- Aumento en la variedad de las herramientas para dar seguimiento al proceso de formulación y ejecución de proyectos operativos.
- Mayor control de la nación sobre el sistema de planificación que utiliza para formular y dar seguimiento a sus políticas públicas, dado que este sistema (SIPES-APN) se encuentra desarrollado bajo software libre.

Bibliografía

- [1] Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- [2] Blanco, I y Gomà, R. (2003). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. Venezuela: Revista del CLAD Reforma y Democracia.

- [3] Harnecker, C. y López, N. (2009). *Planificación participativa en la comunidad*. Recuperado de: <http://www.rebellion.org/docs/97084.pdf>
- [4] Matus, C. (1977). *Planificación de Situaciones*. Venezuela: Fondo Editorial Altadir.
- [5] Matus, C. (1978). *Estrategia y Plan*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- [6] Matus, C. (1980). *Planificación de Situaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- [7] Matus, C. (1982). *Política y Plan*. Venezuela: IVEPLAN.
- [8] Matus, C. (1985). *Planificación Libertad y Conflicto (Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela)*. Venezuela: IVEPLAN.
- [9] Matus, C. (1987). *Adiós, Señor Presidente*. Venezuela: Fondo Editorial Altadir.
- [10] Matus, C. (2000). *Método MAPP. Método ALTADIR de planificación popular*. Venezuela: Fondo Editorial Altadir.
- [11] Zambrano, K. (2008). *Planificación Comunal*. Venezuela: S-PLAN YNG KILIAN ZD.