

COLECCIÓN **PODER POPULAR**

Manuel Enrique Acosta Rico

# **Metódica de la Planificación Comunal**

**Un enfoque socialista  
para el desarrollo comunitario**



**Fondo Editorial Ipasme**

COMANDANTE HUGO RAFAEL CHÁVEZ FRÍAS (†)  
LÍDER SUPREMO DE LA REVOLUCIÓN

**Nicolás Maduro Moros**

Presidente de la República Bolivariana de Venezuela

**Lic. Jorge Arreaza**

Vicepresidente Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela

**Maryann Hanson**

Ministra del Poder Popular para la Educación

**Junta Administradora del Ipasme**

**Lic. Silfredo Zambrano**

Presidente

**Prof. Noris Coromoto Figueroa Bastidas**

Vicepresidenta

**Prof. Pedro Miguel Sampson Williams**

Secretario

**Fondo Editorial Ipasme**

**Diógenes Carrillo**

Presidente



COLECCIÓN **PODER POPULAR**

Manuel Enrique Acosta Rico

# **METÓDICA DE LA PLANIFICACIÓN COMUNAL**

**Un enfoque socialista  
para el Desarrollo Comunitario**



**Fondo Editorial Ipasme**

## **METÓDICA DE LA PLANIFICACIÓN COMUNAL**

Un enfoque socialista para el Desarrollo Comunitario

**Manuel Enrique Acosta Rico**

Depósito Legal: If65120123002357

ISBN: 978-980-401-145-0

Edición: **Gladys Arroyo**

Producción: **Luis Duran**

Diseño gráfico y montaje: **Mauricio Gaitán D.**

Diseño de portada: **Yaraiví Alcedo**

### **Fondo Editorial Ipasme**

Locales Ipasme, final calle Chile con Av. Presidente Medina  
(Av. Victoria) Urbanización Las Acacias

Municipio Bolivariano Libertador, Caracas.

Distrito Capital, República Bolivariana de Venezuela

Apartado Postal: **1040**

Teléfonos: **+58 (212) 633 53 30**

Fax: **+58 (212) 632 97 65**

## **DEDICATORIA**

*A Jesús, mi camino, mi luz, mi guía  
solo en su inmensa bondad encuentro la paz y oriento mis pasos.*

*A mi madre, mujer que admiro y por quien aún lucho;  
a mi padre, hombre ejemplar que dio su vida por su familia.*

*A mi esposa, mujer que me ha enseñado lo valioso que es el conocimiento  
y a manejarlo en función del bienestar.*

*A mis hijos, frutos del amor que nunca se desvanece  
y que crece cada minuto de mi vida.*

*A todos ellos por que en armonía  
me permitieron lograr lo que aquí presento.*

*A quien le ha dado valor, importancia, sentido y vida  
al Poder Popular: Hugo Rafael Chávez Frías,  
el Líder, Comandante, Presidente  
de la República Bolivariana de Venezuela  
y por sobre todo defensor de los excluidos.*





## LA INDÓMITA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA Y EL PODER POPULAR

El impulso y construcción del Poder Popular es uno de los grandes logros de la Revolución Bolivariana y del liderazgo de Chávez. Desde el año 2007, cuando se crean los Consejos Comunales y, posteriormente, con la formación de las Comunas, el gobierno socialista de Venezuela sienta las bases fundamentales para la construcción del Estado comunal. La importancia de los Consejos Comunales radica en dos premisas fundamentales: constituyen la vía más expedita para el ejercicio directo de la soberanía popular y, por otra parte, son las instancias a través de las cuales el pueblo ejerce el gobierno, como expresión del carácter participativo y protagónico de la democracia bolivariana. No podemos soslayar el hecho de que con la promulgación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales; así como también de la Ley Orgánica del Poder Popular, de la Ley Orgánica de las Comunas y de la Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular, las y los legisladores socialistas han generado los mecanismos para la transferencia de poder al pueblo en materia de políticas públicas con leyes hechas por el pueblo y para el pueblo.

Entonces, se impone revisar, o al menos no ser tan tajantes, en aquella afirmación frecuentemente utilizada en el discurso político de algunos de los dirigentes de nuestra revolución, cuando se dice que LO VIEJO NO TERMINA DE MORIR Y LO NUEVO NO TERMINA DE NACER, para referirse a la institucionalidad heredada de la IV República, tal parece que no reconocemos nuestros logros, porque la realidad es otra. En dos siglos de historia republicana, luego de la ruptura del nexo colonial en 1810, ningún gobierno venezolano había trastocado la estructura de algunas instituciones coloniales que han perdurado hasta este nuestro siglo XXI.

La Revolución Bolivariana y el Comandante Chávez le han restituido el poder al pueblo, y ahora las comunidades (antes llamadas vecinos) son el gobierno en su ámbito geográfico. Históricamente el gobierno, administración y planificación de las ciudades había sido tarea de las alcaldías (léase cabildo o ayuntamiento) la más representativa de las instituciones de la sociedad colonial. No obstante, en la Venezuela bolivariana son los Consejos Comu-

nales o las Comunas los que elaboran los planes y proyectos a ejecutarse en los barrios, urbanizaciones, calles o avenidas. El Consejo Comunal, además, ha suplantado a la parroquia como demarcación territorial que, como bien sabemos, es otra institución colonial creada por la iglesia para el sometimiento de los vecinos, lo cual también explica el origen de sus nombres, mientras que al Consejo Comunal se le da el nombre del barrio o urbanización, o de una fecha histórica o el de algún personaje de la comunidad. Y hay más, desde el año 2007 el pueblo celebra el aniversario de la creación de su Consejo Comunal antes que las fechas históricas de la fundación de las parroquias, según la tradición colonial.

Los Consejos Comunales, en la práctica, enterraron a las viejas Juntas Parroquiales, instituciones creadas por los gobiernos de la IV República, y algunas de las cuales se habían convertido en un poder dentro de las parroquias, en un instrumento para el enriquecimiento y para el clientelismo político, a través del otorgamiento de permisos para el ejercicio del comercio informal, bien para la entrega de una carta de residencia o cualquier otro trámite. La Revolución Bolivariana transformó esa realidad, mientras que ahora ningún establecimiento comercial, dentro del ámbito del Consejo Comunal, puede funcionar o actualizar sus permisos, sin el aval de la organización comunitaria, a la que también corresponde expedir la carta de residencia.

La planificación de la vida de las ciudades, de las obras de construcción, el tema de las vías públicas, de la economía, de la expresión cultural, materias históricamente reservadas a las alcaldías, y aunque en buena medida son competencias de las instituciones públicas, en este tiempo de revolución incluye la participación protagónica de las comunidades. La Revolución Bolivariana llegó para subvertir el orden de la sociedad burguesa venezolana, sociedad profundamente excluyente y racista, donde la mayoría de la población había sido invisibilizada y condenada a la pobreza. No obstante, la Constitución Bolivariana le ha devuelto la esperanza al pueblo, porque ese pueblo ejerce a plenitud sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y hoy de pueblo excluido se ha convertido en protagonista en la construcción del Estado comunal.

Hace 20 o 30 años era impensable ver a una comunidad reunida en asamblea planificando un plan de viviendas o la creación de una empresa de

producción social, o sencillamente elaborando un proyecto para la construcción de una pantalla atirantada. Y era impensable porque la planificación era un asunto de “especialistas”, era materia reservada a los egresados de las universidades nacionales, o para los graduados en una maestría o doctorado en las universidades yanquis o europeas. El pueblo jamás se enteró, y nunca participó, en la contratación de una obra en su barrio o urbanización. La Revolución Bolivariana es la única garantía de que la planificación pública marche de la mano con la planificación popular, tal como está establecido en la ley que rige la materia, y en las leyes del poder popular en su conjunto.

Hoy es un hecho público ver a los consejos comunales, acompañados de los servidores públicos o técnicos en determinada materia, opinando, haciendo contraloría social sobre la inversión de los recursos en sus espacios geográficos, participando en la elaboración de las políticas públicas, vigilando la ejecución de las obras y proyectos, y sobre todo, garantizando que los proyectos y planes a desarrollar en las comunidades respondan al interés colectivo y se traduzcan en mayor suma de felicidad para el pueblo. En esto juegan un papel decisivo nuestras mujeres, las madres del barrio principalmente.

Entonces, no exageramos cuando decimos que al frente de cada gestión exitosa de un consejo comunal siempre encontraremos a un grupo de mujeres: ellas convocan, ellas hacen contraloría social, ellas exigen disciplina y responsabilidad, y con su ejemplo, constancia y sacrificio, ellas son factor de convocatoria y de movilización de las comunidades. De allí que hoy podemos afirmar que a la perseverancia de Chávez y a la participación de las mujeres se debe la constitución de cientos de consejos comunales, baluartes fundamentales para el sostenimiento de la Revolución Bolivariana.

Mi amigo y camarada Manuel Acosta me pidió que le escribiera el prólogo de su libro, *Metódica de la Planificación Comunal (Un Enfoque Socialista)* y le escribí estas líneas que más bien están dirigidas a rendir homenaje a nuestro pueblo bolivariano, al pueblo que anda en la calle haciendo patria, al pueblo convertido en Revolución Bolivariana, pero debo confesar que la obra de Manuel ya estaba haciendo falta, pues las alfareras y alfareros del Estado comunal están ayunos de conocimiento en materia de planificación popular. De allí que pienso que este trabajo viene a ser una guía y seguramente se convertirá en un libro de cabecera, junto a las leyes del Poder Po-

pular, para el comunero y la comunera, y como tal debe llegar a los lugares más apartados del país y discutirse con las comunidades.

Antes de finalizar, pido disculpa a los expertos en la materia porque ella no es mi área de estudio, sin embargo muchas de las cosas dichas aquí son producto de mis vivencias con los consejos comunales que hacen vida entre el Prado de María y El Cementerio de la Parroquia Santa Rosalía de Caracas, espacio donde habito. De ellos, del Consejo Comunal La Milagrosa, Los Castaños, Probodeg, por citar algunos, he aprendido buena parte de estas cosas y puedo hoy escribir estas reflexiones.

*Gladys Arroyo*



# INTRODUCCIÓN

La metódica de la planificación comunal es una propuesta de aprendizaje sistemático del conocimiento que en materia de planificación debe adquirir todo aquel que de una u otra forma se vincule con el desarrollo de una comunidad con la misión de promover y consolidar su desarrollo. El tema escogido responde no a un capricho del autor sino a una manera de interpretar y poner en práctica los aspectos fundamentales de la planificación a fin de contribuir con crear las mejores condiciones para el buen vivir. El texto ha sido estructurado en ocho (8) capítulos que de manera secuencial representan un método para conducir a un ciudadano o ciudadana en la aplicación de las herramientas de planificación bajo una perspectiva socialista.

En el Primer capítulo, se plantea el origen de la desigualdad social. No es un examen oscuro o difícil de entender sino todo lo contrario, se señala con claridad como el sistema capitalista ha conducido a la humanidad a condiciones infrahumanas de hambre, a frustraciones, a guerras, a dependencia y por sobre todo a la pérdida de su valor como ser humano aportante de sus conocimiento y actor protagónico en la creación de las mejores condiciones para el buen vivir.

El siguiente capítulo, nos conduce al reconocimiento del poder invisible, del poder que el sistema capitalista ha mantenido oculto y apagado: el poder popular. Solo en el poder del pueblo descansa la verdad de la creación de las mejores condiciones de vida para el ser humano. Es en la transferencia de competencias y en la asunción de las mismas por parte de la comunidad organizada donde se encuentra el verdadero sistema democrático participativo de manera directa.

La arquitectura burocrática del poder constituido, de la institucionalidad que es resultado de las leyes que el pueblo aprueba es el tema del Capítulo III. No es más que los aparatos a través del cual los grupos de poder dominan al colectivo y que bajo la premisa de un nuevo modelo social ahora deben ser administrados por las fuerzas del pueblo.

El Capítulo IV plantea un tema necesario y controversial como es la nueva geometría del poder, propuesta que implica la revisión y reajuste del modelo organizacional territorial a la luz de la dinámica social y funcional que poseen las comunidades organizadas.

El análisis sobre las políticas públicas, de los lineamientos socialistas distintos a las políticas capitalistas y que evidentemente son reflejadas en planes y proyectos en todos los niveles de quienes gobiernan, está contenido en el Capítulo V, mientras que el desarrollo como estado ideal a alcanzar, no sólo como país, sino como comunidad que está directamente relacionada un estado territorial y espiritual que debe construirse, es examinado en el VI.

El capítulo VII trata el tema fundamental del libro, el sistema de planificación comunal: la clave para el desarrollo equilibrado e integral. Desde su nivel nacional hasta el nivel local deben ser sujetos de planificación, siempre enlazados por una columna vertebral común: el plan socialista de desarrollo de la nación.

El último capítulo, nos presenta la visión de lo que hemos denominado la Metodica de la Planificación Comunal, un enfoque socialista, donde se explica con precisión las fases que debemos impulsar para garantizar el desarrollo de nuestras comunidades. Trata igualmente el tema de la propuesta de las 3 R al cuadrado, método propuesto por el Presidente de la República Bolivariana Hugo Chávez Frías a la luz de la necesidad de revisar, rectificar, reimpulsar, rescatar repolarizar y repolitizar las instancias, proyectos, programas y herramientas que de alguna manera nos deben conducir al nuevo modelo socialista.

Estas páginas intentan contribuir a elaborar una teoría de la planificación comunal en medio del proceso de construcción de la patria socialista venezolana. Por lo tanto el libro persigue que el planificador comunal no sea simplemente un instrumentalista sino que por el contrario esté claro en el papel que como conductor del desarrollo e impulsor del nuevo modelo socialista, le corresponde asumir de la mano con las comunidades.

# CAPÍTULO I

## EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD SOCIAL: EL SISTEMA ECONÓMICO CAPITALISTA

Para entender la desigualdad social debemos revisar en primer lugar qué significa el término sistema económico. Para ello se parte de considerar como sistema económico a la forma cómo una sociedad, país o nación organiza la actividad económica, la producción de bienes y servicios y la forma cómo la distribuye entre sus miembros. Cada sistema económico es regido por una serie de normas que caracterizan el régimen de propiedad, normas que son aprobadas por quien ostenta el poder político y que tiene como una de sus metas fortalecer el sistema económico dominante. Es a través del control del Estado que esto es posible ya que es el Estado el que elabora e impone el ordenamiento jurídico y se reserva para sí ciertos ámbitos y formas de actuación.

Por otra parte, es en el sistema económico donde se determina qué agentes y en qué condiciones se podrá adoptar decisiones económicas. Ya Karl Marx sugería para el siglo XIX que el sistema económico utilizado por la sociedad humana dependía del desarrollo de las fuerzas productivas, principalmente de los conocimientos técnicos, el capital acumulado y la población. Marx dividió la historia de los sistemas económicos en salvajismo o barbarie, esclavitud, feudalismo, modo de producción asiático y capitalismo.

Indistintamente de cuál fuese el sistema predominante el problema siempre ha sido el mismo ¿en manos de quién ha estado el control de los medios de producción, el conocimiento técnico y la acumulación del capital? Es evidente que cada época tendrá sus actores pero lo que si es cierto es que cada sistema primitivo o avanzado ha tenido una constante: no es el pueblo quien ha ostentado el poder. Marx preveía el advenimiento de dos futuros sistema: el socialismo, donde cada cual recibirá según su trabajo y el comunismo, fase en la que cada cual dará según sus posibilidades y recibirá según sus necesidades.

Este enfoque no ha sido bien comprendido, muchos menos digerido por quienes les ha correspondido asumir el poder político y hablan de cambio, pero el proceso pasa por entender que este es profundo, el problema es de fondo, pues no se trata de fortalecer los mecanismos capitalistas, sino de crear nuevos mecanismos que le den el poder al pueblo, y es evidente que para lograr lo anterior se debe generar un espacio de transición hacia un sistema distinto al capitalista. En el caso de la Revolución Bolivariana el proceso de transición se expresa en algunos síntomas iniciales:

- a) Una sociedad conciente de que la riqueza del país debe ser distribuida de manera racional entre sus integrantes y que con dicha distribución se tienda a la búsqueda de la máxima felicidad social: igualdad de los hombres, libertad en su conducta y por sobre todo sostenibilidad de la vida humana.
- b) Un Estado con un modelo político que tienda a fortalecer al poder popular y a sus formas organizativas, donde el principio que rija sea el de la democracia participativa y protagónica.
- c) El control de la riqueza del país por parte del Estado es garantía para la independencia de la producción, la mejor distribución de sus excedentes y la soberanía sobre su uso y disfrute.

Bajo esta premisa de control del modelo económico, por supuesto hay que agregarle el control de otros sistemas tales como el político, el judicial, el educativo y el legislativo, todos ellos orientado a transformar los conocimientos, normas y maneras de administrar justicia bajo el enfoque capitalista que siempre han favorecido a quien hegemónicamente ha ostentado el poder político: la burguesía.

En este contexto es que se observa una gran brecha entre quienes todo lo tienen, que es una minoría, y entre quienes nada tienen que son muchos. La desigualdad social significa que pocas personas disfrutan de una alta condición económica estable y reproductiva mientras una gran mayoría subsiste en condiciones de carencias económicas que se reflejan en miseria, hambre, enfermedades y poca felicidad, lo cual afecta consecuentemente el ámbito familiar, individual y comunal.

La desigualdad no debe confundirse con diferencias, es un tema más profundo que tiene que ver con la dignidad humana. Es un principio fun-



damental para que haya justicia. En este caso se refiere a la manera cómo se tiene acceso a los recursos naturales y artificiales (todo lo creado por el hombre). Este acceso está relacionado a su vez con las condiciones de vida, la relación entre los recursos, el poder y la identificación del ser en dos categorías socioeconómicas: ricos y pobres. Pero ¿qué origina la desigualdad? Muchos pueden ser los argumentos que se esgrimen al respecto, pero para nuestro caso latinoamericano solo hay uno: históricamente pocas personas han tenido acceso a los recursos y al poder gracias al sistema de dominación que de alguna manera se ha venido estructurando en todos los subsistemas o componentes que integran la realidad territorial que hoy conocemos como país y que antes de 1810 tenía connotaciones distintas (recordemos el *uti possidetis juris*<sup>1</sup>).

## ¿Cómo es ese circuito o sistema perverso que conocemos como capitalismo?

El dominio de los grupos humanos ha sido una constante a lo largo de la existencia de la humanidad, mucho más ha sido el dominio del poder político y económico a través del cual se han fortalecido las distintas formas de dominación. A partir del crecimiento de la población y del desarrollo de la industria se han venido generando dos grupos o clases de personas: un grupo que todo lo tiene y otro grupo que todo le falta. Esto no es casuístico sino conscientemente concebido. El hombre es un ser racional que tiende a acumular poder, mientras más tiene, más quiere. La religión, sea cristiana, budista, mahomista, etc., solo ha sido un contenedor para no desbordar las fuerzas egoístas que existen en el hombre y que generación tras generación han sido cultivadas a través de doctrinas asumidas y promovidas por quien

---

1. El *uti possidetis iure* (del latín, “como poseías poseerás”) es un principio de derecho en virtud del cual los beligerantes conservan provisionalmente el territorio poseído al final de un conflicto, interinamente, hasta que se disponga otra cosa por un tratado entre las partes. Al parecer derivó de la expresión latina “*uti possidetis, ita possideatis*”, es decir, “como tu poseías, continuarás poseyendo”. Simón Bolívar al finalizar la Guerra de independencia hispanoamericana fue el primero en proponer durante el siglo XIX que los países hispanoamericanos emancipados conservasen las antiguas fronteras de las colonias del imperio español en América. Es decir, que los nuevos Estados surgidos tendrían como fronteras las que le correspondían a las colonias españolas en el año 1810, provisionalmente hasta la existencia de un tratado, alegando el año 1810 como el último año de la monarquía española para la posesión legítima de sus dominios americanos. Así al pasar a la vida independiente, se fijaron para los nuevos países unas fronteras como punto de partida en base a los antiguos territorios coloniales que en 1810 formaban parte integrante de un virreinato, capitanía general o audiencia.

ostenta el poder. De allí que el resultado es un grupo muy numerosos de pobres, con hambre y carentes de las más mínimas necesidades y otro grupo privilegiado con todas sus necesidades cubiertas y con la mejor condición socio económica posible.

Ha existido siempre una realidad encubierta y esta se ha montado sobre un grupo de personas que bajo determinadas condiciones y en contextos concretos han asumido el poder, bien sea político, religioso o económico. Así vemos que la acumulación del capital, la gran mayoría de las veces, ha sido el resultado de guerras, muertes de inocentes, masacres, robos, destrucción en general, fortaleciendo con ello el poder de la fuerza (militar) y controlando con ello las riquezas, sean estas minerales (oro, plata, diamantes, cobre, etc.) en un principio, o financieros como en la actualidad. Es así que la acumulación de riqueza permite a un grupo privilegiado contar con los recursos necesarios para controlar la economía en un país, a costa de la muerte, el exterminio o el saqueo. No ha sido el resultado del esfuerzo del trabajo.

Bajo estas condiciones, surge la siguiente pregunta: ¿Qué persona o grupo humano puede surgir solo con el trabajo?

Realmente, a menos que sea un invento que de alguna manera se traduzca en un beneficio económico por su enorme y potente utilidad, si no se tiene el control del plusvalor que genera el trabajo, es muy difícil que se pueda surgir vendiendo la fuerza de trabajo.

Según Marx, el trabajador o trabajadora al transformar con su trabajo las materias primas o generar un servicio intangible que produce bienestar crea plusvalía. Es decir, genera más valor del que tiene la materia prima o el servicio prestado, se puede entender como el valor agregado. La plusvalía se transforma en consecuencia en la ganancia de los capitalistas, ya que ellos se apropian de la misma y no reconocen en el trabajador o trabajadora dicho excedente. Por tanto, los trabajadores y trabajadoras son creadores de plusvalía que permiten mantener los privilegios y dominio de una clase pudiente sobre otra clase pobre. Los pobres son necesarios para generar la riqueza de los ricos. Es así que lo que Marx expresa es:

- Los trabajadores y trabajadoras asalariados se venden por horas y esto los convierte en mercancías, pues venden su fuerza de trabajo.

- La competencia entre los capitales siempre resulta en un ganador que se hace más y más fuerte, por lo que es más difícil competir con él; así unos se enriquecen mientras otros se empobrecen.

Por todo lo anterior, Marx concluye que la propiedad sobre los medios de producción es el camino para enriquecerse en la sociedad capitalista, pues de este modo también se convierte en propietario del producto terminado (que posee más valor), gracias al trabajo asalariado. Aquí el pueblo no aparece en ninguna parte, mucho menos sus formas de organización.

Es así como la gente que no posee bienes o riqueza no puede pensar en la búsqueda de la máxima felicidad social posible, porque sus problemas de subsistencia (comer, trabajar, vestirse, estudiar) no permiten que ello sea posible. Es el sistema capitalista que reproduce la condición de asalariado a los fines de perpetuarse.

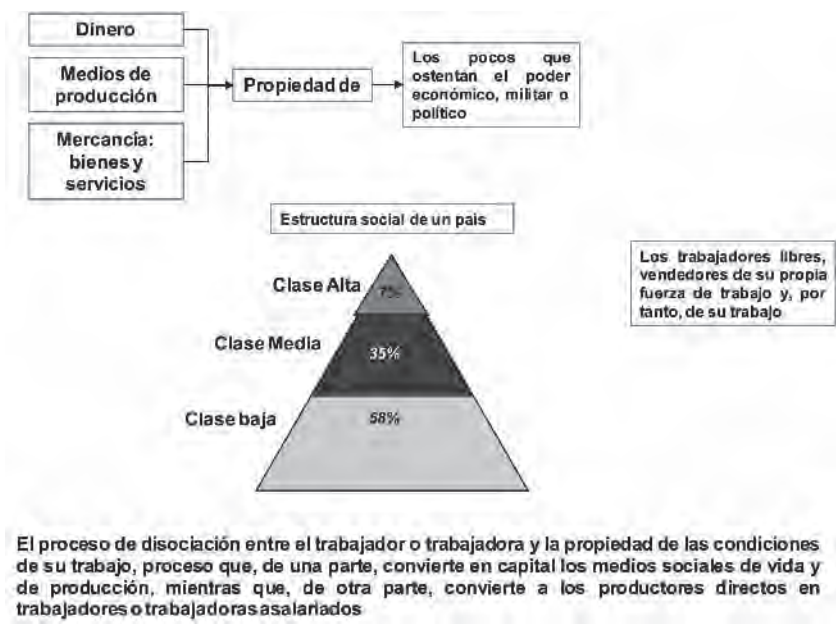
### Gráfico N° 1: Un enfoque sobre el dominio de los grupos humanos en la economía y la generación de plusvalor.



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2011.

El dinero, los medios de producción, la mercancía (bienes y servicios) son los motores de la economía, disfrazan el trabajo como generador de riqueza y lo convierten en una necesidad para el hombre, quien no trabaja no come. Ello ha conducido a una pirámide donde más del 58% son pobres, 35% son personas estudiadas con la posibilidad de buscar sustento en esferas distintas de la fuerza física (clase media) y tan sólo un 7% aproximadamente tiene el control de la riqueza del país, son personas que nada les falta y que tienen el dominio económico, político, militar y hasta religioso.

**Gráfico N° 2: La pirámide de la pobreza.**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2011

En conclusión, ¿de dónde parte la desigualdad social?. Se puede decir, sin temor a equivocarnos, que tiene su origen en el sistema económico que ha prevalecido y que ha logrado posicionar a pequeños grupos en los espacios de poder que una sociedad desarrolla, bien sea político, económico, educativo, militar o mediático.

En efecto, vemos que el desarrollo del mundo, con excepción de algunas experiencias europeas, ha sido el desarrollo del capitalismo. Ya en el siglo



XIX tanto en Europa como en Estados Unidos el capitalismo había sentado sus bases logrando crear la gran masa de trabajadores y trabajadoras dependientes de las distintas industrias que fueron progresivamente desarrolladas. Una clase social emerge con múltiples necesidades y desde donde surgen los movimientos sociales que conducen a grandes eventos como el de la Revolución de 1848 y la Comuna de París de 1871, ambas en Francia. Como consecuencia de este modelo de acumulación de capitales aparece una posición muy crítica expuesta por Karl Marx (1818); el filósofo alemán propone un enfoque distinto al capitalista y que denominó socialismo científico el cual planteaba entre otras cosas:

- a) El derrocamiento de la burguesía, que ostenta el poder y era propietaria de los medios de producción.
- b) La dominación del Estado por parte del proletario (clase trabajadora)
- c) La abolición de la clase burguesa (igualdad social)
- d) La creación de una nueva sociedad que no tuviera clases sociales ni propiedad privada.

Lo anterior se haya reflejado en diversos escritos: “Principios del Comunismo” (1847) escrito por Federico Engels, “El Manifiesto del Partido Comunista” (1848) escrito por Federico Engels y Karl Marx y “El Capital” (1867-1895) escrito por Marx. Es Marx quien explica el modelo capitalista y es a partir de esta explicación que surge la verdadera confrontación entre dos modelos económicos: el capitalismo y el socialismo.

Es así que para 1883 ya las ideas socialistas habían recorrido el mundo entero y se produjo la primera confrontación teórica mundial entre Estados Unidos y algunos de los países que iniciaron el camino hacia el socialismo. Entre 1889 y 1914 el socialismo se desarrolló en países como Austria, Francia y Alemania, aunque estas ideas fueron fortalecidas a partir de la Revolución de Octubre de 1917 en Rusia. De allí surge la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) nación reconocida como el primer país del mundo en instaurar un modelo de gobierno socialista y la segunda potencia mundial a la par de Estados Unidos.

En América Latina es en Chile, con Salvador Allende Gossens (1908-1973), médico y político, con quien se inicia el gobierno del primer presidente

marxista que el mundo conoce y que accede al poder por la vía de un proceso electoral democrático. Allende propuso un camino alternativo hacia una sociedad socialista. Su gobierno, que alcanzó a durar mil días, es derrocado abruptamente por un golpe de Estado el 11 de septiembre de 1973 donde participaron las tres ramas de las Fuerzas Armadas, dirigidas desde la Cámara de Diputados por la burguesía chilena.

Con todo este escenario, y con la confrontación de las dos grandes potencias tanto en lo tecnológico como en lo político y militar, la carrera armamentista que se inició y recrudeció a partir de los años 80, hizo que la URSS sufriera una severa crisis económica y política, los viejos líderes políticos pierden poder y surge así en 1985 Mijail Gorbachov como el líder del cambio. Gorbachov era el Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética (1985-1989) y Presidente Ejecutivo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1989-1991), recibió el Premio Nobel de la Paz en 1990 y para el año 2008 es el líder de la Unión de Social Demócratas, partido formado después de la disolución oficial del Partido Socialdemócrata de Rusia en 2007.

En 1985 Gorbachov anunció que la economía de la Unión Soviética estaba estancada y que la reorganización era necesaria. Inicialmente sus políticas fueron llamadas “uskorénive” (aceleración), pero después el pueblo ruso hizo suyo los términos glasnost (liberación, apertura, transparencia) y perestroika (reconstrucción). En 1989 los soviéticos se retiran de Afganistán y ese mismo año comienza a desintegrarse el bloque comunista, también en 1989 cae el Muro de Berlín que simbolizaba la famosa Guerra Fría entre Estado Unidos y la URSS. El 25 de diciembre de 1991 se disolvió oficialmente la URSS y el mundo quedó con una sola gran potencia Estados Unidos.

En medio de este panorama surge en el escenario mundial la teoría de Francis Fukuyama, director delegado del Cuerpo de Planeamiento de Política del Departamento de los Estados Unidos, es decir, su tesis del Fin de la Historia. A partir de su publicación en 1989, acompañada de los procesos de desmoronamiento de los regímenes políticos de Europa Oriental y la Perestroika de Gorbachov, debido al predominio del pensamiento neoliberal y neoconservador de los intelectuales del mundo, se fortalece el pensamiento de Fukuyama quien sostiene que ya no es posible la coexistencia entre capitalismo y socialismo sino que se ha producido la derrota del socialismo y la victoria del capitalismo y del liberalismo como sistema político.

Se trata no solamente de que ya no existan alternativas viables al capitalismo como sistema económico, y ello estaría demostrado por el restablecimiento de relaciones de producción capitalista en Rusia, China y Europa del Este y su inclusión en la economía de mercado, sino que además se trata del triunfo de la idea occidental, que para Fukuyama era principalmente la cultura occidental de consumo.

Se plantea la existencia del liberalismo como un estado homogéneo universal. Se trata de que, al no existir regímenes políticos superiores, y al haber fracasado los modelos que se pretendían alternativos, la democracia capitalista aparece como el régimen político absoluto e ideal. Este habría resuelto todas las inquietudes ideológicas planteadas y el país representativo de aquél, los Estados Unidos de Norteamérica, habría satisfecho incluso los máximos y extremos ideales de igualdad y libertad. He ahí el sentido del fin de la historia para Fukuyama: es el término de la historia ideológica, la universalización de la democracia liberal como forma final de gobierno humano. Se trata, siguiendo un esquema hegeliano, del triunfo de la idea, de la razón universal concretizada en el Estado capitalista. No importa que este régimen no esté vigente en todo el planeta, ni tampoco que se manifieste con “imperfecciones”, para Fukuyama la victoria del fin de la historia es suficiente, ésta se manifiesta en el plano de las ideas, más no en el plano material, de allí que la Revolución Bolivariana se convierte en el argumento que tumba la tesis Fukuyamista.

Que equivocado estaba Fukuyama, ya que surge en la cuna de Simón Bolívar, en Venezuela, América Latina, un nuevo enfoque, un nuevo modelo político y un renacer de los principios socialistas: la Revolución Bolivariana que lidera un militar el Teniente Coronel Hugo Rafael Chávez Frías. Es el planteamiento del Socialismo del Siglo XXI que renace con fuerza para acabar con la dominación ideológica que trató Estados Unidos de difundir por el mundo. Desde 1998 el fantasma del socialismo recorre América Latina y el mundo y es el modelo al cual los Estados Unidos le han temido y siguen temiendo.



## CAPÍTULO II

### LA FUERZA CONSTITUYENTE: EL PODER POPULAR

Maquiavelo es el primer pensador moderno que descubrirá, con lenguaje ya terriblemente contemporáneo, los verdaderos resortes del poder político. Thomas Hobbes no hará sino fundamentarlos filosófica y psicológicamente en sus reveladoras obras maestras *De Cive* (Sobre el ciudadano), *De Homine* (del hombre), *De Corpore* (sobre el cuerpo) y el *Leviathan* (materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil). El Poder es estudiado como un hecho natural, fenoménico, empírico. El hombre del Renacimiento ya no era considerado sólo como un posible habitante de la Ciudad Celestial o miembro de una Eclesia (asamblea del pueblo en una ciudad) en donde la Doctrina Christi ocupaba un puesto central y fundamental. El hombre de Maquiavelo ya era escrito y alabado por los filósofos y artistas del Renacimiento: era el hombre al que “le es dado tener lo que desea y ser lo que quiere”. Ya no es el hombre que cree todavía en concepciones astrológicas. Su mundo no es ciertamente un mundo “místico” (aunque sí mítico) poblado de deidades, aunque sí creía en la Diosa Fortuna, pero a condición de ser dominada, sometida, violentada (*metere sotto*), como al fin mujer, por la *virtus* (fuerza) del vir, del príncipe.

Pero también es cierto que el fenómeno del poder, a partir del nacimiento de nuevos Estados y nuevas relaciones sociales, había cambiado. Ya no es el puro “Patrimonialismo” o “Sultanismo”; son ya incipientes “organizaciones” y radios de “influencia” que presagian los modernos análisis del poder de Antonio Gramsci, Karl Renner, Joseph Schumpeter, Ralf Dahrendorf, Harold Lasswell y Abraham Kaplan. A partir del siglo XV y XVI el mundo empírico-social había cambiado, en intensidad cultural y en extensión geográfica, y con él el fenómeno del poder. El mundo se ha ensanchado y el hombre europeo se detecta pequeño, minúsculo en una inmensidad, pero, tal vez, también por eso, se agarra más a sus pequeñas propiedades o intereses.

Maquiavelo desnuda y valora la fuerza y el poder. Son sus razones para su Estado moderno. El poder debe ser efectivo y temido y se expresa en los

Estados como hechos naturales, datos naturales, fenómenos naturales de fuerza. Y la razón ya tiene otra manera de expresarse: las armas. Serán los futuros análisis de Georg W. Hegel y Max Weber. La seguridad, como razón de Estado, ya tenía una cobertura ideológica. En consecuencia el poder ha sido la meta de muchos gobernantes, dirigentes, líderes del mundo y Venezuela no ha escapado a esta voracidad. Entonces, a partir de esta consideración estudiemos qué significa el poder popular.

De dominados a dominadores, pareciera ser la paradoja del modelo socialista. En ningún país del mundo se ha podido avanzar con fuerza hacia el estadio político donde el pueblo sea el que tome las decisiones. El modelo es bien difícil pero no imposible de construir. Pasa por un proceso de concientización acerca del papel que juegan los sistemas de gobierno en el desarrollo integral de una nación o país y del papel que tiene en los sistemas el poder popular. No puede ser sólo una frase: más poder para el pueblo, debe ser un principio, el poder reside en el pueblo y es el pueblo quien construye y administra su destino.

Pero, ¿qué es el poder popular y cómo se manifiesta?

## **El Poder Popular**

Antes de hablar del poder popular es necesario presentar la estructura ideológica sobre la cual se construye y administra el poder. Toda sociedad concebida bajo la óptica capitalista tiende a agruparse en organizaciones que de alguna manera replican el modelo capitalista, sean estas de carácter público o privado. El objeto es vincular al ser humano a una organización con una misión, principios y formas de actuación que están orientadas a fortalecer la posición de una minoría en relación a la gran mayoría. De allí que el análisis del poder y de la autoridad para el ejercicio del mismo reviste en la práctica de profundas implicaciones. Solo aquel que tiene poder logra generar impactos importantes en la sociedad o comunidad que se trate.

Los individuos en el sistema capitalista deben ser controlados y su conducta orientada al consumo, de lo contrario se está en peligro de quebrar el sistema que favorece a pocos y perjudica a muchos. Por ello, dicen los capitalistas, es necesario la regulación del comportamiento y una coordinación de las actividades del hombre de modo que aumente año a año la pre-

disposición de las conductas individuales hacia el sistema que le produce riqueza, bienestar individual y placeres a costa del sacrificio del trabajo de muchos. Es el poder el factor que permite las transformaciones, el cambio de conducta, el cambio de sistemas, sin él poco se puede lograr.

¿Pero qué es el poder?

Es el instrumento que permite alcanzar los fines, objetivos y metas individuales o colectivas. El poder se ha relacionado en el modelo capitalista con el que manda, quien tiene jurídicamente el mandato del pueblo, mandato que es ejecutado gracias al sistema de participación electoral y donde la voluntad de un pueblo es manipulada en base a las expectativas y sueños del mismo y de los intereses ocultos de quienes tradicionalmente han mantenido dicho poder.

El poder político por ejemplo en un sistema capitalista lo ejerce un jefe, un director, un secretario, el alcalde, el gobernador o el presidente distinto del sistema socialista que es ejercido por una confederación de fuerzas colectivas, llámense consejos, coordinaciones o equipos de liderazgo popular. Por tanto el poder, sea económico, político, religioso, educacional, laboral, etc., es sencillamente la facultad que el marco jurídico creado por los dominadores de los hombres le da para realizar los cambios y transformaciones que permitan mantener el estatus quo (su posición en la sociedad).

El poder constituido es creado por el poder del pueblo, es decir por el poder constituyente y este poder bajo el sistema capitalista siempre ha sido olvidado al momento de crear el marco jurídico, espacio donde se transfiere la potestad a unos pocos de hacer lo que quieran, siempre que ello no atenten contra el sistema capitalista. Este poder se ha cristalizado en el sistema burocrático público que ha sido estructurado en diversas parcelas que permiten argumentar al mundo una seudodemocracia que en teoría es la voz del pueblo pero que en la práctica es la voz del capitalista.

El poder popular por otra parte, es un concepto distinto, y en el caso concreto de la Revolución Bolivariana, es la democracia real, directa, efectiva, participativa y protagónica del pueblo soberano, no sólo para atender problemas prácticos puntuales sino para definir y controlar la implementación de políticas públicas, sean estas de impacto interno o externo.

El ejercicio del poder por el pueblo, no es nada fácil, por cuanto depende de un solo factor detonante: la conciencia revolucionaria del cambio de un sistema explotador a un sistema de máxima felicidad social, que atiende las necesidades de muchos y que afecta los privilegios de una minoría. Pocas han sido las experiencias y referencias mundiales y latinoamericanas de mecanismos de participación popular, los soviets en la Rusia bolchevique, los Consejos Obreros y Campesinos Chinos, los Comités de Defensa de la Revolución cubanos, etc., y en Venezuela los Consejos Comunales, la Comuna como nueva institucionalidad territorial y los potenciales consejos de trabajadores, de estudiantes, de mujeres, de profesionales y técnicos, de campesinos, de pequeños productores, entre otros.

Para la Revolución Bolivariana, no ha sido fácil impulsar este modelo, más aún cuando la participación popular ha estado girando alrededor de un solo liderazgo el del Comandante Chávez. La mayoría de las fórmulas de participación popular han sido direccionadas desde arriba hacia abajo, cuando el principio de participación establece que debe ser de abajo hacia arriba. No obstante, a pesar de que han habido experiencias tradicionales de participación representadas en los partidos políticos de la época de la Revolución (MBR200. MVR, PPT, PCV, Comando Político de la Revolución, Polo Patriótico, Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), entre otros) sólo los consejos comunales parecieran haber llegado en el momento más oportuno para lograr espacios de participación distintos a los ya mencionados. Los círculos bolivarianos, por ejemplo, fueron una interesante experiencia pero por razones políticas fueron apartados y progresivamente eliminados del escenario político, sin embargo aún se mantienen algunas células de este tipo de organización que pareció muy importante en los primeros años de la Revolución Bolivariana.

Es en el pueblo donde reside el poder originario que transforma el Estado y que promueve normas de aceptación general. El poder constituyente reside en el pueblo y ninguna norma está por encima de este poder. El Estado nace cuando un pueblo en uso de su soberanía o su capacidad para autodeterminarse decide a través de un mecanismo supraconstitucional encargar la tarea de constituir la norma jurídica que regirá el comportamiento del pueblo y que orientará los distintos sistemas que integran al Estado. Este poder crea la constitución base de un proyecto político, social y económico



que rige los destinos de un pueblo y de sus distintas instituciones. El Estado, en consecuencia deberá ejercer el gobierno a través de los órganos que la Constitución establezca en sus distintas instancias: ejecutiva, legislativa, judicial, moral y electoral.

Nótese algo importante, no aparece en ningún momento el poder popular. Esto es así, por cuanto quien hace las leyes de alguna manera consciente o inconsciente está en mayor o menor medida reproduciendo el esquema ideológico que a través de los siglos nos fue impuesto: el Estado burgués. El Poder Constituyente puede ser originario, cuando las normas constitucionales son elaboradas por el titular directo de la soberanía (el pueblo), o derivado o instituido cuando el autor de la normativa de rango constitucional sea un órgano de los poderes públicos constituidos, por ejemplo el Congreso, o la Asamblea Nacional al cual el titular de la soberanía le hubiere otorgado en forma limitada la posibilidad de realizar reformas, modificaciones o enmiendas a la carta magna.

Para el presente análisis es importante considerar la Constitución de 1999, donde el constituyente establece en el artículo 62 la norma jurídica que garantiza la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas a través del voto secreto. A su vez, faculta a los ciudadanos para el control de la gestión pública y para dar su veredicto en materias de interés nacional, así como revocar mandatos mediante la figura del referendo.

Es así como progresivamente se ha venido construyendo en la dinámica sociopolítica del país lo que comúnmente es conocido como el Poder Popular. En este orden de ideas, es preciso mencionar algunas definiciones del Poder para luego entrar al Poder Popular. La primera es la definición participativa de Harold Laswel quien señala: “El Poder es el hecho de participar en las decisiones ya sea del Estado o de alguna organización”. La otra es la concepción funcionalista de Talcott Parsons: “El Poder es la capacidad de ejercer ciertas funciones de provecho de la comunidad” y la tercera es de Paulantzas, sustentada en la concepción marxista: “El Poder es la capacidad de una clase social para realizar su objetivo específico”.

A esta última definición añadimos que Marx llegó a la conclusión de que no son las relaciones jurídicas ni las formas de Estado, sino las relaciones

vitales materiales las que constituyen la base de la sociedad, decía además, que no se requiere solo una revolución política, transformadora de las estructuras del Estado; que es necesario también una profunda revolución social y construir un verdadero Poder Popular implica elevar la conciencia revolucionaria para una verdadera comprensión del proceso lo cual significa el ejercicio del Poder por el pueblo.

Cabe señalar que Poder Popular es equivalente a Poder Constituyente. La doctrina universal sobre poder constituyente se puede explicar en palabras de dos autores, uno de ellos, Emmanuel Joseph por el año 1789 en tiempos de la Revolución Francesa decía: “Es la potestad que tiene un pueblo de constituir un Estado y de darse la organización jurídica y política que más le convenga”, mientras Linares sostenía que es la “Facultad inherente a toda comunidad soberana a darse su ordenamiento jurídico y político fundamental por medio de una Constitución....”.

Ahora bien, vale la pena definir para la discusión lo que es Pueblo. Digamos que es la inmensa porción de los habitantes de un Estado que no goza de privilegios inmerecidos. Es decir, quien disfrute de bienes y servicios inmerecidos, seguramente los habrá obtenido ilícitamente, y esa no es una práctica de la gente noble, humilde, decente, honesta, tal vez de poco “academicismo”, pero con mucha moral y sobre todo sabiduría. En un Estado de derecho, el pueblo se merece lo que por derecho le corresponde. Y es precisamente a ese pueblo al que se invoca cuando se habla de Poder Popular, ese que sigue ejerciendo sus facultades participativas, constructoras y transformadoras después de haber constituido un Estado sin perder vigencia jamás, ese que con sus imperfecciones constituye el recurso máspreciado y sagrado de la patria.

El Poder Popular, por consiguiente, no puede ser limitado y aquí entramos directamente en el tema de los Consejos Comunales (CC), figura organizativa de participación y articulación comunitaria, regida por una Ley Orgánica que está sentando las bases de un nuevo paradigma de participación popular en los asuntos públicos inherentes a su desarrollo comunitario y colectivo, ya no bajo el principio de la representatividad sino bajo el principio de la participación directa y protagónica.

Pero más que el ejercicio de un Poder Popular pleno, se observa el ejercicio (con rasgos de delegación) de funciones correspondientes a ciertos poderes

públicos, especialmente al poder ejecutivo en su nivel municipal. Por ejemplo, cuando un consejo comunal se ocupa, por desidia de las autoridades, en muchos casos, de elaborar y ejecutar un proyecto sobre una cancha, para un comedor o para la reparación de una escuela, construir un acueducto, reparación de aceras y brocales, etc.

Los consejos comunales han venido desplazando, sustituyendo, la vieja institucionalidad, tales como las juntas parroquiales y posiblemente, a largo plazo, se vayan a sustituir a las cámaras municipales y a las Alcaldías como figuras ejecutivas burocráticas. ¿Para qué hace falta más burocracia, para qué las Juntas Parroquiales, para qué los concejales, para qué los diputados regionales. El pueblo organizado y facultado por la ley puede ejercer el control de la gestión pública municipal, puede legislar y de igual manera ejercer el poder a nivel de las regiones. En Venezuela, la base del socialismo bolivariano está en el Poder Popular pleno, ejercido concientemente por el pueblo.

La Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), en su artículo 2, define al Poder Popular como: “el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal”.

Por otra parte, las organizaciones del poder popular son las diversas formas de integración y participación del pueblo, constituidas desde la localidad o de sus referentes cotidianos por iniciativa popular, que integran a ciudadanos y ciudadanas con objetivos e intereses comunes, en función de superar dificultades y promover el bienestar colectivo, para que las personas involucradas asuman sus derechos, deberes y desarrollen niveles superiores de conciencia política. Las organizaciones del poder popular actuarán democráticamente y procurarán el consenso popular entre sus integrantes (artículo 9 LOPP).

Son expresiones organizativas del poder popular (artículo 10 de la LOPP) las conformadas por los ciudadanos y ciudadanas con objetivos e intereses comunes, constituidas desde la localidad, de sus referentes cotidianos de ubicación o espacios sociales de desenvolvimiento, que de manera transitoria y en base a principios de solidaridad y cooperación, procuran el interés colectivo.

En relación al gobierno de las comunidades, el artículo 14 de la LOPP establece que: “El autogobierno comunal y los sistemas de agregación que surjan entre sus instancias, son un ámbito de actuación del Poder Popular en el desarrollo de su soberanía, mediante el ejercicio directo por parte de las comunidades organizadas, de la formulación, ejecución y control de funciones públicas, de acuerdo a la ley que regula la materia.

El artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP) es claro al señalar las instancias del Poder Popular mediante las cuales las comunidades ejercen el gobierno:

1. **El Consejo Comunal**, como instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.
2. **La Comuna**, como entidad local con personalidad jurídica, constituida por iniciativa soberana del pueblo organizado, y a partir de la cual se edifica la sociedad socialista. Está conformada por la unión de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento; y en cuyo ámbito los ciudadanos y ciudadanas ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del poder popular, con un régimen de propiedad social y un modelo de desarrollo endógeno y sustentable, en correspondencia con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
3. **Los Sistemas de Agregación Comunal**, que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas (véase también el artículo 58 de la Ley Orgánica de las Comunas-LOC).

Cabe asimismo señalar lo que establece el artículo 17 de la LOPP en relación a la planificación de las políticas públicas: “La Planificación de Políticas

Públicas, en los términos establecidos en la ley que regula la materia, es un ámbito de actuación del Poder Popular que asegura, mediante la acción de gobierno compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para el empleo de los recursos públicos en la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos a través de los cuales se logre la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza.

Cuatro ámbitos son importantes destacar en cuanto a la actuación del poder popular:

- **La economía comunal** (artículo 18 de la LOPP) es un ámbito de actuación del Poder Popular, que permite a las comunidades organizadas la constitución de entidades económico-financieras y medios de producción, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrollados bajo formas de propiedad social comunal, en pro de satisfacer las necesidades colectivas, la reinversión social del excedente, y contribuir al desarrollo social integral del país, de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación y la ley que regula la materia.
- **La contraloría social** (artículo 19 de la LOPP) es un ámbito de actuación del Poder Popular para ejercer la vigilancia, supervisión, acompañamiento y control sobre la gestión del Poder Público, las instancias del Poder Popular y las actividades del sector privado que afecten el bienestar común, practicado por los ciudadanos y ciudadanas, de manera individual o colectiva, en los términos establecidos en la ley que regula la materia.
- **La ordenación y gestión del territorio** (artículo 20 de la LOPP) es un ámbito de actuación del Poder Popular, mediante la participación de las comunidades organizadas, a través de sus voceros o voceras, en las distintas actividades del proceso de ordenación y gestión del territorio, en los términos establecidos en la ley que regula la materia.
- **La justicia comunal** (artículo 21 de la LOPP) es un ámbito de actuación del Poder Popular, a través de medios alternativos de justicia

que promueven el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, y sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario.

En cuanto a las relaciones del Poder Público con el Poder Popular el artículo 22 de la LOPP establece con claridad que los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo. Por su parte, el artículo 24 establece que todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de “gobernar obedeciendo”, en relación con los mandatos de los ciudadanos y ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y las leyes.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular, planificará, articulará y coordinará acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria (artículo 25).

Por último, el artículo 25 de la LOPP desarrolla el principio de correspondencia e igualdad al establecer que las relaciones del Estado y el Poder Popular se rigen por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en el marco del sistema federal cooperativo configurado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De igual manera, el precepto constitucional de transferencia de los servicios está recogido en el artículo 27 y expresa: “La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación que de estas surjan, funciones de gestión, administración y control de servicios atribuidos a aquellos por la Constitución, para mejorar la eficiencia y los resulta-

dos en beneficio colectivo, de la administración de recursos, la prestación de servicios y la ejecución de obras. A su vez, los gobiernos de las comunas podrán transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular. Las organizaciones de base del Poder Popular harán las respectivas solicitudes formales, cumpliendo con las condiciones previas y requisitos establecidos en las leyes respectivas (artículo 28 de la LOPP).

### ¿Pero qué significa darle poder al Pueblo?

Significa que en cualquier instrumento jurídico que se elabore exista la norma que facilite la participación popular, bien sea para administrar la cosa pública o para controlar la acción y decisión de los entes públicos; los cuales deben cumplir con los mandatos constitucionales. En la medida que el Estado esté más compenetrado con la red de organizaciones del poder popular, en esa medida será el pueblo quien tome las decisiones y no un funcionario de primera, segunda o tercera jerarquía que, abrogándose el poder del pueblo a decidir, impacta muchas veces de manera contraria la voluntad popular. Tal como se aprecia en el gráfico N° 3, solo en la medida en que se intercepta poder constituido y poder popular estaremos más cerca de lograr que las decisiones sean tomadas desde las bases y no por funcionarios, que en virtud de una delegación ejecutiva, más no popular, juegan con el destino y expectativas del pueblo, auténtico soberano del poder. De allí es que surgirá la nueva institucionalidad revolucionaria.

**Gráfico N° 3: El esquema socialista del poder popular**



Fuente:

Manuel E. Acosta R.  
2011



En conclusión el poder popular se entiende como el ejercicio del poder por parte del pueblo, puesto de manifiesto en diversas formas de organización popular. Tal como lo señala Roso Grima (2009), quedó expresado en la Ley Orgánica del Poder Popular, en su artículo 2: “El Poder Popular es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal.

Cabe destacar que el concepto del Poder Popular está cimentado en el Principio de soberanía (Artículo 3 de la LOPP) y está en concordancia con lo que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 5: “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

### Definiciones según el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Popular

1. **Asamblea de ciudadanos y ciudadanas:** Máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la Ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público, de acuerdo a lo que establezcan las leyes que desarrollen la constitución, organización y funcionamiento de los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de estos surjan.
2. **Autogestión:** Conjunto de acciones mediante las cuales las comunidades organizadas asumen directamente la gestión de proyectos, ejecución de obras y prestación de servicios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico.
3. **Cogestión:** Proceso mediante el cual las comunidades organizadas coordinan con el Poder Público, en cualquiera de sus niveles e instancias, la gestión



conjunta para la ejecución de obras y prestación de servicios necesarios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico.

4. **Comunidad:** Núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.
5. **Comunidad organizada:** Constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la Ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.
6. **Control social:** Es el ejercicio de la función de prevención, vigilancia, supervisión, acompañamiento y control, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva sobre la gestión del Poder Público y de las instancias del Poder Popular, así como de las actividades privadas que afecten el interés colectivo.
7. **Corresponsabilidad:** Responsabilidad compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y las instituciones del Estado en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión social, comunitaria y comunal, para el bienestar de las comunidades organizadas.
8. **Estado comunal:** Forma de organización político-social, fundada en el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y las venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del Estado comunal es la Comuna.
9. **Instancias del Poder Popular:** Constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: Consejos Comunales, Comunas, Ciudades Comunales, Federaciones Comunales, Confederaciones Comunales y las que, de conformidad con la Constitución, la Ley respectiva y su Reglamento, surjan de la iniciativa popular.

10. **Organizaciones de base del Poder Popular:** Son aquellas constituidas por ciudadanas y ciudadanos para la búsqueda del bienestar colectivo.
11. **Planificación participativa:** Forma de participación de los ciudadanos y ciudadanas en el diseño, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.
12. **Presupuesto participativo:** Mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas proponen, deliberan y deciden sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, con el propósito de materializar los proyectos que permitan el desarrollo de las comunidades y el bienestar social general.
13. **Sistema Económico Comunal:** Conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal.
14. **Socialismo:** Es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

## CAPÍTULO III

### LA ARQUITECTURA BUROCRÁTICA DEL ESTADO COMO INSTITUCIONALIDAD DE LAS FUERZAS DOMINANTES Y POSEEDORAS DEL PODER.

Hablar de la estructura del Estado contemporáneo necesariamente pasa por comprender su naturaleza. En este sentido, ya se ha determinado la importancia del poder, y, para el ciudadano o ciudadana común, el poder del Estado debe entenderse como la posibilidad de dirigir objetivos y alcanzar metas cuantificables utilizando toda la maquinaria, recursos humanos y recursos financieros que genera el mismo. Pero el Estado se divide a su vez en poderes, tal como lo señaló en 1748 Charles-Louis de Secondat (cuyo seudónimo era Montesquieu), en su libro *El Espíritu de las Leyes*, Libro Undécimo, Capítulo VI, referido a la Constitución de Inglaterra y en el cual concretamente expresó: “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder judicial de las cosas que dependen del derecho civil”. Ello se traduce en que hay un cuerpo que hace leyes, otro que garantiza la paz, la seguridad pública y las relaciones entre países y por último otro cuerpo que es responsable de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares.

Montesquieu señalaba que “la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro”. Por último considera que: “Si el poder ejecutivo y el poder legislativo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el gobernante o el legislador hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos y las ciudadanas; como que juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la

misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.

Por ello, actualmente la separación de poderes o división de poderes (en latín trias políticas) es una ordenación y distribución de las funciones del Estado, en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto. Junto a la consagración constitucional de los derechos fundamentales, es uno de los principios que caracterizan el Estado de Derecho moderno.

En la actualidad, la doctrina denomina a esta teoría, en sentido estricto, separación de funciones o separación de facultades, al considerar al poder como único e indivisible y perteneciente original y esencialmente al titular de la soberanía (nación o pueblo), resultando imposible concebir que aquel pueda ser dividido para su ejercicio.

En Venezuela el Poder Público tiene una distribución vertical: Poder Municipal, Estatal y Nacional, cuyo orden está relacionado con la cercanía a la ciudadanía en correspondencia con el modelo de democracia que aceptamos en la Constitución de 1999: participativa y protagónica. El Poder Público Nacional a su vez se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano o Moral y Electoral. Como se ve, el constituyente se propuso rescatar la legitimidad del Estado, la moral pública la eficiencia y eficacia de la administración pública. En particular, rescata la legitimidad perdida de los procesos electorales y el control social sobre la gestión pública. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece la organización de cada una de las ramas del Poder Público.

Ello se recoge en los artículos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela siguientes:

### **Poder Legislativo**

**Artículo 186.** La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

## **El Poder Ejecutivo**

**Artículo 225.** El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias que determinen esta Constitución y la ley.

## **El Poder Judicial**

**Artículo 253.** La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley. Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias. El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio.

## **El Poder Ciudadano o Poder Moral**

**Artículo 273.** El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República.

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos o cuyas titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por períodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida.

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.

## El Poder Electoral

**Artículo 292.** El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector; y son organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.

De allí que la estructura del Estado se fundamenta en la división de poderes y su forma objetiva y sustantiva se traduce en un concepto: **burocracia**. Se trata de una teoría sistemática de las organizaciones, aparecidas, a finales del siglo XIX y aplicadas a partir de la Primera Guerra Mundial, siendo el principal exponente Max Weber (1864-1920), filósofo, economista, jurista, historiador y sociólogo alemán, autor del libro *La Ética Protestante y El espíritu del Capitalismo*, ofreció una visión estructural de la organización siendo considerado el iniciador del estudio sistemático de la Burocracia. Para el filósofo alemán la administración burocrática es el ejercicio del control basado en el conocimiento de las funciones públicas, tanto técnicas como sustantivas, y esto lo hace específicamente racional.

Se trata en consecuencia de un sistema de control basado en normas racionales que tratan de regular la estructura, procesos, funciones y tareas de la organización, a través del uso del conocimiento técnico para lograr el máximo de eficacia y eficiencia. Como se observa en ninguna parte aparece la participación del pueblo en la administración de la cosa pública. La base de cualquier administración pública según Weber, se sustenta en los siguientes criterios:

- La persona que desempeña la autoridad ocupa un cargo cuyas funciones, prerrogativas, derechos y obligaciones están delimitadas por normas legales y, sólo por razón de su cargo detenta ese poder.
- La persona que obedece a la autoridad lo hace sólo en cuanto miem-

bro de ese grupo y únicamente obedece a los preceptos legales, no a las voluntades individuales de los jefes.

- La organización de los cargos (delimitados por reglas que su esfera de competencia) sigue el principio jerárquico: cada cargo se halla bajo el control y supervisión de un superior, y cada funcionario es responsable ante su superior, de sus decisiones y acciones así como de las de sus subordinados.
- La conducta de los funcionarios está regida por un sistema coherente de reglas técnicas y normas generales y consiste en la aplicación de esas reglas a cada caso y situación concreta. Por esta razón, se requiere una especialización y preparación cualificada.
- Existe un sistema de promociones establecido en función de la antigüedad o la capacidad y conocimientos técnicos.

Al establecer todas estas características, Weber trató de formular un tipo ideal de organización burocrática, no fue un modelo empírico del funcionamiento burocrático, ni fue el resultado de un promedio de las características de todas las burocracias existentes. Se trató de un tipo puro obtenido por abstracción de los aspectos burocráticos más característicos de todas las organizaciones conocidas, y cuya nota esencial sería la racionalidad y eficiencia. Pero, este modelo, a través de todos los postulados de la organización capitalista ha venido siendo transmitido de generación en generación y aún persiste en nuestro país.

El problema de la burocracia es que exige unas respuestas previsibles y una estricta devoción a las reglas. Esta devoción a las reglas hace que se transformen en absolutos sin que se consideren otros factores y situaciones, en función de unos fines determinados. Esto interfiere con una adaptación adecuada bajo condiciones especiales no previstas por los que formularon las reglas generales.

De este modo, los elementos que pretendían conseguir eficiencia, producen, por lo general, ineficiencia en casos especiales. Este hecho produce reacciones negativas en los usuarios del servicio, lo que a su vez provoca una reacción defensiva en el burócrata y en el grupo que genera y potencia una personalidad rígida y poco flexible. De allí surge el planteamiento de la nue-

va geometría del poder y del nuevo criterio de darle más poder al pueblo, aspectos que serán comentados en capítulos siguientes.

Es evidente que aquellos que identifican la estructura del poder saben que es a través del Estado, sea este capitalista o socialista, desde donde se ejerce la potestad del cambio. De allí que las organizaciones han sido el resultado de quienes bajo distintas ópticas y modelos ideológicos han logrado ostentar puestos privilegiados que les han permitido estructurar organizaciones vinculadas directamente no al bienestar de un pueblo sino al bienestar de esos grupos de poder.

Las presiones externas del medio en que la organización se encuentra (políticas, de grupos de intereses, individuales y familiares) y de sus propios miembros influyen en su funcionamiento. Por esta razón se ejerce el control sobre los miembros con el fin de hacer su comportamiento más predecible y ajustados a los fines no de la organización, sino de quien gobierna.

Esta necesidad de control va acompañada de una delegación de la autoridad, lo cual provoca una progresiva diferenciación y departamentalización de la organización y con ello unas exigencias de especialización de los puestos de trabajo. Esta departamentalización crea una serie de grupos y provoca una diferenciación de intereses entre ellos y, en muchas ocasiones, un conflicto.

Los miembros se identifican más con los intereses del propio grupo que con los de la organización global, lo cual tiene efectos disfuncionales. Una de las consecuencias más evidente es que cada vez que se designa un gobernante, cambia la estructura gerencial y surge una nueva teoría del funcionamiento de la organización descalificando o eliminando lo anteriormente desarrollado. Y esto es así, no porque sea previamente pensado, sino porque quien asume un rol de gobierno determinado no está preparado para ejercerlo y debe contar con los referentes más cercanos a sus ideas y formas de actuar que con un grupo de individuos que desconoce y quien piensa que no tienen el control de la postura y reacción de un grupo de personas ante una decisión que esté reñida con la misión de la organización pública.

De este comportamiento histórico, surgen una serie de normas y antivalores traducidas en reglas burocráticas de carácter impersonal que ponen de manifiesto sus aspectos negativos y sus limitaciones.

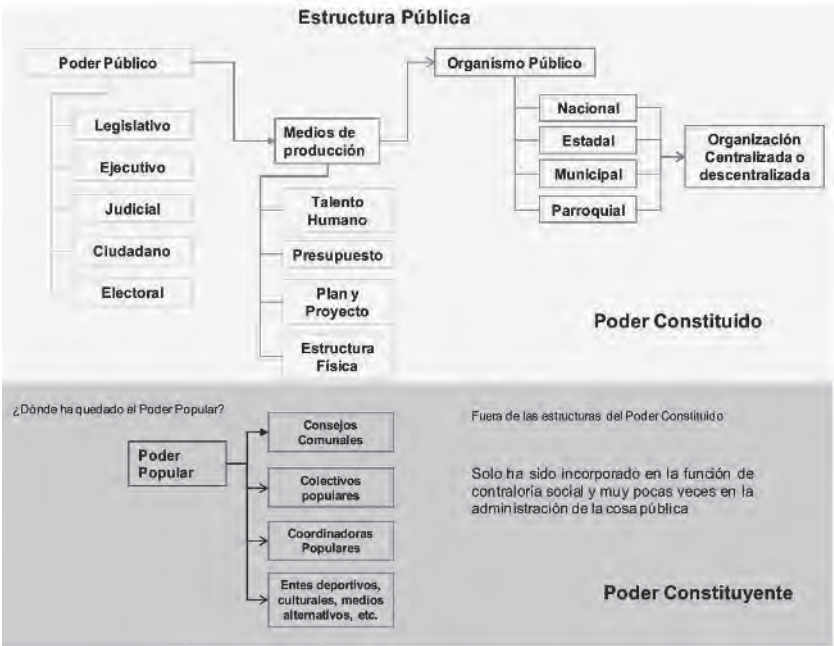


En general, el modelo de la administración pública ha evolucionado desde formulaciones ideales a investigaciones más empíricas, desde planteamientos racionalistas a otros más dialécticos que reconocen, junto a la eficacia y precisión de las organizaciones burocráticas, las disfuncionales que surgen en la realidad; y desde aspectos estructuralistas a otros en que, junto a la estructura, no reconoce la dimensión dinámica y funcional de las organizaciones públicas como un hecho necesario.

Bajo este marco cualquier Estado es el resultado de un desarrollo organizacional no controlado y cambiante permanentemente debido a la discontinuidad en la gestión pública. Es aquí donde nos encontramos con una estructura que debe ser permanentemente intervenida de manera de lograr los objetivos y metas que cada gobernante o gerente se trace.

En el análisis de la situación real de Venezuela, el Poder Popular siempre ha estado fuera de la toma de decisiones administrativas y ejecutivas de los órganos del Estado. Sólo se ha limitado a afirmar con un sí o un no, si está de acuerdo con la aplicación de una determinada política y si los recursos utilizados fueron aplicados correctamente. Muy pocos gobernantes han impulsado transformaciones en las leyes, ordenanzas o normas institucionales donde permita que la diferencia o brecha entre el Poder Constituido (entiéndase la estructura formal del Estado) y el Poder Popular (constituyente) pudieran tener un campo de intersección que permitan la toma de decisión compartida de las políticas públicas. Dicha situación se observa en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 4: Estructura de la Administración Pública



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2011

## CAPÍTULO IV

### **LA NUEVA GEOMETRÍA DEL PODER, UN MODELO A CONSTRUIR BAJO EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 4 señala que “Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”, asimismo, establece con claridad en su artículo 5 que “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”.

Este enunciado es importante por cuanto señala que los órganos del Estado, entiéndase Ministerios, Gobernaciones, Alcaldías, Institutos, Juntas Parroquiales, etc., proceden de la decisión del pueblo y a ellos deben obediencia.

No obstante, aunque este principio constitucional fue aprobado en diciembre de 1999, los gobernantes y gerentes de la Administración Pública, con algunas excepciones, no han actuado y transformado su realidad geopolítica y no han promovido estructuras que permitan lograr que el pueblo participe en las decisiones administrativas y que sea visto tan solo como un ente de control.

Esto obedece a dos razones fundamentales: la primera es que el poder que ejercen los gobernantes les permite realizar una serie de transacciones que con el pueblo dentro no son posibles llevar a cabo, todo ello bajo el espíritu del más puro capitalismo; además es un problema de conciencia política, el líder fundamental es Hugo Rafael Chávez Frías, él se ha convertido en el portaaviones para cualquier persona, se haya o no formado en la ideología anti-capitalista, por tanto, impulsar el modelo socialista poco importa ya que se logró el acceso al poder gracias al portaaviones y no al esfuerzo político individual. A pesar de ello, se simula que se impulsa el modelo, pero en la

realidad el pueblo está siendo apartado o en el menor de los casos limitado en su derecho a gobernar.

Muchos cuadros de la revolución aún no han sido llamados a participar y a pesar de ello siguen irradiando su influencia en los contextos donde operan. El hecho de no ser considerados los ha fortalecido. Mientras tanto, los gobernantes y gerentes públicos caen en desgracia con el pueblo, siendo poco inteligentes y demostrando su ineficacia en la conducción de la revolución. Estos gerentes o gobernantes no están considerando el valioso papel que cumplen los distintos liderazgos populares en el ejercicio de la gobernabilidad, por una simple razón son cuadros formados que si impulsarán el proceso de transformación que ha iniciado Venezuela, la historia de la Revolución Bolivariana hoy sería otra, pero no les conviene impulsar los cambios, pues no son convenientes para el ejercicio del poder de los gobernantes de turnos. Bajo este planteamiento, solo el Presidente, desde la fuerza del poder central, ha venido impulsando de manera decidida un nuevo enfoque geoterritorial, al cual llamó la Nueva Geometría del Poder.

### **La estructura heredada**

Venezuela es un Estado federal y de allí que su estructura geopolítica esta concebida como una integración de entidades federales llamadas estados. A su vez, cada estado está conformado por una unidad o célula fundamental territorial que ha sido llamada Municipio. La estructura del Municipio tradicionalmente se ha compuesto de parroquias, y esta división territorial condujo a la creación de una entidad de gobierno ejecutiva que fue llamada Junta Parroquial. Esta institución es la herencia de la llamada democracia representativa y sobre ella se ha venido desarrollando o ejerciendo el poder.

Históricamente ha quedado demostrado que las formas tradicionales de gobierno representativos sobre la ya mencionada estructura territorial han sido poco eficientes. Esto ha sido así por las siguientes razones:

- a) Poca atención a las reales necesidades del pueblo que se había traducido en el desarrollo de las peores condiciones de vida y que dio como resultado un alto índice de pobreza extrema
- b) Altos niveles de analfabetismo
- c) Altos niveles de desnutrición en niños, niñas y poblaciones especiales

- d) Poco desarrollo de formas de participación popular en el sistema económico local y nacional, las estructuras constituidas no tuvieron visión de desarrollo económico y se dedicaban a estimular y proteger a la economía informal, fenómeno que no aporta beneficio alguno a la economía local
- e) Abandono de actividades estratégicas como la agricultura y la ganadería.
- f) Alto déficit de cupos estudiantiles en las universidades públicas
- g) Desarrollo anarquizado de barrios y zonas marginadas de todo tipo de servicio público.

Y esto fue consecuencia de la manera en que se había distribuido el presupuesto público y la manera en que se había gerenciado el país. Sólo a través del proceso revolucionario y de las nuevas formas de hacer política, con programa banderas como las misiones sociales, el estado venezolano ha atendido de manera eficiente y oportuna una cantidad de problemas que con el sistema burocrático tradicional no se habían podido resolver.

Es importante entender que en el planteamiento de la nueva geometría del poder se mantienen los conceptos territoriales siguientes:

- **Estado:** Cada uno de los territorios independientes de una federación. Cada dependencia federal integrada por municipios.
- **Municipios:** División administrativa menor que un estado, administrado por el alcalde y los concejales. Gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley.
- **Parroquias:** Unidad político-territorial que divide los municipios. Antiguamente eran administradas por un jefe civil y una junta parroquial. En la actualidad las jefaturas civiles desaparecieron y surgieron los registros civiles con funciones restringidas de gobierno parroquial. A su vez las Juntas Parroquiales fueron eliminadas. Actualmente, la parroquia es una demarcación de carácter local, creada históricamente con el objeto de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales, pero que en los momentos actuales son solo

referentes territoriales sin valor funcional más allá de la localización territorial. En la práctica este concepto tiende a ser sustituido por el de la Comuna.

De allí que surge una nueva propuesta, vanguardista e innovadora por los efectos e impactos que pudiera generar la nueva política de inversión en dicha territorialidad. El planteamiento es sencillo:

- a) En primer lugar, deben manejarse distintas formas de organización territorial que constituyan la nueva geometría del poder. Estas formas y nuevos conceptos relacionados con el poder popular, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Comuna (LOC), son:
  - **Estado comunal:** Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del Estado comunal es la Comuna.
  - **Instancias del Poder Popular:** Están constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular.
  - **Comunidad:** Núcleo básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.
  - **Comunidad organizada:** Constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización de base, articuladas en una instancia del Poder Popular.

- **Sistema económico comunal:** Conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal.
- **Distritos motores del desarrollo:** Son unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional que integra las ventajas comparativas de los diferentes espacios geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista.
- **Ejes estratégicos de desarrollo territorial:** Se entiende por ejes estratégicos de desarrollo territorial, la unidad territorial de carácter estructural supralocal y articuladora de la organización del Poder Popular y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y socialista, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas locales y regionales, los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios.
- **La Comuna:** Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (artículo 5 de la LOC).

La Comuna tiene como propósito fundamental la edificación del Estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la

administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social. (artículo 6 de la LOC).

Atendiendo a condiciones históricas, integración, rasgos culturales, usos, costumbres y potencialidades económicas, el ámbito geográfico donde se constituya la Comuna, podrá coincidir o no con los límites políticos administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República (artículo 9 de la LOC). En cuanto a la transferencia de competencia, la República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras, atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, en pro de mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo (artículo 64 de la LOC).

- El tema de la nueva geometría del poder recibe gran impulso a partir de otros conceptos que han sido señalados por el Presidente con motivo de la presentación del Proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional, el 15 de agosto de 2007, conceptos todos que deben ser revisados y adaptados a cada territorio de manera de impulsar la nueva geometría del poder:
- **Ciudad:** Asentamiento poblacional dentro del municipio e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Será la unidad política primaria de la organización territorial nacional
- **Provincia Federal:** Se constituirán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado. Podrán agregar in-



distintamente estados y municipios. Son espacios divididos artificialmente con unidad histórica y geográfica. Son grandes organizaciones político-administrativas. Sus autoridades serán vicepresidentes designados por el Presidente.

- **Ciudad Comunal:** Se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y los autogobiernos comunales, estando sujeta su creación a un referéndum popular que convocará el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Esta unidad política es la única conformada mediante elección popular.
- **Ciudades Federales:** Su organización se hará conforme con la ley e implica la activación de una Misión Local con su plan estratégico de desarrollo. Sus autoridades son designadas por el Presidente. Son revocables.
- **Distritos funcionales o insulares:** Gozan de un régimen especial. Se crearán conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como en base a las potencialidades económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar. Son micro unidades especiales con una unidad geográfica determinada. Pueden crearse bajo decreto presidencial. Su autoridad es designada por el Presidente.
- **Municipios Federales:** Son regiones especiales bajo responsabilidad directa del Gobierno en un tiempo determinado, con lo cual se garantizaría el apoyo inmediato y sin intermediaciones burocrática. Las gobernaciones y alcaldías concernientes podrían prestarle colaboración. Su creación quedará supeditada a un referendo. Sus autoridades son designadas por el Presidente. Son revocables.

El proyecto de reforma constitucional de 2007, planteaba además algunos regímenes especiales, tales como:

- **Regiones marítimas:** Generan tres figuras del derecho internacional del mar: la zona económica exclusiva, el mar territorial y la plataforma continental.

- **Territorios Federales:** Tienen régimen especial. Territorios que no tienen las características desde el punto de vista político-administrativo para ser un estado. Está pensado para espacios que aún estando dentro de un estado o municipio apenas son atendidos, permite generar un régimen de administración pública especial y generar inversiones directas. Su creación está supeditada a un referendo aprobatorio. Sus autoridades son designadas por el Presidente.
  - **Territorio comunal:** Espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos. Constituye la base sobre la cual la comunidad ejerce su derecho y expectativas de desarrollo y que es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
  - **Unidad de Planificación Territorial:** Espacio físico determinado por los límites geográficos, sociales y económicos. Constituye la base sobre la cual se realiza el diagnóstico y planificación por parte del equipo de planificación comunal. Es el ámbito preciso para la aplicación de soluciones comunitarias a sus distintos problemas.
  - **Unidad Sectorial de Planificación:** Áreas de problemas que deben ser abordados por el Consejo Comunal. Delimitan la temática concreta que deberá orientar el conjunto de soluciones según el nivel de competencias, inversión y necesidades comunales. Ejemplo de ellas son: vivienda, salud, económica, social, deportiva, cultural, servicios públicos, entre otras.
- b) En segundo lugar, se debe garantizar la creación de nuevas formas de gobernar y de planificar, como veremos:
- **Consejos Comunales:** El Consejo Comunal es una figura compleja y revolucionaria, una instancia de derecho de carácter autónoma, comunitaria, democrática, asociativa, participativa y libre como expresión de la participación protagónica del pueblo y las comunidades, en aspectos de la planificación participativa local, con una naturaleza jurídica y social, que identificamos como particular, mixta o híbrida, a partir de sus elementos constitutivos de población, territorio, organización, funciones, acciones y recursos, que se manifiestan en las distintas definiciones legales; los consejos comunales son organizaciones sociales y comunitarias de contenido participativo, cuya

existencia se fundamenta en el medio de participación popular de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, así como también, en el ejercicio de los derechos de asociación y participación.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) señala que “los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”.

- **Los Consejos de Planificación Comunal:** Son órganos destinados a la planificación integral dentro del área geográfica y poblacional que comprende a una comuna, teniendo como tarea fundamental la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal y de impulsar la coordinación, así como la participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de dicho plan (artículo 5 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular-LOPPP)
- c) Por último, se deben crear formas de transferencia de competencias y recursos presupuestarios a estas nuevas formas de gobierno. Aquí radica uno de los mayores problemas que ha venido presentando la revolución. Sólo en la medida en que las comunidades tengan poder económico, podrán resolver sus problemas locales. De lo contrario, seguirá existiendo la dependencia de la respuesta institucional en manos de personas o autoridades de gobierno que no entienden ni les importa la respuesta que den. No importa si la obra o el bien es de calidad, ni importa si la obra o el bien cubre las expectativas de la comunidad, lo único que interesa es que se hizo y se cumplió con una meta institucional más que comunal.

Este esquema hay que erradicarlo, y esto solo se logra si se produce una verdadera transferencia tanto de competencias como del poder presupuestario. Ello se traduce en que las comunas posean presupues-

to propio, distinto al asignado a Gobernaciones y Alcaldías, contenido en la Ley Nacional de Presupuesto anual. El presupuesto comunal estará conformado por la serie de proyectos aprobados en la Comuna, en correspondencia con el Plan de Desarrollo de la Comuna y que está fundamentado en dos grandes conceptos:

- Gastos de funcionamiento de la comuna
- Inversión en proyectos comunales

A los fines de lo señalado en el apartado c, se crea el Consejo Federal de Gobierno, instancia que establecerá los lineamientos que orientarán los procesos de planificación y coordinación en la ordenación territorial y de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del poder popular. La importancia del Consejo Federal de Gobierno radica en que es la herramienta legal que permite la transferencia de recursos de manera directa a los Consejos Comunales y a las Comunas.

No sólo se transfieren recursos por la vía de las gobernaciones y alcaldías, sino que el presupuesto nacional puede ser distribuido a través de este determinante mecanismo, que hace posible el que los Consejos Comunales y la Comuna planifiquen su presupuesto.

De allí que para garantizar la participación popular, y en atención a los lineamientos constitucionales establecidos para la conformación del Consejo Federal de Gobierno, este Consejo estará integrado por una Plenaria, conformada por los representantes de todos los Poderes Públicos aludidos en la Constitución y de la sociedad organizada definida en esta ley; por la Secretaría, órgano ejecutivo y administrador del Consejo Federal de Gobierno, por el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de las inversiones públicas, y por los demás órganos que sean creados por las autoridades competentes a los fines de coadyuvar y darle cumplimiento a los objetivos fundamentales de la estructura organizativa constitucionalmente prevista.

A los fines de la ley que crea el Consejo Federal de Gobierno, la sociedad organizada está constituida por Consejos Comunales, Comunas, Mesas Técnicas y cualquier otra organización de base del Poder Popular. Con esta ley se sientan las bases para impulsar la nueva geometría del poder.

## CAPÍTULO V

### **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LINEAMIENTOS SOCIALISTA QUE TIENDEN AL EQUILIBRIO**

#### **Las Políticas Públicas: el mecanismo de intervención del Sistema Político.**

El concepto de Políticas Públicas, bajo su enfoque histórico tradicional, se puede definir como los lineamientos o cursos de acción a seguir para actuar sobre un determinado problema de la sociedad o comunidad, los cuales están asociados de una manera directa al ejercicio del poder de quien se erige como autoridad, bien sea de forma democrática o autoritaria. Aquí el tema no es si la política es un concepto que refleja un sistema político de izquierda o de derecha, aquí se trata de la forma en que una decisión política influye de manera determinante en los diversos actores que bajo determinadas circunstancias deben hacer uso de una fuente de financiamiento orientada a generar bienestar a un colectivo.

Para el caso del desarrollo del modelo comunal, la política pública debe ser decidida democráticamente, es decir se plantea un vínculo de corresponsabilidad que compromete al ciudadano o ciudadana.

Las políticas públicas son mecanismos temporales creados o diseñados por quienes ejercen el poder; las cuales se imponen como directrices o líneas de acción, que conducen el flujo de recursos presupuestarios y abordan una serie de prioridades que son elaboradas con un determinado grado de direccionalidad y conforman las llamadas agendas públicas o planes de acción pública.

Es decir, son mecanismos que aceleran o contraen el comportamiento individual o colectivo, debido a los supuestos de atención, deliberación y decisión que las mismas implican de acuerdo con quienes ejercen el poder (en forma democrática o por la fuerza). Se trata de lineamientos que detonan la acción, dando forma al cambio del sistema real por medio de procesos de toma de decisión pública que modifican la realidad física.

En términos subjetivos, las políticas deben garantizar la concreción de las ideas individuales o colectivas de los actores que ejercen el poder, y traducirse en acciones tangibles garantizando, en el caso de un sistema democrático, que se produzca la necesaria discusión participativa y el anhelado consenso alrededor de las prioridades sociales. Es importante recordar que una política puede favorecer a miles y quizás a millones de ciudadanos o ciudadanas, pero igualmente una mala política puede conducir a la muerte a ciento o miles de personas.

Las Políticas Públicas son producto de un Sistema Político y por ello no están atadas o condicionadas a alguno en particular. El que ejerce el poder debe identificar dónde se deben diseñar las políticas públicas, cuál es su población objetivo, es decir dónde se aplicarán y cómo beneficiarán a dicha población. Esto plantea la necesidad de revisar la definición de lo que se entiende por Sistema Político. Asimismo, es necesario que se revise la importancia del término política, fenómeno tan viejo como la humanidad misma.

## **La Política y el Sistema Político**

### ***La Política***

Se analiza la Política para luego concluir con lo que se entiende por sistema político. El concepto de Política considerada como ciencia (politología, estudio de la Ciencia Política) se da con la democratización del Estado Liberal (Caminal, 1966). Sin embargo, siempre ha existido la política y su práctica ha estado vinculado, con quienes han ejercido el poder. Algunos autores contemporáneos, tal como el investigador Hecló (1972), señalan que una política pudiera surgir en aquellas áreas en donde no se está haciendo y que una política para que pueda ser considerada pública tiene que haber sido generada o al menos procesada hasta cierto punto en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Por su parte, Tamayo Sáez (1997), define a las políticas públicas, como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritarios”.

A los efectos del presente enfoque, *la política es aquella práctica, tangible, medible y consensualmente decidida, que se ocupa de impulsar procesos gestionarios*

*dirigidos a resolver los conflictos colectivos y de crear coherencia social alrededor de las acciones que se ejecutan, y sus resultados son decisiones que benefician a un colectivo y no a una individualidad.* En el ejercicio del poder, una política surge al existir desigualdades sociales, que generan conflictos ya que no todos los ciudadanos y ciudadanas de una determinada comunidad o sociedad tienen el acceso y el disfrute de lo que por derecho le corresponden.

No es nueva la discusión del tema, ya Aristóteles en la llamada Edad Antigua (Edad que comienza con el surgimiento de la escritura y termina con la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476 d.C), analizó las ciudades (polis) griegas en su obra “La política”. En ella, el ciudadano estaba sujeto a una autoridad, pero al mismo tiempo participaba en las asambleas. Se consideraba que el hombre era un animal político que se socializaba. La política era una actividad inherente a la naturaleza humana. Era una visión antropocéntrica y horizontal del tema.

Por otra parte, en la llamada Edad Media, surge una posición argumentada por un religioso, Tomás de Aquino, quien tenía una visión teológica de la política, la entendía a partir de los principios y supuestos cristianos: “El ser humano debe ser y hacer según un comportamiento religioso moral”.

Sin embargo, es Maquiavelo, en el siglo XVI quien, en su obra “El Príncipe”, rompe con la visión medieval y presenta al Estado como principal forma de organización política. La política rompía con la moral. Era una visión vertical y jerarquizada. Es aquí donde muchos autores coinciden en señalar que este es el momento del nacimiento del Estado moderno, secular, jerárquicamente articulado. Mucho se ha escrito sobre este libro y su autor, pero lo relevante es que Maquiavelo ha señalado una serie de principios que han conducido a muchos gobernantes a tener éxito en sus gestiones y todo simplemente al seguir la lógica de lo que significa gobernar bajo un esquema de acumulación del poder.

Por último, en el siglo XIX, se inicia el llamado proceso de democratización del Estado, que según mi opinión es la más vil y premeditada política internacional imperialista impulsada desde los Estados Unidos de Norte América, a fin de lograr la acumulación del poder a través de la venta e instauración de regímenes seudodemocráticos aliados a dicho país, que son

impulsados para preservar y multiplicar el sistema capitalista. Según esta tesis política, se es democrático si se es capitalista.

La política adquiere un nuevo significado bajo la perspectiva capitalista. El Estado se ocupa de garantizar los derechos individuales, especialmente el derecho a la propiedad, no importa si miles de seres humanos no poseen hogar, lo que importa es que se acumule más y más riqueza, más y más tierra ociosa sin producir, mientras miles mueren de hambre y frío.

El grupo de poder, la burguesía, no acepta la intromisión del Estado en la economía. Hay una sociedad autorregulada en un Estado cuya función principal es la de proteger los derechos del hombre, pero no los del excluido, sino del que recibe todos los privilegios del sistema instaurado. Bajo este enfoque, surge en el siglo XX el llamado Estado de Bienestar y es a partir de la II Guerra Mundial cuando se intensifica y generaliza la aplicación de esta tesis. Se produce una creciente intervención del Estado en la política. Se estrechan las relaciones entre Estado y sociedad.

Actualmente, no se puede separar el ámbito de la política ejercida por el Estado con el de la política que aspira la sociedad o comunidad social; puesto que ambos obedecen a una realidad y a una concepción. Ambos estamentos sociales son dinámicos, interrelacionados, inmensamente involucrados en el hecho social y mutuamente influyentes. Ahora la política debe gestionar el conflicto social, las contradicciones sociales, sin que intervengan los intereses individuales o personales.

Los conflictos que surgen y demandan la intervención de la política deben generar respuestas inmediatas, de impacto y relevancia social. Ya está planteada la división de la política no en su concepto tradicional (territoriales, lingüísticas, religiosas...) que son políticamente relevantes, sino ideológica: izquierda o derecha, capitalismo o socialismo.

Aquí en este período, según nos explica Caminal (1966), “el poder, el Estado o, incluso el gobierno, ya no ocupa todo el espacio del análisis político y ceden una parte del mismo a la organización y funcionamiento del Sistema Político, que cobrará mayor importancia con el transcurso del tiempo y en relación directa al proceso de democratización”.

Estas valoraciones de Caminal, en mi opinión, recogen la importancia del estudio de la Ciencia Política, de estudiar y analizar el Sistema Político,



formular interrogantes que nos ayude a entenderlo de mejor forma. Entendiendo mejor un Sistema Político podemos comprender la importancia de las políticas públicas como producto del sistema.

### ***El Sistema Político***

De acuerdo con la mayoría de los entendidos en la materia, y fundamentalmente, de acuerdo con los politólogos, un Sistema Político se entiende como la serie de estructuras sociopolíticas (instituciones públicas, organizaciones sociales y cultura política: comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores) que mantienen o subvierten el orden institucional de un país o nación; del cual resulta una determinada y muchas veces contradictoria lucha de intereses de grupos ante posiciones ideológicas concretas.

Tal como lo señala el politólogo venezolano Ángel Álvarez, la expresión “Sistema Político” y su plural se ha instalado no sólo en el lenguaje de la ciencia política, sino también en el lenguaje común de un modo tan arraigado como términos políticos de mayor tradición como ideología, Estado o partidos. No obstante, es más difícil precisar qué denota exactamente el vocablo sistema político. Uno de los más citados trabajos en este sentido es el de David Easton, quien aporta un esquema para el análisis que consiste más en un compendio de conceptos y de definiciones de términos nunca antes usados por los politólogos, que en la construcción de una teoría empírica sobre los fenómenos políticos.

Hace más de medio siglo que David Easton escribió su libro sobre el Sistema Político (*The Political System*) y publicó otras dos obras en las que detalló su esquema de análisis (*A framework for Political Analysis* y *A System Analysis of Political Life*) y, desde entonces hasta ahora, es poco lo que se ha avanzado en la construcción de una verdadera teoría sistémica del comportamiento político.

Según David Easton (1953), el Sistema Político se define como *“aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad”*. El asignar valores autoritariamente, se refiere a que los mismos provienen de una autoridad, es decir, que hay inmerso en el concepto la idea de Legitimidad de la autoridad. La cuestión en esta definición es ¿quién es la autoridad?. Si es el pueblo, los valores responden al colectivo, pero si

la autoridad es un grupo de poder ¿de dónde provienen los valores y a qué modelo responden?

La vida política señala Easton, “es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está incorporado el Sistema Político, que a su turno reacciona frente a ellas”. Esta idea lleva implícita varias nociones. Por un lado, las interacciones políticas de una sociedad constituyen un sistema de conducta, el sistema no existe en el vacío, es preciso verlo en ambientes, sea físico, biológico, social, psicológico; la vida política forma un sistema abierto, es decir, que no es algo cerrado, sino más bien algo que es propenso a un cambio de forma constante, que posee la capacidad de dar respuestas a las perturbaciones y en consecuencia adaptarse a las circunstancias.

Todas estas entradas y salidas de datos, entendidos los primeros como demandas y apoyo de la sociedad y los segundos como decisiones y acciones de las autoridades, se mueven en una especie de vía, circuito denominado por Easton “feedback loop” (circuito de retroalimentación). El circuito de retroalimentación permite a las autoridades, quienes son las que dirigen un Sistema Político, tener una idea de cómo está la tensión en la sociedad, sobre los datos de entradas o necesidades que la misma manda, de esta forma la autoridad podrá recibirlos, organizarlos y luego enviarlos; logrando generar los datos de salida o decisiones políticas de salida. Se da pues, un flujo de entrada y salida de información en el sistema, van y vienen, es un movimiento constante. Las autoridades tienen que satisfacer las necesidades, ya que de no hacerlo comienza a existir interferencia en el circuito, éstas comienza a crear dificultades en el flujo, con lo que pueden ocasionar que el sistema comience a entrar en tensión y pueda llevar al mismo a entrar en crisis. En toda esta idea está el hecho que las autoridades deben de buscar cómo mantener la tensión baja, procurar la menor cantidad posible de interferencia, lo que les va a permitir la persistencia del sistema y que el mismo no entre en crisis. Esto es lo que entendemos como Sistema Político: un mecanismo que permite, si es bien monitoreado, dar respuestas inmediatas, de mediano y largo plazo a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas en un territorio determinado.

Es en este proceso de retroalimentación e información que va y viene: (demandas, apoyo, así como respuestas que se dan o se abstienen de darse), es de donde surgen las políticas públicas, como lineamientos que orientan la acción y que son como ya hemos señalado, los productos del sistema político.

En conclusión, ¿qué debemos entender como Sistema Político?

El hecho de plantear la idea sistémica de Easton como forma para tratar de estudiar el complejo mundo de los fenómenos políticos, nos permite acercarnos un poco al concepto de Sistema Político. Este puede entenderse como una serie de elementos interrelacionados, tales como:

- a) **El Poder Constituido:** El régimen político, integrado por el Estado, poderes y su entramado institucional, la Constitución política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía.
- b) **El Poder Popular:** Formas políticas en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. Los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas, es la base de generación del concepto de soberanía.
- c) **El Sistema Político nacional:** la existencia de un Sistema Político “de carácter nacional” que se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio “sistema internacional”.
- d) **El aparato político, o partidos políticos:** mecanismos creados para acceder por la vía democrática al poder.

Lo importante en la identificación de un Sistema Político es que, en su interior, todos los elementos que lo componen se encuentran interactuando; a pesar de que algunos autores y especialistas en la materia aseguran que no están organizados de forma jerárquica, en la práctica, se observa un cierto grado de jerarquización, existiendo elementos que sobresalen o están por encima del otro.

En este caso, el aparato político forma parte del Sistema Político, fija las directrices y toma las decisiones de quienes administrarán los entes del poder constituido. De allí la importancia de dominar un partido político, ya que se influye de manera determinante en el Sistema Político y a su vez, determina el grupo que formará parte del gobierno y de las instancias del poder constituido.

En este interactuar, una variación en una de sus partes puede llegar a afectar a la totalidad del sistema. En el mismo sistema, también se dan diferentes tipos de relaciones, como las de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema es que siempre está en un continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos más que en otros. Tratar de entender estas relaciones, estos cambios y transformaciones, representa una de las tareas fundamentales de cualquier líder o vocero político. Plantearse los problemas, buscar un método adecuado para poder explicar y brindar, más que respuestas a los mismos, ideas que nos permitan pensar de nuevo en temas que en el entramado de estas relaciones vayan surgiendo con el avance del tiempo.

La idea de Sistema Político se nos presenta como algo integral, como un todo, algo que para poder analizarlo y entenderlo se debe tomar en cuenta distintos factores, componentes, y es aquí donde las políticas públicas, como productos del sistema político, su análisis y estudio, cobran gran importancia e impacto en el sistema, ya que ellas pueden originar un clima de “tranquilidad” o de “inestabilidad”, sirviendo como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

El Sistema Político tiene un lugar, un espacio donde se desarrolla, se desenvuelve y muchos de sus elementos entran en juego en este desenvolvimiento. Se parte de la idea misma que el hombre necesita vivir en comunidad y regirse por reglas mínimas de convivencia y que en comunidad se necesitan personas que la dirijan; planteamiento base de lo que significa participar en un proceso de cambio, a los fines de generar la máxima felicidad social posible.

## Definición de las Políticas Públicas

Las Políticas Públicas constituyen, según las corrientes tradicionales del pensamiento político, uno de los componentes de la noción de Sistema Político. Tal como señala Alcántara (1995): "Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político (quienes ejercen el poder) hacia la sociedad". Son concebidas como "productos del Sistema Político", no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como las acciones derivadas o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del Sistema Político, adscrito al ámbito del Estado. En otras palabras, podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad.

A los fines prácticos se puede entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas en los distintos ámbitos territoriales: nacional, regional, local, comunal entre otros. Se trata pues, de la idea que plantea Easton de extraer recursos que generan el Sistema Productivo implantado en un territorio para volver a colocarlos en ella.

El planteamiento estratégico-político implica que la política debe ser concebida como una orientación de estricto cumplimiento por parte de quien tiene la responsabilidad de ejecutarla. Cualquier desviación o cualquier tergiversación de la misma alteran el impacto que con su instrumentación se espera lograr.

El estudio de las políticas públicas debe realizarse y plantarse bajo tres aspectos importantes:

- a) *¿Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad?*
- b) *¿Cómo se elaboran y desarrollan estas políticas?*
- c) *¿Cómo se evalúan y modifican?*

Estudiar las políticas públicas implica el análisis de lo que hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efectos producen en la población a la cual se dirigen.

La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico, es decir, tiene múltiples causas para su definición. La etimología de la acepción

que interesa proviene del anglosajón public policy, traducido por el no menos equívoco término de política pública.

En sus orígenes, los primeros analistas de políticas públicas se encontraban fuertemente influenciados por la corriente behaviorista triunfante en el momento. Los estudios hacían hincapié en las demandas (inputs o insumos) y en el resultado de las políticas ejecutadas (outputs o resultados), pasando por alto el impacto que las estructuras y los actores (burocracia, instituciones, partidos políticos, etc.), tenían sobre el resultado o producto.

Hacia la década de 1950 en Estados Unidos surgieron cuestiones en torno a los factores que determinaban las políticas públicas. Esta actitud que planteada fundamentalmente por los economistas, quienes trataron de explicar las políticas públicas casi exclusivamente a partir de variables económicas, utilizando métodos empíricos que se destinaban a la ayuda en la adopción de decisiones más que a la construcción de teorías.

Una vez que se produjo en la policy science (ciencia política) el rechazo contra el racionalismo abstracto y la vuelta a los modelos teóricos que ésta había rechazado en sus orígenes, las teorías de políticas públicas no se constituyeron en modelos innovadores, sino que formaron parte de las propuestas de la filosofía política o del pensamiento económico ya existente.

No obstante, estos planteamientos contribuyeron al estudio de las políticas públicas:

- a) Por un lado el científico que se preocupa por el progreso del conocimiento y del saber y,
- b) El profesional que combina un objetivo social con el cuerpo del saber, que proviene fundamentalmente de la ciencia.

Retomando de nuevo el concepto de política pública, ésta puede definirse como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un colectivo de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado.

Todas las políticas públicas generan efectos y toda política pública encubre una teoría de cambio social, ya que existe una relación de causa-efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan las acciones públicas. Pero además,

conlleva costes y obligaciones e inconvenientes y beneficios para los sujetos que se ven afectados; quienes como demuestra la experiencia, consideran más importante los costes y los beneficios que le atañen de manera personalizada, que aquellos que afectan a la colectividad.

Una parte central de las políticas públicas radica en la transformación de productos en impactos o efectos deseados, por cuanto que toda intervención pública genera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad. Las políticas públicas se sirven de la identificación de los efectos reales, generados por las actividades administrativas que difieren o que acaban siendo contrarias a los efectos deseados. Ello puede ser debido a que las realizaciones efectuadas no eran las adecuadas, eran insuficientes, el comportamiento de los ejecutores o de los afectados no era el preciso para la consecución de los objetivos perseguidos y/o las circunstancias del momento no eran las previstas. En este sentido, las políticas públicas constituyen una metodología que permite un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando de que los productos generen los efectos esperados o al menos previniendo y reduciendo las desviaciones.

Las políticas públicas se definen, en consecuencia, como los lineamientos concretos que emanan de las necesidades o problemas de un colectivo determinado, en un tiempo o bajo una coyuntura o contexto particular, que deben seguir y cumplir estrictamente las instancias que ejercen el gobierno; actuando directamente o a través de la comunidad organizada, que van dirigidas a cambiar, sostener o fortalecer una determinada realidad física o cultural, la cual ejercerá una influencia determinante sobre la vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Además a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

- 1- Las políticas públicas deben ser consideradas como un “proceso de decisión de participación popular”. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo, validadas por las organizaciones del Poder Popular.
- 2- Las políticas son cambiantes, de acuerdo con la realidad física y cultural de los colectivos o poblaciones a las cuales afectan.

- 3- Las políticas son diseñadas a partir de la factibilidad de ser instrumentadas, bajo la determinación precisa de las fuentes de financiamientos existentes.

## **Análisis y diseño de las Políticas Públicas**

Definido el concepto de las políticas públicas, se presenta a continuación el proceso de elaboración y análisis de las políticas públicas.

¿Cómo se elaboran las políticas? y ¿Cómo deberían elaborarse?.

El punto de partida para el análisis lo constituye la idea del esquema “cíclico”. Este enfoque o idea intenta analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política a través de los diferentes estadios de su “proceso vital” es decir, desde el inicio de su elaboración, hasta su terminación o revisión y rectificación. Así pues, nos encontramos que a la hora de analizar un esquema cíclico no se debe plantear como algo estricto y rígido de cómo debe elaborarse una política, sino como una sistematización que permita plantarse las cuestiones, con posibilidades de anticipación y previsión. Una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento pero si no se han previsto mecanismos para su evaluación y cambio, ésta será más difícil y se hará con menor capacidad de orientación.

Existen diversos modelos que abordan el problema del diseño de políticas públicas. Con fines didácticos y, debido a su sencillez, se presenta a continuación el modelo del profesor Eugene Bardach, catedrático de la Universidad de California, Berkeley, quien propone ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. La necesidad de resumir este enfoque, se debe a su sencillez. Para los no iniciados en el análisis de las políticas, resulta muy útil y hasta pedagógico. Ello permitirá entender la propuesta que aquí se presenta.

### **1. Definición del problema público**

Definir el problema, es el elemento principal en este diseño (y otros diseños) de políticas públicas, ya que, si no se delimita de forma correcta nos puede llevar a atender problemas que no sean públicos. Entonces tendremos que dar respuesta a las siguientes dos preguntas: ¿Qué es un problema? y ¿Qué puede considerarse como un problema público?



## a. ¿Qué es un problema?

Cuando hablamos de problemas, vienen a nuestra mente todo tipo de situaciones que nos generan unas consecuencias y efectos negativos, y tenemos entonces problemas personales (económicos, familiares, religiosos, culturales, sentimentales, etc.) y problemas sociales o que afectan al bien común, problemas que si no afectan a toda la ciudadanía, si a una buena parte de ella (desempleo, migración, violencia, narcotráfico, epidemias, inflación, desnutrición, etc.). Estos últimos, son los que nos interesa tratar aquí. El problema se identifica de acuerdo con:

**Los efectos:** Que es lo que se observa directamente, es lo visible y lo que la gente siente y padece. Por ejemplo, un bote de aguas servidas que pasa frente a las viviendas en un barrio de Caracas.

**Las consecuencias:** Que son aquellos aspectos muy difíciles de observar, pero que generan impactos negativos en diversos sectores. Por ejemplo, en el caso de las aguas negras, genera malos olores, posibles focos infecciosos, enfermedades de la piel, generación de focos de insectos y alimañas, entre otras.

**Las causas:** Las cuales hay que identificar y que deben ser la razón por la cual se deben implementar soluciones. En el caso del problema ya señalado, la causa es la obstrucción de la cañería principal o matriz del sector donde se observa correr el agua.

## b. ¿Qué puede considerarse un problema público?

Bardach, dice que, en la definición del problema, el analista debe contemplar una parte cuantitativa: “deberá incluir aspectos de magnitud”; es decir, se deben considerar cuestiones técnicas que nos ayuden a diseñar la solución del problema para lo cual, es conveniente hacernos algunas preguntas: ¿en qué consiste el problema? ¿Contamos con los elementos necesarios para resolverlo? ¿Quiénes están involucrados en dicho problema?, ¿Cómo podemos resolverlo? ¿El presupuesto con el que contamos, es suficiente? ¿Qué podemos proponer que no se haya propuesto ya?, ¿Cuál es la cobertura que podemos atender? y finalmente ¿Cuáles son las metas esperadas?

## **2. El análisis del problema público**

La definición del problema no debe incluir una solución implícita, que escape por un descuido semántico; hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones.

## **3. Obtención de la información.**

En este caso, la información es necesaria para tres propósitos principales:

- a) Evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se están tratando de definir.
- b) Examinar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar.
- c) El tercer propósito es evaluar las políticas que, por lo menos algunas personas, han pensado que funcionarían bien en situaciones, aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento.

## **4. Construcción de alternativas.**

Las alternativas son aquellas acciones que proponen el o los diseñadores de la política pública, para la solución del problema público elegido. Podemos decir que son los escenarios a seguir y mediante los cuales se diseñará la política más conveniente. Recordemos que debe ser la que proponga la mejor solución al menor costo posible y en donde estén involucrados todos los actores inmersos en dicha acción.

Se recomienda hacer una lista de todas las alternativas a considerar en el curso de su análisis y reorganizar algunas más en una sola alternativa básica, con una o más variantes. La inacción, es una manera de acción. Decidir no decidir, es también una alternativa.

Elegir una alternativa, significa descartar otra, y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizá en conjunción con otras alternativas.

## 5. Selección de criterios

Una vez propuestas las alternativas, continúa el proceso más complicado, la selección de la alternativa adecuada. Debemos tener en cuenta el análisis costo – beneficio (gastar menos con mejores resultados) y por el otro, tenemos que los problemas sociales, no pueden ser abordados bajo esta lógica, y en él intervienen conceptos como la bondad, la justicia, la equidad, etc.

Bardach, propone algunas herramientas de análisis, enfoques y varios criterios para la evaluación de las alternativas:

### Herramienta de análisis

- **Costo eficacia:** considera a los recursos e intenta encontrar las mejores formas para utilizarlos, busca la maximización de los resultados y minimizar los costos.
- **Costo beneficio:** permite que los recursos y los resultados sean variables proporcionadas.

### Enfoque

- Consiste simplemente en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes realicen la ponderación.
- El analista impone una solución; el analista modifica por sí mismo –aunque no reemplazará- la ponderación acordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política.

### Criterios

- **Legalidad:** Una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatuarios o de la ley común.
- **Aceptabilidad política:** Una política viable debe ser una política aceptable. En este punto es cuando se valoran las fuerzas de cada uno de los actores involucrados, ya que mientras para unos puede ser una buena alternativa, para otros no, y ello determinará las acciones a seguir, según sea el peso de las alianzas.

- **Solidez;** Una opción de política debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.
- **Perfectibilidad:** La mayoría de las políticas fracasan en el momento de ser implementadas, ya que durante su diseño se pudieron omitir algunas cosas, sin embargo, la mejor de las políticas es aquella que se adapta más rápido al entorno en el que se ejecuta y que además pueda dar el máximo beneficio social.
- **Maximización de resultados:** Es una técnica que sirve para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos recursos que maximizar. Es decir, se busca maximizar los objetivos con recursos limitados.

## 6. Proyección de los resultados

Para hacer una proyección es importante contar con cierto tipo de información, pero ésta se obtiene únicamente de la experiencia con otras políticas similares o análogas (Bardach, 2001:39). En tal sentido, es importante imaginarse todas las contrariedades habidas y posibles en la implementación de la política: más gente que necesita del apoyo, menos presupuesto, cuestiones políticas, sociales, económicas, e incluso culturales, problemas de género, de equidad, fiscales, etc. Entre más escenarios elaboremos, mejor serán los resultados esperados.

## 7. Confrontación de costos

En el caso social, se tendría que tomar en consideración a cuanta gente o cuanta cobertura podrá tener la política implementada. El análisis de costos será buscando el mínimo aceptable en cada una de las alternativas evaluadas. No se plantea aquí un problema de rentabilidad, sino de beneficio social.

## 8. Decidir la ejecución

Este paso sirve para verificar que tan bien realizado está el trabajo hasta este momento por lo tanto, hay que decidir qué hacer. Se debe tener claro qué es lo más importante de la política que se pretende aprobar “lo social o lo económico” y a partir de ello, tomar la decisión de la alternativa más acorde al problema.

## **V. Las políticas públicas del Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista**

El Plan Nacional Simón Bolívar constituye el primer plan socialista de la República Bolivariana de Venezuela. Plantea todos los lineamientos, políticas y estrategias que deben conducir el proceso de desarrollo del país desde el año 2007 hasta el año 2013; es decir, tiene un horizonte de aplicación de siete años. En estos momentos se está diseñando el Plan para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019, del cual se desprenden los lineamientos estratégicos que ajustarán la presente información.

Venezuela se orienta hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI a través de las siguientes directrices:

### **I. Nueva Ética Socialista**

Propone la refundación de la Nación venezolana, la cual hunde sus raíces en la fusión de los valores y principios más avanzados de las corrientes humanistas del socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar.

### **II. La Suprema Felicidad Social**

A partir de la construcción de una estructura social incluyente, un nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno, se persigue que todos vivamos en similares condiciones, rumbo a la propuesta bolivariana: “La Suprema Felicidad Social”.

### **III. Democracia Protagónica Revolucionaria**

Para esta nueva fase de la Revolución Bolivariana se consolidará la organización social; para tal fin se debe transformar su debilidad individual en fuerza colectiva, reforzando la independencia, la libertad y el poder originario del individuo.

### **IV. Modelo Productivo Socialista**

Con el fin de lograr trabajo con significado, se buscará la eliminación de su división social, de su estructura jerárquica y de la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la producción de riqueza subordinada a la reproducción del capital.

## **V. Nueva Geopolítica Nacional**

La modificación de la estructura socio-territorial de Venezuela persigue la articulación interna del modelo productivo, a través de un desarrollo territorial desconcentrado, definido por ejes integradores, regiones programa, un sistema de ciudades interconectadas y un ambiente sustentable.

## **VI. Venezuela: Potencia Energética Mundial**

El acervo energético del país posibilita una estrategia que combina el uso soberano del recurso con la integración regional y mundial. El petróleo continuará siendo decisivo para la captación de recursos del exterior, la generación de inversiones productivas internas, la satisfacción de las propias necesidades de energía y la consolidación del Modelo Productivo Socialista.

## **VII. Nueva Geopolítica Internacional**

La construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre de la hegemonía unipolar, en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y las garantías de paz, bajo la profundización del diálogo fraterno entre los pueblos, su autodeterminación y el respeto de las libertades de pensamiento.

Bajo cada uno de estos lineamientos se construye o diseña una serie de políticas y estrategias que son de estricto cumplimiento por las instancias de gobierno en sus distintos niveles: nacional, estatal, local o comunal.

## CAPÍTULO VI

### EL DESARROLLO, UN ESTADO TERRITORIAL Y ESPIRITUAL QUE DEBE CONSTRUIRSE

Para el tema del desarrollo se han venido discutiendo una cantidad interesante de términos que, de alguna manera, han definido no solo lo que pudiera ser entendido como desarrollo, sino lo que de alguna forma, ideológicamente, está detrás del mismo. Los términos más comunes utilizados para calificar a los países como no desarrollados han sido: países pobres, subdesarrollados, en vías de desarrollo, dependientes, atrasadas, del tercer mundo, emergentes, del sur, menos avanzados, entre otros. Existe una profunda discusión en las denominadas escuelas económicas y sociológicas sobre el desarrollo, según sea su opción ideológica y en función del momento histórico de su concepción.

Ante una determinada condición social y económica (calificadas como no desarrolladas), existen distintas teorías que difieren en la respuesta:

- ¿Qué es el desarrollo y cuáles son las metas a conseguir?
- ¿Qué variables son las estratégicas para alcanzar el desarrollo planteado?
- ¿Qué problemas de la realidad social y económica hay que afrontar y cuáles son las políticas más adecuadas para superar esa condición de carencias?

Las escuelas de la economía del desarrollo principalmente se han situado en dos posiciones extremas:

- La primera señala que: Los países en vías de **desarrollo son los responsables de su situación** y pueden superarla ellos mismos.
- La otra expresa que los países en vías de desarrollo **tienen una imposibilidad objetiva de alcanzarlo y su condición actual está regida por factores externos (intervención)**.

Lo que es cierto es que ninguna señala la verdadera razón de esa condición: En el mundo el poder del capital en sus distintas fases ha creado condiciones de pobreza en todos aquellos lugares donde existen recursos con valores de uso importantes; de allí que, cualquier condición que facilite el desarrollo, niega la posibilidad de aprovechamiento por quienes, de alguna manera se han hecho dueños del mundo.

Para nuestro caso concreto, la condición de subdesarrollo es una consecuencia de la intervención tangible o intangible de una comunidad, región o país, a través de un modelo ideológico, donde unos pocos son los dueños de los medios de producción y muchos son los necesarios para sostener el modelo de riqueza de esos pocos.

De allí que para nuestra realidad, la condición de desarrollo ha sido consecuencia de la imposición de un modelo capitalista de acumulación de la riqueza en manos de unos pocos, en detrimento de la gran mayoría quienes, bajo dicha situación, no son capaces de superar los niveles de vida necesarios para conducirlos a una realidad distinta a las que actualmente poseen. Se ha creado una cultura del individualismo y el egoísmo que atenta de manera inconsciente contra cualquier forma de organización colectiva. Sólo con la lucha permanente y sistemática del cambio de ese modelo capitalista por otro donde los medios de producción, distribución y aprovechamiento de los recursos sean realmente del pueblo, se pudiera pensar en un desarrollo distinto al tradicionalmente explicado y defendido por los eruditos del capitalismo.

Para poder comprender lo señalado anteriormente es importante revisar las teorías del desarrollo que se han venido discutiendo en el mundo.

### **Las teorías clásicas del desarrollo para un país**

Una de las preocupaciones fundamentales de los economistas clásicos estuvo centrada en el problema del crecimiento económico por encima de la variable social. La principal teoría de desarrollo económico fue planteada por Adam Smith (economista escocés) en 1776; siendo considerado durante mucho tiempo como el “Padre de la economía política” y su libro principal: “Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones”,



es considerado como la Biblia de todos los economistas, netamente capitalistas. El objetivo que se propuso estudiar Adam Smith sobre la Riqueza de las Naciones, era el mismo que los mercantilistas y los fisiócratas se proponían: ¿En qué consiste la riqueza de una nación y cuáles son los medios para conseguirla? Su respuesta era el trabajo y el ahorro.

El trabajo anual de cada nación es el fondo que, en principio, la provee de todas las cosas necesarias y convenientes para la vida y que anualmente, consume el país. Dicho fondo se integra siempre o con el producto inmediato del trabajo o con lo que mediante dicho producto se compra de otras naciones. Por su parte, el ahorro es la base del crecimiento y de la sostenibilidad económica de una nación.

Esta definición traía implícita tres ideas principales:

1° ***La riqueza está constituida por las cosas convenientes o necesarias para la vida.*** Este punto marca una ruptura clara con el mercantilismo y una afiliación al pensamiento de Richard Cantillón. (economista (1680-1734) quien desarrolló su trabajo durante el final de la vigencia de las ideas mercantilistas; pocos años antes del florecimiento de la fisiocracia. Su única obra conocida es el Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general, escrita en torno a 1730 y publicada en francés veinte años después de su muerte. La obra se divide en tres partes: En la primera se trató algunos temas generales como las agrupaciones humanas, los salarios, la teoría del valor y el uso de los metales preciosos como moneda. En la segunda se desarrolló una teoría monetaria. Y en la última se examinó los temas del comercio exterior y los intermediarios financieros.

Como los fisiócratas, Adam Smith exigía que las cosas fuesen “consumibles” para ser parte de la riqueza.

2° La riqueza es algo así como un flujo, una corriente de producción. Adam Smith consideraba como riqueza al Producto Nacional y no al Capital Nacional.

3° El fondo de la riqueza es el trabajo. Ni el comercio exterior, ni la agricultura constituían exclusivamente el fondo de la riqueza, sino el trabajo aplicado a la agricultura y a la industria.

La libertad económica, según Smith, se imponía a causa de:

1° En primera instancia, debido a que el orden espontáneo es forzosamente el mejor de todos y, por consiguiente, el más beneficioso para la sociedad. Es decir, todo lo que no implica intervención es mejor a lo que implica intervención del mercado.

2° Luego porque la observación psicológica demuestra que cada individuo es mejor juez para decidir lo que más le conviene y para elegir los mejores medios conducentes al fin propuesto; es decir, cada quien tiene libertad para actuar y decidir en contra de un pensamiento colectivo. Se observa una conducta netamente individualista y egoísta.

3° Por último, debido a la armonía preestablecida, Adam Smith creía que esa armonía centrada en los intereses de todos los hombres, era la base de la explicación de su famosa “mano invisible”; la cual se encarga de lograr que el interés general fuese igual a la suma de todos los intereses particulares.

El modelo elaborado por Adam Smith y posteriormente ampliado por Malthus se construyó bajo una perspectiva o substrato esencialmente agrarista.

Por su parte, Thomas Robert Malthus fue un clérigo anglicano y erudito británico, con gran influencia en la economía política y la demografía. Popularizó la teoría de la renta económica y es célebre por la publicación anónima, en 1798, del libro Ensayo sobre el principio de la población. Está considerado como uno de los primeros demógrafos del mundo. Su planteamiento tenía sentido de no considerar la variable tecnológica:

*“Mientras hubo tierras libres, la humanidad pudo crecer sin ningún límite. El exceso de población, cuando se producía, tenía una vía de escape en la emigración y en la roturación de nuevas tierras. Todos los individuos podían así obtener con su trabajo el producto suficiente para su subsistencia y para el mantenimiento de su familia. Pero cuando todas las tierras fértiles fueron ocupadas, el proceso de crecimiento empezó a mostrar sus limitaciones. Al continuar aumentando el número de los pobladores, los nuevos terrenos agrícolas requerían un mayor esfuerzo y proporcionaban menor cantidad de producto. Las mejores tierras tenían que alimentar a una población creciente y la mayor cantidad de trabajo que se les aplicaba conseguía muy menguados resultados en la producción. En otras palabras, cuando la tierra se convirtió en un factor limitativo, la ley de los*

*rendimientos decrecientes empezó a actuar y la productividad del trabajo a disminuir. Esta disminución en la productividad del trabajo conduce a un punto de equilibrio en el que los individuos sólo pueden obtener lo necesario para su subsistencia. Si se intenta superar ese punto, si continúan reproduciéndose los seres humanos, el exceso de población resultante será eliminado por el hambre, las enfermedades y las guerras. Este estado estacionario es la situación a la que tienden todas las sociedades, el punto final ineludible de todo proceso de crecimiento económico”.*

Malthus tenía profundas convicciones morales y religiosas, consideraba la existencia de sólo tres formas de control de la población: a) la miseria, es decir, el hambre, las enfermedades y las guerras; b) el vicio, es decir, el desahogo de las pasiones humanas mediante prácticas sexuales que no conducen a la procreación y c) la autorrestricción moral, es decir, la abstención sexual.

El evidente crecimiento industrial que se produjo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII requería una explicación diferente a la propuesta malthusiana. Es así que surge una propuesta elaborada por David Ricardo y Carlos Marx, cada uno desde su perspectiva, la cual consideraba que era el capital el principal factor del crecimiento económico, pero también de los males de la humanidad.

Según la opinión de la corriente marxista, los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, aunque realicen reformas internas y reestructuren sus economías, jamás llegarán al desarrollo a menos que cambien el modelo capitalista; ya que los países que se han desarrollado se los impiden, por que no es conveniente a sus fines: la acumulación y el poder centralizado en pocas manos. La conclusión que se obtiene es que para desarrollarse debe emprenderse otro modelo económico alternativo, de allí que surge el Socialismo del Siglo XXI, tesis planteada por el Comandante Chávez, distinto al socialismo soviético o al concepto teórico de Marx; pero con parte de sus raíces ideológicas.

A pesar del esfuerzo de los países socialistas en utilizar la bandera del socialismo y del repunte que tomó a fines de los sesenta, comenzó a debilitarse en los ochenta y noventa con la caída de la URSS. La tesis argumentada era que los países capitalistas del Norte (Primer Mundo) se desarrollaron marginando y subdesarrollando a los del Sur (Tercer Mundo) debido a la explotación colonialista e imperialista para la extracción de recursos naturales y el uso de mano de obra barata.

Por ello es que el neo-imperialismo impide de forma deliberada el desarrollo del Tercer Mundo, para mantener su bienestar y niveles de consumo a costa de éste, y por ello siempre han controlado los planes de desarrollo, las fuentes de financiamiento y los equipos de planificación, sean estos públicos o pertenecientes a organizaciones tales como las ONG's, (Organizaciones No Gubernamentales).

Según esta teoría existe un norte o centro que acumula riquezas e innova en tecnología, pero a costa de explotar al sur o periferia que carece de industria y formas de acumular riquezas por imposición de los países ricos, perpetuando un desarrollo desigual. Los marxistas propusieron una vía hacia el desarrollo diferente a la del capitalismo: el Socialismo

## **Teorías heterodoxas del desarrollo:**

### **Teoría de la dependencia**

La principal teoría heterodoxa es la llamada “teoría de la dependencia” consistente en un conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades que encuentran algunos países para el despegue y el desarrollo económico. La aparición de intelectuales como Theotonio Dos Santos, Andre Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Celso Furtado, Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso, entre otros, le dio un dinamismo profundo a la teoría de la dependencia; señalando como estrategia la industrialización por sustitución de importaciones en los países más industrializados del sub-continente (Argentina, México y Brasil) donde estos países cerraron sus mercados (fomentando el mercado interno y aplicando altas tasas a las importaciones) y promoviendo la construcción de una burocracia que pudiera interactuar con los grupos élites que fortalecían la construcción de una clase media de peso, que pudiera fomentar el dinamismo del mismo mercado interno.

Uno de los autores que aparece en los años sesenta es el economista argentino Raúl Prebisch quien junto a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hizo planteamientos relativos a la dependencia de países en desarrollo a países desarrollados. Posteriormente todos estos autores y sus tesis fueron generalizados por economistas neomarxistas entre los que destacó Samir Amin, asociándolo al concepto de desarrollo desigual y combinado.

**La dependencia económica** es una condición en donde la producción y la riqueza de algunos países están condicionadas por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros, a los cuales quedan sometidas.

El llamado modelo “centro-periferia” establece la relación entre la economía central, autosuficiente y próspera y las economías periféricas, aisladas entre sí, débiles y poco desarrolladas.

El subdesarrollo no es consecuencia de la supervivencia de instituciones arcaicas o de la falta de capitales en las regiones que se han mantenido alejadas del torrente de la historia del mundo; por el contrario, el subdesarrollo ha sido y es aun generado por el mismo proceso histórico que promueve el desarrollo económico del propio capitalismo. Tal como dijera Raúl Prebisch, (1951): “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular”.

Los mecanismos a través de los cuales el comercio mundial agrava la pobreza de los países periféricos son:

- La especialización internacional, que asigna a las economías periféricas el papel de productores-exportadores de materias primas y productos agrícolas y consumidores-importadores de productos industriales y tecnológicamente avanzados.
- El monopolio de las economías centrales, que facilita que los desarrollos tecnológicos se traduzcan en aumentos salariales y de precios, mientras que en la periferia se traducen en disminuciones de precios.
- La expansión económica, que tiene efectos diferentes sobre la demanda de productos industriales y la de productos agrícolas; ya que su elasticidad respecto a las rentas (ingresos) es diferente. Cuando los países de la periferia crecen económicamente, sus importaciones tienden a aumentar más rápidamente que sus exportaciones.

Lo anterior hizo que los países latinoamericanos aplicaran, como estrategia de desarrollo, el proteccionismo comercial y la sustitución de las importaciones. A la vez, los bancos centrales latinoamericanos se esforzaron en sobrevalorar sus propias monedas, para abaratar sus importaciones de tecnología.

La estrategia funcionó satisfactoriamente durante la década de los setenta, en la que se produjo un crecimiento generalizado del precio de las materias primas en los mercados internacionales, que influyó muy negativamente en las economías “centrales”. Pero finalmente, la contracción de la demanda internacional y el aumento de los tipos de interés desembocó, en la década de los ochenta, en la crisis de la deuda externa lo que exigió profundas modificaciones en la estrategia de desarrollo. Todo ello, debido a que el problema no estaba en cerrar su relación con los mercados externos, en controlar el tipo de interés o en controlar la productividad de un país, sino en cambiar el modelo capitalista, por otro más humano.

## **La teoría del Desarrollo Sostenible**

En el año 1987, la “Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo” publicó un documento titulado: “Nuestro futuro común”, que se conoce como el “Informe Brundtland”, en el cual se proclamaba la necesidad de trabajar en la dirección de un “desarrollo sostenible”.

La propuesta del “desarrollo sostenible”, es un intento por enfrentar de manera integrada un doble desafío de nuestra humanidad: en primer término, la situación de pobreza en que vive una gran mayoría de la población de nuestro planeta; en segundo término, los retos que plantean los problemas ambientales. Dicho proceso debe ser capaz de generar un desarrollo, no sólo sostenible en términos ecológicos, sino también sociales y económicos.

De allí que el planteamiento, aún en vigencia, es que todo desarrollo debe asegurar su armonía con el medio ambiente; generando transformaciones institucionales y comunitarias que permitiesen el cambio social gradual y un crecimiento económico autosostenible. Esto, por supuesto, está reñido con el capitalismo depredador, el cual es el responsable de los grandes desastres ecológicos del mundo.

## **El Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común. Propuesta de Naciones Unidas**

Plantea la necesidad de que se deben hallar nuevos modelos de producción y de consumo que sí sean viables para todos, ahora y en el futuro; definiendo por tanto el desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las

generaciones futuras para satisfacer sus necesidades”. De allí que lo que se trata no es del modelo capitalista destructor y generador de pobreza, sino de un modelo que garantice para la salud de la madre tierra y de sus habitantes. Tal planteamiento no cabe en el pensamiento de las grandes potencias las que utilizan muchos de estos planteamientos según su conveniencia y atacan de manera despiadada propuestas como el Socialismo del Siglo XXI.

Los objetivos del desarrollo sustentable, tal como señala dicho informe serían los siguientes:

**1. Satisfacer las necesidades humanas básicas.** Enfocado directamente hacia lo alimentario, para evitar el hambre y la desnutrición. De esta forma se garantizará la “durabilidad de la especie humana”, que de no ser así se estará poniendo como un límite no deseado al desarrollo.

**2. Lograr un crecimiento económico constante.** Lo cual se considera una condición necesaria, pero no suficiente. En esto se persigue que la economía brinde una cantidad de bienes y servicios para atender a una creciente población. Lo deseable siempre es que el crecimiento económico sea igual o superior al demográfico, con lo cual se puede mejorar su capacidad productiva, el potencial de recursos humanos y tecnológicos.

**3. Mejorar la calidad del crecimiento económico.** En especial a las posibilidades de tener un acceso equitativo a los recursos naturales y al beneficio del crecimiento, en términos de mejor distribución de la renta, beneficios sociales, protección del ambiente o su incremento.

**4. Atender a los aspectos demográficos.** En especial reducir las altas tasas de crecimiento poblacional hacia uno mesurado que permita aumentar la disponibilidad de recursos, aprovechamiento para todos y evitar la concentración poblacional.

**5. Seleccionar opciones tecnológicas adecuadas.** Esto se debe a los problemas que crea la transferencia tecnológica, básica para el crecimiento sustentable de los países en desarrollo, pero que tiene fuerte impacto sobre el ambiente. Esto deberá estimular la investigación y la capacidad técnica para lograr tecnologías sustitutivas, mejorar los procesos tradicionales y culturales y adaptar las importadas.

**6. Aprovechar, conservar y restaurar los recursos naturales.** Se debe evitar la degradación de los recursos, proteger la capacidad límite de la naturaleza, favorecer la restauración y evitar los efectos adversos sobre la calidad del aire, agua y tierra, con el fin de perpetuar la oferta ambiental de los ecosistemas.

Como se observa en el postulado anterior, la variable humana del desarrollo no es un agregado más al tema, sino una perspectiva completamente distinta, una manera revolucionaria de redefinir nuestro acercamiento tradicional a dicho problema. Tras muchas décadas signado por un modelo capitalista, es hora de ir a un proceso que avance hacia la construcción de un modelo socialista, de tal forma que la supremacía de la gente en el desarrollo económico y social sea una determinante y un desafío que implique un nuevo paradigma: El desarrollo socialista, sobre la base de un lineamiento fijado para los próximos años, como lo ha dicho el Presidente Hugo Chávez Frías y que expresa: “Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la Especie Humana”.

### **El desarrollo local: su importancia**

El término desarrollo local ha sido definido por infinidad de autores, tanto americanos, europeos como latinoamericanos. Es empleado y entendido, frecuentemente, según la concepción ideológica que tiene de trasfondo. Esto obliga a realizar un esfuerzo previo de conceptualización de acuerdo con la visión, que para este caso concreto, se pretende exponer: El desarrollo causado por las fuerzas dinámicas del poder popular. Cualquier enfoque que se sustente en las teorías positivistas no se relaciona en nada con el enfoque del desarrollo local que en la práctica se plantea la Revolución Bolivariana.

Muchas veces por desarrollo local se entiende exclusivamente el correspondiente a un nivel territorial inferior, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una parroquia (micro-región). Otras veces se utiliza para centrar la discusión en un tipo de desarrollo denominado endógeno, que se entiende como el resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio y que se produce por la fuerza dinámica de la misma población.

En casi todas las presentaciones capitalistas se asumen éstos como la forma única de lograr cambios o modificaciones, de acuerdo con el punto de vista



de quien gobierna y de su equipo de tecnólogos; caracterizándose por ser poco participativo, siendo catalogado como un desarrollo concentrador y excluyente predominantemente, el cual se basa, esencialmente, en un enfoque vertical (de “arriba hacia abajo”) en la toma de decisiones.

Indistintamente de cual sea la base conceptual e ideológica que se asuma, para nuestro caso el desarrollo local lo vamos a caracterizar de la siguiente forma:

- Desarrollo local no es sinónimo de desarrollo municipal, es el desarrollo de las condiciones de vida de la población, donde el territorio es una variable determinante a los fines de garantizar los servicios necesarios y el sistema de desarrollo económico que está directamente vinculado con la vocación económica y las capacidades productivas que pudiera tener. El sistema productivo local, que incluye elementos como el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos, de naturaleza colectiva, tiende a explicar la productividad de su base económica, no coincidiendo necesariamente con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o parroquia, sino con el flujo o dinámica natural del funcionamiento poblacional.
- Desarrollo local es desarrollo endógeno y exógeno al mismo tiempo. Las iniciativas socialistas deben basarse no sólo en el aprovechamiento de sus capacidades y recursos, sino también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno, vinculado con redes más amplias de relaciones productivas, que conduzcan a un encadenamiento sostenible en el tiempo. Lo importante es saber “endogeneizar” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida local y protagónicamente.
- El desarrollo de una comunidad se sustenta en las decisiones tomadas de “abajo hacia arriba” y debe buscar, igualmente, acompañamiento de los restantes niveles de decisión del Estado (comuna, municipio, estado o nivel central) que faciliten el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo. Se requiere de una inteligente y eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de “arriba hacia abajo” son concertadas e importantes para el enfoque del desarrollo local.

- El desarrollo local tiene su eje fundamental en el desarrollo económico local, de no producirse crea situaciones de altos déficits sociales. Aunque el enfoque es integrado, requiere de la variable económica para su dinamización, considerando además los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo.

El desarrollo depende, pues, del grado de articulación existente al interior de la base socioeconómica local, no articularse es manejar la tesis de individualismo, que ha caracterizado la estrategia de penetración de los países imperialistas.

Toda comunidad o pueblo pequeño debe contar con un plan de desarrollo local, elaborado con la participación protagónica de sus habitantes, utilizando recursos propios y del Estado y coordinado a través de las distintas instancias que tienen por responsabilidad el impulso de las políticas públicas, a los fines de crear las mejores condiciones para el buen vivir.

El plan de desarrollo es una herramienta que permite orientar de manera sistemática las mejoras de la comunidad en distintas áreas: salud, educación, economía, deporte, cultura, vivienda e infraestructura y servicios básicos, entre otras. Por lo que el desarrollo de una comunidad requiere la armonización de la inversión de manera inteligente y estratégica de acuerdo con los niveles que deben aceptarse, no sólo desde lo comunal, sino desde lo nacional, estatal o municipal.

El desarrollo local se puede entender como un proceso complejo y lento que es producto de la participación protagónica y la construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno a un plan común, pensado de manera lógica y consciente y cuya misión es generar las mejores condiciones de vida de su población, en todas aquellas áreas vinculadas con la sobrevivencia del ser humano. Supone una perspectiva integral del desarrollo, es decir, que incluye la dimensión social, política, ambiental, cultural, el perfil productivo, vivienda, salud, educación, deporte, servicios básicos, entre otras.

El desarrollo local se acelera en Venezuela a partir del proceso de transformación que sufre el Estado iniciado a finales del año 1999 con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Es importante

destacar que antes de esta fecha, el desarrollo era controlado por instituciones tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura (Unesco), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otras, siendo el apoyo muy limitado y controlado según intereses extranjeros a las comunidades.

No obstante, de acuerdo al cambio de muchas leyes, cada gobierno local (Alcaldías) comenzó a diseñar su plan de desarrollo local, el cual es una herramienta importante para dirigir el desarrollo, pero con una visión muy alejada de las realidades comunales.

Los principales factores que impulsaron a los gobiernos locales a asumir un nuevo rol fueron: la transferencia de algunas competencias del Estado Nacional y Estatal hacia los municipios y las comunidades, el aumento del desempleo por carencias de sistemas económicos locales y de la pobreza y la emergencia de nuevas demandas de las comunidades organizadas hacia los gobiernos locales. En este proceso se inscribe lo que se define como desarrollo local.

Uno de los elementos para el crecimiento es la articulación del desarrollo productivo con la inclusión social a partir de la definición de un perfil para cada comunidad; es decir aquella (s) actividad (es) que permite (n) movilizar los recursos locales y mejorar las condiciones de vida de la población, en particular, de los sectores más vulnerables.

Un término muy acorde con el planteamiento anteriormente señalado lo es el “desarrollo local endógeno”, el cual es el resultado de la sinergia que se desprende de la propia comunidad. No es un proceso aislado, sino por el contrario implica articulaciones intercomunales (locales, estatales, nacionales) que lo potencien.

De allí que es necesario que el desarrollo local se planifique también considerando los lineamientos que se establecen desde las políticas municipales, estatales y nacionales. La falta de vinculaciones con una perspectiva nacional, estatal o municipal de desarrollo implica el riesgo de que surjan proyectos productivos locales, que estén desvinculados de una idea de desarrollo; es decir no inclusivos, no generadores de tecnología, valor agregado o empleo local.

## **La importancia de que una comunidad piense y planifique su desarrollo local**

Toda comunidad debe evaluar el potencial del territorio, para poder iniciar un proceso de intervención favorable, ello significa:

1. Determinar su vocación económica; es decir, su potencialidad.
2. Determinar los recursos naturales y el potencial humano; es decir, elaborar un inventario físico de tales recursos.
3. Determinar las áreas de desarrollo; es decir, las áreas con problemas a resolver.
4. De acuerdo a cada área de desarrollo, determinar los principales problemas en orden de importancia; es decir, cada problema debe ser priorizado y jerarquizado a los fines de brindar la atención debida.
5. Definir potenciales fuentes de financiamiento, tanto propias como externas; es decir, determinar de dónde se obtendrán los recursos financieros para impulsar las soluciones.

Lo anterior requiere movilizar las energías y los recursos locales, detectando los principales líderes por área de desarrollo, los principales actores públicos y privados, los miembros de la comunidad responsables de asumir la vigilancia y control de las acciones de intervención a tomar; todo lo cual se entiende como la activación del impulso vital de una comunidad que apuesta a transformar la realidad y a incorporar al conjunto de la población en un proyecto inclusivo.

Es así como el desarrollo local debe ser visto como un proceso en construcción, que no está exento de conflictos por la distribución del ingreso a nivel local o por la afectación de los procesos productivos al medioambiente. Por tanto, supone la definición de la visión estratégica, la misión de trabajo en red y la democratización del poder comunal.

La construcción del desarrollo local pasa por la definición de un perfil de desarrollo que contribuya a impulsar los procesos económicos que implica la producción local, potenciando las cadenas de valor y los actores de la comunidad organizados en empresas de producción social o comunales,

cooperativas o microemprendimientos, generando con ello el empleo local y arraigando a los jóvenes en la comunidad. Por ello, el desarrollo local es una estrategia que contribuye a ampliar la autonomía, a potenciar los recursos locales y a hacer posible un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social.

## **El concepto de Desarrollo Económico Local**

El desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante el aprovechamiento de la vocación económica de una comunidad, de sus potencialidades y recursos, conduce a generar unidades productivas que tienden a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región.

La comunidad local debe ser capaz de liderar el proceso de cambio económico estructural asumiendo las distintas actividades y encadenamientos que conducen a un desarrollo local típicamente definido como endógeno.

El punto de partida es que las localidades y comunidades tienen un conjunto de recursos (económicos, geográficos, humanos, institucionales y culturales) con economías de escala no desarrolladas (significa que pueden industrializarse o masificarse), que constituyen su potencial de desarrollo. Estas deben planificarse y apoyarse de manera de fortalecerlas y lograr su sostenibilidad y rentabilidad en el tiempo. Una actividad económica debe ser rentable; esto es: Debe garantizar cubrir los costos de operación y administrativos y generar un mínimo de excedente que permita el ahorro y la inversión en la misma.

Es así como cada localidad o territorio se empieza a caracterizar por contar con una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad micro empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras productivas, un sistema comunal y político y una tradición, historia y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local.

En un momento histórico concreto y por iniciativa propia, una ciudad, comunidad o región puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar la senda del desarrollo productivo o continuar en ella.

La condición necesaria para que aumente el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de encadenamiento

progresivo, mediante la utilización de los recursos disponibles y la innovación tecnológica.

La organización del sistema productivo local en forma de redes de empresas propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, permite rendimientos crecientes y desarrollo económico; todo ello controlando la tasa variable de ganancia y logrando con ello contribuir al control de la inflación, enemigo fatal de las economías familiares.

Los procesos de desarrollo endógeno se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local; lo cual se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación existentes en cada comunidad.

La forma de ordenamiento productivo, las estructuras familiares, comunales y las tradiciones locales, la estructura social y cultural, y los códigos de conducta de la población, condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades, comunas o municipios.

La economía de cada ciudad, comunidad o municipio se debe vincular al sistema de relaciones económicas del país; obedeciendo al plan de desarrollo nacional, en función de su especificidad territorial, de su identidad económica, política, social y cultural.

El concepto de desarrollo local endógeno concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia comunidad en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Es una aproximación, de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos.

En resumen, puede decirse que el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comunidad o municipio, en que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a la comunidad organizada usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a

niveles que permiten mejorar la satisfacción de las propias necesidades humanas; otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores, sirven de base al proceso de desarrollo y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales (comunidades y consejos comunales) crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo .

Esta conceptualización del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma de desarrollo exógeno dominante durante los últimos cincuenta años del pasado siglo, según el cual, el crecimiento se apoya en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, por medio de grandes plantas en un número reducido de grandes centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difunden posteriormente hacia las ciudades y regiones periféricas, favoreciendo así su desarrollo.





## **CAPÍTULO VII**

### **EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN COMUNAL: LA CLAVE PARA EL DESARROLLO EQUILIBRADO E INTEGRAL**

La planificación, como herramienta para el desarrollo en Venezuela, antes de 1999, era fundamentalmente un conocimiento que estaba en manos de los tecnócratas. Se planificaba de arriba hacia abajo y era sólo la opinión técnica la que prevalecía al momento de realizar cualquier inversión en el sector que fuera: económico o social. La presente propuesta se elabora sobre la premisa fundamental de que la planificación se desarrolla en comunidad, con los actores principales, tomando las decisiones estratégicas, priorizando sus proyectos y controlando sus recursos; todo ello orientado a la creación de la máxima felicidad posible.

#### **El Sistema de Planificación Venezolano**

Planificar consiste en seleccionar los cursos o vías de acciones que hacen posible, en un tiempo determinado y con recursos limitados, el logro de un objetivo estratégico. Implica muchas veces el diseño de fases que, progresivamente, y de acuerdo con el cumplimiento de metas concretas, permiten ver cristalizado un proyecto, obra o servicio previamente ideado. La planificación en Venezuela se sustenta en un conjunto de normas y leyes que se analizan a continuación, de manera de que cada planificador comunal pueda obtener la mejor información, conexión, articulación, no solo con los planificadores institucionales, sus fuentes de financiamiento y sus directivas, sino con todos aquellos actores que, de alguna manera, deben participar en la creación de las mejores condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

#### **El Poder Popular y el Sistema de Planificación Venezolano**

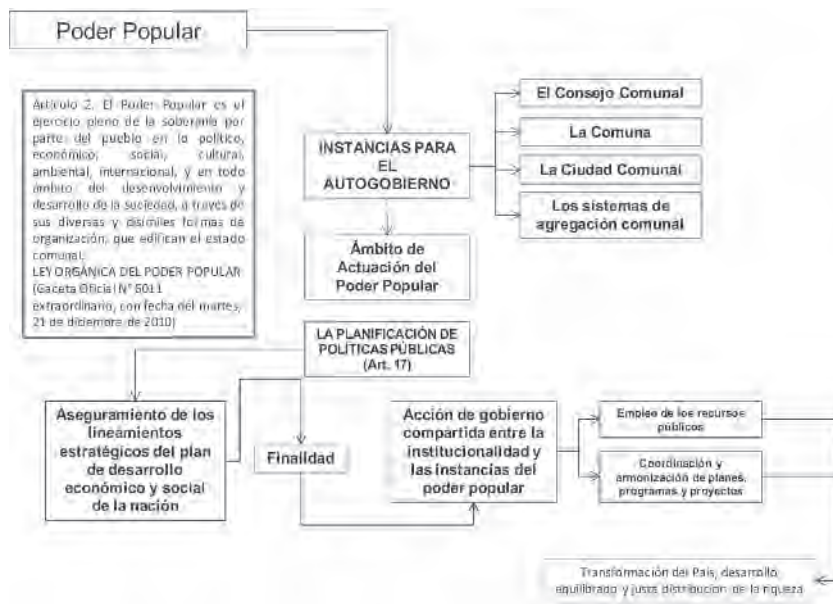
La Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), en su artículo 15, define con claridad las instancias que impulsarán el ejercicio del autogobierno:

1. El consejo comunal,
2. La comuna,

3. La ciudad comunal,
4. Los sistemas de agregación comunal, que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas.

De igual manera define al Poder Popular, como el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad; a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado comunal. Veamos lo señalado en el gráfico N° 5:

**Gráfico N° 5: Instancias del Poder Popular.**



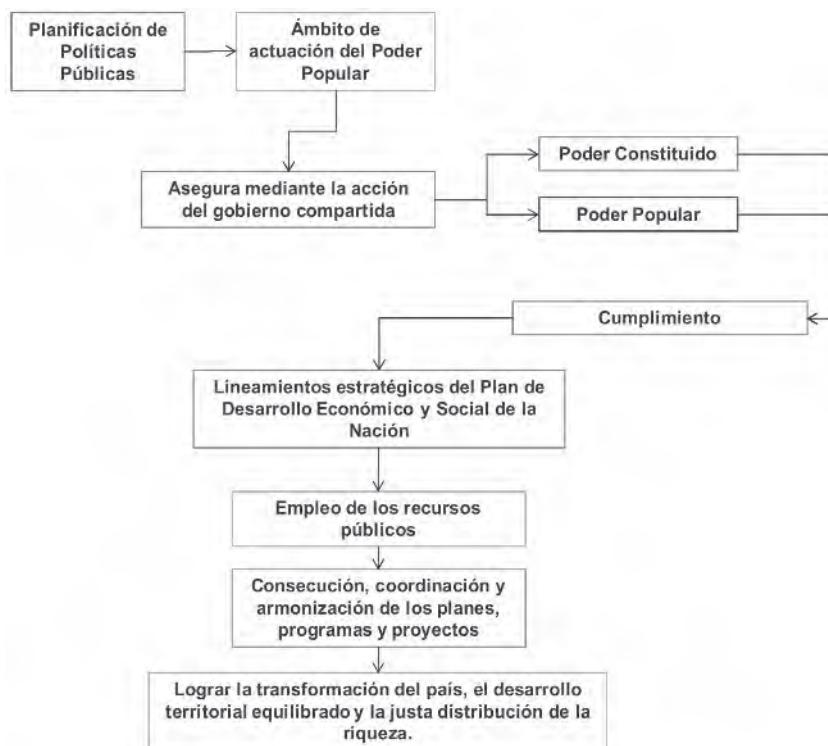
Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012.

Es así como las instancias del Poder Popular son las llamadas a ejercer el control del desarrollo de sus espacios territoriales.

Por otra parte, el artículo 17 de la citada Ley, determina con claridad uno de los ámbitos que son atribuidos como competencias de dichas instancias: el de la Planificación de Políticas Públicas. Por tanto, la planificación de polí-

ticas públicas, en los términos establecidos en la ley que regula la materia, es un ámbito de actuación del Poder Popular que asegura, mediante la acción de gobierno compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para el empleo de los recursos públicos en la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos, a través de los cuales se logre la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza. Veamos el gráfico N° 6:

**Gráfico N° 6: Ámbito de actuación de las instancias del Poder Popular en materia de planificación de políticas públicas.**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012.

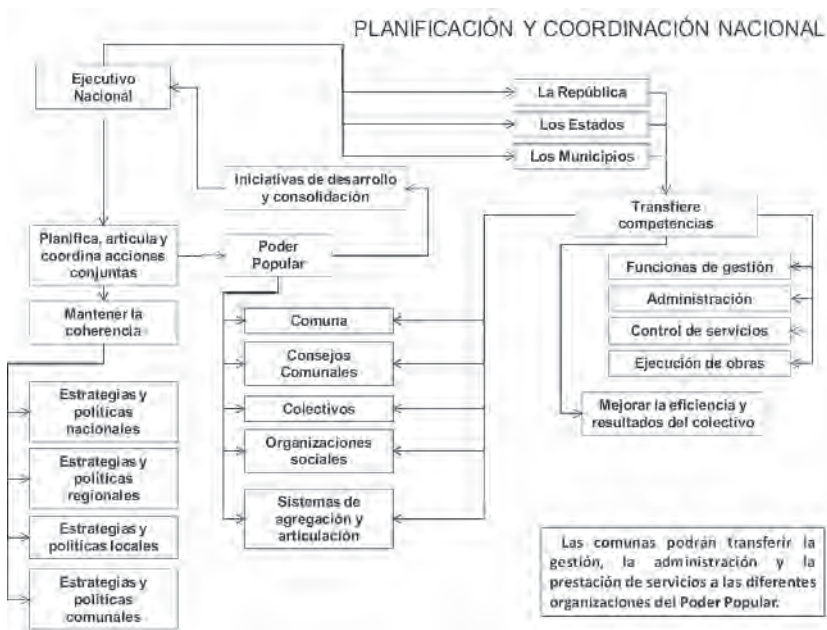
## **Planificación y coordinación nacional**

En el artículo 25 de la LOPP, se establece que el Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular, planificará, articulará y coordinará acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria. Asimismo, el artículo 27 trata el tema de las transferencias de competencias, señala cuando la República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquellos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.

Por último, el artículo 28 la LOPP expresa que: “Los gobiernos de las comunas podrán transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular. Las organizaciones de base del Poder Popular harán las respectivas solicitudes formales, cumpliendo con las condiciones previas y requisitos establecidos en las leyes que regulen la materia”.

Se observa que las funciones del Estado pueden ser asumidas por las instancias del poder popular siempre que demuestren capacidad para su organización, ejecución, administración, control y evaluación integral de las mismas. Obsérvese el gráfico N° 7.

**Gráfico N° 7: Planificación y Coordinación Nacional**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012.

## Ente Rector Nacional en Planificación

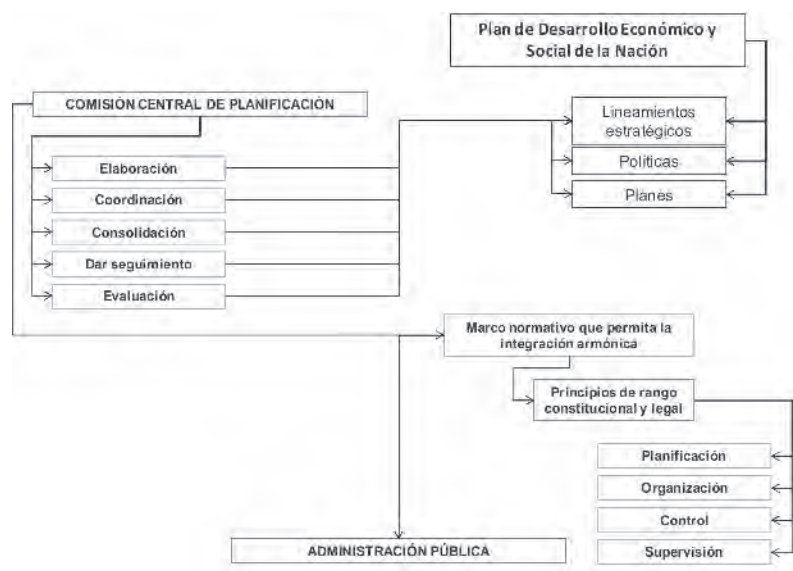
De acuerdo con la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, (Decreto número 5.384 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. Gaceta Oficial Extraordinaria número 5.841, del 22 de junio de 2007), el ente competente en materia del diseño del Plan Nacional Socialista en Venezuela es la Comisión Central de Planificación.

La Ley, en su artículo 1, señala que la Comisión Central de Planificación, tiene carácter permanente y que atendiendo a una visión de totalidad, elaborará, coordinará, consolidará, hará seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos, políticas y planes, atendiendo a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, estableciendo un marco normativo que permita la integración armónica de todos los principios de

rango constitucional y legal relativos a la planificación, organización, control y supervisión de la Administración Pública.

Sin embargo, debe coordinar con el Consejo Federal de Gobierno; ya que éste es el ente rector nacional en planificación y desde allí se controla e instrumenta el Sistema Nacional de Planificación. (Ver Gráfico N° 8)

**Gráfico N° 8: Planificación y Coordinación Nacional**



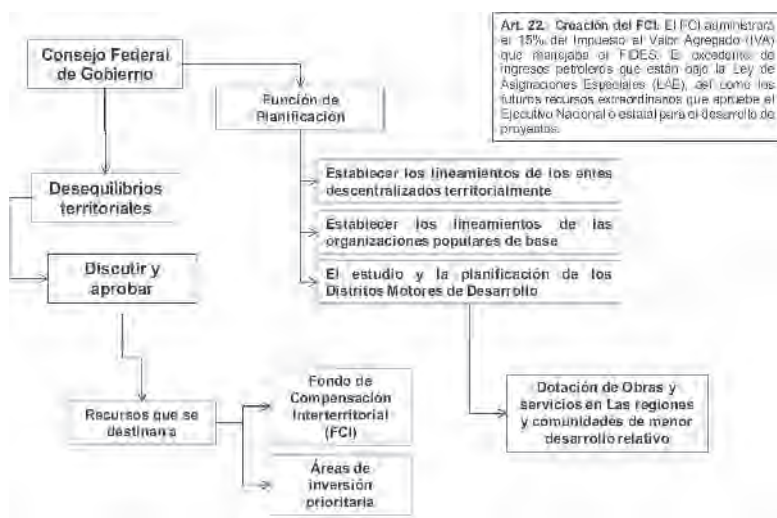
Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

**El Consejo Federal de Gobierno, instancia responsable de la distribución de los recursos del Estado**

La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria 5.963 del 22 de Febrero de 2010, señala en su artículo 1, que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno y, en virtud de ello, y a fin de desarrollar las competencias que el texto constitucional le ha trazado, establecer los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional. Igualmente, atiende al establecimiento del régimen para la transferencia de las competencias entre los

entes territoriales y a las organizaciones poseedoras de la soberanía originaria del Estado.

El artículo 5 por su parte establece que la función de planificación asignada al Consejo Federal de Gobierno, se destina a establecer los lineamientos de los entes descentralizados territorialmente y a las organizaciones populares de base; así como el estudio y la planificación de los Distritos Motores de Desarrollo que se creen para apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos. Veamos el proceso en el gráfico N° 9



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

## Gráfico N° 9: Consejo Federal de Gobierno

### La planificación a nivel nacional

La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP), (Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, con fecha del martes, 21 de diciembre de



2010), de acuerdo con el artículo 1, tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular mediante el establecimiento de los principios y normas que sobre la planificación rigen a las ramas del Poder Público y las instancias del Poder Popular, así como la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas, a fin de garantizar un sistema de planificación, que tenga como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país, a través de una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad, tal como se ilustra en el siguiente gráfico.



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

**Gráfico N° 10: Sistema de Planificación Nacional**

El artículo 7 de la LOPPP señala que los órganos y entes del Poder Público, durante la etapa de formulación, ejecución, seguimiento y control de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones a los ciudadanos

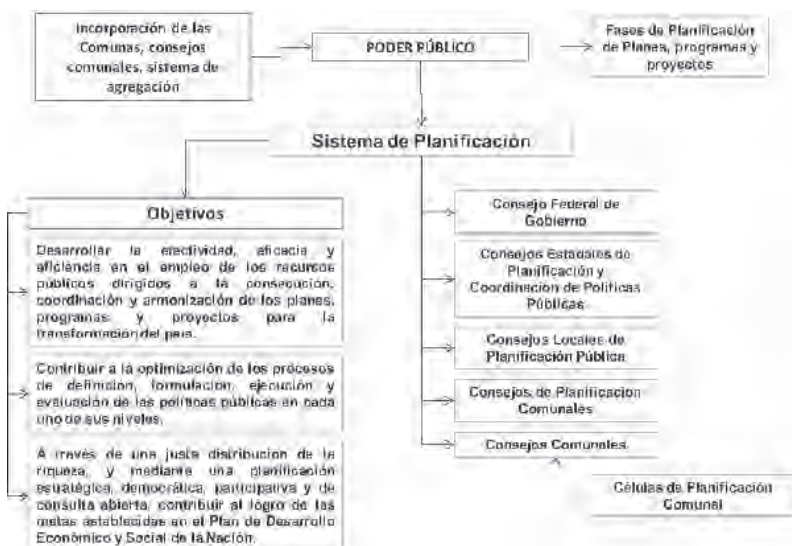


y ciudadanas a través de los consejos comunales, comunas y sus sistemas de agregación.

Son instancia de planificación, de acuerdo con el artículo 10, del Sistema Nacional de Planificación:

1. El Consejo Federal de Gobierno
2. Los Consejos Estadales de Planificación y coordinación de políticas públicas.
3. Los Consejos Locales de Planificación Pública.
4. Los Consejos de Planificación Comunal.
5. Los Consejos Comunales

Se observa como surgen dos nuevas figuras: los Consejos de Planificación Comunal y los Consejos Comunales, a través de un nuevo mecanismo que hemos denominado células de planificación comunal o comunitaria. En este sentido se tendría que cada Consejo Comunal debería conformar su célula de planificación con sus mejores talentos, como se indica en el gráfico N° 11.



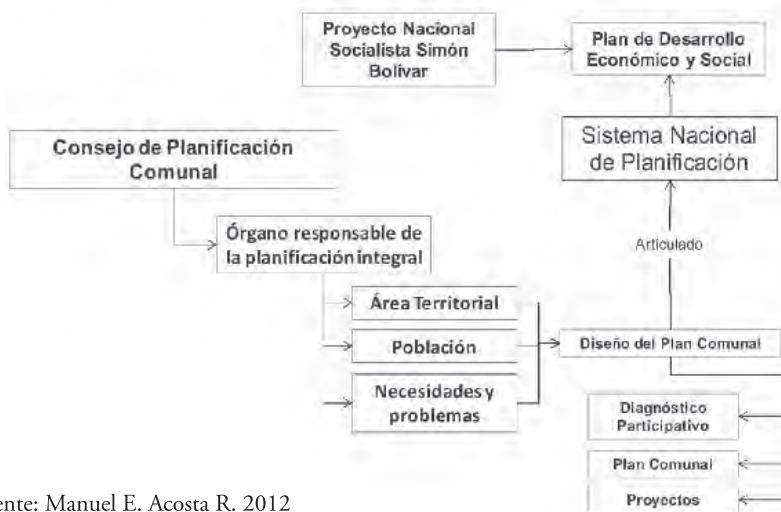
Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

### Gráfico N° 11: Instancias de Planificación Nacional

El artículo 8 de la LOPPP establece que el Sistema Nacional de Planificación tiene entre sus objetivos 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 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 el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Por otra parte, el Consejo de Planificación Comunal es el órgano encargado de la planificación integral que comprende al área geográfica y poblacional de una Comuna, así como de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los Consejos Comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la Ley de las Comunas y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública (art. 14 de la LOPPP). Véase el siguiente gráfico:

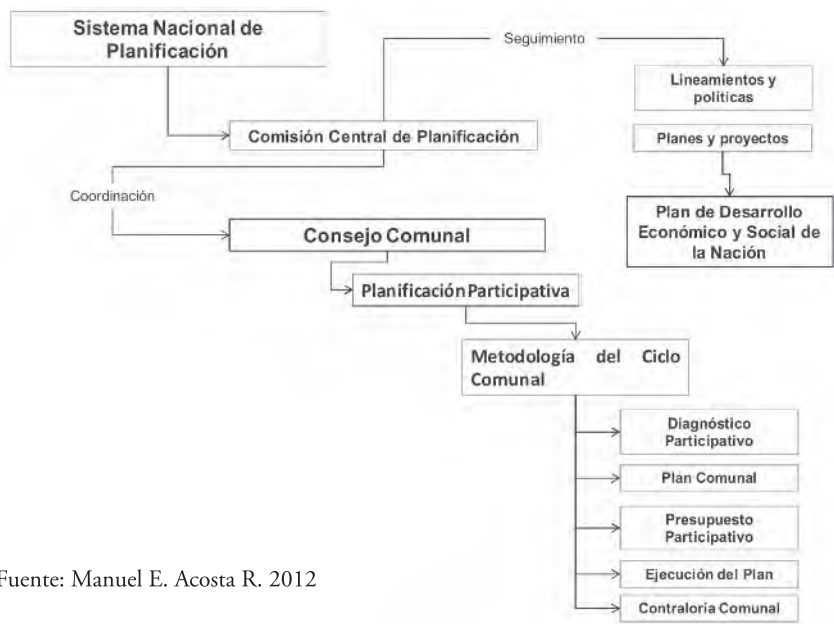
### Gráfico N° 12: Consejo de Planificación Comunal



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular señala que el Consejo Comunal en el marco de las actuaciones inherentes a la planificación participativa, se apoyará en la metodología del ciclo comunal, que consiste en la aplicación de las fases de diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social, con el objeto de hacer efectiva la participación popular en la planificación, para responder a las necesidades comunitarias y contribuir al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad (art. 15). Obsérvese el gráfico N° 13.

**Gráfico N° 13: Sistema de Planificación Comunal**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

### Tipos de Planes

Es la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular la que establece en el artículo 16, que la Comisión Central de Planificación es el órgano encargado de coordinar con las distintas instancias del Sistema Nacional de Planificación, para propiciar el seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos, políticas y planes, atendiendo a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Asimismo, el artículo 17 de la citada Ley establece que todos lo órganos y entes del Poder Público, en

el proceso de formulación de sus planes, deberán articular con los órganos del Sistema Nacional de Planificación y los mismos tendrán que estar en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como de los distintos planes establecidos en la presente Ley.

Por su parte, la planificación de las políticas públicas responderá a un sistema integrado de planes, orientada bajo los lineamientos establecidos en la normativa legal vigente (art. 19 de la LOPPP); dicho sistema se compone de:

### **1. Planes Estratégicos:**

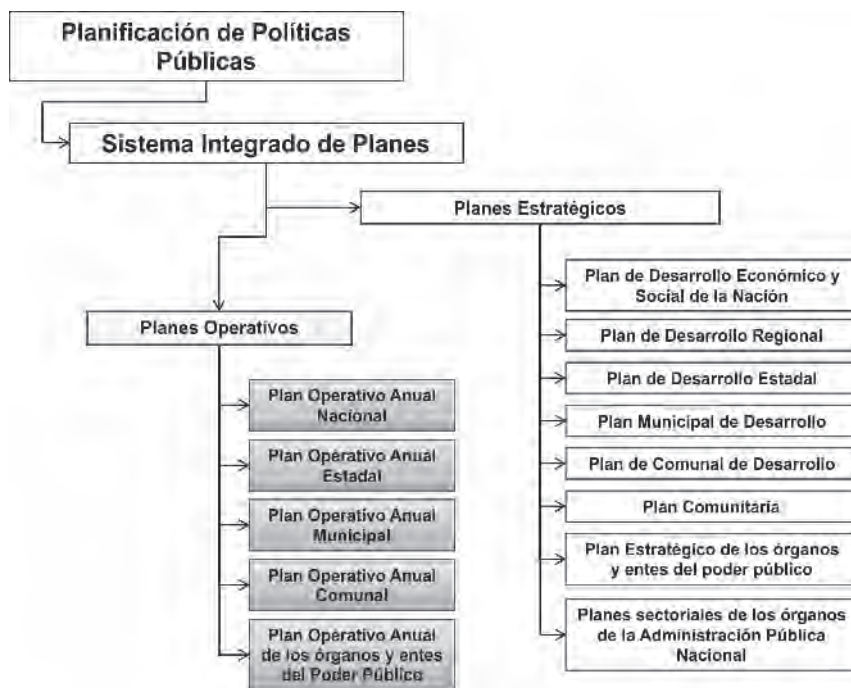
- a. Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
- b. Plan de Desarrollo Regional.
- c. Plan de Desarrollo Estatal.
- d. Plan Municipal de Desarrollo.
- e. Plan Comunal de Desarrollo.
- f. Plan Comunitario.
- g. Los Planes Estratégicos de los órganos y entes del Poder Público.
- h. Los Planes Sectoriales elaborados por los órganos de la Administración Pública Nacional.
- i. Los demás planes que demande el proceso de planificación estratégica de políticas públicas o los requerimientos para el desarrollo social integral.

### **2. Planes Operativos**

- a. Plan Operativo Anual Nacional.
- b. Plan Operativo Anual Estatal.
- c. Plan Operativo Anual Municipal.
- d. Plan Operativo Anual Comunal.
- e. Los Planes Operativos Anuales de los órganos y entes del Poder Público.

Véase el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 14: Sistema Integrado de Planes**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

## La Planificación a Nivel Regional

Es la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas la que regula los procesos de planificación regionales. En su artículo 4, la Ley establece las competencias que rigen al ente rector, pero es en el ordinal 4 donde se señala la vinculación con el proceso de planificación comunal, al precisar que el Consejo Estatal debe procurar: “La adecuación y vinculación de los planes municipales de desarrollo y los planes comunales de desarrollo al contenido del Plan de Desarrollo Estatal”.

Es así, que cada Plan Estatal debe tener vinculación con el Plan de Desarrollo Municipal y éste, a su vez tener conexión con los Planes Comunales de Desarrollo.

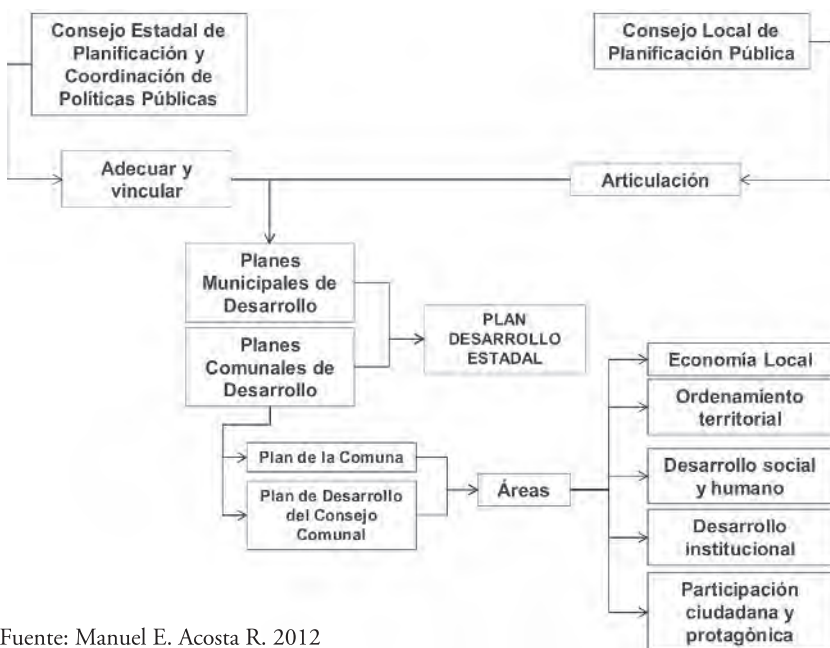
Las principales competencias vinculadas con el ámbito comunal son determinadas en algunos numerales del artículo 10 de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y consisten en:

....

2. Promover ante las instituciones del estado respectivo, durante la etapa de formulación, ejecución, seguimiento y control de la gestión pública, la incorporación a sus discusiones a los ciudadanos y ciudadanas, a través de los Consejos Comunales, Comunas y sus sistemas de agregación.
4. Establecer y mantener la debida coordinación y cooperación de los distintos niveles de gobierno nacional, estatal, municipal y comunal, en lo atinente al diseño y ejecución de planes de desarrollo.
9. Formular recomendaciones y observaciones a los planes de desarrollo local y comunal, de acuerdo con los Planes de Desarrollo Estatal.
10. Promover la transferencia de competencias y servicios desde los estados hacia los municipios y a las instancias del Poder Popular, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la ley respectiva.
11. Promover, en materia de planificación, la realización de programas de formación, apoyo y asistencia técnica al recurso humano institucional y a la comunidad organizada.

El ámbito de aplicación de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas afecta tanto a los planes de la Comuna como de los Consejos Comunales. A continuación en el gráfico N° 15 se observa su explicación:

**Gráfico N° 15: Adecuación y articulación con los Planes Comunales**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

## La Planificación a Nivel Municipal

La Ley de los Consejos Locales de Planificación (LCLP, Gaceta Oficial 39.584 del 30 de diciembre de 2010) es la que regula el proceso de planificación a nivel municipal. En su artículo 1 señala que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública y su relación con las instancias del Poder Popular, para garantizar la tutela efectiva del derecho constitucional a la participación libre y democrática en la toma de decisiones en todo el ámbito municipal, para la construcción de la sociedad socialista democrática, de igualdad, equidad y justicia social.

Por su parte, el artículo 4 de la LCLP expresa: “El Consejo Local de Planificación Pública garantizará la articulación de los Planes Municipales con los Planes de Desarrollo de los Consejos Comunales, las Comunas, los estatales, regionales y nacionales, con base en las siguientes áreas:

1. Economía local, fomentando la producción y el desarrollo endógeno, mediante el apoyo, constitución y financiamiento de organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal.
2. Ordenamiento territorial y de las infraestructuras.
3. Desarrollo social y humano.
4. Institucional.
5. Participación ciudadana y protagónica.
6. Otras que se consideren de prioridad para el municipio.

Sus principales funciones, vinculadas con el proceso de planificación, son señaladas en el artículo 13: “La Plenaria del Consejo Local de Planificación Pública, estará conformada por todos los integrantes establecidos en la Ley y para el cumplimiento de sus funciones le corresponde:

1. Impulsar la coordinación y participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Municipal de Desarrollo; así como de otros planes, programas y acciones que se ejecuten en el municipio.
2. Garantizar que el Plan Municipal de Desarrollo esté debidamente articulado con el Plan Estatal de Desarrollo, Planes de Desarrollo de las Comunas y los Planes Comunitarios de Desarrollo de los Consejos Comunales.
3. Promover y aprobar los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios desde el municipio hacia las Comunas, los Consejos Comunales, las organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal y a las organizaciones sociales, de acuerdo con lo establecido en la ley respectiva.
4. Crear programas permanentes de capacitación dirigidos a elevar el conocimiento de los ciudadanos y ciudadanas acerca de las políticas públicas y el ejercicio de los Poderes Públicos.
6. Promover y coordinar con los Consejos Comunales el diagnóstico participativo con el propósito de determinar las necesidades, pro-



blemas, potencialidades y aspiraciones del municipio, en cuanto a inversión se refiere.

7. Garantizar que el proceso de formulación del Presupuesto de Inversión Municipal, se realice mediante el mecanismo del presupuesto participativo.
13. Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los recursos reales y potenciales existentes en el municipio.
14. Promover ante los gobiernos comunitarios, comunales, local, estatal y nacional, gestiones que permitan la creación de la infraestructura tecnológica, informativa y comunicacional que amerite el establecimiento de gobiernos electrónicos que sirvan de medio para el acceso a los servicios del municipio; así como para la toma de decisiones, de los ciudadanos y ciudadanas”.

Por su parte, es importante destacar lo que señala el artículo 34, referido al presupuesto participativo:

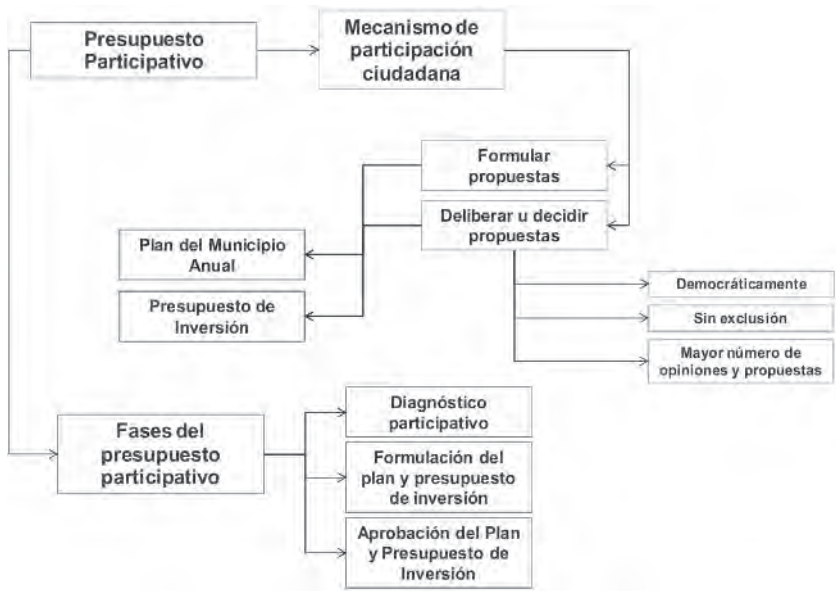
...“es el mecanismo que permite a los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anuales. El presupuesto participativo deberá contar con mecanismos amplios de discusión, debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles”.

El proceso de formación del presupuesto participativo consta de tres fases:

1. Diagnóstico participativo.
2. Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.
3. Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal”

A continuación veamos el gráfico N° 16:

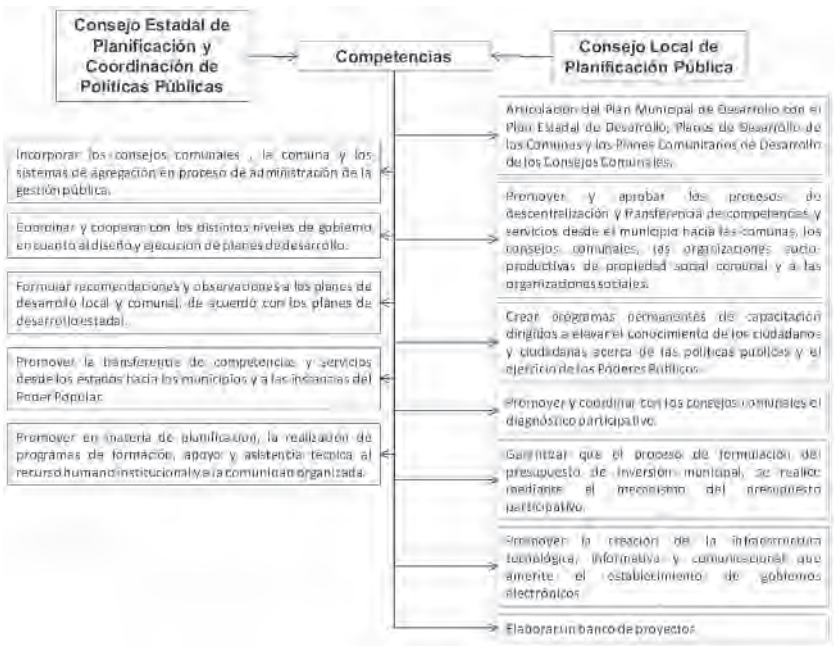
**Gráfico N° 16: El Presupuesto Participativo**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

Tanto la Ley que regula la planificación de los estados, como la que regula los procesos de planificación municipal, incorporan como nuevo elemento a considerar los planes de desarrollo tanto de los Consejos Comunales como de las Comunas. Las competencias de ambas leyes se presentan a continuación en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 1: Competencia de Planificación a nivel Gubernamental**

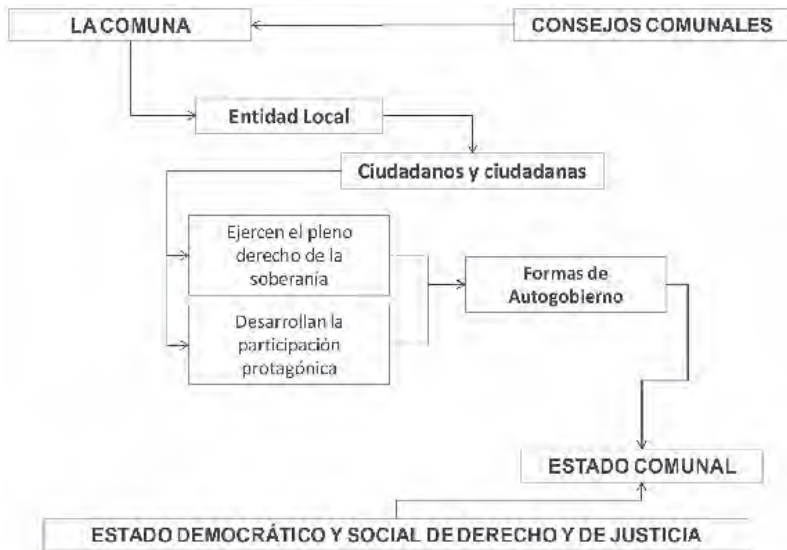


Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

**La Planificación en la Comuna**

La Ley Orgánica de las Comunas (LOC), en su artículo 1 expresa: “La Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas, en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica, mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia”. Es así que a este nivel se establece el marco jurídico para impulsar el nuevo modelo territorial que permite redefinir las variables que reactiven y reimpulsen el desarrollo, a fin de lograr las mejores condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Veamos su concepción en el siguiente Gráfico:

**Gráfico N° 17: La Comuna**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

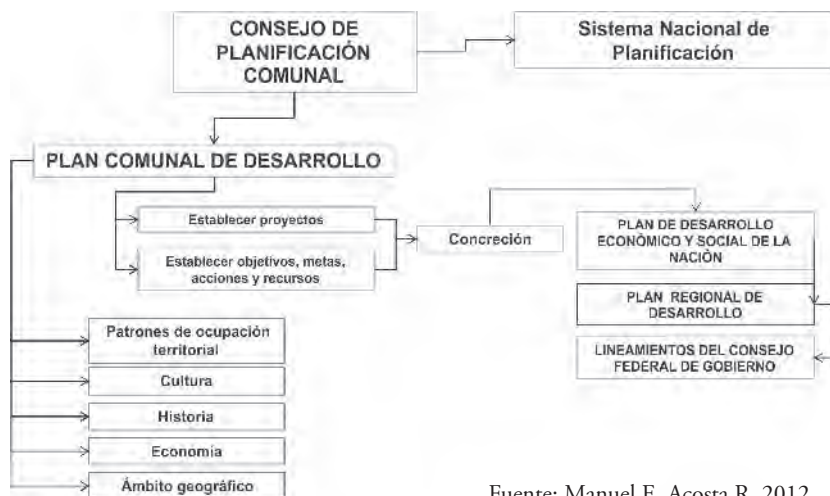
## **Del Consejo de Planificación Comunal**

### **Plan Comunal de Desarrollo**

La LOC señala en el artículo 32 que cada Comuna elaborará un Plan Comunal de Desarrollo, bajo la coordinación del Consejo de Planificación Comunal, en el cual se establecerán los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno; tomando en cuenta los patrones de ocupación del territorio, su cultura, historia, economía y ámbito geográfico. Dicho plan se formulará y ejecutará, a partir de los resultados de la aplicación del diagnóstico participativo y de lo acordado en el mecanismo de formulación del presupuesto participativo, contando para ello con la intervención planificada y coordinada de las colectividades que conforman la Comuna.

De igual manera, el artículo 33 establece que el Consejo de Planificación Comunal es el órgano encargado de coordinar las actividades para la formulación del Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los Planes de Desarrollo Comunitario, propuestos por los Consejos Comunales y los demás planes de interés colectivo; articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la ley, ver el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 18: El Consejo de Planificación Comunal**



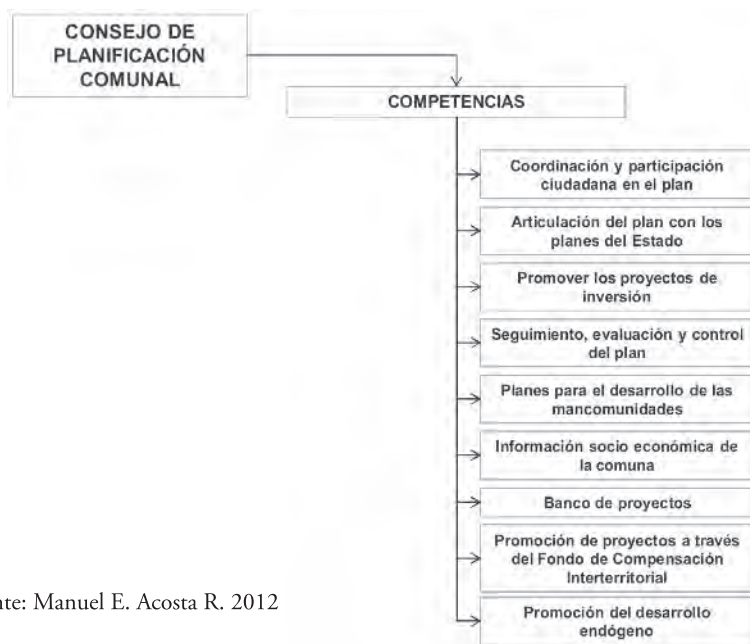
Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

El artículo 36 de la LOC define las competencias del Consejo de Planificación Comunal, las cuales son:

1. Impulsar la coordinación y participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Comunal; así como de otros planes, programas y acciones que se ejecuten o se proyecte su ejecución en la Comuna.
2. Garantizar que el Plan de Desarrollo Comunal esté debidamente articulado con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan de Desarrollo Regional y los lineamientos establecidos en el decreto de creación del Distrito Motor al que corresponda.
3. Formular y promover los proyectos de inversión para la Comuna ante el Parlamento Comunal.

4. Realizar seguimiento, evaluación y control a la ejecución del Plan de Desarrollo Comunal.
5. Impulsar la coordinación con otros Consejos de Planificación Comunal para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de mancomunidades, formulando propuestas al respecto ante el Parlamento Comunal.
6. Atender cualquier información atinente a sus competencias que le solicite el Parlamento Comunal y sus instancias de ejecución, los Consejos Comunales y los entes del Poder Público, sobre la situación socio-económica de la Comuna.
7. Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los planes, recursos reales y potenciales existentes en la Comuna.
8. Estudiar y proponer al Parlamento Comunal la aprobación de los proyectos presentados por las comunidades y organizaciones sociales a ser financiados con recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y otros que se les haya acordado.
9. Promover en el desarrollo endógeno y sustentable de la Comuna el sistema de propiedad social.
10. Otras que le correspondan de acuerdo a la presente Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables. Ver en el gráfico N° 19 lo explicado.

**Gráfico N° 19: Competencias del Consejo de Planificación Comunal**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

## **El Método de Planificación Comunal**

La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular crea el marco jurídico para el diseño del Sistema de Planificación Comunal y su plan de desarrollo.

Es así como en el artículo 40 de la LOC se establece que el Plan Comunal de Desarrollo es el instrumento de gobierno que permite a las Comunas, diseñar los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, a través de la intervención planificada y coordinada de las comunidades y sus organizaciones; promoviendo el ejercicio directo del poder, de conformidad con la ley, para la construcción del Estado comunal.

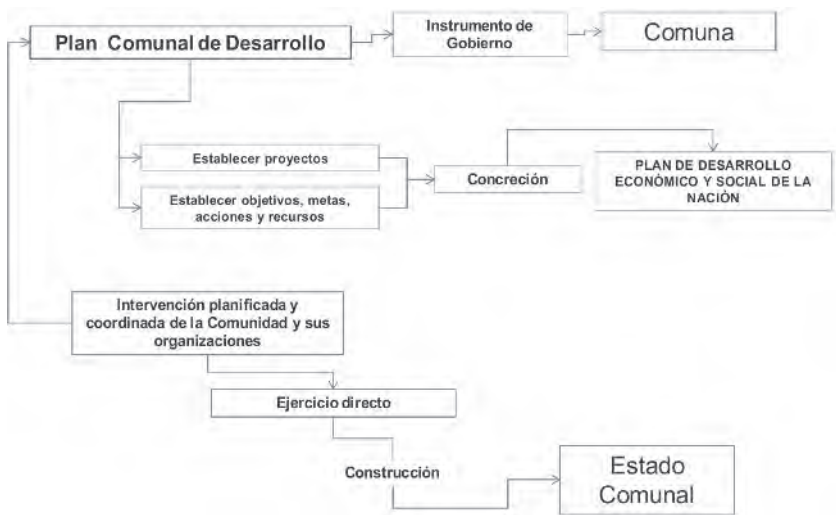
El artículo 41 de la LOC estipula que corresponde al Consejo Comunal de Planificación y a los Consejos Comunales de la Comuna respectiva,

elaborar el proyecto del Plan Comunal de Desarrollo; el cual deberá ser aprobado en su formulación por el Parlamento Comunal.

El artículo 42 señala que el Plan Comunal de Desarrollo se ejecutará a través de las instancias de autogobierno de la Comuna, aplicando los instrumentos dispuestos por el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y demás normativas aplicables.

Por último, corresponde al Parlamento de la Comuna, al Consejo de Planificación Comunal, a los Consejos Comunales, a las organizaciones sociales y a los ciudadanos y ciudadanas en general, realizar el seguimiento y evaluación del Plan Comunal de Desarrollo, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República y la ley (art. 43 de la LOC). Véase gráfico N° 20.

**Gráfico N° 20: El esquema del Plan Comunal**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012



## CAPÍTULO VIII

### LA METÓDICA DE LA PLANIFICACIÓN COMUNAL, UN ENFOQUE SOCIALISTA

*“Para salir de la pobreza hay que darle poder al pueblo”*

*Hugo Rafael Chávez Frías*

Las metódica de la planificación comunal se deriva del hecho sencillo de que cada comunidad organizada y cada planificador comunal, si quiere ver resultados tangibles, debe contar con un método. El método significa “camino”; es decir en planificación se refiere a la forma o técnica para hacer algo, en este caso concreto, para planificar el desarrollo. De allí el título del presente libro. Por tanto, todo planificador comunal metódico debe hacer su trabajo de forma sistemática y siguiendo una serie de pasos que garanticen el éxito futuro.

De allí que, la metódica de la planificación comunal debe hacerse con método y orden: Todo es hecho metodódicamente.

El Sistema de Planificación Comunal es concebido como el conjunto de elementos interconectados en un territorio determinado (Comuna o Consejo Comunal) responsables de promover la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de planificación permanente dirigido a crear las mejores condiciones de vida de los mismos, utilizando para ello sus recursos y capacidades propias e incorporando capacidades externas que están dispuestas a contribuir con dicho bienestar. El sistema se sustenta en un método en el que el resultado final debe conducir al desarrollo.

El Sistema de Planificación a nivel Comunal está integrado por los siguientes elementos:

- a) Los ciudadanos y ciudadanas conscientes de la necesidad de mejorar sus condiciones de vida

- b) Los Planificadores Comunales estan constituidos por ciudadanos y ciudadanas, formadas en la metódica de la planificación comunal
- c) Las Células de Planificación Comunal, son equipos de trabajo permanentes y sostenibles, integrados por lo mejor del talento comunal. Estos equipos deben coordinar la participación y garantizar la ejecución del plan de desarrollo o los planes de acción que facilitan la ejecución de lo planificado.
- d) La Sala de Planificación Comunal, es el espacio habilitado con equipos tecnológicos donde se reúnen los equipos de trabajo y desde donde se monitorea el alcance de las acciones y el desarrollo de los planes diseñados.

Cada Consejo Comunal o cada Comuna debe impulsar su sistema de manera de garantizar que la nueva dinámica social y distributiva de los excedentes nacionales pueda ser aprovechada convenientemente en pro de las mejores y de las muchas necesidades planteadas por la comunidad.

Es importante lograr que cada instancia de Planificación Comunal, llámese Consejo de Planificación Comunal a nivel de la Comuna ó Célula de Planificación Comunal o a nivel del Consejo Comunal, se plantee crear progresivamente la plataforma de planificación desde sus propias realidades, a través del impulso de las Células de Planificación Comunal, las Salas de Planificación Comunal y la reorientación del Plan de Inversión hacia las necesidades comunales. Es fortaleciendo a los Equipos de Planificación Comunal y logrando que asuman las competencias de planificación que por ley se les transfieren a las comunidades como se puede avanzar en la transformación y desarrollo en una comunidad. Ello implica también que se les prepare para impulsar el Nuevo Sistema de Planificación desde las comunidades organizadas y se promuevan las Salas de Planificación Comunales como mecanismos de articulación, diseño, evaluación, seguimiento, control y de discusión de los objetivos y metas de desarrollo integral.

### **Directrices estratégicas**

Es importante que el Planificador Comunal entienda que toda actuación debe obedecer a un lineamiento o directriz estratégica, asumiéndola como la finalidad última que toda comunidad debe procurar en la búsqueda de

mejores condiciones para el buen vivir. Es así como, haciendo analogía a lo establecido en el Proyecto Nacional Socialista Simón Bolívar, se infiera que, en la medida de lo posible, una comunidad debería perseguir como norte las siguientes directrices estratégicas:

### **1. Desarrollo de la Nueva Ética Socialista Comunal**

Se pretende de manera muy clara y sencilla que todo ciudadano y toda ciudadana asuma el nuevo modelo de desarrollo comunal que de alguna manera implica destruir antivalores capitalistas y construir y fortalecer los valores sociales emanados de nuestra Carta Magna; así como los que en comunidad sean necesarios desarrollar y mantener.

### **2. Desarrollo de la Suprema Felicidad Social**

No es más que la búsqueda de las mejores condiciones de vida: salud, educación, empleo, deporte, cultura, vivienda; llenar las necesidades espirituales, el funcionamiento de los servicios que debe poseer una comunidad, garantizando su sostenibilidad para las futuras generaciones y una política consistente para el buen vivir.

### **3. Profundizar en la democracia protagónica y revolucionaria**

Se refiere a un nuevo modelo y forma de comportamiento político, donde el ciudadano y ciudadana son responsables de su desarrollo, utilizando los mejores mecanismos democráticos que garantizan la participación directa y protagónica de los mismos. Se trata de fortalecer una nueva cultura del Servidor Público donde el Estado somos todos.

### **4. Impulsar el modelo productivo comunal**

Este lineamiento es clave y estratégico, se trata de crear y fortalecer los ciclos económicos locales, promover nuevos encadenamientos económicos en base a las potencialidades propias y al talento humano existente y garantizar la sostenibilidad de algunos productos de primera necesidad para la población.

### **5. Construir y fortalecer la nueva geopolítica comunal y el desarrollo del Poder Popular.** Las Comunas y los Consejos Comunales

Es un lineamiento referido al fortalecimiento territorial de las nuevas figuras comunales (Comunas y Consejos Comunales) y al papel que asumen las instancias del Poder Popular en el desarrollo integral de la comunidad.

### **Áreas de atención prioritaria en una comunidad**

En cada comunidad, a través del ejercicio de la participación protagónica, de la observación directa y del proceso de análisis estratégico situacional, se debe definir un conjunto de áreas de atención que formarán parte del futuro plan estratégico comunal a desarrollar. Algunas de las posibles áreas pudieran ser:

- Aquellas formuladas por los Consejos Comunales, que permitan identificar los problemas propios de la comunidad y evidenciar su impacto social inmediato.
- Las centradas en el rescate de la solidaridad humana y otros valores como la justicia y equidad.
- Las dirigidas a superar la pobreza y la exclusión social, las que profundizan los derechos sociales universales y aquellas que fortalezcan la identidad comunal.
- Las enfocadas en la construcción de la democracia protagónica revolucionaria.
- Las destinados a expandir las fronteras de la economía social, así como a incrementar y consolidar la soberanía, y la seguridad alimentaria, a desarrollar la manufactura y los servicios
- Las que contribuyan a profundizar la cohesión y la equidad socio-territorial, a un mejor aprovechamiento de los recursos y fortalezas comunales, a la conservación y recuperación del ambiente.
- Las que mejoren y provean las actividades deportivas, culturales y educativas y que protejan a los niños, niñas y adolescentes contra el problema de las drogas.
- Las orientadas a garantizar una vivienda digna y las mejores condiciones para el buen vivir.
- Las orientadas a mejorar la infraestructura pública al servicio de las comunidades organizadas.

- Las orientadas a fortalecer las misiones sociales bolivarianas.
- Cualquier otra derivada de la realidad comunitaria.

## **El desarrollo de la metódica de planificación comunal**

La metódica de planificación comunal tiene que ver con seguir un método o camino científico-técnico que garantice a una comunidad la menor cantidad de errores posibles, la optimización de los recursos disponibles y el ejercicio pleno de la contraloría social por las comunidades. En este sentido y a los fines del desarrollo del proceso de planificación en comunidad se tiene que la metódica de la planificación comunal debe fundamentarse en:

1. Análisis Estratégico Situacional Participativo
2. Análisis Estratégico del Entorno.
3. Diseño del Plan Comunal.
4. Formulación de Proyectos Comunales.
5. Sistema de revisión y control, rectificación y reimpulso comunal.

### **1. Análisis Estratégico Situacional Participativo**

Es el proceso mediante el cual una comunidad, a través de la evaluación de su realidad, determina las distintas causas y efectos que se traducen en los problemas de corto, mediano y largo plazo que debe afrontar y resolver, utilizando los recursos y potencialidades endógenas (internas) y exógenas (externas) que le permitirán superar su actual condición. Se trata de aplicar una filosofía del bienestar, donde los ciudadanos y ciudadanas puedan vivir bien, debido al acceso y disfrute de los bienes materiales que satisfacen sus necesidades básicas o primarias y a la realización afectiva, subjetiva y espiritual de su ser, como un elemento más de la naturaleza, a la cual hay que mantener en armonía. Lo que se persigue como fin último es: Luchar contra la pobreza y lograr un desarrollo humano sostenible, equitativo y solidario.

El **análisis estratégico situacional participativo** debe enfocar seis aspectos básicos:

- 1.1. El marco geográfico donde se desarrollará la acción.



- 1.2. La sociodemografía de la comunidad.
- 1.3. La cantidad y calidad de los servicios con los que cuenta el sector (inventario).
- 1.4. El nivel organizativo de la comunidad (líderes naturales, organizaciones y grupos de base).
- 1.5. La estructura de relaciones de los diferentes actores presentes en el sector, y
- 1.6. La identificación y priorización de los problemas que afectan a la comunidad (relaciones de causalidad).

Se parte del análisis de los siguientes escenarios:

**Escenario actual:** Este se refiere a las condiciones prevaletentes en una comunidad, es decir en qué estado o condiciones sociales, económicas, ambientales y políticas se encuentra la comunidad que es sujeto u objeto de estudio.

**Escenario esperado:** Se trata de señalar con precisión lo que ocurrirá en la comunidad de no realizar intervenciones que conduzcan a solventar las debilidades y peligros que se han detectado en el diagnóstico. Es plantear una situación hipotética futura de continuar las tendencias actuales en el desarrollo de la comunidad.

**Escenario deseado:** Se refiere a la manera cómo la comunidad se verá en el futuro, y ello se plantea a través de un conjunto de estrategias, líneas políticas y acciones posibles de ejecutar, en un momento determinado, en un proceso que se desarrolla en fases, bajo condiciones de restricción o limitación de recursos y utilizando el potencial creativo de la misma, para alcanzar una situación de mejor desempeño del desarrollo de la comunidad.

*“Cuando se desconoce el puerto de destino, todos los vientos son desfavorables”*

*Lucius Annaeus Séneca*

*(c. 4 aC. – 65 dC.)*

Los pasos a seguir para realizar el Análisis Estratégico Situacional en una comunidad son los siguientes:

- a) **Preparar al equipo de planificación comunal en cuanto a cómo delimitar los problemas, y cómo clasificarlos de acuerdo con su realidad socio-económica.**

El equipo de planificación debe prepararse para identificar un problema en la comunidad, para ello se realiza un taller teórico práctico de no más de cuatro horas y en el cual se abordará la temática siguiente:

El Problema: es una situación que afecta de manera negativa el bienestar físico, social, ambiental, económico, político, etc., de un colectivo. El problema debe ser colectivo para ser tratado de manera general. La atención de un problema individual genera discordia entre quienes desean lo mejor para la comunidad y no puede anteponerse a un problema colectivo, a menos que el problema individual implique consecuencias trágicas y la comunidad esté de acuerdo en abordarlo.

El problema debe poseer las siguientes características:

- Debe estar en el ámbito territorial de la comunidad que lo plantea.

- Debe ser medible cuantitativa y cualitativamente.
- Debe ser solucionable.
- Debe ser localizable espacialmente. (estado, municipio, urbanización, barrio, comuna, consejo comunal)
- Debe afectar los intereses de los diferentes actores comunitarios.

Para identificar un problema debe seguirse la siguiente metodología:

- Identificar el hecho real, físico, visible, tangible que afecta al colectivo. Por ejemplo: en una comunidad se observa el bote de aguas servidas permanentemente a lo largo de la calle principal.
- Una vez identificado el hecho observable, se analizan las posibles causas que lo generan: Por ejemplo, en el caso de las aguas servidas, el problema radica en la obstrucción del drenaje principal en el sector A debido a la acumulación de desechos sólidos residenciales.
- Asimismo, se debe analizar qué consecuencias está generando el problema de las aguas servidas en la calle principal a la comunidad. Por ejemplo, para el caso señalado, se observan malos olores, proliferación de alimañas en los focos de obstrucción, inicio de enfermedades de la piel en niños de la comunidad que juegan entre las aguas negras.
- Caracterización de los actores vinculados al problema. Pueden ser aliados o contrarios para la solución del problema.
- Lo anterior conduce al planificador a diseñar lo que se ha conocido como el árbol del problema, metodología utilizada para justificar la elaboración de un proyecto que atienda como solución el problema detectado:





Las causas generalmente no son tan evidentes, por ello deben ser estudiadas, investigadas y detectadas con claridad por cuanto ella constituye el punto hacia donde el esfuerzo financiero orientará una solución.

El Árbol de Problemas se presenta como un elemento didáctico para poder entender y profundizar más en la problemática real que caracteriza un contexto social específico; a partir de este insumo se puede describir todo el referente conceptual con respecto la necesidad, a la carencia, a la falta de información del problema relevante.

El problema y las consecuencias son los elementos observables, tal como si fuera un árbol donde el tronco es el problema y las ramas sus consecuencias, pero no se resuelve atacando dichos elementos sino atacando sus raíces. El primero, el llamado problema, es el que la gente identifica primariamente. Las consecuencias, se derivan del problema y se observan no tan rápido pero surgen en la medida en que se hacen evidentes los síntomas del problema, tal como fue señalado en el ejemplo.

Solo en la medida en que los planificadores comunales saben identificar sus problemas, en esa medida pueden avanzar rápidamente en la búsqueda de sus soluciones. El tratamiento de soluciones forma parte de la fase de planificación que se analizará posteriormente.

Los problemas detectados en una comunidad son muchos, algunos simples, otros complejos, algunos pueden ser resueltos por la comunidad otros por el Estado, algunos son competencias del municipio, del estado o del gobierno nacional, otros son directamente responsabilidad de la comunidad, algunos problemas son consecuencias de actuaciones de organismos públicos o privados, otros son consecuencias de la misma comunidad. El Planificador Comunal debe prepararse para poder explicar las diferencias e impactos que reviste cualquiera de las situaciones señaladas anteriormente. Por ello, forma parte de la identificación de los problemas de una comunidad la delimitación de las áreas de atención que formarán parte del diagnóstico a levantar. Para ello se sugieren la utilización de las siguientes áreas temáticas:

1. Problemas sociales
2. Problemas ambientales

3. Problemas de hábitat y vivienda
4. Problemas de salud pública
5. Problemas de servicios públicos:
  - a. Agua
  - b. Electricidad
  - c. Teléfonos
  - d. Gas
6. Problemas deportivos
7. Problemas culturales
8. Problemas económicos
9. Problemas de seguridad
10. Problemas educativos
11. Problemas alimentarios
12. Problemas de transporte
13. Problemas de vialidad
  - a. Vías de accesos
  - b. Caminerías
  - c. Pasajes y pasarelas
  - d. Estado de las calles y avenidas

**b) Elaborar estrategia para el levantamiento de los datos referidos a la problemática de la comunidad, tomando en cuenta la dinámica física de la comunidad.**

La estrategia se refiere a la manera en que se deben combinar los distintos recursos y actores para lograr levantar la información de la comunidad. En este sentido se propone como estrategia la siguiente:

Se elabora un instrumento de recolección de información de acuerdo con los siguientes parámetros:

- Definición de las áreas a visitar y cronograma correspondiente según la lógica de funcionamiento comunal y ubicación territorial de la población: arriba, al centro, abajo y a los lados. (Figura de diamante)

- Elaboración de un instrumento de observación del problema en campo
- Entrevista directa con las personas afectadas para determinar impactos y consecuencias.
- Levantamiento fotográfico del problema
- Análisis del equipo de planificación posterior a la visita realizada

**c) Estructura de los problemas siguiendo la teoría del árbol de problemas y las áreas vinculadas con la comunidad de estudio.**

Levantada toda la información, se procede a construir el árbol del problema de manera de conectarlo de manera integral a la totalidad del territorio. Es decir, el problema se identifica arriba, en el centro, abajo y a los lados y se redacta un solo problema determinando su realidad y visualizando su potencial solución.

**d) Determinar el mecanismo para priorizar las áreas y problemas**

Es importante que cada comunidad de acuerdo con su realidad económica y social determine las áreas de atención prioritaria. Esto se realiza de acuerdo con la promoción y realización de una asamblea de ciudadanos y ciudadanas donde el equipo de planificación de acuerdo con el levantamiento técnico de los problemas propone a la comunidad dicha priorización. En la medida que se argumenta la propuesta

Comunidad Ezequiel Zamora del Barrio Guarataro. Párrquia San Juan. Distrito Capital	Comunidad de La Sabana de la Párrquia Carupao. Estado Vargas.
Área de Seguridad	Área económica: pesca
Área de hábitat y vivienda	Área deportiva y cultural
Área deportiva y cultural	Área de hábitat y vivienda

la comunidad, a través del voto directo define qué área es prioritaria en relación a otra. Ejemplo de ello pudieran ser los siguientes:

Es claro que cada vez que una comunidad define su prioridad de inversión lo que determina es la política que se efectuará para el uso de los recursos que potencialmente se vayan asignando para resolver

tales problemáticas. No implica que los problemas se olviden sino que se irán resolviendo en la medida en que se atiendan las prioridades. Igualmente, al elaborar un plan se establecen lapsos de tiempo de corto, mediano y largo plazo que determinan la manera en que progresivamente se irá desarrollando una comunidad.

A partir de las áreas priorizadas se procede a un segundo proceso de priorización. Este se refiere a los problemas que de igual naturaleza se presentan y observan en una misma área. En este orden de ideas, se deberá determinar la prioridad de atención del problema por parte de la comunidad previa propuesta formulada por el equipo de planificación comunal.

Dicho equipo, en base a los criterios de importancia de la solución, nivel de solución, recursos disponibles, capacidad de respuesta de la comunidad, tiempo de solución, propone a la comunidad en asamblea, las posibles prioridades a ejecutar.

**e) Preparar asamblea de ciudadanos y ciudadanas a los fines de validar el análisis estratégico situacional realizado.**

Realizado el análisis estratégico situacional por área y por problema, el equipo de planificación organiza y promueve una asamblea de ciudadanos y ciudadanas a los fines de presentar la propuesta, analizarla y proceder a decidir la estrategia de priorización por área y por problemas.

Para ello, se debe disponer de un espacio donde la comunidad pueda ver con claridad la propuesta y participar en la estrategia de priorización de lo que se transformará en el plan de acción del Consejo Comunal o de la Comuna.

El equipo presenta la propuesta de priorización por áreas y luego trabaja área por área para la priorización de los problemas de igual naturaleza.

**f) Análisis Estratégico del Entorno**

El equipo de planificación de manera paralela a la realidad detectada realiza un análisis del entorno para determinar:

- Potenciales actores vinculados con la problemática detectada
- Potenciales recursos propios de la comunidad

- Potenciales fuentes de financiamiento a utilizar por las comunidades
- Potenciales aliados de otras comunidades
- Aliados políticos y comunales
- Factores que pueden perjudicar el avance y desarrollo del plan
- Factores que deben fortalecerse en la comunidad para avanzar en su desarrollo.

## **1 Diseño del Plan Comunal**

El Plan Comunal constituye el instrumento definitivo que recoge las acciones futuras a ejecutar. Se soporta en la selección y priorización de las soluciones que atenderán los distintos problemas priorizados según áreas definidas. Su ejecución generalmente se plantea para un lapso de 4 a 7 años. Es el instrumento que deberá regir la búsqueda de financiamiento por parte de los responsables de asumir el desarrollo comunal, sea la comuna o un consejo comunal. A los fines de presentar las fases que determinan el diseño de un plan es necesario conocer los siguientes aspectos:

### **1.1 Definición del Plan Comunal**

El Plan Comunal es el resultado del esfuerzo de planeación que una comunidad lleva a cabo a los fines de promover transformaciones que impactan no solo en lo físico, sino en lo espiritual y social.

Se puede definir como “... Un conjunto de acciones cuyos elementos interactúan entre sí para producir cambios de una situación o problema determinado...” (Martinic, 1997)

De allí, que la identificación del problema, su descripción y explicación exhaustiva pasa a ser el primer paso en la elaboración del plan, el segundo es la determinación de su solución.

Para comprender la situación a ser abordada y captar su dinámica no basta con la percepción técnica que las organizaciones de apoyo puedan tener de la misma; es necesaria la participación de la comunidad afectada por el problema en su fase de diagnóstico. De allí surge el

Plan, entendido como un instrumento que contiene los lineamientos estratégicos y las acciones a seguir para lograr transformaciones medibles, que orientan la gestión de una comunidad organizada, el plan es un logro de la participación activa y la concertación de voluntades de todos los actores que hacen vida en la comunidad.

El Plan Comunal debe ser útil para:

- Promover una visión compartida de la comunidad y orienta el mejor aprovechamiento de las oportunidades, potencialidades y recursos.
- Dar direccionalidad y coherencia a la gestión de la comunidad organizada.
- Fortalecer los niveles de coordinación.
- Crear mecanismos para la participación ciudadana.
- Orientar la inversión pública y comunal.
- Integrar la visión de corto, mediano y largo plazo.
- Racionalizar la toma de decisiones.
- Reducir la incertidumbre y el riesgo.
- Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.
- Operacionalizar y permitir evaluar la gestión comunal.

## 1.2. Características de un buen Plan

- **Estratégico:** Expresa la orientación de la gestión comunal y constituye el marco referencial que da coherencia al Plan Macro, el presupuesto de inversiones y a los procesos cotidianos de toma de decisiones
- **Integral:** Contempla todos los aspectos condicionantes del desarrollo comunal estructurado según áreas de impacto.
- **Participativo:** Incorpora los aportes de todos los actores sociales: funcionarios municipales, ciudadanos, comunidades organizadas, instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, organizaciones juveniles, entre otros.
- **Pertinente:** Se sustenta en las características de la realidad de la parroquia, comuna, comunidad o sector que lo delimita.

- **Político:** Debe ser hecho por el consejo comunal para la comunidad y se concibe como la concreción de la voluntad política de los ciudadanos y ciudadanas que allí habitan.
- **Coordinado:** Es compatible con el Plan Nacional de Desarrollo de la Nación, el Plan de Desarrollo Estatal o Distrital y el Plan de Desarrollo del Municipio

### 1.3. Objetivos

- Definidos para cada uno de los temas (áreas) de la agenda o plan estratégico.
- Deben plantear en qué medida se espera que sea modificada la situación actual (Soluciones)
- Imagen Objetivo: Es un modelo y como tal una simplificación selectiva y voluntaria de una realidad planificada
- Plan: Es el tránsito entre una situación indeseada y una situación deseada y posible. El componente utópico de la imagen-objetivo es el movilizador (político).
- Objetivo: Constituye la situación que se desea alcanzar. ¿Qué se quiere lograr ? Generales y específicos... No son medios (Coordinar, promover). Ejemplo: Lograr promover un sistema económico local mediante el fortalecimiento de la manufactura de calzados.
- Meta: Es un objetivo cuantificado temporal y espacialmente. Ejemplo: Promover y apoyar financieramente a 5 cooperativas de la confección del calzado.
- Indicador: Es un instrumento que permite medir la progresión hacia la meta (Cantidad, calidad y tiempo). Ejemplo: total de cooperativas financiadas y produciendo calzados.

**Cuadro N° 2: Objetivos y estrategias comunales**

	Objetivos	Estrategias
<b>1. Económico</b>	Promover el desarrollo textil.	Encadenamiento económico.
<b>2. Social</b>	Disminuir las condiciones de pobreza	Programas sociales comunales. (Inclusión)
<b>3. Político</b>	Fortalecer el consejo comunal.	Capacitación progresiva y sólida.
<b>4. Deporte</b>	Generador de atletas en natación.	Rutas del deporte.
<b>5. Alimentación</b>	Fortalecer la soberanía nutricional a través de la comercialización local.	Sistemas comunales socio productivos .

Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

#### **1.4. Uso de la Lógica para el diseño del árbol de objetivos**

El problema central se transforma en el objetivo general. La relación entre estos elementos es lógica, de manera que si nos preguntamos *¿cómo podemos alcanzar el objetivo general?*, la respuesta será *a través del abordaje de sus causas directas ya enunciadas como objetivos (estos constituirán los objetivos específicos)*, y si nos preguntamos *¿cómo podemos lograr los objetivos específicos?*, la respuesta será a través de los cambios en las causas directas (lo que denominaremos resultados esperados) y estos resultados esperados se alcanzarán a través de las actividades que diseñaremos con tal fin (soluciones).

#### **1.5. Productos**

Representan los componentes o partes más importantes que han de ejecutarse para lograr el objetivo trazado. Se representan por resultados parciales:

- Elaborar estudio técnico de las aguas servidas para la comunidad.
- Formular el proyecto del colector principal.
- Determinar fuente de financiamiento.
- Ejecutar proyecto
- Evaluar resultado final del proyecto



### Cuadro N° 3: Ejemplo de problema, con sus causas y efectos



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

#### 1.6. Metas

Logros esperados, cuantificables con respecto a los objetivos trazados. Ejemplos:

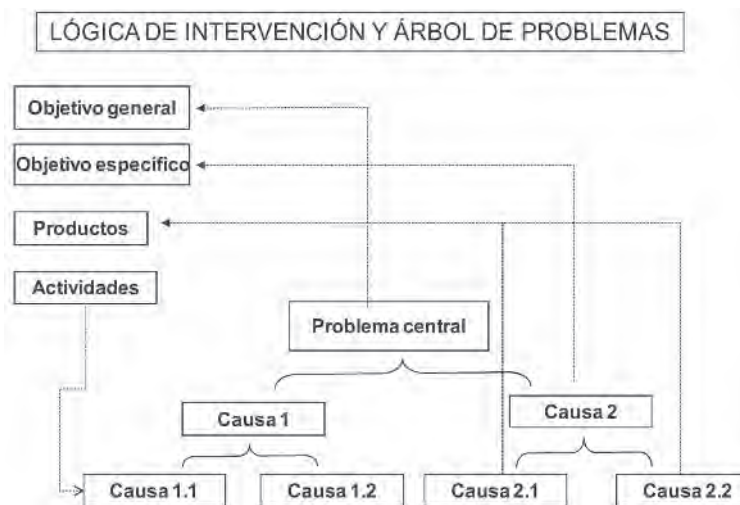
- Elaborar estudio del impacto de las aguas servidas en la comunidad, en 6 meses.
- Diseñar el proyecto del colector principal en 2 meses para atender una comunidad de 200 familias, programando su ejecución por fases en 2 años.
- Lograr la incorporación del 50% de la mano de obra de la comunidad en el proyecto.

#### 1.7. Actividades a considerar

Distintas acciones a desarrollar de acuerdo con una estrategia determinada que contribuye al cumplimiento de una meta y consecuentemente a un objetivo estratégico.

Son referentes para el seguimiento y evaluación por parte de la comunidad organizada (Comuna o Consejo Comunal) del logro alcanzado de acuerdo con un plan trazado previamente.

**Gráfico N° 21: Lógica de la intervención y árbol de problemas**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

El desarrollo comunal requiere de una planeación estratégica sustentada en la necesidad de crecer y fortalecerse en todos los sentidos de manera de garantizar las mejores condiciones para la vida, el trabajo, la educación y la recreación. Es así que una comunidad organizada debe aprobar un documento que recoja las expectativas y aspiraciones de todos los ciudadanos y ciudadanas, debiendo construir lo siguiente:

### 1.8. Misión

Enunciado que determina la razón de ser de una comunidad, para qué se erige, cuál debe ser el norte a seguir, cuál su tipo de desarrollo sostenible y sustentable en el tiempo. Se precisa el por qué los ciudadanos y ciudadanas deben contribuir de manera directa a fortalecer el desarrollo y hacer de la comunidad un lugar para el buen vivir.

### 1.9. Visión

Enunciado que define el futuro posible y deseado para la comunidad en los próximos 20 años. Significa: La visión de dónde queremos estar a partir de dónde estamos. Ejemplo: ser la comunidad más segura del

distrito comunal donde el deporte y la cultura sean los mecanismos naturales de prevención y donde las principales fortalezas radiquen en la capacidad productiva manufacturera de la comunidad.

### **1.10. Propósitos u Objetivos Estratégicos**

Grandes líneas estratégicas que determinan el horizonte a tener en cuenta para formular las estrategias que defina cada comunidad en su respectivo plan de desarrollo comunal. Las grandes líneas estratégicas son transversales a varios o a la totalidad de los temas de la agenda en los que hay que trabajar para cumplir con la visión.

### **1.11. Estrategias**

Significa adaptar y combinar de manera racional y efectiva los recursos y habilidades existentes en la comunidad a los cambios del entorno, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de los objetivos estratégicos trazados. Se puede interpretar como el arte para dirigir el desarrollo comunitario.

### **1.12. Matriz DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas)**

La matriz DOFA (también conocida como matriz FODA o análisis SWOT en inglés), es una herramienta utilizada para la formulación y evaluación de estrategias. Su nombre proviene de las siglas: Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas. Fortalezas y debilidades son factores internos a la comunidad, que crean o destruyen valor. Incluyen los recursos, activos, habilidades, condiciones de la comunidad. Oportunidades y amenazas son factores externos a la comunidad, y como tales están fuera del control de la misma. Se incluyen en estos la acción gubernamental, los problemas estatales, las decisiones políticas, los fenómenos naturales, las decisiones empresariales, entre otras.

El proceso de crear una matriz DOFA es muy sencillo: en cada una de los cuatro cuadrantes (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas), se hace una lista de factores. Seguidamente, se les puede asignar un peso o ranking, según las prioridades de la comunidad o ente que se evalúa. Este peso puede ser entre 1 y 5 puntos donde uno es la peor asignación y 5 es la mejor asignación. Luego se procesa y se obtiene el promedio de cada variable o factor analizado. Se prioriza y se tiene una idea precisa de dónde actuar:

**Gráfico N° 22**

**Planeación estratégica del desarrollo comunal**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

A partir de este resultado, que se traduce en un análisis de entorno situacional, se procede al diseño o formulación del plan de desarrollo que, como ya se ha analizado, conduce al diseño de un conjunto de acciones que se traducen en soluciones a los múltiples problemas detectados.

La lógica de pensamiento que implica el proceso de planificación comunal conlleva en definitiva al diseño de proyectos concretos, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico N° 23: Lógica de pensamiento para participar en un plan**



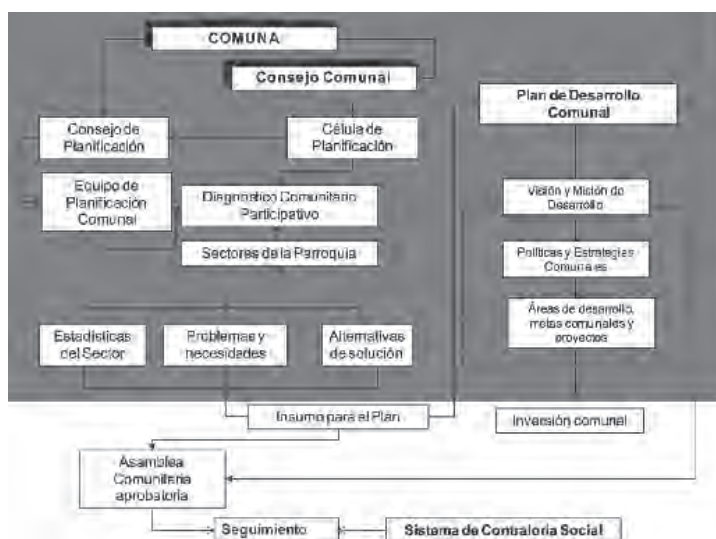
Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

En resumen, cada Comuna debe impulsar su Consejo de Planificación y cada Consejo Comunal debe crear su Célula de Planificación, la cual es el conducto vinculante con el Consejo de Planificación de la Comuna o de cualquier instancia del Poder Constituido. Cada Célula de Planificación tiene por responsabilidad concreta:

- Llevar a cabo, junto a la comunidad organizada, el diagnóstico de la misma.
- Promover, junto a la comunidad organizada, el plan estratégico de desarrollo.
- Diseñar, junto a la comunidad o promover junto a los especialistas que se requieran, los distintos proyectos que responden al plan estratégico diseñado.
- Promover la creación del sistema de seguimiento y control del plan de desarrollo comunal.
- Promover junto a los voceros electos el sistema de contraloría social de la comunidad vinculado al plan de desarrollo.

El flujo de lo anteriormente señalado se presenta a continuación:

**Gráfico N° 24: Flujo de planificación comunal**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

Un ejemplo de un plan comunal desarrollado es el realizado en la Comunidad de Los Cardones, en el Sector Ezequiel Zamora de la Párrroquia Catia La Mar, Estado Vargas, en el año 2009. Sus resultados son los siguientes:

## **2 EJEMPLO DE UN PLAN COMUNAL**

El plan comunal es la herramienta de planificación estratégica que permite a las comunidades organizadas prever a corto y mediano plazo las acciones concretas de gestión que permita resolver los distintos problemas detectados en el diagnóstico comunal realizado.

### **2.1. MISIÓN**

Ser una comunidad organizada, con una cultura de atención social bien sólida, donde la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas está garantizada, a través de diversos mecanismos siendo el más importante el suministro de alimentación, el desarrollo de los sistemas de cultura, deporte y educación y donde el índice de desempleo se encuentra en su tasa natural. Es una comunidad que promueve el rescate de sus tradiciones y donde los niveles de riesgo de su entorno se encuentran controlados.

### **2.2. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN COMUNAL**

A partir del análisis estratégico situacional participativo, la comunidad plantea la manera cómo deben atenderse los problemas de manera jerárquica, en el caso de Los Cardones el planteamiento es el siguiente:

**Cuadro N° 4:**  
**Resultados de la jerarquización de problemas de la comunidad**  
**Los Cardones**

<b>ESTRATEGIA DE ABORDAJE PARA LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS</b>	<b>ABS</b>	<b>%</b>	<b>PRIORIDAD</b>
No existe ninguna instalación deportiva en la comunidad.	12	44,44%	1
No hay vigilancia ni protección al ciudadano y ciudadana.	10	37,04%	2
Deslizamiento de tierra desbordamiento del agua de lluvia.	6	22,22%	3
El servicio de transporte que se utiliza es el que sirve a las comunidades de las partes altas de Zamora. No se posee una línea corta de transporte.	5	18,52%	4
Carencia de un centro de salud comunal.	4	14,81%	5
Tiroteos en horas de la madrugada y en horas de la noche en sectores aledaños a Los Cardones. Venta de drogas	4	14,81%	5
No se han habilitado containeres para el depósito de basura en la comunidad.	4	14,81%	5

No se disponen de torrenteras de agua de lluvia	3	11,11%	6
No hay camincrias desde el año 1999. Las escaleras se están cayendo.	3	11,11%	6
Incumplimiento del servicio de transporte en horarios nocturnos y diurnos (muy temprano)	2	7,41%	7
Las tuberías de aguas blancas no fueron diseñadas con la presión suficiente y no se tiene agua en los hogares.	2	7,41%	7
Los habitantes de la comunidad, especialmente los niños y niñas, sufren de deficiencias respiratorias y afecciones en la piel por los efectos contaminantes generados por la basura y la quebrada.	1	3,70%	8
Proliferación de insectos en la comunidad	1	3,70%	8
Falta de preparación y educación en la comunidad.	1	3,70%	8
Existen niños que no estudian por no tener una escuela cercana	1	3,70%	8
Varias viviendas que se encuentran en peligro por grandes árboles que amenazan con caerse y pueden causar grandes daños a las viviendas y a los tendidos eléctricos.	1	3,70%	8
Viviendas aun afectadas desde la tragedia que no han sido mejoradas.	1	3,70%	8
No se posee vivienda propia, está habitando una vivienda alquilada, requiere de ayuda para obtener vivienda propia.	1	3,70%	8
Viviendas en situación de riesgo	1	3,70%	8



<b>ESTRATEGIA DE ABORDAJE PARA LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS</b>	<b>ABS</b>	<b>%</b>	<b>PRIORIDAD</b>
No existe ninguna instalación deportiva en la comunidad.	12	44,44%	1
No hay vigilancia ni protección al ciudadano y ciudadana.	10	37,04%	2
Deslizamiento de tierra desbordamiento del agua de lluvia.	6	22,22%	3
El servicio de transporte que se utiliza es el que sirve a las comunidades de las partes altas de Zamora. No se posee una línea corta de transporte.	5	18,52%	4
Carencia de un centro de salud comunal	4	14,81%	5
Tiroteos en horas de la madrugada y en horas de la noche en sectores aledaños a Los Cardones. Venta de drogas	4	14,81%	5
No se han habilitado containeres para el depósito de basura en la comunidad.	4	14,81%	5

Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

Adicionalmente en reunión realizada con voceros de la comunidad de los Cardones se realizó un análisis de fortalezas y debilidades de dicho sector siendo sus principales resultados los siguientes:

Los Cardones			
Fortalezas: cualidades y capacidades que tiene la comunidad y que deben mantenerse y potenciarse.	Valor	Debilidades: aspectos que han obstaculizado o detenido el desarrollo comunitario.	Valor
Capacidad de Organización:		Capacidad de Organización:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estamos organizados</li> <li>• Consejo comunal conformado</li> <li>• Organización para niños</li> </ul>	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ocv , ong y la asociación de vecinos no cumple con su trabajo</li> </ul>	-2
Infraestructura y servicios:	5	Infraestructura y servicios:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arreglo de viviendas</li> <li>• Servicios básicos</li> <li>• Construcción muro</li> <li>• Mejor condición de vida</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tenemos empleos</li> <li>• Casa comunal inactiva por falta de electricidad</li> <li>• Arreglos de escuela</li> </ul>	-3
Dimensión socio -cultural:	3	Dimensión socio -cultural:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidad que colabora y elabora sus planes</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cuenta con recursos, ni lugar adecuado para su funcionamiento</li> </ul>	-3
Dimensión económica:	8	Dimensión económica:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Bodegaita</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bodegas venden con sobreprecio</li> <li>• Las empresas cercanas a la comunidad no cumplen expectativas</li> </ul>	-3

El resultado de las potenciales acciones de intervención y las posibles soluciones a formular y traducir en proyectos viables se ubican en un monto de inversión a prever en 4 años de BF. 12.820.000 y se presentan en el anexo N° 1.

### 2.3.El método para el debate público comunal

Lo anterior no es posible si no se planifica y organiza el debate público sobre la planificación comunal. Ello implica preparar una estrategia de participación donde se definan con claridad:

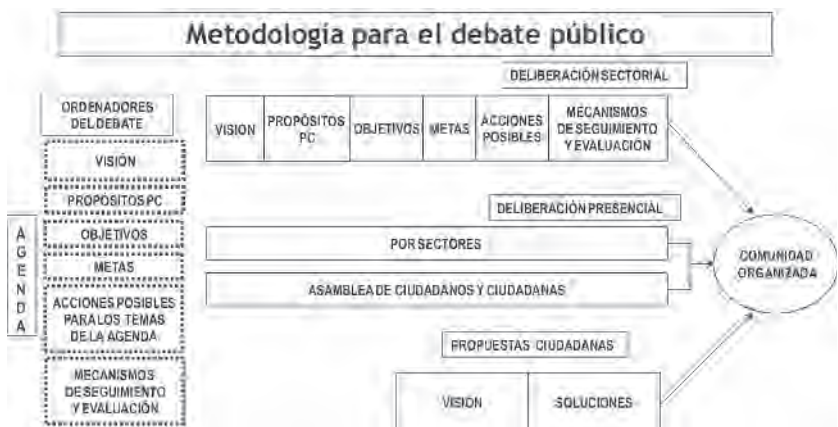
1. Actores a participar
2. Sistema de promoción
3. Agenda de discusión
4. Convocatoria para el debate
5. Sistema de conducción del debate
6. Mecanismo de levantamiento de conclusiones y acuerdos.

Se plantea la necesidad de hacer varias asambleas:

- a. La primera está referida a la necesidad de crear la célula de planificación comunal y delegar las funciones de levantamiento de información referidas al diagnóstico.
- b. La segunda tiene como fin revisar el diagnóstico, determinar las áreas y problemas prioritarios.
- c. La tercera implica la discusión de la Visión, Misión, Objetivos Estratégicos y Metas a alcanzar.
- d. La cuarta tratará de la revisión y aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo de la Comunidad.
- e. La quinta se referirá a la aprobación de cada proyecto que se deriva del plan de desarrollo.

Cabe destacar que las asambleas deben ser participativas, incluyentes, integradoras, deliberantes y por sobre todo, en la medida de lo posible, consensuales. De todo este proceso se obtienen las propuestas de los vecinos y vecinas que se traducen en las soluciones que deben impulsarse para lograr mejores condiciones para el Buen Vivir. Veamos:

**Gráfico N° 25: Metodología para el debate público**



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

### 3. FORMULACIÓN DE PROYECTOS COMUNALES

La Formulación de un proyecto no es tan sencilla como todos piensan. Implica coordinar coherente y estratégicamente los distintos aspectos que forman parte de la implementación de una Idea innovadora o productiva. No basta con tener una buena idea, esta debe presentarse clara y estructurada, debe apuntar a cumplir con los objetivos que se plantean y debe producir un impacto. Los proyectos requieren de procesos evaluativos que determinarán si son o no aprobados para su financiamiento. Financiar un proyecto dependerá de dos factores fundamentales:

- a) El proyecto genera rentabilidad, es decir, es capaz de garantizar la recuperación de la inversión inicial y producir excedentes.
- b) El proyecto impacta favorablemente a una comunidad, aunque no sea rentable, pero esto se traduce en bienestar social.

En las comunidades organizadas se plantean ambos casos, en el primero se produce cuando se requiere impulsar o promover una actividad sustentable económicamente, esto significa que se pueda autofinanciar sin apoyo externo. En el segundo caso, son proyectos financiados por el Estado para garantizar mejorar la calidad de vida. Es una inversión que una comunidad o grupo de ciudadanos y ciudadanas no están en posibilidad de financiar.

El diseño o formulación de un proyecto maneja distintas técnicas y se debe contar con especialistas según sea el caso. Por ejemplo:

- a) En el caso de una panadería se requiere además de la inversión en local, equipos, materia prima, servicios y personal contar con un especialista en la fabricación del pan.
- b) En el caso de construir casas, se requiere de especialistas en distintas áreas: construcción, electricidad, diseño estructural, aguas blancas, aguas negras, pintura, etc.
- c) En el caso de una inversión para cultivos de pimentones, se requieren de un buen agrónomo o especialista en hortalizas y vegetales.
- d) En el caso de iniciar un consultorio médico se requiere además de lo elemental de médicos con experticia en el servicio a ofrecer.

Como se observa, dependiendo de qué proyecto se plantee, se requiere de un especialista en el área. La tesis de que todos podemos hacer todo es realmente una forma de engañar a la comunidad.

En el presente material no se pretende ser exhaustivo en los pasos para la formulación de un proyecto, sólo se indica un esquema lógico que pueda orientar la toma de decisiones en este sentido a nivel de la comunidad.

## **Referencia teórica**

### **¿Qué es un Proyecto Social?**

Un proyecto social es la forma concreta de asignación de recursos humanos, técnicos financieros que, a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una situación de la realidad, disminuyendo o eliminando aquellos factores u obstáculos que permiten identificarlo como una solución.

Un proyecto social debe ser analizado bajo la siguiente perspectiva:

- Definir o precisar la causa a resolver o que se trata de atender, cuantificándola antes de iniciar el proyecto.
- Tener objetivos de impacto claramente identificables (proyectos imprecisos no pueden ser ejecutados).
- Identificar a la población objetivo a la que beneficia el proyecto.
- Especificar la localización espacial de los beneficiarios, el donde se ejecutará.
- Establecer un lapso de ejecución factible: inicio y finalización.

Los proyectos sociales generan bienes o servicios (denominados a nivel de planificación como productos), que satisfacen las necesidades de aquellos ciudadanos o ciudadanas que, por una parte, no poseen recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización espacio-temporal definida y limitada y por otra que al resolver el problema se beneficia un colectivo no una sola persona.

**Problemas sociales y objetivos**

Los problemas sociales se identifican con carencias o déficits existentes en un grupo poblacional determinado (vecinos y vecinas, niños y niñas, personas con discapacidades, adultos mayores, entre otros). Constituyen una brecha entre lo deseado (por la comunidad) y la realidad observada. Son hechos o situaciones observables empíricamente y medibles que requieren de análisis técnico social. No son meras suposiciones o creencias.

La identificación y caracterización objetiva de los problemas sociales son equivalentes a las demandas efectivas de la población a atender. Por tanto la respuesta a un problema es un objetivo a alcanzar. Veamos:

**Cuadro N° 5: Ejemplos de problemas mal y bien formulados**

Problema Social mal formulado	Problema social bien formulado
Baja cobertura de los servicios de atención primaria de salud para la población materno infantil de La Vega	Alta incidencia de morbilidad y mortalidad infantil en la población de La Vega
El número de escuelas públicas en la parroquia de La Vega es insuficiente	Gran cantidad de niños y niñas en edad escolar sin posibilidad de estudios en la parroquia de la Vega
Insuficiente oferta de servicios de capacitación para el empleo de jóvenes de la Parroquia de La Vega	Altos niveles de desempleo y subempleo en la población juvenil de la Parroquia de La Vega.

Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

**Impacto en un proyecto**

El impacto de un proyecto social es la magnitud cuantitativa o cualitativa del cambio que se produce al atacar un problema que afecta a una población objetivo, debido a la generación de productos (bienes o servicios). Se mide comparando la situación inicial (SI), con una situación posterior (SP), considerando que no hay incidencia de factores externos.

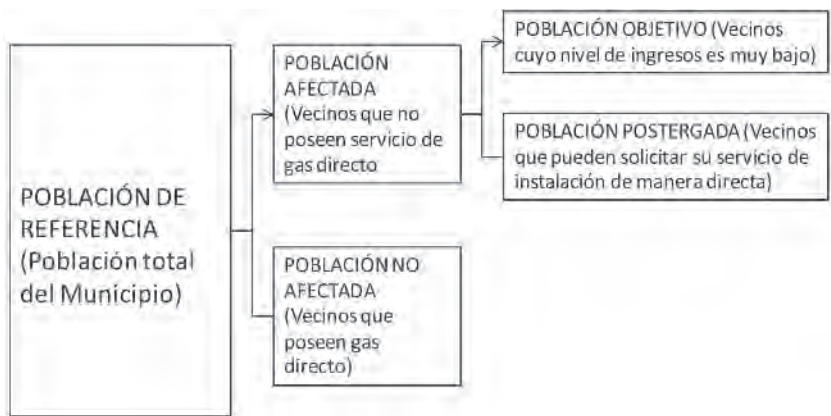
El impacto se asocia directamente al problema social que dio origen al proyecto (por ejemplo la disminución de la morbilidad, malnutrición, analfabetismo, el desempleo o su incremento por ejemplo mayor escolaridad, mayor protección primaria, etc.). En los proyectos productivos, el impacto es su excedente económico.

Los proyectos sociales no son equitativos por entregar iguales productos y servicios a una población con distintas características, sino por disminuir las brechas existentes entre distintos sectores poblacionales.

El proyecto social nace a partir de un problema, cuya solución implica la definición de uno o más objetivos específicos de impacto. Su logro se persigue a través de la producción de productos. Los productos son los bienes y/o servicios que se entregan a los beneficiarios finales. Un proyecto puede entregar uno o varios productos, normalmente complementarios entre sí.

**Población Objetivo**

La población objetivo es un grupo o colectivo integrante de la población total a la que están destinados los productos del proyecto. Se la define normalmente por la pertenencia a un segmento socioeconómico, grupo etario, localización geográfica y carencia específica.



**Cobertura**

Es la razón existente entre la cantidad de personas atendidas y el tamaño de la población objetivo. Es decir:

$$\text{COBERTURA: } \frac{\text{Cantidad de personas atendidas o beneficiadas}}{\text{Tamaño de la Población Objetivo}} \times 100$$

## **Formulación de un proyecto**

La formulación de un proyecto es la fase en la cual se diseñan las alternativas del proyecto, es decir, las opciones técnicamente viables para alcanzar los objetivos de impacto perseguidos o, complementariamente, para solucionar el problema que le dio origen. Las alternativas surgen de la participación de la comunidad y de la experiencia de los especialistas en el área.

## **El ciclo de vida del proyecto**

Un proyecto para ejecutarlo debe seguir una serie de pasos. En los proyectos con inversión (en activos físicos) se destacan tres “estados” básicos: pre-inversión, inversión y operación.

En el primero, se desarrollan las tareas de diagnóstico, formulación, evaluación y programación, que se asocian al desarrollo de la idea del proyecto, el estudio del perfil, el análisis de pre-factibilidad y el de factibilidad.

En el segundo se reconocen las etapas de diseño y ejecución.

Y en el último, comienza con las actividades de producción y distribución de los bienes o servicios en la marcha blanca para continuar con la operación plena.

En los proyectos que no requieren inversión, (como sucede frecuentemente con los proyectos sociales) se pasa directamente del análisis de factibilidad a la operación. Sin embargo, hay proyectos sociales en los que deben cumplirse todas las etapas del ciclo de vida del proyecto. Es el caso de la construcción de hospitales, escuelas, viviendas, etc.

No obstante a los fines didácticos los pasos elementales a considerar son los siguientes:

### **Análisis específico**

1. Análisis del problema social
2. Identificación del problema central
3. Elaboración de la línea de base
4. Definición de la población objetivo



5. Estudio de la oferta y la demanda
6. Análisis del contexto (geográfico, demográfico, socioeconómico, sociocultural, legal y financiero)
7. Identificación de actores y grupos relevantes
8. Análisis de causas y efectos (árbol de problemas)
9. Identificación de medios y fines (árbol de objetivos)
10. Áreas de intervención (viabilidad e importancia)

### **Formulación del Proyecto**

1. Definición de los objetivos y metas de impacto
2. Descripción de los objetivos de producto
3. Determinación del horizonte del proyecto
4. Definición de las metas y planes de acción
5. Descripción de la tecnología y proceso productivo
6. Identificación de las variables e indicadores a utilizar
7. Selección de las fuentes de información
8. Caracterización de los supuestos
9. Confección de una Matriz Lógica de las alternativas a desarrollar

### **Evaluación del Proyecto**

10. 1 Identificación de los recursos necesarios
11. 2 Estimación de los costos
12. 3 Estimación de los impactos
13. 4 Análisis de las relaciones costo/impacto

## **I. Análisis Estratégico Preliminar**

Todo análisis estratégico debe partir de la consideración de los valores que alcanzan los indicadores de la “variable problema” al momento de su identificación. Esto es conocido como la Línea de Base del proyecto o la situación inicial. Los aspectos relevantes a considerar para poder diseñar una solución apropiada son los siguientes:

### a) Planteamiento inicial

Es el aspecto fundamental que da inicio al proyecto. Incluye un análisis estratégico preliminar que busca dar respuesta a un conjunto de preguntas que se profundizan en las fases posteriores.

- ¿Cuál es el **problema** que se pretende abordar?
- ¿En qué **medida es necesario y urgente** resolverlo?
- ¿A quiénes afecta y por ende a quién está dirigido? ¿cuál es su **población objetivo**?
- ¿Dónde está **ubicada** la población objetivo?
- ¿Cuáles son las principales **causas y consecuencias** del problema central?
- ¿Cuáles son las **áreas de intervención** posibles?
- ¿Qué características tiene la **oferta y demanda vinculada** que permiten plantear alternativas de solución el problema?
- ¿Qué **restricciones y/o potencialidades** deben considerarse a los fines de su abordaje (actores o grupos referenciales, períodos de ejecución, variables geográficas, demográficas, socioeconómicas, socio-culturales, legales que afectan la situación planteada)?
- ¿Cuáles son las **fuentes de financiamiento y recursos** existentes?
- ¿Qué potencialidad posee la comunidad?

Esta etapa se trabaja con la información disponible (de tipo secundaria) y entrevistas a informantes claves, estos son: líderes comunales en el área a intervenir sea esta la referida a deporte y cultura, hábitat del consejo comunal, misiones del gobierno, atención social, entre otras. A su finalización se requiere contar con una primera visión y aproximación al o los problemas sociales que originaron el análisis, sus principales características y posibles formas de intervención, con el objeto de decidir si es aconsejable profundizar el análisis, en miras a su implementación, o si es preferible rechazar o postergar la idea.

## b) Identificar el problema

Es necesario definir con clara y precisión del problema por el cual se diseña un proyecto. Esta no es una tarea sencilla, dada la multiplicidad de variables que afectan a la población, su contexto y la forma en que es factible su resolución. Para identificar el problema hay que recolectar y analizar toda la información disponible, no solo de las opiniones o planteamiento de los líderes comunales sino de la experticia que pudieran tener quienes han trabajado técnicamente con problemas similares. Se debe ser cuidadoso al momento de elegir los responsables de solucionar un problema. No siempre es cierto que la comunidad tenga todas las respuestas. Deben combinarse los datos existentes sobre la situación de la población objetivo en las áreas definidas como prioritarias en la política social, con la percepción que esta tiene de sus necesidades y la importancia relativa que les asigna.

El primer paso es efectuar una detallada observación de la realidad y recopilar la mayor cantidad posible de antecedentes. El ideal es contar con un sistema que integre la información de distintas variables y permita analizarlas en sus distintas etapas del ciclo de vida, con datos relativos a la población objetivo (salud, educación, vivienda, etc.) y estudios de las oportunidades financieras, donde esta priorice los problemas que la afectan.

Definido el problema, se debe organizar una asamblea con la comunidad de manera de evaluar la información y jerarquizar los problemas detectados, partiendo de la jerarquización de áreas y luego pasar a jerarquizar cada problema por área jerarquizada, haciendo, por ejemplo, que cada persona asigne un puntaje a cada problema en una escala de 0 a 5 puntos.

Si no se cuenta con un estudio de base, se debe trabajar con datos secundarios, revisión bibliográfica del caso, consultas a expertos e informantes claves. Una vez identificados los problemas es preciso analizar sus interrelaciones para contar con una visión que permita seleccionar aquellos que tienen mayor influencia sobre los otros.

A partir de la identificación del problema es posible determinar el **objetivo general** del Proyecto (su potencial solución). Esto consiste en poner el problema en términos de acción positiva que oriente y permita definir objetivos específicos, buscando alternativas para su solución.

Un ejemplo de lo dicho es:

**Problema:** Alta incidencia de mortalidad infantil en la parroquia de la Vega

Objetivo general: Lograr una baja incidencia de mortalidad infantil en la parroquia La Vega.

Problema: Bajo rendimiento escolar en las escuelas del Distrito Capital.

Objetivo general: Lograr un óptimo rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas del Distrito Capital.

Al definir las alternativas del proyecto, será necesario definir específicamente los objetivos y metas a lograr.

**c) Estimar la línea de base**

Su cálculo se realiza recopilando la información existente sobre el problema central que afecta a la población, utilizando indicadores que permitan determinar:

- El grado de validez y confiabilidad del problema
- El grado de generalidad-especificidad de las estimaciones, para determinar si son aplicables al ámbito, geográfico y poblacional, de análisis.

Muchas veces si la información recopilada es de mala calidad o inexistente, será necesario realizar estudios específicos antes de plantear una solución. Por ejemplo: filtraciones de viviendas, edificaciones sobre terreno movedizo, derrumbes en sectores poblacionales, inundaciones de viviendas, entre otros. Ejemplo:

PROBLEMA SOCIAL	LÍNEA BASE O SITUACIÓN INICIAL
Bajo nivel educacional de la población en la parroquia La Vega, la región norte.	Calidad educativa = 53%.
Altos niveles de desempleo y subempleo de la población juvenil en la parroquia de La Vega.	Desempleo abierto = 34%. Subempleo = 28%.

#### d) Definir la población objetivo

Esta debe ser claramente definida por sus características socioeconómicas, de localización, grupos etarios (edades), aspectos socioculturales, necesidades, etc., para permitir una focalización adecuada. Conectando con la línea de base se tiene:

PROBLEMA SOCIAL	LÍNEA BASE O SITUACIÓN INICIAL	POBLACION OBJETIVO
Bajo nivel educacional de la población en la parroquia La Vega.	Calidad educativa = 53%.	Niños de entre 6 y 12 años, de sectores de escasos recursos de la Parroquia La Vega, que asisten a escuelas con rendimientos bajo el promedio educacional distrital.
Altos niveles de desempleo y subempleo de la población juvenil en la parroquia La Vega.	Desempleo abierto = 34%. Subempleo = 28%.	Jóvenes (masculinos y femeninos) de entre 18 y 25 años que viven en la parroquia La Vega.

#### e) Realizar el estudio de mercado de bienes y servicios

Se traduce en una estimación de la demanda y las características de la oferta existente de los bienes y/o servicios vinculados a la solución del problema.

##### *e.1. Estudio de la demanda social*

Se trata de determinar la magnitud de la demanda existente en el momento del análisis y proyectarla durante el horizonte del proyecto. Ello permite responder a la pregunta: ¿cuántos productos y servicios se deben producir, prestar o entregar como resultado del diseño del proyecto para que, sumados a la oferta existente, satisfaga la demanda detectada?

El tamaño de la población objetivo es el primer indicador de la demanda a satisfacer y el proyecto debería considerar el 100% de la misma. No obstante, si la magnitud de recursos es muy elevada se debe programar en fases su atención. Ejemplo: el primer año 20%, segundo año 30% y tercer año 50% de las necesidades.

El análisis estratégico debe considerar la posible generación de una demanda incremental derivada de la aparición de un nuevo producto (el bien o servicio que entrega el proyecto social), que presumiblemente atraerá a un conjunto de beneficiarios no detectados previamente. Por ello, el estudio

debe especificar claramente los déficits, así como el costo que tiene para la población objetivo a satisfacer tales necesidades.

Por ejemplo en el caso de un problema relacionado con el traslado de pasajeros de una comunidad a la ciudad, es necesario tomar en cuenta:

- Precio actual del bien o servicio,
- Precio de los bienes sustitutos (Taxis vs. metro),
- Precio de los bienes complementarios (metrobus con pasaje de microbuses de pasajeros),
- Nivel y distribución de ingresos de la población objetivo,
- Tamaño y tasa de crecimiento de la población objetivo,
- Costo del tiempo de espera,
- Costo del tiempo de acceso,
- Costo de la movilización necesaria para acceder a recibir el producto o servicio, y
- Preferencias de los usuarios.

Se debe abarcar todo el horizonte del proyecto, lo que requiere dimensionar la situación actual y estimar la futura.

En el análisis de la demanda es fundamental la participación comunitaria. El contacto directo con los grupos afectados permite interpretar y priorizar correctamente los problemas que los aquejan.

### ***e.2. Estudio de la oferta***

Se trata de levantar los datos sobre los bienes y/o servicios alternativos que permiten satisfacer la demanda a lo largo de toda la vida del proyecto. El estudio de oferta debe:

- Identificar los agentes que la generan (Sector Privado, Estado (Gobierno central, regional o municipal), proyectos sociales de otras organizaciones, entre otros.)
- Determinar las variables que determinan el tamaño de la oferta (precio de los bienes complementarios y sustitutos o de los servicios existentes),

- Calcular los efectos que tendría la realización del proyecto sobre la oferta de los demás agentes (¿incidirá en los precios de productos sustitutos y complementarios? ¿disminuirá su oferta?).

### **e.3. Relación oferta-demanda**

La información sobre la oferta y la demanda social permite dimensionar el déficit actual. Esto es fundamental para fijar las metas cuantificables del proyecto. El déficit es la diferencia entre la demanda y la oferta para cada uno de los periodos de la vida del proyecto. Cuando la diferencia es cero, no hay déficit y la cobertura (potencialmente) es 100%. Si es mayor que cero, hay exceso de oferta y (potencialmente) de cobertura. Si es menor que cero, hay déficit de oferta y de cobertura y por ello se justifica la realización del proyecto.

### **e.4. Caracterizar el contexto**

Es importante realizar una descripción del contexto o entorno donde se llevará a cabo el proyecto, esto permita formular con precisión el proyecto. Es preciso caracterizar su entorno, destacando aquellos aspectos más vinculados al problema que le dio origen. Esto incluye las características de:

- La estructura demográfica, por edad y sexo;
- Aspectos Socioeconómicos de la población: distribución de ingresos, pobreza;
- Aspectos socioculturales: nivel educacional, características étnicas, carencias.
- El medio geográfico: clima, vegetación, ordenamiento territorial, hidrografía;
- El sistema de comunicación, las vías y medios de transporte, telecomunicaciones;
- La realidad economía y producción: áreas de especialización productiva y principales actividades económicas.
- Los proyectos similares históricamente ejecutados

### **e.5. Analizar los grupos relevantes**

Es necesario identificar a los grupos de interés (personas, organizaciones, etc.) que puedan influir en el proyecto, sea favorable o desfavorablemente

(que apoyen sus acciones o que estén en contra de las mismas). Existen métodos específicos para este tipo de análisis, como el MACTOR desarrollado por la Michel Godet<sup>10</sup> o la Planificación Estratégica Situacional (PES) de Matus<sup>11</sup>, que permiten jerarquizar actores y evaluar su posición respecto al proyecto. Los resultados permiten conocer el apoyo o rechazo que este puede generar en los mismos.

Ejemplo:

**Proyecto:** Mejoramiento de los ductos de aguas servidas de la comunidad de El Guarataro, Sector Ezequiel Zamora, Parroquia San Juan, Caracas.

### **Grupos Relevantes:**

Municipalidad: ingeniería civil

Vecinos y vecinas de la poligonal afectada

Comuna

Consejo Comunal de Ezequiel Zamora

Profesionales y técnicos que habitan en la comunidad vinculados con el área de construcción civil

Cooperativas creadas de servicios públicos en la parroquia

### **f) Identificar causas y consecuencias**

Existen múltiples métodos para analizar las causas y consecuencias que son derivadas de un problema. Es importante que los ciudadanos y ciudadanas tengan un método de análisis que le permita realmente detectar las causas que generan un problema y resolverlas a través de un proyecto factible.

Uno de los métodos de más fácil comprensión es el **Árbol de Problemas** (causas y efectos) de comprobados resultados en el campo comunitario. Al identificar las causas y sus consecuencia en relación a un problema, es importante analizar la viabilidad (práctica, técnica y/o económica) de modificarlas a través del proyecto y destacar los **parámetros que la guiarán**. Es determinante que quien se aboque a la resolución de problemas comunitarios debe tener la capacidad desarrollada de no confundir problema, causas y consecuencias. Un ejemplo de identificación de lo que aquí se señala es el siguiente:



**Problema:** constante flujo de aguas negras en la calle real de Carapita, barrio de la parroquia Antímano.

**Causas:**

1. Empotramiento de más de cincuenta viviendas en los canales de desagüe de aguas de lluvias.
2. Ausencia de colector de aguas servidas en el sector donde se desarrollaron nuevas viviendas.

**Consecuencias**

1. Incremento de enfermedades respiratorias
2. Malos olores
3. Potenciales focos de criaderos de alimañas
4. Contaminación de otras viviendas por filtraciones externas

**Analizar medios y fines**

En el método utilizado de marco lógico, el problema central se convierte en el objetivo general del proyecto, mientras que al traducir la situación negativa a un fin positivo, las causas se transforman en los medios para alcanzar el objetivo perseguido.

Las causas son la versión negativa y los medios la positiva. La técnica utilizada para desarrollar esta labor es el Árbol de Objetivos (medios y fines), donde todas las causas que se pueden modificar son los medios.

De entre todos los medios posibles de intervenir, se deben seleccionar aquellos que, por su peso específico y viabilidad, mejor permiten alcanzar el objetivo general.

## **II. Formulación del Proyecto**

La Formulación del Proyecto es la fase donde se presenta de manera lógica, sistemática y continua la factibilidad de la solución presentada ante el problema detectado.

Su objetivo es transformar las áreas a intervenir en alternativas del proyecto,

a través de la selección y articulación de los productos (bienes o servicios) requeridos para producir el impacto deseado.

**a) Establecer los objetivos de impacto**

Se debe determinar el impacto que se pretende producir con el proyecto a desarrollar, esto es, la magnitud de la modificación que el proyecto espera generar en el problema que enfrenta la población objetivo (cualquiera sea la alternativa que se implemente). La estimación implica traducir el objetivo general en objetivos específicos (concretos).

Para plantear uno o más objetivos de impacto se debe considerar la información del diagnóstico, en especial el análisis causal. Los objetivos de impacto deben ser:

- \* **Precisos:** ¿Quiénes se beneficiarán con el proyecto? ¿Cuál es el impacto que se desea lograr?
- \* **Realistas:** ¿Hay recursos disponibles para lograr los objetivos? ¿Es posible alcanzarlos en el horizonte del proyecto?
- \* **Medibles:** ¿Existen instrumentos que permitan medir el logro de los objetivos?
- \* **Complementarios:** ¿La consideración conjunta de los objetivos permite disminuir costos y aumentar sus impactos?

Ejemplo:

**Objetivos de impacto**

PROBLEMA SOCIAL	OBJETIVOS DE IMPACTO
Bajo nivel educacional de la población en la Parroquia de la Vega.	Disminuir en un 40% la brecha de nivel educacional existente entre la Parroquia La Vega y el promedio distrital.
Altos niveles de desempleo y subempleo de la población juvenil en la parroquia La Vega.	Bajar el desempleo de la Parroquia La Vega en 10 puntos porcentuales. Nivelar el subempleo juvenil a la media existente para los adultos.

Una vez establecidos los objetivos de impacto, es preciso determinar la importancia relativa de cada uno. Ella se deriva de las prioridades expresadas por la población objetivo en el diagnóstico previamente realizado.

### **b) Seleccionar las alternativas**

Una o varias alternativas relacionadas a un proyecto se seleccionan sobre la base de las áreas o área de intervención más viable y con mayor posibilidad relativa de resolver el problema.

Las alternativas pudieran ser mutuamente excluyentes entre sí. Por ejemplo, brindar meriendas en la escuela o entregar una bolsa de alimentos a la familia con comprobada pobreza extrema, en el caso de un programa nutricional; o capacitación a distancia versus capacitación dirigida, en un programa de capacitación socio productivo.

Un proyecto pudiera ser técnicamente factible pero tener restricciones presupuestarias. Es posible hallar la combinación óptima de cantidades y calidades de distintos componentes de las áreas a intervenir, que maximice el impacto y minimice los costos, pero ello suele ser técnicamente poco viable debido a la dificultad de contar con datos fiables.

Para determinar la factibilidad en un proyecto es importante considerar los recursos disponibles, la capacidad institucional, empresarial o personal, el contexto y las ventajas comparativas.

La alternativa elegida debe considerar obligatoriamente la optimización de la situación de base. Ella implica actividades de bajo costo que buscan aumentar la eficacia, eficiencia e impacto de los servicios o de los bienes producidos a ser presentados como solución.

Seleccionada la alternativa, hay que realizar una breve descripción de la misma, describiendo las características de los productos o servicios, las tecnologías de producción o de prestación, los mecanismos de distribución involucrados y justificar su relación con los objetivos de impacto.

### **c) Realizar estudios complementarios**

Es posible que, para avanzar en la definición de la propuesta, sea necesario complementar información o realizar nuevos estudios en las siguientes áreas:

- *Legal*: determinar la factibilidad legal de la implementación de la alternativa, sus restricciones y oportunidades existentes.
- *Ambiental*: analizar el área geográfica y seleccionar para el proyecto la ubicación que genere el mayor impacto potencial, para los usuarios y la comunidad, al menor costo ambiental posible, no afectando el clima y el control ecológico y medioambiental.
- Otras variables: Influyen la ubicación de la población objetivo, materias primas e insumos, las facilidades de infraestructura y servicios públicos básicos, las vías de comunicación y medios de transporte, la calidad y/o precio del suelo, las tendencias de desarrollo del municipio y la preservación del patrimonio histórico-cultural.

#### **d) Establecer los objetivos de producto**

Las respuestas a problemas deben ser presentados como productos (bienes o servicios), estos plantean una alternativa ya que son los medios con que se busca producir el impacto deseado.

El producto es el bien o servicio terminal que recibe la población objetivo. Las actividades e insumos para su producción y distribución no son productos. Así, el objetivo del producto de una escuela, son los alumnos educados, en cambio, la sede escolar, la formación de los profesores, los útiles escolares, entre otros son componentes de los procesos de producción y distribución del producto y sólo se justifican en tanto la educación llegue a los niños.

Los objetivos de cada producto se refieren al tipo de bienes y/o servicios que cada alternativa plantea para satisfacer algún problema o necesidad de la población objetivo. Por lo tanto, cada una puede tener sus propios y diferentes objetivos de producto. Los objetivos de producto deben ser:

- Cuantificables
- Precisos
- Realistas
- Alcanzables en el tiempo establecido

Ejemplo:

PROBLEMA SOCIAL	OBJETIVOS DE IMPACTO	OBJETIVO DE PRODUCTO
Bajo nivel educativo de la población en la parroquia La Vega.	Disminuir en un 40% la brecha de nivel educativo existente entre la parroquia La Vega y el promedio distrital.	Alumnos de las escuelas del Distrito Capital con nuevas tecnologías de aprendizajes. Alumnos de escasos recursos con becas.
Altos niveles de desempleo y subempleo de la población juvenil en la parroquia La Vega.	Bajar el desempleo de la Parroquia La Vega en 10 puntos porcentuales, bajar el subempleo juvenil a la media existente para los adultos.	Jóvenes capacitados en carpintería. Jóvenes microempresarios con acceso a créditos subsidiados. Jóvenes con contratos formalizados por el Gobierno del Distrito Capital.

### e) Seleccionar los indicadores

Los indicadores son el medio que permite medir el grado de logro de los objetivos. Con ellos se define el sentido y alcance del proyecto, en la evaluación previa, y se mide el logro en cada una de sus etapas, con la evaluación posterior.

Hay que definir indicadores para cada uno de los objetivos de impacto y de producto. Cada alternativa puede tener sus propios indicadores de producto, pero los de impacto no varían, dado que los objetivos deben ser iguales para todas las alternativas consideradas.

Un objetivo de impacto puede tener más de un indicador, como reflejo de las distintas dimensiones que lo conforman. Ello implica construir un índice compuesto. Otra opción es considerar a cada dimensión del objetivo como un objetivo de impacto independiente.

PROBLEMA SOCIAL	OBJETIVOS DE IMPACTO	INDICADORES DEL IMPACTO
Bajo nivel educativo de la población en la parroquia La Vega.	Disminución un 40% la brecha de nivel educativo existente entre la parroquia La Vega y el promedio distrital.	% de variación en resultados de prueba distrital de medición de calidad educativa (VCED = PCELV1 – PCELV0) % de disminución de la Tasa de Repetición estudiantil de La Vega ( $R=(R1-R0)$ ) % de disminución de tasa de deserción escolar estudiantil de La Vega ( $D=(D1-D0)$ )
Altos niveles de desempleo y subempleo de la población juvenil en la parroquia La Vega.	Bajar el desempleo de la parroquia La Vega en 10 puntos porcentuales, bajar el subempleo juvenil a la media existente para los adultos.	Puntos de disminución en la tasa de desempleo en la parroquia La Vega. Puntos de disminución en la tasa de subempleo en la parroquia de La Vega.

Para cada indicador, tanto de impacto como de producto, se deben especificar los medios de verificación. Estos son las fuentes de los datos que pueden ser primarias, es decir, diseñadas especialmente para tales fines (investigación de campo), o secundarias, como las estadísticas oficiales.

PROBLEMA SOCIAL	OBJETIVO DE PRODUCTO	INDICADORES DE PRODUCTOS
Bajo nivel educacional de la población en la parroquia La Vega.	Alumnos de las escuelas del Distrito Capital con nuevas tecnologías de aprendizajes. Alumnos de escasos recursos con becas.	Cantidad de alumnos que reciben conocimientos a través de nuevas tecnologías pedagógicas
Altos niveles de desempleo y subempleo de la población juvenil en la parroquia La Vega.	Jóvenes capacitados en carpintería.	Cantidad de jóvenes capacitados en carpintería.
	Jóvenes microempresarios con acceso a créditos subsidiados.	Cantidad de créditos otorgados a jóvenes
	Jóvenes con contratos formalizados por el Gobierno del Distrito Capital	Cantidad de contratos entregados a jóvenes por el Gobierno del Distrito Capital.

Para cada indicador, tanto de impacto como de producto, se deben especificar los medios de verificación. Estos son las fuentes de los datos, que pueden ser primarias, es decir, diseñadas especialmente para tales fines (investigación de campo para el caso de la evaluación previa), o secundarias, como las estadísticas oficiales.

PROBLEMA SOCIAL	OBJETIVO DE PRODUCTO	INDICADORES DE PRODUCTOS	FUENTES DE VERIFICACIÓN
Bajo nivel educacional de la población en la parroquia La Vega.	Alumnos de las escuelas del Distrito Capital con nuevas tecnologías de aprendizajes. Alumnos de escasos recursos con becas.	Cantidad de alumnos que reciben conocimientos a través de nuevas tecnologías pedagógicas	Escuelas del Distrito Capital
Altos niveles de desempleo y subempleo de la población juvenil en la parroquia La Vega.	Jóvenes capacitados en carpintería. Jóvenes microempresarios con acceso a créditos subsidiados. Jóvenes con contratos formalizados por el Gobierno del Distrito Capital	Cantidad de jóvenes capacitados en carpintería Cantidad de créditos otorgados a jóvenes. Cantidad de contratos entregados a jóvenes por el Gobierno del Distrito Capital.	Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista, Instituciones financieras del Estado integradas al programa.

## f) Establecer las metas de impacto y producto

Las metas son logros cuantificables independientes del impacto de cada alternativa y de sus volúmenes de producción o de generación. Las metas se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo, utilizando para ello los indicadores seleccionados.

Por ejemplo, si el objetivo de impacto es disminuir el nivel de desempleo debe medirse la cantidad de jóvenes a incorporar en un proyecto empleo concreto y establecer su relación en cuanto al total de jóvenes desempleados. La meta surge al cuantificar la tasa de desempleo por tipos (masculino y femenino) y establecer metas de reducción en períodos de tiempo definidos.

Deben derivarse de la magnitud de las necesidades insatisfechas detectadas en el diagnóstico, pero dado que no siempre es posible cubrir el déficit total, estas pueden ser inferiores a la demanda.

Las metas deben ser claras, precisas y realistas. Se deben cumplir dentro del horizonte del proyecto.

La información conjunta sobre objetivos, metas e indicadores de impacto debe permitir conocer:

- ¿Qué problema o variable se modifica?
- ¿En qué sentido se modifica?
- ¿Cuánto se modifica?

Ejemplo:

PROBLEMA SOCIAL	OBJETIVO DE PRODUCTO	INDICADORES DE PRODUCTOS	METAS DE PRODUCTOS
Bajo nivel educacional de la población en la parroquia La Vega	Alumnos de las escuelas del Distrito Capital con nuevas tecnologías de aprendizajes. Alumnos de escasos recursos con becas.	Cantidad de alumnos que reciben conocimientos a través de nuevas tecnologías pedagógicas.	25.000
Alto nivel de desempleo y subempleo de la población juvenil en la parroquia La Vega.	Jóvenes capacitados en carpintería.	Cantidad de jóvenes capacitados en carpintería.	5.000
	Jóvenes microempresarios con acceso a créditos subsidiados.	Cantidad de créditos otorgados a jóvenes	2.500
	Jóvenes con contratos formalizados por el Gobierno del Distrito Capital.	Cantidad de contratos entregados a jóvenes por el Gobierno del Distrito Capital.	1.000



### **g) Diseño de cada alternativa y sus productos**

Las alternativas dependen del tipo de problema a solucionar. Por ende el diseño de la solución está directamente relacionado con el tipo de problema a atender.

Veamos estos casos:

1. Problema de vivienda, requiere de los siguientes productos:
  - Estudio del déficit habitacional y del beneficiario
  - Estudio del terreno donde se llevará a cabo la construcción de vivienda
  - Diseño del sistema de suministro de servicios básicos y urbanismo
  - Diseño del prototipo de vivienda
  - Determinación de los costos para construir el complejo habitacional
  - Determinación de la fuente de financiamiento y del mecanismo de recuperación de la inversión social.
2. El problema de bajos niveles de nutrición en niños y niñas en edad escolar, requiere del diseño de los siguientes productos:
  - Estudio de la población afectada por altos niveles de desnutrición
  - Diseño del plan nutricional a ejecutar
  - Diseño del sistema de almacenamiento y suministro de alimentos
  - Diseño del sistema de monitoreo y control del problema nutricional
3. El problema de niños y niñas sin espacios deportivos en su comunidad, requieren de los siguientes productos:
  - Estudio de la demanda de niños y niñas en la comunidad (edades, perfiles, etc.)
  - Selección del espacio a recuperar y acondicionar a nivel deportivo
  - Diseño de la infraestructura deportiva



- Determinación de impacto económico y social
  - Determinación de la fuente de financiamiento y de equipamiento deportivo
  - Diseño del programa deportivo a ejecutar
4. El problema de una vía de comunicación principal seriamente deteriorada, requiere de los siguientes productos:
- Estudio técnico del daño de la vía
  - Diseño de la reparación de la vía
  - Estudio de los costos asociados
  - Determinación de la fuente de financiamiento
5. El problema de tierras fértiles sin producción agrícola, requiere de los siguientes productos:
- Estudio de la capacidad productiva de la tierra
  - Diseño del proyecto o plan agrícola determinando, rubros, cantidad de hectáreas a sembrar, requerimiento agrícolas, etc.
  - Determinación de los costos de producción
  - Determinación del sistema de recolección, almacenamiento y colocación de los productos agrícolas en los mercados sociales
  - Determinación de la fuente de financiamiento
6. El problema de atacar el desempleo por la vía de la creación y estímulo a las microempresas, requiere de los siguientes productos:
- Determinación de la realidad de desempleo, caracterización y potencialidad de aprovechamiento de habilidades y capacidades
  - Determinación de las actividades económicas a promover
  - Diseño del proyecto de capacitación laboral
  - Diseño del proyecto de asistencia técnica para la conformación de microempresas y cooperativas
  - Diseño del proyecto de otorgamiento de créditos
  - Diseño del sistema de monitoreo, seguimiento y control

Lo anterior plantea la necesidad de contar con profesionales y técnicos aptos que faciliten el diseño de cualquier alternativa y que permitan un uso adecuado de los recursos a emplear.

### **h) Calcular los costos (análisis de la eficiencia)**

Uno de los aspectos de todo proyecto, sea que lleve implícito una rentabilidad determinada o sea un proyecto con una inversión social, se hace necesario determinar su nivel de costos. Los costos de un proyecto se refieren al valor económico de cada uno de los bienes y servicios a utilizar, independientemente de quién suma su financiamiento.

No se debe confundir costo con egreso. El costo está referido al valor que tiene un proyecto para iniciar su operación. El egreso (gasto) está referido a un proceso de operación que requiere recursos para poder funcionar.

Los costos pueden clasificarse en:

**Costos de bienes (llamado en el sistema capitalista de capital):** son los que se generan para adquirir bienes cuya duración en el proyecto (vida útil) es superior a un año. Normalmente, el desembolso debe hacerse durante la ejecución (inversión) para que puedan ser utilizados en la operación. Los costos de bienes más comunes en los proyectos sociales son los de terreno, construcción, equipamiento e inversiones complementarias.

**Costos de mantenimiento y servicios:** son los requeridos para mantener el estándar de calidad y volumen de producción que se inferen del uso de los bienes adquiridos (equipos, edificios, etc.). Requieren de un cálculo que en algunos casos es una estimación del valor de los bienes adquiridos y otros dependen de su capacidad funcional. Por ejemplo:

El mantenimiento de los equipos para producir azúcar es regular y obedece a la revisión técnica, cambio de repuestos y limpieza de piezas de los equipos. Para el caso del servicio de energía o del agua, depende de la cantidad de energía o agua mensual que consuma la empresa u organización.

**Costos de operación:** se derivan de la compra de bienes, servicios e insumos cuya vida útil es inferior a un año. En los costos de operación se distinguen los:

*a) Directos:* Derivados de los materiales, insumos y personal imprescindibles para la ejecución del proyecto. Forman parte de los procesos sustantivos (en el proyecto de producción de tomates serían: las semillas, el abono, la mano de obra, el agua, los plaguicidas orgánicos, etc.).

*b) Indirectos:* Son derivados del apoyo administrativo y logístico en una organización, permiten aumentar la eficiencia. Forman parte de los procesos de apoyo (en el mismo proyecto, serían los gastos administrativos, el personal de supervisión, las secretarías, el plan de capacitación, entre otros.).

\* **Costos complementarios:** En los proyectos sociales es necesario tomar en cuenta los costos asociados a la preparación de la población objetivo o comunidad que se afectará. Muchas veces debe prepararse previamente a la comunidad para asumir la ejecución de un proyecto y casi nunca se prevén los recursos para tal fin. Estos costos también se relacionan con la movilización de personas, logística para talleres, alimentos y bebidas, alquiler de equipos, pago de facilitadores, entre otros.

En cuanto a los proyectos que implican determinada rentabilidad económica se plantea el estudio del **costo de oportunidad** calculado en base a lo que podrían rendir tales recursos si se los destinara a inversiones alternativas. Ahora bien la más importante inversión alternativa la constituye los depósitos en bancos o la adquisición de acciones que generan una tasa de rentabilidad aceptable. Si la rentabilidad del proyecto se encuentra por debajo o igual a este parámetro bancario es obvio que la inversión no se justifica. Pero si la tasa de rentabilidad está por encima a este parámetro bien vale la pena evaluar tal decisión.

Los precios y costos relacionados con un proyecto deben ser considerados tomando en cuenta impuestos y si el proyecto tiene un horizonte muy largo de ejecución una tasa de inflación razonable estimada de acuerdo con los parámetros del principal órgano financiero estatal.

### **i) Realizar el análisis de impacto de cada alternativa**

La eficiencia en la generación de productos de un proyecto social no implica efectividad en el logro de sus objetivos de impacto. Por ello, hay que realizar un análisis específico, que persigue:

- Determinar si la alternativa produce cambios en la dirección de los fines perseguidos.
- Estimar la magnitud de dichos cambios.

En la evaluación previa el impacto de cada alternativa es una estimación, realizada a partir de la justificación de la relación existente entre los productos que entrega y los objetivos propuestos. Cada objetivo en cada alternativa tiene su propia estimación (meta).

Para analizar el impacto agregado de cada alternativa se debe calcular su Impacto Total Ponderado que considera las metas específicas y su importancia.

### **j) Propuesta de un esquema para determinar la factibilidad económica en un proyecto para producir bienes.**

Como un aspecto a considerar en cuanto a la metodología a seguir para determinar la factibilidad económica en un proyecto, se presenta la siguiente estructura metodológica:

1. Planteamiento del Problema
2. Justificación
3. Objetivos del proyecto
4. Análisis estratégico situacional
5. Diseño de la propuesta
  - a. Aspectos de mercado de bienes y servicios
    - i. Descripción del producto y servicio, características y usos
    - ii. Estudio de la Demanda Social
      1. Estimación de la demanda actual
      2. Proyección de la demanda
    - iii. Estudio de la Oferta
      1. Capacidad instalada de cada competidor
      2. Cuantificación de la oferta actual
    - iv. Mercado social potencial para el proyecto
    - v. Precios
    - vi. Canales de comercialización
    - vii. Mercado de insumos

- b. Aspectos técnicos
  - i. Tamaño y localización
    - 1. Factores que determinan el tamaño
    - 2. Localización
  - ii. Tamaño óptimo de la planta
  - iii. Procesos productivos
  - iv. Balance de materiales
  - v. Capacidad de producción
  - vi. Distribución de la maquinaria en planta
- c. Aspectos administrativos y organizativos
  - i. Macro procesos productivos
  - ii. Estructura organizativa
  - iii. Funciones
  - iv. Estructura de cargos
  - v. Condiciones laborales
- d. Aspectos económico-financieros
  - i. Inversiones y financiamiento
    - 1. Inversiones en activos tangibles
      - Terreno
      - Construcciones
      - Maquinarias y equipos
      - Muebles y equipos de oficina
      - Instalación y montaje
      - Otros equipos
    - 2. Inversiones en activos intangibles
      - Costos de organización del proyecto
      - Costo de puesta en marcha
      - Imprevistos
    - 3. Capital de trabajo
    - 4. Plan de inversión
    - 5. Cronograma de ejecución del proyecto

- ii. Presupuesto de ingresos y gastos
  - 1. Presupuesto de gastos
    - Costos primos
    - Gastos de fabricación
    - Gastos de administración y venta
    - Gastos financieros
  - 2. Ingresos
- iii. Estados financieros proyectados
- iv. Evaluación económica
  - 1. Valor Actual Neto
  - 2. Tasa Interna de Retorno
  - 3. Tiempo de recuperación del capital
- v. Análisis financiero
  - 1. Análisis de sensibilidad
  - 2. Análisis de escenarios
  - 6. Seguimiento y Control del Proyecto

### **III. Sistema de revisión, rectificación y reimpulso**

Con el objeto de corregir los percances presentados en el seno de la administración pública y organizaciones políticas, en el proceso de consolidación del socialismo bolivariano, el Comandante Presidente Hugo Chávez presentó a la sociedad venezolana, la propuesta de revisión, rectificación y reimpulso de los programas y proyectos del Gobierno Bolivariano, en pro de la consolidación del modelo de sociedad que enarbole los valores de justicia social y solidaridad propios del socialismo. En consecuencia, la revisión es volver a ver todo, empezando por el gobierno, la revisión debe llevar no sólo los ejercicios teóricos sino que debe llevar a rectificar las ideas y el reimpulso es reimpulso de la moral, es revolucionar en todos los ámbitos.

La nueva institucionalidad revolucionaria debe pasar por la aplicación en todas las organizaciones públicas de lo que el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela denominó las 3 R al cuadrado: Revisión, Rectificación, Reimpulso, Recuperar (Rescatar), Repolitización y Repolarización. Se planteaba revisar las actuaciones del gobierno de forma integral, así como las

estructuras de gestión social que son parte esencial y protagónica del proyecto de país, apuntando el camino hacia la construcción del socialismo, ello como parte de las exigencias surgidas frente a los resultados desfavorables de la consulta electoral para la Reforma Constitucional.

Desde el ángulo de la planificación estratégica veamos a qué se refiere cada una de ellas.

### **Revisión**

Significa que a partir de las leyes nuevas, plan nacional de desarrollo, diagnóstico situacional nacional, regional y local, se debe proceder a evaluar si las actuales estructuras de poder responden a los principios constitucionales y por sobre todo conducen al nuevo modelo de desarrollo económico y social que implica sustituir un modelo capitalista en uno socialista.

### **Rectificación**

En base a la revisión, rectificación trata de convertir las políticas, estructuras, programas y proyectos caracterizados por la anarquía y la inconsistencia social en el logro del bienestar general en una nueva forma organizacional y operacional que tenga fluido continuo (procesos, políticas, estructura, productos y proyectos) capaz de transformar la realidad actual mediante una corriente (ideológica, política y presupuestaria) permanente, altamente eficaz, pulsante de una única polaridad: el desarrollo del sistema socialista.

### **Reimpulso**

Se refiere concretamente a promover e impulsar con gran fuerza y dinamismo los mecanismos no burocráticos que faciliten, aceleren y optimicen las soluciones del Estado (nacional, regional, local o comunal) en beneficio del pueblo venezolano, mostrando las bondades de un modelo que está soportado en los tres grandes pilares revolucionarios: el poder popular, el bien colectivo y la sostenibilidad y existencia de un pueblo humanista dueño de su destino y de sus recursos naturales.

### **El Modelo de las Tres R al cuadrado: $R^2 + R^2 + R^2 = 3 R^2$**

El Modelo de las Tres R al cuadrado trata sencillamente de una metodología para la evaluación y la corrección de una serie de concepciones, estructuras,

políticas y proyectos que si bien fueron concebidas por revolucionarios en la práctica por la ausencia de experiencia en tales propuestas se han venido ejecutando de manera equivocada, muchas veces conduciendo a graves errores y a contradicciones revolucionarias.

- **La Revisión**

Se refiere a analizar la situación actual evaluando los principales productos generados de acuerdo con la competencia establecida para un ente público por el marco jurídico e institucional. De este análisis se infieren una serie de indicadores situacionales que permiten cuantificar los logros obtenidos y compararlos con los logros esperados. Paralelamente se revisa La situación ideal (Plan Estratégico Socialista) que se alcanzaría de aplicar políticas, estrategias, objetivos y metas revolucionarias.

En base a ambos insumos se determina la situación deseada y sobre ella se desarrolla toda la metodología de planificación operacional que nos conducen a corto y mediano plazo a objetivos de impacto que son elementos determinantes para evaluar el desarrollo de la revolución.

- **La Rectificación**

De acuerdo con los resultados obtenidos en la fase anterior, se procede a determinar:

- 7.1. Debilidades
- 7.2. Inconsistencias revolucionarias
- 7.3. Carencias
- 7.4. Redefiniciones
- 7.5. Nuevas concepciones

Aspectos que permiten replantear el plan socialista y diseñar estrategias que permiten redireccionar y rectificar en algunos casos los productos que deben conducir a la situación ideal diseñada. Ello implica acondicionar los presupuestos operacionales a los fines de garantizar el inicio de la rectificación a todo nivel.

- **El reimpulso**

Planteada las estrategias de rectificación se ejecutan las acciones que se consideran urgentes, estratégicas, oportunas y sustentables para lanzar la nueva



visión institucional corrigiendo todos aquellos aspectos que representaban una gran falla en la concepción social de la revolución.

El planteamiento es sencillo, este ejercicio metodológico conduce a una sola pregunta: ¿ha cumplido la organización, sus productos y proyectos y la gestión institucional con el fortalecimiento del nuevo sistema socialista venezolano?

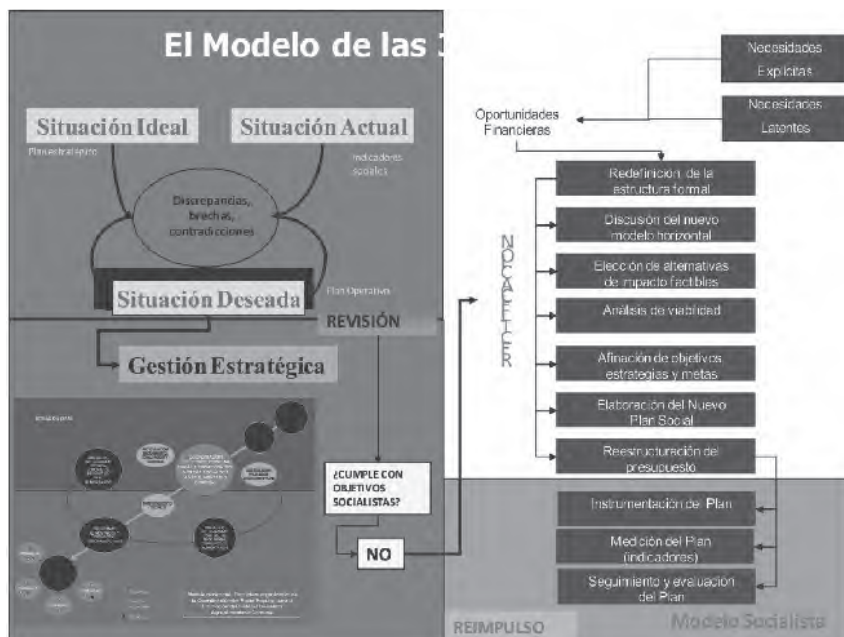
De ser negativa la respuesta se hace evidente iniciar el proceso de cambio que a continuación se señalada. De lo contrario, lo que procede es un fortalecimiento de lo que hasta la fecha se ha venido ejecutando.

La rectificación trae implícita los siguientes procesos:

- a. La determinación de las necesidades explícitas y las necesidades latentes
- b. La redefinición de la estructura organizativa actual
- c. La discusión del nuevo modelo horizontal no burocratizado
- d. El diseño y elección de las alternativas de impacto de corto, mediano y largo plazo
- e. El análisis de la factibilidad política, operacional y presupuestaria
- f. La afinación de objetivos, estrategias y metas institucionales
- g. Elaboración del plan estratégico socialista
- h. Reestructuración del presupuesto de acuerdo con la nueva visión
- i. El Reimpulso se produce a través de las siguientes acciones:
- j. Instrumentación del plan estratégico a través de los planes operacionales anuales
- k. Medición del plan a través de indicadores de impacto y de productos tangibles
- l. Seguimiento y evaluación integral de la visión corregida.

(Ver gráfico siguiente)

Gráfico N° 26: El modelo de las 3 R



Fuente: Manuel E. Acosta R. 2012

#### IV. El Viraje Político y el planteamiento de las tres R adicionales a las ya señaladas: Rescate, Repolarización y Repolitización.

Aunada a la aplicación de las ya conocidas 3-R: Revisión, Rectificación y Reimpulso, en diciembre de 2010, el presidente Hugo Chávez llamó a orientar esta nueva etapa bajo la guía de unas nuevas 3-R: Reunificación, Repolarización y Repolitización.

**El Rescate o reunificación** consiste en fortalecer la unidad del pueblo, de todas las corrientes patrióticas, los consejos comunales y los movimientos organizados revolucionarios, debiendo tener un papel preponderante y determinante en los planes de desarrollo, sean estos nacionales, regionales, distritales o locales. Es evidente que antes de que apareciera el fenómeno político llamado Chávez, los distintos dirigentes políticos eran o no afines con corrientes políticas de derecha o izquierda, indistintamente del pensa-

miento social que poseían, respondían a una línea directriz partidista y su actuación estaba condicionada por las decisiones que las cúpulas partidistas tomaban. Al aparecer Chávez y el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200, surge un nuevo escenario político, una nueva posición ideológica nunca pensada como tal (árbol de las tres raíces: Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora) y por supuesto la oportunidad de integrar una nueva estructura que no tuviera las restricciones planteadas por los partidos políticos tradicionales. Surge el Movimiento V República semilla partidista de lo que actualmente es el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), partido de la Revolución al cual se agregaron todos aquellos militantes y simpatizantes que veían y ven a Presidente Hugo Rafael Chávez Frías como el líder del cambio en Venezuela.

Ahora bien con este antecedente, es claro que el cordón umbilical para la unión no es el partido en sí sino su máximo líder. De allí que durante los 13 años de gobierno se han venido conformando corrientes dentro del mismo partido que le han venido haciendo daño al proceso revolucionario, y esto se debe fundamentalmente a los principios éticos que muchos dirigentes llamados revolucionarios poseen y que no atreven a reconocer: individualismo, egoísmo, acomodatismo, oportunismo, entre otros. Esto ha generado una política muy negativa de persecución de líderes que se atreven a criticar la gestión de otros camaradas que han interpuesto su interés personal al interés colectivo y a despedir cada vez que hay un cambio de dirigencia pública a cuadros políticos que no son afectos a una determinada corriente.

La conclusión ante esta situación es que a pesar que Chávez Frías une, no ocurre así con los dirigentes que de alguna manera aspiran a ocupar puestos en ministerios, gobernaciones, alcaldía o cualquiera de las instancias que integran los 5 poderes públicos venezolanos( Ejecutivo, legislativo, judicial, moral y electoral). De allí el rescate de esos cuadros, afectados por tal situación, por falsa información que desmoraliza la verdadera gestión social pero que históricamente han comprobado que son cuadros importantes para el cambio.

**La repolarización** está referida a determinar con claridad los dos (2) polos políticos opuestos: los capitalistas y los socialistas. En un lado está la extrema derecha, en el otro el movimiento revolucionario, construyendo la nueva hegemonía del poder. Existe dos (2) modelos de programas: uno capitalista donde el hombre depende de grupos económicos que dominan los recursos

(naturales, humanos y financieros) y que sólo ven al hombre como un hacedor de riqueza, y un modelo socialista donde el hombre es protagonista de su desarrollo, los recursos son del pueblo y el desarrollo depende de planes que atienden las verdaderas necesidades humanas. Toda planificación por ende debe garantizar que este principio de sostenibilidad de las generaciones futuras se cumpla.

**La repolitización** tiene que ver con fortalecer una política verdadera, socialista, compartida, orientada al esfuerzo del poder del pueblo y de sus representantes para satisfacer las demandas populares y las necesidades humanas fundamentales de salud, vivienda, educación, vestido, empleo, cultura y deporte.

Debido a este planteamiento debe asumirse una gestión pública capaz de medir los resultados generados por la implantación de nuevos planes rectificados que deben conducir a objetivos cuantificables y comparables con los planes estratégicos de desarrollo. Estos planes deben ser el resultado de la participación popular, monitoreados para lograr resultados importantes por los líderes de la revolución y mejorados por el aporte de todos los ciudadanos y ciudadanas que se sientan identificados con sus beneficios. Repolitizar tiene que ver con la definición y ejecución clara de la nueva política revolucionaria.

### **Gestión por resultados: un mecanismo bajo el enfoque de las 3r al cuadrado**

La gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan operativo de gobierno, en un período de tiempo determinado. Permite gestionar y evaluar la acción de una instancia pública con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Posibilita medir objetivamente el desempeño de la organización y la evolución eficaz y eficiente de su plan estratégico y operacional, sus objetivos y metas trazadas.

La gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de

las acciones estratégicas definidas en el plan operativo de gobierno, en un período de tiempo determinado.

Coloca en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública en base al plan público: productos y resultados.

Cualquier ente público, es responsable de una determinada producción pública y para ello utiliza insumos financieros, humanos y materiales, asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados).

Lo anterior plantea la necesidad de ordenar y focalizar las prioridades de cada ente público, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gubernamental.

Aparece la conveniencia de utilizar la planificación estratégica situacional como un ejercicio sobre el cual se base la implantación de un modelo de gestión por resultados porque permite monitorear las acciones estratégicas, vectores de resultado y colocar a la gerencia administrativa y sustantiva bajo un arco direccional claro, congruente con las políticas del Proyecto Nacional Simón Bolívar y con indicadores de corto, mediano y largo plazo.

El control de gestión se relaciona con las actividades siguientes:

- Formulación de objetivos
- Fijación de estándares (Productos, metas, indicadores)
- Planes de acción (cronogramas)
- Utilización de recursos (presupuesto)
- Medición de resultados (verificación) y de impactos
- Análisis de desviaciones
- Corrección del desempeño o mejora.



## CONCLUSIONES

La labor de planificación a nivel comunal es un tema nuevo en Venezuela, y pudiera ser viejo en América Latina; no obstante, analizando como tradicionalmente se venía realizando antes de 1998, la planificación a nivel nacional, estatal y municipal, (no existía la planificación a nivel comunal) presentaba como principal característica que la misma era consecuencia de la participación de un equipo de tecnócratas quienes de acuerdo con los deseos, aspiraciones, intereses y motivaciones de los que gobernaban, formulan planes y proyectos, que la mayoría de las veces no respondía a las reales necesidades de las comunidades en el ámbito municipal, estatal o nacional; sino que obedecía a condicionamientos muchas veces de grupos económicos o políticos nacionales que eran a su vez influenciados por sus similares en el Exterior.

Si se realiza un análisis de los principales organismos nacionales e internacionales que brindaban apoyo al desarrollo de Venezuela se pueden dar cuenta de los intereses que detrás de los mismos estaban ocultos y de lo difícil que era que una comunidad tuviera acceso a los recursos tanto técnicos como financieros, sino estaban detrás los que hicieron de esa área un negocio redondo. Indistintamente de lo señalado, que para mí es historia recogida en los planes nacionales, estatales o municipales ya fracasados (si se elaboraron), los que nos importa es tener claridad que sólo es con el Gobierno de Hugo Chávez Frías que se comienza con un proceso de planificación participativa y protagónica.

Observamos una creciente y sostenida participación de los ciudadanos y ciudadana en planes y proyectos comunales que de manera muy empírica están tratando de cubrir las múltiples carencias que durante años han padecido las comunidades. Dicha manera de planificar en algunos casos obedece a lineamientos emanados de organismos públicos (municipales, estatales o nacionales), a opiniones de técnicos que habitan el lugar o simplemente a personas que por su experticia pueden aportar los conocimientos para resolver una problemática determinada.

Muchos proyectos han sido exitosos, pero hay un gran número de ellos que muestran más voluntad que conocimiento al momento de atender una problemática comunitaria. Es allí, por lo que se elabora el presente material y que de alguna manera viene a llenar un vacío existente en el nuevo enfoque de participación comunitaria protagónica.

Planificar no sólo es desarrollar la respuesta a un problema, sino analizar e intervenir de manera constructiva los territorios, pensamiento y quehaceres donde habitan los seres humanos. Planificar depende de un modelo ideológico, de un sistema estructural de gobierno, del poder que está detrás de quienes asumen en los liderazgos, de los mecanismos de planificación institucional, de las fuentes de financiamiento, de los actores que habitan en las comunidades y que tienen experticia en los temas a resolver, de una visión y de una perspectiva de desarrollo, no es cualquier cosa. Planificar es decidir sobre el futuro de la comunidad y de sus generaciones.

Una de las conclusiones que se desprende del presente libro es que quien desee el desarrollo de su comunidad debe prepararse integralmente, en lo ideológico, en lo instrumental, en las políticas públicas, en el conocimiento del plan nacional de desarrollo, planes estatales y planes municipales, en las metodologías para diagnóstica problemas, en la metódica para diseñar planes comunales. No hacerlo conduce sencillamente a intervenciones pobres que generan frustración y desencanto con la revolución. Planificar es lograr la mejor visión para actuar y lograr instrumentar el principio del buen vivir.

La segunda conclusión determinante es que el presente trabajo es consecuencia de entender que el nacimiento de los Consejos Comunales en Venezuela es el resultado de nuestro texto constitucional aprobado en 1999, y aunque no existe una referencia expresa sobre el tema en el mismo, existen al menos unos 70 artículos que promueven la participación protagónica de los ciudadanos y ciudadanas en diversos aspectos de la vida pública del país.

Muchos de ellos hacen alusión directa a la participación popular. Concretamente el artículo 62 refiere a la participación popular en la gestión pública, el artículo 70 determina las formas de participación en lo económico, social y político, el artículo 182 establece la creación del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), base importante y mecanismo de planificación al más bajo nivel antes de aparecer el marco jurídico de los



Consejos Comunales y de la Comuna, el cual señalaba que dicha instancia estaría “presidida por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejales, los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley”.

Es así que es a partir de 1999 con la aprobación del nuevo texto constitucional, mediante un mecanismo refrendario, donde se da inicio a una nueva dimensión de lo que significa la participación popular, posibilitando una estimulación creativa a todo nivel en la organización popular. La creación de nuevos sistemas, formas o mecanismos de participación socio-política de los actores comunitarios bajo una perspectiva contra-hegemónica en su concepción, tal como lo representan los Consejos Comunales, posibilita una profundización de lo democrático de manera concreta, pragmática, realista, haciendo que este concepto supere el agotado modelo de la mera representatividad y se encamine hacia senderos de una democracia participativa, radical, pluralista y protagónica; un nuevo mecanismo de autogobierno popular.

Por tanto, lo que este libro representa no es más que el resultado tecno político de un aporte en planificación de un serio cambio en las relaciones de poder hegemónicas instituidas, elaborado por un soldado de la revolución que cree firmemente en la construcción del nuevo Sistema Socialista.

Las potencialidades de los Consejos Comunales, estamos convencidos, ayudará al proceso de democratización del poder político, adquiriendo densidad organizativa capaz de activarse mediante proyectos estratégicos, en cascadas, según su nivel de inversión e impacto social. En definitiva en la constitución y fortalecimiento de un real poder popular organizado.

La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12 de junio de 2002, se crea como una instancia en la que se incorporaría la ciudadanía a los procesos de planificación de las políticas y programas municipales. En esta ley se establece como principal objetivo “hacer eficaz su intervención en la planificación que conjuntamente efectuará con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas”.

Es en este texto legal es donde aparece, por primera, vez la mención de los Consejos Comunales señalando con precisión que: “los miembros

del Consejo Local de Planificación Pública estarán obligados a cumplir con sus funciones, en beneficio de los intereses colectivos, mantendrá una vinculación permanente con las redes de los Consejos Parroquiales y Comunales, atendiendo sus opiniones y sugerencias, y prestará información oportunamente, de las actividades del Consejo Local de Planificación Pública.

Desde el año 2002 al año 2012 han transcurrido diez (10) años, traducidos en experiencias novedosas, aportes, resultados enmarcados en el buen vivir, pero olvidado en sus mecanismos de planificación. La Sala de Batalla ha sido un mecanismo interesante de ejercicio de la articulación y para la planificación integral; no obstante, mucho aún es lo que hay que mejorar. No puede haber duda de la importancia que cobra dicha instancia de organización popular.

Pero más aún, la conclusión determinante es el hecho de que con dicha ley del año 2002, se inician una serie de reformas legales que conducen, de manera definitiva, a darle forma al Consejo Comunal; tal como se desprende de lo acaecido en junio del año 2005 cuando se promulga Ley Orgánica del Poder Público Municipal y en donde en su artículo 113 señala que “El alcalde o alcaldesa, en su carácter de presidente o presidenta del Consejo Local de Planificación Pública, promoverá la conformación de los Consejos Parroquiales y comunales...” En este texto ya quedaba claro que los Consejos Comunales eran una instancia de los Consejos Locales de Planificación Pública.

No podemos dejar de mencionar al autor intelectual de dicha figura: Hugo Chávez Frías, quien al momento de rendir memoria y cuenta de lo actuado ante la Asamblea Nacional en febrero de 2006, hace un llamado para que las comunidades se organizaran en Consejos Comunales; a la vez que exhortó a la Asamblea Nacional para que promulgara una ley sobre esta figura de organización comunitaria, dando como resultado, que apenas transcurridos 39 días, el 9 de abril de 2006, se promulgara la Ley de los Consejos Comunales.

Es a los Consejos Comunales y a la Comuna, como nuevas formas de organización popular, que va dirigido todo este material, con la finalidad única de fortalecer el poder de decisión de las comunidades.

Como hecho curioso, la promulgación de dicho instrumento jurídico se realizó a pocos días de conmemorarse el 19 de abril de 1810, fecha histórica que marcó el inicio de nuestra independencia como nación, pudiéndose pensar que la Ley de Consejos Comunales marcó el comienzo de la emancipación del Poder Popular en Venezuela, creando sus bases reales y profundas para el ejercicio de la democracia participativa y protagónica.

Debido al hecho de que los Consejos Comunales cumplen y cumplirán funciones relacionadas con el desarrollo nacional es que nuestras comunidades deben prepararse en los procesos de planificación de manera de arar en el terreno del Poder Popular y de la independencia del sistema capitalista, adentrándonos en el modelo socialista, donde la máxima felicidad posible será el norte que los guiará. El enfoque definitivo que se desprende de este libro es dar sustento firme a la solución de los problemas de las comunidades por parte de sus propios integrantes.



## FUENTES CONSULTADAS

Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambios*. Fondo de cultura económica. México.

Álvarez, Ángel E. (1996). *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones*. Caracas: UCV.

Arocena, José: (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Venezuela.

Bardach, E. (2004), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica*, México, CIDE.

Caminal Miquel (1996). “La política como ciencia”, en Caminal Miquel. *Manual de Ciencia Política*.

Cardoso, Fernando Henrique; Prebisch, Raúl; Green, Rosario, (1982)

*En torno al Estado y al desarrollo*. México, DF: Editorial Nueva Imagen/CEESTEM.

Celso Furtado (1964) *Desarrollo y Subdesarrollo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). Universidad de Buenos Aires.

Chávez F. Hugo R. *Presentación del Proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional*, por parte del presidente Hugo Chávez. Palacio Federal Legislativo, Caracas, 15 de agosto de 2007.

David Easton. (1953): *The Political System*. New York. Prentice-Hall.

Dos Santos, T. (1991) *La Estructura de la Dependencia*. (Boston: Extending Horizons, 1971). Etzioni, E. *Social change*. (New York: Basic Books).

Dunn, William. (1994). *Public Policy Analysis. An Introduction*. 2da. Ed. Englewood Cliff, New Jersey. Prentice-Hall.

Fernando H. Cardoso (1973) *Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano*. *Nuestro Tiempo*, México.

Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México.

- Fleury, L. (2001). Max Weber. PUF. Francia. Paris. (1ª reimpresión 2003)
- Galeano, Eduardo (2001). Las venas abiertas de América Latina, Siglo XXI, México.
- Gurrieri, Adolfo (1982). Obra de Raúl Prebisch en la CEPAL. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Grimau Roso (2009). Soberanía Contra hegemónica y Poder Popular. Artículo de opinión Publicado en Rebelión.
- Haiman El Troudi, Luis Bonilla-Molina. Sistema Nacional de Planificación Participativa (Propuesta). (guía en PDF)
- Kaplan, Abraham, (1950), Power and Society, a Framework for Social Enquiry, Londres, New Haven.
- Lasswell, Harold, (1936) Politics: Who Gets, What, When, How, Nueva York, University Press.
- Lasswell H. (1951). "The poicy Orientation" In The Policy Sciences. Editado por Daniel Lerner y Harold Lasswell. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales, Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez (2005). División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Maquiavelo, Nicolás, (1883) Lettere familiari, Florencia, Alvisi.
- Maquiavelo, Nicolás, (1950), El Príncipe, Milano, Rizzoli.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich. (1955) Manifiesto del Partido Comunista. Moscú: Editorial de Literatura Política del Estado. (1848)
- Marx, Karl. Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse), I-III. Siglo XXI.
- Martinic, S. (1997) Diseño y evaluación de proyectos sociales. Herramienta para el aprendizaje. México. Comexani-Cejuv.
- Matus, Carlos (1987): Política, Planificación y Gobierno, ILPES, Fundación ALTADIR, Caracas.
- Montesquieu. "Del Espíritu de las Leyes". Ediciones Altaya. 1993.

Pallares, Francesc. (1988). "Las políticas públicas: El sistema político en acción". Revista de Estudios Políticos. No. 62.

Parsons, Talcott. (1954/1938). The Role of ideas in Social Action. En Talcott Parsons, *Essays on Sociological Theory*, The Free Press.

Platón, (1981), *La república*, Madrid, Gredos.

Poulantzas Nicos. (1978) *Poder Político y Clases Sociales en la Sociedad Capitalista*. Siglo XXI editores, 17ª ed., 471 pp. Madrid. Título original: *Pouvoir politique et classes sociales. De l'Etat capitaliste*. Librairie F. Maspero, París, 1968.

Raúl Prebisch y la Agenda del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI. Discurso pronunciado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, en el Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", en homenaje a don Raúl Prebisch. Santiago de Chile. 28 de Agosto de 2001.

República Bolivariana de Venezuela. Constitución Nacional. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de las Comunas. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6011. Fecha 11 de diciembre de 2010. Caracas. Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Los Consejos Comunales. Gaceta Oficial N° 39.335, con fecha del 28 de diciembre de 2009. Caracas. Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. . Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6011. Fecha 11 de diciembre de 2010. Caracas. Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.963. Fecha 22 de febrero de 2010. Caracas. Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. Publicada en Gaceta Oficial N° 6.011 Ext. del 21 de diciembre de 2010.

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio (2004). Desarrollo Endógeno Bolivariano. Misión Vuelvan Caracas. [www.vuelvancaras.gob.ve](http://www.vuelvancaras.gob.ve).

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica del Poder Popular (Gaceta Oficial N° 6011 extraordinario, con fecha del martes, 21 de diciembre de 2010)

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. (Decreto número 5.384 con rango, valor y fuerza de ley orgánica de creación de la Comisión Central de Planificación. Gaceta Oficial extraordinaria número 5.841, del 22 de junio de 2007)

República Bolivariana de Venezuela. Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. (Gaceta 6017 Extraordinaria del 30 Diciembre 2010)

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación (28-10-2010). (Gaceta Oficial 39.584 del 30 de diciembre de 2010)

Rousseau, Jean Jacques. “El Contrato Social”. 3 ed. Panamericana Editorial Ltda. Santafé de Bogotá. 2000

Sánchez Falcón, Enrique. (1990) Derecho Constitucional; 2° Edic. UCV, Caracas,

Sieyes, Emmanuel. (1989) “¿Qué es el Tercer Estado?” Trad. Española, Alianza Editorial. Madrid.

Schmitt, Carl (1992). Teoría de la Constitución. Alianza Editorial. Madrid.

Schumpeter, Joseph, (1964), Capitalismo, socialismo e democrazia, Milano.

Tamayo Sáez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Castillo, Ernesto (comps.) La nueva Administración Pública. Alianza Universidad. Madrid.

Teotonio Dos Santos, Dependencia y cambio Social (1970), Capítulos I, II, III y IV. Cuadernos de Estudios Socio Económicos. Universidad de Chile.

Vázquez Barquero, Antonio (2005): Las nuevas fuerzas del desarrollo, Antoni Bosch editor, Barcelona.



Vázquez A. (1999). Desarrollo Endógeno. Vía internet. (Documento en línea). [http://www.yorku.ca/ishd/LEDCD.SP/Links%20BQ/V3\\_VAZ-QUEZ.pdf](http://www.yorku.ca/ishd/LEDCD.SP/Links%20BQ/V3_VAZ-QUEZ.pdf). (Consulta: 2012 enero 06).

Vázquez A (2000). Desarrollo Endógeno y Globalización. Vía internet. (Trabajo en línea). [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-1612000007900003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-1612000007900003&script=sci_arttext). (Consulta: 2012 enero 06).

Weber, Max. (1964) Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2003). La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Fondo de Cultura Económica.



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
El origen de la desigualdad social: El sistema económico capitalista.....	11
<b>CAPÍTULO II</b>	
El poder popular: la fuerza constituyente.....	21
<b>CAPÍTULO III</b>	
La arquitectura burocrática gubernamental como institucionalidad de las fuerzas dominantes y poseedoras del poder.....	35
<b>CAPÍTULO IV</b>	
La nueva geometría del poder, un modelo a construir bajo el principio de participación protagónica .....	43
<b>CAPÍTULO V</b>	
Las políticas públicas, lineamientos socialistas que tienden al equilibrio.....	53
<b>CAPÍTULO VI</b>	
El desarrollo, un estado territorial y espiritual que debe construirse .....	71
<b>CAPÍTULO VII</b>	
El sistema de planificación comunal: la clave para el desarrollo equilibrado e integral.....	89
<b>CAPÍTULO VIII</b>	
La Metodica de la Planificación Comunal, un enfoque socialista.....	113
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>195</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS .....</b>	<b>201</b>



## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro Nº 1:</b>	
Competencia de Planificación a nivel gubernamental.....	107
<b>Cuadro Nº 2:</b>	
Objetivos y estrategias comunales.....	127
<b>Cuadro Nº 3:</b>	
Ejemplo de problema, con sus causas y efectos.....	129
<b>Cuadro Nº 4:</b>	
Resultados de la jerarquización de problemas de la comunidad Los Cardones.....	135
<b>Cuadro Nº 5:</b>	
Ejemplos de problemas mal y bien formulados.....	142

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico Nº 1:</b>	
Un enfoque sobre el dominio de los grupos humanos en la economía y la generación de plusvalor.....	15
<b>Gráfico Nº 2:</b>	
La pirámide la pobreza.....	16
<b>Gráfico Nº 3:</b>	
El esquema socialista del poder popular.....	31
<b>Gráfico Nº 4:</b>	
Estructura de la Administración Pública.....	42
<b>Gráfico Nº 5:</b>	
Instancias del Poder Popular.....	90
<b>Gráfico Nº 6:</b>	
Ámbito de actuación de las instancias del Poder Popular en materia de planificación de políticas públicas.....	91
<b>Gráfico Nº 7:</b>	
Planificación y Coordinación Nacional.....	93

<b>Gráfico N° 8:</b>	
Planificación y Coordinación Nacional.....	94
<b>Gráfico N° 9:</b>	
Consejo Federal de Gobierno.....	95
<b>Gráfico N° 10:</b>	
Sistema de Planificación Nacional.....	96
<b>Gráfico N° 11:</b>	
Instancias de Planificación Nacional.....	97
<b>Gráfico N° 12:</b>	
Consejo de Planificación Comunal.....	98
<b>Gráfico N° 13:</b>	
Sistema de Planificación Comunal.....	99
<b>Gráfico N° 14:</b>	
Sistema Integrado de Planes.....	101
<b>Gráfico N° 15:</b>	
Adecuación y articulación con los Planes Comunales.....	103
<b>Gráfico N° 16:</b>	
El Presupuesto Participativo.....	106
<b>Gráfico N° 17:</b>	
La Comuna.....	108
<b>Gráfico N° 18:</b>	
El Consejo de Planificación Comunal.....	109
<b>Gráfico N° 19:</b>	
Competencias del Consejo de Planificación Comunal.....	111
<b>Gráfico N° 20:</b>	
El esquema del Plan Comunal.....	112
<b>Gráfico N° 21:</b>	
Lógica de intervención y árbol de problemas.....	130
<b>Gráfico N° 22:</b>	
Planeación estratégica del desarrollo comunal.....	132
<b>Gráfico N° 23:</b>	
Lógica de pensamiento para participar en un plan.....	133

<b>Gráfico N° 24:</b>	
Flujo de planificación comunal.....	134
<b>Gráfico N° 25:</b>	
Metodología para el debate público.....	139
<b>Gráfico N° 26:</b>	
El Modelo de las 3 R.....	170





### PLAN COMUNAL TANQUE LA CEIBA

El Plan Comunal es la herramienta de planificación estratégica que permite a las comunidades organizadas prever a corto y mediano plazo las acciones concretas de gestión que permita resolver los distintos problemas detectados en el diagnóstico comunal realizado.

#### MISIÓN

La comunidad posee una mejor calidad de vida, con viviendas en óptimas condiciones y estables, con un sistema de control de riesgo, con un módulo asistencial que da servicio a la comunidad y comunidades cercanas, con la escuela como centro de promoción del desarrollo, mejorada, con una buena biblioteca, sala de computadoras y vinculada al sistema de promoción del deporte y la cultura comunal. Las vías de accesos se encuentran en buen estado, bajos niveles de inseguridad, ambiente y entorno conservado, protegido y agradable al habitante, con zonas de recreación y esparcimiento para el disfrute de los niños, niñas, adolescentes y ancianos, con un programa de atención efectivo para las personas que tienen problemas de drogadicción, un equipo de trabajo social eficiente y un consejo comunal fortalecido, unido y altamente trabajador.

## ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN COMUNAL

A partir del análisis estratégico situacional participativo, la comunidad plantea la manera en que deben atenderse los problemas de manera jerárquica; para el caso de El Tanque La Ceiba el planteamiento es el siguiente:

Problemas de accesibilidad al sector debido a caminerías en mal estado o sin construir.	15	39,47%	1
Permanentes robos y atracos en la zona.	12	31,58%	2
Hundimientos del terreno y deslizamientos de tierra.	11	28,95%	3
El sistema de aguas blancas y de electricidad se encuentra funcionando de manera irregular.	9	23,68%	4
Personas que deben subir y bajar al sector a pie, con múltiples consecuencias físicas.	9	23,68%	4
Viviendas vertiendo sus aguas en pozos sépticos o en quebradas naturales.	7	18,42%	5
Viviendas con dotación precaria de agua, depósitos artificiales de poca capacidad.	7	18,42%	5
Las aguas servidas han sido afectadas por los trabajos de embaulamiento de la quebrada de Tacagua.	5	13,16%	6
Familias que viven sin el servicio de electricidad, robándose la electricidad y expuestas a riesgo ante los sistemas primitivos de instalación que han asumido.	5	13,16%	6
Dificultad en realizar las visitas a los médicos, ancianos con problemas y niños y niñas que no reciben control permanente. El módulo más cercano tiene horario restringido.	4	10,53%	7
Fuertes agrietamientos y filtraciones generalizadas en las viviendas del sector, techos, columnas y paredes.	3	7,89%	8

Adicionalmente, en reunión realizada con voceros de la comunidad de El Tanque La Ceiba, se realizó un análisis de fortalezas y debilidades de dicho sector siendo sus principales resultados los siguientes:

El Tanque La Ceiba			
Fortalezas: cualidades y capacidades que tiene la comunidad y que deben mantenerse y enriquecerse.	Valor	Debilidades: aspectos que han obstaculizado o detenido el desarrollo comunitario.	Valor
Capacidad de Organización:		Capacidad de Organización:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>La comunidad participa activamente en el desarrollo de su proceso de cambio.</li> </ul>	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apatía de los vecinos en querer organizarse y trabajar en base a proyecto de bien comunitario</li> </ul>	-5
Infraestructura y servicios:		Infraestructura y servicios:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se cuenta con todos los servicios pero hay sectores,</li> </ul>	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen algunos sectores donde es necesario estabilizar los terrenos y mejorar viviendas</li> <li>Falta que bajen los recursos</li> <li>Se requiere concientizar a la comunidad para conservar lo logrado</li> </ul>	-7
Dimensión socio-cultural:		Dimensión socio-cultural:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>La comunidad muy participativa</li> <li>Se celebran algunas actividades culturales</li> </ul>	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta apoyo institucional y colaboración en la instrucción de jóvenes y niños en lo cultural</li> </ul>	-3
Dimensión económica:		Dimensión económica:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se cuenta con bodegas.</li> </ul>	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta un módulo policial.</li> </ul>	-8

El resultado de las potenciales acciones de intervención y las posibles soluciones a formular y traducir en proyectos viables se ubican en un monto de inversión, a prever en 4 años, de **BF. 21.420.000** y se presentan a continuación.

[illegible]

[illegible]

[illegible]



[illegible]

[illegible]



[illegible]

[illegible]

[illegible]



[illegible]

[illegible]



[illegible]

[illegible]



[illegible]

[illegible]







Esta edición de 10.000 ejemplares  
se imprimió durante el mes de mayo del año 2013,  
en los Talleres Tipográficos Norte, C.A.  
en Caracas, Venezuela





## Manuel Enrique Acosta Rico

Nace en Caracas el 03 de septiembre de 1957. Se gradúa en el año 1981 como Técnico Superior en Turismo, egresado de la Universidad Simón Bolívar, Sede del Litoral, Parroquia Naiguatá, Estado Vargas, carrera que luego es complementada obteniendo el título de Economista en la Universidad Central de Venezuela en el año 1999.

Ha ocupado distintos cargos a nivel docente y en la Administración Pública Venezolana tales como: Coordinador de Presupuesto en la Procuraduría General de la República Bolivariana de Venezuela, Vicepresidente de Operaciones de la CNA de Seguros La Previsora; planificador III en la Fundación para el Desarrollo Endógeno Comunal Agroalimentario, Gobierno del Distrito Capital; Secretario de Desarrollo Económico de la Gobernación del Estado Vargas; Facilitador de proyectos productivos comunitarios en la Universidad Simón Bolívar, Sede del Litoral; Coordinador del Programa de Relaciones con la Comunidad de la Universidad Simón Bolívar; Instructor Docente en INCE TURISMO.

Sus principales aportes han sido: Diseño del Sistema Asistencial del Seguro Comunal, 2010, Diseño del Sistema de Formulación, Evaluación y Control del Presupuesto Comunal en 2010, Diseño del Sistema de Planificación Comunal para el Área Metropolitana de Caracas, 2006-2008; Metodología para el diseño de la Balanza de pagos Turística Venezolana, Tesis de Grado UCV, 1999.



Gobierno  
Bolivariano  
de Venezuela

Ministerio del Poder Popular  
para la Educación

IPASME



corazón  
VENEZOLANO

DISTRIBUCIÓN  
GRATUITA  
PROHIBIDA SU VENTA