

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN VENEZUELA

Allan R. BREWER CARIAS

SUMARIO: I. *Las bases constitucionales.* II. *El concepto de planificación.* III. *La planificación como técnica de limitación a la libertad económica.* IV. *Las fases de la planificación: largo, mediano y corto plazos.* V. *El ámbito de planificación.* VI. *La organización administrativa de la planificación.* VII. *El procedimiento para la elaboración de los planes.* VIII. *Las funciones auxiliares de la planificación.*

I. LAS BASES CONSTITUCIONALES

La planificación en Venezuela tiene su fundamento en la propia Constitución, cuando ésta otorga al Estado la facultad para planificar, racionalizar y fomentar la producción económica con la finalidad de impulsar el desarrollo económico del país. En este sentido el artículo 98 de la Constitución de 1961 establece: “El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo económico del país.”

Esta norma de la Constitución de 1961 tiene su origen en la Carta Magna de 1947, en la cual, por primera vez, se otorgaron potestades planificadoras al Estado. Sin embargo, éste no desarrolló potestades realmente planificadoras a nivel global de la economía, sino hasta la década de los sesenta. Hasta ese momento sólo se elaboraban planes parciales en determinados sectores, como por ejemplo el plan de vialidad y el plan de promoción a las actividades industriales elaborado por la Corporación Venezolana de Fomento en los años 1947 y 1948.

Por tanto, a pesar de que el proceso de intervención del Estado en la vida económica y social se inicia en Venezuela a partir de los treinta, y de que la Constitución de 1947 hubiera atribuido al Esta-

do facultades planificadoras (artículos 69 y 73), es sólo a partir de 1958 cuando se regulan los poderes del Estado en el campo de la planificación del desarrollo económico, social y territorial, mediante el Decreto-Ley No. 492 del 30 de diciembre de 1958 dictado por la Junta de Gobierno, que creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) de la Presidencia de la República. Este Decreto-Ley, aún no ejecutado integralmente, constituyó, ciertamente, un marco adecuado para el inicio de la planificación en Venezuela; sin embargo, transcurridos más de veinte años del inicio del funcionamiento de CORDIPLAN, todavía cabe preguntarse sobre la realidad y efectos del sistema de planificación en Venezuela.

Ahora bien, a continuación estudiaremos el proceso de planificación en Venezuela desde el ángulo administrativo, para lo cual analizaremos, sucesivamente, el concepto de planificación; su relación con la libertad económica; las fases del proceso de planificación y su ámbito; la organización administrativa del mismo; el procedimiento para la elaboración de los planes, y las funciones auxiliares de la planificación.

II. EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

1. *La planificación como técnica económica y administrativa*

La planificación, ante todo, es una técnica administrativa que permite racionalizar las actividades del sector público, de manera que se pueda prever, anticipadamente, la realización de determinadas actividades y la inversión de una serie de recursos en la consecución de ciertas metas, en un lapso determinado; es decir, la planificación es un conjunto de prescripciones, normas y orientaciones que ordenan las actividades económicas, públicas y privadas hacia la consecución de fines y objetivos concretos, por medio de la evaluación y aplicación de los recursos disponibles ya sean humanos, financieros o materiales, en un periodo dado de tiempo.

De esta forma, la planificación es una previsión o una ordenación anticipada de actividades públicas y privadas para la consecución de determinados objetivos establecidos también de antemano en un documento que se denomina plan. Como técnica administrativa está prevista en el ordenamiento venezolano en el sentido de que debe ser de utilización obligatoria en todos los entes públicos. Formulada ahora a través del llamado presupuesto por programa, se permite la ordenación y racionalización del gasto público anual, es decir, del gasto que se autoriza en las leyes del presupuesto, de forma tal que se realice con base en algunos de los programas establecidos en el propio presupuesto. La planificación, por tanto, es una

manifestación típica de racionalidad administrativa y de ordenación de la actividad económica, tanto de la que va a realizar el Estado, como de la que van a realizar los particulares.

En este sentido, la planificación resulta no sólo necesaria, sino indispensable para ordenar las actividades de un determinado país, tanto de los particulares como del Estado.

Esta necesidad surge, ante todo, de la diversidad de objetivos públicos condicionados por los fines del Estado previstos en la Constitución: desarrollo económico, desarrollo agrícola, desarrollo social, educación, protección del ambiente, etcétera. Para lograr estos fines, el Estado debe determinar objetivos de acuerdo con las exigencias y demandas de la sociedad. Para conseguir dichos objetivos, además, debe contarse con una serie de recursos y medios de los cuales dispone la sociedad y el Estado: recursos financieros, recursos humanos, recursos materiales, normalmente escasos. Así, conforme con los fines que se plantean como exigencias de la sociedad, resulta necesario, con los recursos de los cuales se dispone, lograr determinados objetivos en un lapso también predeterminado. Frente a esta relación entre recursos y medios con los fines y objetivos, se hace necesario ordenar aquéllos, de acuerdo con las exigencias sociales, para poder lograr, en un periodo de tiempo, determinadas metas que satisfagan los fines y objetivos. Por ello, la planificación resulta indispensable como acción del Estado.

Ahora bien, en el caso de Venezuela, no sólo se constata una creciente demanda social de servicios y de actividades que se le plantean al Estado y que, por lo tanto, aumentan los objetivos que tiene que cumplir, sino que también se advierte un creciente aumento de los recursos de los cuales se dispone, particularmente de los recursos financieros. La forma de poder disponer de esos recursos exige una ordenación y ésta no debe ser otra cosa que la planificación, de manera que se pueda obtener el mejor resultado o la mayor productividad de la inversión de los recursos destinada a alcanzar determinados objetivos. Pero, además, en nuestro caso la planificación resulta tanto más indispensable, en virtud del cambio que ha experimentado la economía venezolana en los últimos años. Se trata de un cambio sin precedentes en toda la historia económica de este país, el cual puede apreciarse con los siguientes datos: el producto territorial bruto, en sólo tres años (de 1972 a 1975) se duplicó; los ingresos fiscales del Estado en esos tres años también se triplicaron; las entradas de divisas se cuadruplicaron, y las reservas internacionales del Estado se quintuplicaron. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que con la nacionalización del petróleo y del hierro, el Estado genera, directamente, más del 41 por ciento del producto territorial bruto y el gasto público consolidado alcanzó, en 1979, una suma equivalente al 65

por ciento de dicho producto territorial bruto, cifra realmente excepcional en países no socialistas. En todo el sector público (no sólo el gobierno central, sino también los entes descentralizados —empresas del Estado e institutos autónomos— y los estados y municipios) se ha producido un cambio sin precedentes; sus gastos o egresos, en quince años (de 1960 a 1975) aumentaron doce veces, pasando de 7.000 millones de bolívares a más de 84.000 millones. Por otra parte, la composición de ese gasto público consolidado también ha tenido cambio sin igual: en 1960, el 70 por ciento del gasto público correspondía al gobierno central y el 30 por ciento a los entes descentralizados (empresas del Estado e institutos autónomos). Esta composición ha sido invertida totalmente; por ello, en 1978 al gobierno central se le asignó sólo el 30 por ciento de todo el gasto público consolidado, correspondiendo a las empresas del Estado e institutos autónomos el 70 por ciento.

Esta transformación ha producido indudables consecuencias en materia de planificación, ya que a quien le corresponde procesar los recursos y medios para convertirlos en metas y objetivos, es a la administración pública. Pero ese cambio total en la economía y en el sector público, así como en las exigencias sociales, ha implicado que tanto los recursos como los objetivos sociales hayan desbordado, ostensiblemente, la capacidad de la administración venezolana para atenderlos. Puede decirse, inclusive, que nuestra administración pública no está capacitada ni para procesar eficientemente esos recursos, ni para lograr los objetivos que tiene planteados como fines del Estado.

Por eso, uno de los elementos centrales que se plantea a la acción administrativa es la necesidad de la planificación, es decir, de poder aplicar, con efectividad y productividad, una serie de recursos para obtener los resultados queridos.

2. *La planificación como instrumento para la formulación de políticas*

La planificación, además de constituir un instrumento administrativo de ordenación y racionalización de recursos para alcanzar determinados objetivos en un periodo de tiempo dado, debe considerarse, ante todo y con mayor razón en los países en vías de desarrollo, como el instrumento por excelencia para la formulación de políticas de desarrollo, es decir, para la precisión de los fines de la sociedad y del Estado en objetivos concretos a alcanzar, a través de determinadas estrategias y mediante la racional utilización de los recursos de la nación. El plan, en consecuencia, debe ser ante todo un programa político, si se quiere, un programa de gobierno, de mane-

ra que no puede ni debe reducirse a constituir el resultado de un ejercicio técnico-económico-administrativo aislado. Por lo que requiere, antes que nada, decisiones políticas permanentes que le den vida y realidad. Considerado así, el plan y la planificación son los instrumentos técnicos por excelencia que le deben permitir al Estado formular las políticas de desarrollo que lo deben preceder e integrar, así como lograr que su ejecución sea llevada a cabo en la forma más racional, de acuerdo con los recursos disponibles y el lapso previsto para su ejecución.

En Venezuela, sin embargo, a pesar de ser el país de América Latina donde primero se inició el movimiento planificador a finales de la década de los cincuenta y donde mayores adelantos se han hecho en la aplicación y desarrollo de la técnica planificadora, el plan aún no ha llegado a constituirse en el texto definidor e integrador de las políticas de desarrollo del Estado. En efecto, si se analizan los Planes de la Nación que se han elaborado entre 1960 y 1980, se evidencia que si bien no hay mayor diferencia entre ellos en cuanto a la identificación de los objetivos generales de desarrollo, la precisión de las políticas y estrategias a seguir para la consecución de los mismos, es irregular y muy general. Cierto, en el II Plan de la Nación 1963-1966 (siembra del petróleo y reforma impositiva) y en el IV Plan de la Nación 1970-1975, pareció cambiar el primero al insistirse en una opción de crecimiento "hacia afuera", definiéndose los siguientes principios rectores de éste: más producción, más exportaciones, más empleo, mayor autonomía externa y promoción en el pueblo para el desarrollo.

El V Plan de la Nación 1976-1980 puso mayor énfasis en la consolidación de la nacionalización petrolera, en la mejora de la calidad de la vida y en la corrección de los desequilibrios regionales. Por su parte, en las consideraciones preliminares del VI Plan de la Nación 1980-1986, se destacaron las prioridades del mismo, en torno al desarrollo agrícola e industrial, y, en particular, al desarrollo de las industrias básicas al progreso social, y a los servicios públicos eficientes.

En todo caso, las definiciones primeramente señaladas no llegan a convertirse en políticas de gobierno, y lo cierto es que después de cuatro lustros de planificación, en la década de los ochenta, aún están pendientes de respuestas por el sector público, las preguntas o las exigencias por la formulación de una política industrial, agrícola o minera. En otros campos, la política no fue definida y ni siquiera esbozada, y si alguna se pudo identificar fue *a posteriori*. Tal es el caso de la política petrolera, la más importante del país, pues es fácil advertir cómo a comienzos de la década de los setenta y del periodo de vigen-

cia del propio IV Plan de la Nación, el país no conocía realmente hacia dónde se dirigía el sector público en este campo; si bien en 1974 podía identificarse *a posteriori* una política petrolera tendente a lograr una decisiva y total participación y control del Estado en la industria, la cual se nacionalizó en 1975, las medidas adoptadas en este campo, aparentemente no fueron el resultado de una política predefinida en el Plan, hasta el punto de que muchas de ellas se originaron en propuestas de la oposición y no del gobierno.

Debe destacarse que en esta área, el IV Plan de la Nación definió una serie de estrategias tan generales, que cualquier medida encaja en ellas: *a)* realización de todos los esfuerzos necesarios para evitar que continúe el deterioro de los precios del petróleo; *b)* ampliación, diversificación y consolidación de los mercados del petróleo venezolano; *c)* fortalecimiento de la Corporación Venezolana del Petróleo; *d)* desarrollo de un vasto programa de explotación y recuperación, capaces de incrementar en forma importante nuestras reservas petroleras, y *e)* promoción de la capacitación acelerada de personal técnico en todos los aspectos de la industria, con especial énfasis en administración, economía petrolera, política petrolera internacional, instrucción e investigación de nuestras aplicaciones a sistemas de producción (IV Plan de la Nación, p. 253).

En definitiva, el Plan no ha logrado aún ser en Venezuela el documento definidor de la política del gobierno y, por tanto, del Estado y del país en la búsqueda de su desarrollo.

III. LA PLANIFICACIÓN COMO TÉCNICA DE LIMITACIÓN A LA LIBERTAD ECONÓMICA

1. *Planificación y libertad*

Además de ser una técnica administrativa de racionalización de recursos e inversiones en el tiempo y de ser un instrumento de definición de políticas de desarrollo, la planificación también se presenta como una técnica que, en definitiva, limita los derechos particulares, y en especial la libertad económica. Estrechamente vinculado a la planificación, se encuentra, por tanto, el ámbito de la libertad económica, en el sentido de que si bien todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, la planificación es una forma de intervención y libertad económica.

En efecto, la planificación como técnica de intervención del Estado en la economía, implica la ordenación del proceso económico general no sólo del sector público, sino también del sector privado, para lograr en un lapso determinado metas establecidas, las cuales deben lograrse mediante la evaluación de una serie de recursos humanos, materiales y financieros de los cuales se dispone.

Esta técnica planificadora, que a la vez es una intervención global del Estado en la economía, puede significar una limitación a las libertades, y particularmente a la libertad económica. Ciertamente, desde el momento en que el Estado, a través de la planificación, señala que ciertas actividades industriales pueden localizarse en determinada zona, mientras que otras no, ello significa una limitación a la libertad económica.

Ahora bien, la consolidación de la planificación como limitación a los derechos económicos plantea el problema del carácter obligatorio o no del plan y de las previsiones que establece. Es decir, plantea el problema de determinar si las metas que prevé el plan son obligatorias o no para los particulares y para el propio Estado.

Por ello, cuando se establece que el Estado protegerá la iniciativa privada sin perjuicio de sus facultades para planificar, racionalizar y fomentar la producción, se configura a la planificación como un proceso limitativo de los derechos de los particulares. Así, en un momento determinado el Estado puede decidir, por ejemplo, desarrollar el sector agrícola preferentemente sobre otro sector productivo, limitando, en cierta medida, la libertad de dedicarse a las actividades lucrativas preferenciales de cada quien.

La coexistencia de los principios de planificación estatal y la libertad económica, nos sitúa frente al régimen de economía mixta. Por una parte, la consagración en el artículo 98 de la facultad de planificar el desarrollo económico y social por parte del Estado, y por la otra, los artículos 95 al 109, referentes a los derechos económicos que establecen la protección a la iniciativa privada, nos plantean un régimen económico en el cual el Estado participa e interviene por medio de empresas o regulando el proceso económico, en el que, al mismo tiempo, está prevista la participación de los particulares.

Dentro de las características de este régimen económico tenemos, a diferencia del Estado socialista, que no existe propiedad exclusiva por parte del Estado sobre los medios de producción; y a diferencia de los sistemas puramente liberales, que tampoco hay una apropiación de los medios de producción exclusiva por parte de los particulares.

Ahora bien, al hablar de planificación en el campo económico social y su relación con la libertad económica, hay que plantear la distinción entre la planificación imperativa y la indicativa, siendo la primera aquella que se impone a ambos sectores, público y privado; y la segunda, la que indica a los particulares cómo coordinar su actividad con la del sector público, para tratar de conseguir un determinado objetivo económico general.

En los regímenes socialistas, la planificación es totalmente imperativa, en el sentido de que se aplica, necesariamente, tanto al sector público como al sector privado. Así, las metas y las estrategias del plan son obligatorias y deben ser seguidas por todos los órganos del Estado y por los particulares, hasta el punto de que el no ajustarse a ellas, puede implicar sanciones de parte del Estado, a quien, por ejemplo, no produce como lo prevé el Plan; o al que vende determinados productos a precios distintos a los previstos en el plan.

En los sistemas de economía capitalista y dentro de ellos los de economía mixta, no puede hablarse, por tanto, de una planificación imperativa global, porque paralelamente a la intervención del Estado, que se prevé, hay también una libertad económica que se consagra en la Constitución. Tal como hemos insistido, en el sistema de economía mixta, en la actividad económica, participa e interviene el Estado con empresas o regulando el proceso económico; pero participan también los particulares, hasta el punto en que la propia Constitución impone al Estado la obligación de proteger la iniciativa privada. En este sistema, como se dijo, no hay propiedad de los medios de producción exclusiva por parte del Estado como en los sistemas socialistas, ni tampoco hay exclusividad en la apropiación de los medios de producción por los particulares como podía existir en los sistemas de economía liberal tradicional. Al contrario, los medios de producción son apropiados por el Estado y los particulares, en una forma mixta, concurriendo en todo el proceso económico.

2. *La planificación imperativa*

Por tanto, la planificación es imperativa cuando las disposiciones, previsiones y estrategias del plan se convierten en obligatorias, tanto para el sector público como para el sector privado. En estos casos, normalmente el plan prescribe qué, cómo y cuánto debe producirse, cómo debe venderse y a qué precio, así como también los salarios y la política de ingresos que debe tener una determinada empresa.

El Estado establece un plan y a través de él va a determinar con claridad cuáles son todas las bases de ese proceso planificador. El desarrollo de ese plan implica la posibilidad de que el Estado ejerza su potestad sancionadora, es decir, quien incumpla éste puede ser objeto de sanciones, multas o recargos fiscales; de sanciones administrativas, como la clausura de un establecimiento; y en algunos países, sanciones penales, cuando no se sigue la orientación del mismo.

La planificación imperativa es propia de los países socialistas en donde existe una planificación y una economía centralizadas total-

mente por parte del Estado, consecuencia de la propiedad pública de los medios de producción; por ello se prescribe centralizadamente cuál es el curso de la economía en un determinado periodo, curso que está obligado a seguir toda la ciudadanía y el sector público.

Sin embargo, independientemente del sistema económico, ciertos planes son siempre y necesariamente imperativos. Tal es el caso de los planes de ordenación del territorio y de ordenación urbanística. La asignación de usos en el territorio y la zonificación urbana siempre son de carácter imperativo, tanto para el sector público como para los particulares. El incumplimiento de las prescripciones del plan da origen a sanciones que debe imponer la autoridad de ordenación del territorio o la autoridad urbanística.

3. *La planificación indicativa*

En contraposición a la planificación imperativa está la llamada planificación indicativa, en donde los objetivos, estrategias y disposiciones del plan no son impuestos obligatoriamente. Sólo son indicaciones para que los particulares puedan ajustarse a sus prescripciones para lograr, con ello, determinados objetivos de desarrollo.

Sin embargo, si nos imaginamos una planificación indicativa pura y simplemente, es fácil advertir que materialmente no se cumpliría nunca. Puede decirse que un plan totalmente indicativo no existe, pues si no tiene en sí mismo mecanismos para lograr su ejecución, es un plan que, en definitiva, no tiene ningún valor (se trataría sólo de un estudio económico sin mayor relevancia).

4. *El sistema venezolano*

En principio, puede decirse que en los sistemas no socialistas la planificación debería ser indicativa; en cambio, en los sistemas socialistas, la planificación normalmente es imperativa. Ahora bien, en un sistema económico como el nuestro se puede decir que hay una planificación mixta, imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado. Sin embargo, esta indicatividad para el sector privado es relativa, pues tiene elementos de imperatividad. En efecto, el Estado, si bien puede imponer como obligatorias en nuestro país determinadas prescripciones al sector privado, como se las puede imponer al sector público, si se tiene los medios indicados de persuasión y de disuasión para que las personas actúen o dejen de actuar en una forma determinada. Para desalentar o alentar que se escojan las orientaciones del plan, el Estado posee una serie de instrumentos que le permiten hacer que la actividad económica privada se

ajuste al plan. Dichos instrumentos son la política crediticia, fiscal, administrativa y presupuestaria.

En cuanto a la política crediticia, el Estado puede decidir que un determinado porcentaje de los créditos bancarios se orienten a un sector, como, por ejemplo, cuando se establece que una proporción de la cartera de los bancos debe orientarse hacia el sector agrícola, de manera que éstos, aun cuando pueden dar préstamos para cualquier sector, tienen que destinar un tanto por ciento de su cartera para préstamos e inversiones en ese sector.

Por otra parte, cuando se establece que los órganos financieros públicos (como la Corporación Venezolana de Fomento, Banco Industrial de Venezuela o cualquier otro) deben invertir en áreas definidas, se está condicionando en forma definitiva cuál es el curso que va a tomar la economía. El Estado puede también intervenir a través de medios crediticios mediante subvenciones o subsidios, y si le interesa, por ejemplo, desarrollar la industria lechera y mantener un precio de venta final a un nivel dado, da un subsidio a los productores para que puedan producir a dicho precio. Así, el Estado tiene diversos mecanismos para persuadir a la economía privada a que se oriente hacia una determinada producción.

La política fiscal puede establecer mecanismos para orientar la actividad de los particulares a través de exoneraciones que se conceden a algunas actividades en particular o a industrias que se establezcan en una determinada región. Algunas leyes especiales prevén también estos mecanismos fiscales, como, por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria, que establece que las tierras ociosas podrán ser gravadas en forma progresiva con un impuesto mayor al de las tierras laboradas. Asimismo, puede tratarse de medidas administrativas: si al Estado le interesa promover el desarrollo en una determinada área, exonera del cumplimiento de requisitos administrativos la importación de determinados productos y libera la importación sin que haya necesidad de trámites administrativos o, al contrario, si al Estado le interesa restringir la importación de determinados productos para fomentar la economía nacional, establece medidas que le permiten la importación (licencias o cupos de importación); es decir, el Estado cuenta con mecanismos administrativos que le permiten intervenir en la economía.

Por supuesto, también se destaca la política financiera o de inversiones públicas a través del Presupuesto Nacional, la cual puede estimular la inversión privada en determinados sectores, como, por ejemplo, el de la construcción.

Por otra parte, la planificación es imperativa para el sector público, ya que de lo contrario no tendría ningún sentido; la cual, junto con las posibilidades de intervención del Estado para alentar o desa-

lentar las actividades privadas, como se dijo, se combina con el carácter indicativo para el sector privado. A este respecto, el Decreto No. 1454, del 9 de marzo de 1976, aprobatorio del V Plan de la Nación, ha establecido una regulación en el sentido señalado, de la manera siguiente:

Por un lado, sobre la imperatividad del plan para el sector público, se establece claramente su obligatoriedad directa en el artículo tercero, y respecto al régimen presupuestario en el artículo cuarto:

Artículo 3°. Las estrategias políticas, programas y metas establecidas en el V Plan de la Nación serán de obligatorio cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Nacional, los Institutos Autónomos, y demás estructuras de la Administración descentralizada, así como por las empresas del Estado, en las cuales el Estado u otros entes públicos tengan poder decisorio o una participación no menor del cincuenta por ciento del capital social.

Artículo 4°. El Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y los presupuestos anuales de los organismos públicos (artículo 3), deberán elaborarse con arreglo a lo establecido en el V Plan.

Por otra parte, en cuanto a la indicatividad del plan para el sector privado, se establece lo siguiente: “Artículo 6°. El Estado estimulará la acción de los particulares en las áreas señaladas como prioritarias en el plan, mediante la concesión de incentivos o la adopción de medidas arancelarias, fiscales, monetarias, u otras que considere adecuadas.”

De acuerdo con estas normas, para los particulares el Plan es indicativo; el propio Decreto aprobatorio del V Plan de 1976 así lo sugiere expresamente al decir que el Estado estimulará —no obligará— a los particulares a que realicen sus actividades en las áreas señaladas como prioritarias en el plan, mediante la concesión de incentivos, adopción de medidas arancelarias, fiscales, monetarias u otras que considere adecuadas. Es decir, establecida una meta en el plan —por ejemplo, si en el sector agrícola se busca lograr un nivel de producción en un periodo de tiempo—, para los organismos públicos es obligatoria, lo que significa que los entes del Estado deben ajustar su actuación al plan; pero para los particulares, lo que se señala es que el Estado debe estimular su acción para que se ajusten a aquél. Se trata, por tanto, de una actividad de fomento, indicativa para los particulares, a los cuales el Estado debe estimular para que se adecuen al plan. Pero en la realidad, esta indicatividad y esta acción de estimular y fomentar, como se dijo, es relativa, porque el Estado no sólo estimula, por ejemplo, concediendo créditos, sino que, debe tenerse en cuenta, dispone de suficientes medios de persuasión o de disuasión, para hacer que los particula-

res, en efecto, se adecuen al plan. Por tanto, se trata de una indicatividad muy relativa, en el sentido de que en un sistema de economía mixta el Estado dispone de medios reales y efectivos para hacer que los particulares se adecuen al plan y sigan los requerimientos y estrategias del mismo.

IV. LAS FASES DE LA PLANIFICACIÓN: LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZOS

Tal como se ha señalado, la planificación es no sólo un instrumento de limitación económica, sino una manifestación de racionalidad de la acción del Estado en el tiempo. Por ello, el factor temporal ha estado tan íntimamente vinculado al proceso de planificación, siendo el factor territorial relativamente nuevo, mismo que da origen a la política de ordenación del territorio.

Desde que se inició el proceso de planificación en Venezuela en 1960, los planes normalmente han sido de mediano plazo, generalmente elaborados para un periodo de 5 años. Antes de este año la única forma temporal de racionalización de la actividad del Estado se producía en el corto plazo, a través del presupuesto anual.

Ahora bien, un plan que sea un programa político no puede limitarse sólo a definir políticas y opciones de desarrollo a mediano plazo. Aquéllas, al contrario, han de definirse en el largo plazo y sólo así es que la estrategia de mediano plazo tendría sentido. Por ello, las políticas y opciones de desarrollo necesariamente tienen que formularse para un plazo mucho mayor que el de la vigencia de un plan. ¿De qué sirve, por ejemplo, que se haya definido una estrategia en el campo petrolero para un periodo de cinco años (de 1970 a 1974), como lo hizo el IV Plan de la Nación, si no se definió *a priori* una política orientadora a más largo plazo, que necesariamente debía tener en cuenta el inicio de la reversión de las concesiones de hidrocarburos a partir de 1983? La falla del plan, en este ejemplo, fue suplida por la oposición al proponer al Congreso la aprobación del proyecto de Ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos, aprobada luego por unanimidad, en 1970. El plan, por ende, debe mirar mucho más allá de su periodo de duración, y tratar de definir políticas para los problemas que configuran los restos económicos y sociales que tiene planteado el país, por ejemplo: la política de reformulación del desarrollo agropecuario y del desarrollo industrial para la exportación destinada a lograr un mayor control, restricción y beneficio para el país de la participación de capitales extranjeros en el mismo; la de desarrollo de la industria pesada: siderúrgica, energética, petroquímica y mecánica; la de redistribución del ingreso y de la riqueza a través de un Servicio Nacional de Salud, de la reforma educativa, de la promoción, pro-

tección y seguridad social, y de la reforma tributaria; la de redistribución del ingreso a escala regional, con una mayor participación de las regiones en las tareas del desarrollo nacional; la de desarrollo urbano y ordenación del territorio; la de control y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, particularmente del agua; la de transformación pública para la ejecución del plan, etcétera.

Conforme con esta orientación, en los últimos años se ha planteado la necesidad de enmarcar los planes de mediano plazo en políticas que deben formularse para el largo plazo, integrándose, además, la función presupuestaria al sistema de planificación. En esta forma, se ha venido buscando establecer fases temporales de la planificación: la definición de políticas y estrategias de desarrollo en el largo plazo; la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social en el mediano plazo (5 años), y la ejecución del plan en el corto plazo a través de un Plan Operativo Anual que guíe la elaboración de la Ley de Presupuesto Anual.

En el V Plan de la Nación 1976-1980 se definieron con precisión, estas fases del proceso de planificación, que recogió luego la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario de 1976 en los siguientes términos, al hablarse de los instrumentos de la planificación:

1. La primera instancia la constituye la *Estrategia de Desarrollo*, documento de carácter político normativo que señala los elevados objetivos nacionales y las líneas estratégicas que posibilitan su logro.

2. Luego se establece el *Plan de la Nación*, el cual expresará, dentro del marco de la Estrategia, el propósito del Ejecutivo Nacional en cuanto a los objetivos y las metas inherentes al desarrollo económico, social e institucional del país en el mediano plazo, y la provisión de recursos para el financiamiento de los correspondientes programas y proyectos a cargo del sector público.

3. Como instrumento de implementación del Plan de la Nación, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece el Plan Operativo Anual, el cual contendrá los objetivos, metas, estrategias, políticas y dispositivos que corresponden a las aspiraciones que animan la voluntad del Gobierno Nacional en el ejercicio fiscal correspondiente, a cuyo efecto, el Proyecto de Ley de Presupuesto y los Proyectos de Leyes de Presupuesto de los Estados, se formularán para ser presentados ante los órganos legislativos, conforme al Plan Operativo Anual.

En esta forma concluye el texto del V Plan, “se consagra así, un proceso único de planificación y presupuesto en el que se integran las fases de elaboración de planes con la del Presupuesto.”¹

¹ *Gaceta Oficial*, núm. 1860, extr. del 11 de marzo de 1976, p. 91.

V. EL ÁMBITO DE PLANIFICACIÓN

El proceso de planificación en Venezuela, tradicionalmente ha sido de ámbito nacional y de carácter económico-social. Es decir, se han elaborado planes nacionales de mediano plazo para el desarrollo económico y social. Este espacio, sin embargo, ha sido progresivamente ampliado e integrado.

1. *La planificación nacional, regional y local*

Además de la planificación nacional, con motivo del desarrollo del proceso de regionalización iniciado en 1969, se ha venido generando una voluntad planificadora a nivel de las nueve regiones en las cuales se ha dividido el país, con un doble carácter: en primer lugar, como un desgajamiento regional del plan nacional, dentro de una política de ordenación del territorio, y, en segundo, como un esfuerzo netamente local y regional para ordenar el proceso de desarrollo de la región. Esfuerzos concretos de planes regionales se han hecho en varias regiones (Zulia, Centro-Occidente, por ejemplo); pero aún no puede afirmarse que la planificación regional haya adquirido naturalidad en nuestro país.

Por otra parte, en cuanto a la planificación local, ésta se ha reducido a la de carácter urbanístico, particularmente a la determinación de los diversos usos del suelo urbano, mediante la zonificación de las áreas urbanas.

2. *La planificación económica, social y del espacio*

El sistema de planificación en Venezuela se ha desarrollado, básicamente, en los aspectos económicos y sociales del país. Se ha estructurado así una planificación por sectores (planificación sectorial) a nivel nacional, la cual se ha reflejado en los planes de la nación.

En los últimos años, y particularmente con motivo de los avances del proceso de reorganización, ha comenzado a surgir el componente espacio en el sistema de planificación, reflejado en la política de ordenación del territorio, la cual se ha regulado en la Ley Orgánica del Ambiente. La planificación del espacio complementa y permite la planificación regional, y puede contribuir, en el futuro, a transformar la planificación urbanística local, en algo más que la definición de los usos del suelo urbano, mediante la incorporación de elementos de planificación económico-social del desarrollo de las ciudades.

3. *La planificación administrativa*

La ejecución de los planes de desarrollo económico y social no sólo exige una organización administrativa que permita la formulación de aquéllos (la cual veremos a continuación), sino que exige una administración pública adecuada para tal ejecución. La mayoría de los fracasos de los sistemas de planificación han estado, precisamente, en la inadecuación del aparato administrativo para ejecutar los planes, y en el hecho de que, paralelamente a la elaboración de los planes de desarrollo económico y social, no se han formulado planes de desarrollo administrativo, de manera que se adecue la administración pública a los nuevos planes.

La planificación administrativa viene a ser, así, un intento de racionalización y ordenación de la reforma administrativa, de manera que se adapte y adecue la administración pública a los proyectos y programas contenidos en los planes, para hacerlos ejecutables.

VI. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PLANIFICACIÓN

1. *El sistema administrativo de planificación*

Desde el punto de vista administrativo, la planificación está configurada como un sistema, comandado por un órgano central que actúa como asesor auxiliar de la presidencia de la república, y por órganos sectoriales y regionales.

La concepción del sistema se estableció desde el inicio, al crearse la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República mediante el Decreto No. 492 del 30 de diciembre de 1982.

En efecto, de acuerdo con las normas de este Decreto, **COR-DIPLAN** debe actuar como órgano central de un sistema administrativo de planificación que está dirigido por esta oficina, que es coordinador general del sistema; por órganos sectoriales de planificación que deben estar ubicados en los órganos administrativos de cada sector —en este caso, los ministerios—, las llamadas direcciones generales de planificación y presupuesto, y, a escala regional, por oficinas regionales de coordinación y planificación a los efectos de concretar la ejecución de un plan a escala regional.

2. *Los órganos centrales de planificación*

A. *El presidente y el Consejo de Ministros*

Las decisiones generales en materia de planificación corresponden al presidente de la república en Consejo de Ministros como

suprema autoridad de planificación, tal como se establece en el Decreto No. 492 del 30 de diciembre de 1958, mediante el cual se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación. El presidente de la república, por otra parte, es quien debe exponer ante el Congreso “los lineamientos generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación” (artículo 191 de la Constitución).

Para la realización de esta función cuenta con lo que podría denominarse el sistema administrativo de planificación, compuesto por una Oficina Central de Estado Mayor de la Presidencia, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y por órganos sectoriales y regionales de planificación.

B. La Oficina Central de Coordinación y Planificación

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 492 del 30 de diciembre de 1958, mediante el cual se creó este organismo, y con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, CORDIPLAN debe actuar como órgano central del sistema de planificación. En este sentido, el Decreto de creación, en su artículo 12, le atribuye las siguientes funciones:

a) Hacer estudios acerca del desarrollo social y económico de la nación, y con esta base preparar las respectivas proyecciones y alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo social y económico.

b) De conformidad con las decisiones que con respecto a alternativas tome el Ejecutivo Nacional, mantener la unidad de programación, coordinando los trabajos sectoriales que se hicieren en los respectivos ministerios y manteniéndose en consulta con los sectores privados.

c) Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentarán los ministerios, y preparar, de acuerdo con el ministro de Hacienda, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco años, el Presupuesto-Programa Anual, anexo al Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.

d) Presentar anualmente, previo examen de los proyectos remitidos por los despachos y con vista de los estudios hechos por la propia Oficina, un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales, para su consideración por el Ejecutivo Nacional y su inclusión en el Presupuesto-Programa Anual.

e) Presentar anualmente al Congreso Nacional, en la ocasión que deba introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, por intermedio del ministro de Hacienda, un informe analítico de los planes en ejecución y sus relaciones

con las metas generales aprobadas, así como con dicho Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.

f) Proponer los lineamientos generales de la planificación física y territorial en escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos la planificación que hiciere en escala regional y urbanística, a través de los respectivos organismos subalternos de planificación. Con tal fin podrá dictar las normas e instrucciones necesarias.

g) Promover la rotación de funcionarios de la planificación de los diversos ministerios dentro del Sistema Nacional de Coordinación y Planificación, previa aprobación de los ministros respectivos.

h) Mantener un constante sistema de información en materia de programación, que beneficie tanto al sector público como al sector privado.

i) Auxiliar al Ejecutivo Nacional en la vigilancia de la ejecución de programas y dar su opinión acerca de los reajustes que afectan a los planes respectivos.

j) Dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación y crear, al efecto, la escuela y cursos necesarios.

k) Supervisar el uso de técnicas de programación en la administración pública, con el fin de mantenerlas uniformes.

l) Organizar reuniones científicas periódicas sobre programación.

m) Recabar y recopilar ejemplares de los informes o estudios hechos en materia que interesen a la programación.

n) Dar su opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social.

o) Dar su opinión previa acerca de la creación, supresión o fusión de ministerios o institutos autónomos, así como sobre cambios sustanciales en sus atribuciones.

p) Dar su opinión previa sobre reformas a leyes fiscales y otras que afecten la Hacienda Nacional o el desarrollo económico.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, le establece, en su artículo 47, las siguientes atribuciones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación:

1º Elaborar estudios sobre el desarrollo económico y social de la nación, preparar las respectivas proyecciones y alternativas y mantener al día el plan general de desarrollo social y económico de la nación.

2º Estudiar e informar sobre las implicaciones en el sector público de las medidas de política económica y social que adopte el gobierno nacional.

3º Formular la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo, el Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual.

4° Coadyuvar, en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto, a los fines previstos en el artículo 2° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

5° Compatibilizar los diferentes programas con los planes del gobierno.

6° Proponer los lineamientos generales de la planificación física y territorial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciere a nivel regional y urbanístico.

7° Opinar previamente sobre la creación, reorganización o eliminación de oficinas sectoriales y regionales de planificación y presupuesto.

8° Promover la rotación de funcionarios de planificación de los diversos ministerios dentro del Sistema Nacional de Planificación, previa aprobación de los ministros respectivos.

9° Controlar la ejecución de programas y emitir opinión acerca de los reajustes que afecten a los planes respectivos.

10° Establecer las bases metodológicas de la planificación en sus niveles global, sectorial y regional, y supervisar el uso de técnicas de planificación por el sector público.

11° Emitir opinión previa a la contratación o indicación de estudios vinculados al desarrollo económico y social, y opinar sobre programas de desarrollo económico y social de carácter internacional.

12° Promover la formación y capacitación de funcionarios de planificación.

13° Elaborar planes para reestructurar la administración pública nacional, central y descentralizada, en todos sus niveles, sistemas y sectores, con vista a su adaptación a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social, y dirigir la reforma administrativa.

14° Tecnificar los métodos y procedimientos empleados en la administración pública.

15° Establecer un sistema de procedimientos y recursos administrativos.

16° Asistir técnicamente a los otros poderes públicos cuando éstos lo soliciten.

17° Estudiar las peticiones de asistencia técnica que formulen los despachos ministeriales e institutos autónomos, teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo económico y social del país y el orden de prelación asignado a las distintas actividades.

18° Coordinar actividades de desarrollo regional, con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte de los organismos de la administración pública nacional, las corporaciones regionales de desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la administración

descentralizada; de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica.

19° Establecer los mecanismos necesarios con el fin de asegurar la participación de los sectores privados en el establecimiento de las estrategias de desarrollo económico y social y los planes de la nación.

20° Considerar y estudiar las facilidades de asistencia técnica que Venezuela pueda ofrecer a los gobiernos extranjeros o a los organismos internacionales, así como las que éstos puedan ofrecer al país.

21° Vigilar el desarrollo de los programas de proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país y promover la evaluación de los resultados que se obtengan.

De esta larga enumeración de funciones pueden destacarse las siguientes con particular importancia:

En primer lugar, la formulación de la estrategia de desarrollo del Estado que establece las guías generales que deben seguir los órganos sectoriales y los regionales de planificación para elaborar sus respectivos planes, que luego deben ser coordinados, compatibilizados y expresados en forma coherente, sistemática y de acuerdo con la orientación general de este organismo, en el Plan de la Nación. Éste debe ser aprobado por el presidente en Consejo de Ministros, lo cual se hizo formalmente, por primera vez, con el V Plan, mediante Decreto No. 1454 del 9 de marzo de 1976.

En segundo lugar, colaborar con la Oficina Central de Presupuesto en la elaboración del plan operativo anual, de acuerdo con el cual debe formularse el proyecto de ley de presupuesto. En este sentido, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece expresamente la vinculación del presupuesto con el Plan de la Nación, en su artículo 2º, en la forma siguiente: "Los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen, del sector público, asignar determinados recursos". Se agrega en este artículo que los presupuestos anuales son parte e instrumento de la planificación y en su elaboración debe seguirse el plan operativo anual, el cual debe quedar expresado en la Ley Orgánica de Presupuesto del año respectivo.

De esta manera se ha vinculado legalmente todo el sistema de planificación con el sistema presupuestario.

En tercer lugar, formular las reformas que deban hacerse en la administración pública para que ésta pueda ejecutar el plan. Éste es un elemento nuevo que se deduce de la Ley Orgánica de la Administración Central, cuando le atribuye competencia a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de tener en cuenta, en la formulación del plan, a los órganos administrativos que han de

realizarlo y al espacio territorial en el cual se llevará a cabo (artículo 47, ordinal 13).

3. *Los órganos sectoriales de planificación: Las direcciones generales sectoriales de planificación y presupuesto*

El sistema administrativo de planificación cuenta con órganos sectoriales de planificación que deben estar ubicados en los órganos administrativos eje de cada sector, en este caso, los ministerios. Esta función de planificación sectorial la realizan las direcciones generales de planificación y presupuesto de cada ministerio, las cuales deben elaborar los planes para el sector respectivo.

Con carácter general, el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado por el Decreto No. 539 del 10 de febrero de 1971, estableció como atribuciones de estas oficinas sectoriales de planificación y presupuesto de los ministerios, las siguientes:

1. Asistir al ministro en materia de planificación, presupuesto, organización administrativa y estadística.

2. Ser órgano de enlace entre el ministerio, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Estadística e Informática.

3. Dictar normas e instrucciones que deben seguirse en el ministerio en relación con las materias de su competencia.

4. Asesorar a las unidades administrativas del ministerio en dichas materias.

5. Coordinar los trabajos correspondientes a la planificación y programación presupuestaria del ministerio.

6. Proponer las asignaciones de recursos necesarios para cada programa en función del cumplimiento de las metas previstas en el Plan de la Nación y el presupuesto-programa.

7. Evaluar la ejecución de los programas desarrollados en el ministerio, así como los programas que sean desarrollados en forma conjunta o complementaria por otros ministerios e institutos autónomos.

8. Estudiar los anteproyectos de presupuestos elaborados por las unidades ejecutorias de programas y proponer las modificaciones que considere necesarias.

9. Velar por el cumplimiento de las normas establecidas en las materias de su competencia.

Además, el Reglamento del Estatuto establecía que en la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, debían actuar las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa (OCRA) con las funciones establecidas en el Decreto No. 141 del 17 de septiembre de 1982.

El Decreto No. 492 del 31 de diciembre de 1958, en todo caso, estableció la distinción entre las Oficinas Sectoriales Básicas de Planificación que existían en cada ministerio (artículos 18 y ss.), y las Oficinas Subalternas de Planificación que podrían existir en otras unidades de cada ministerio o en los entes descentralizados del sector (artículo 21, letra a).

4. *Los órganos regionales de planificación: Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación*

Con motivo de la emisión del Decreto sobre Regionalización Administrativa de 1969, se establecieron formalmente las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (ORCOPLANES). Éstas funcionaron en forma relativamente adecuada hasta 1975, oportunidad en la cual se atribuyeron sus funciones a las Corporaciones de Desarrollo Regional que existían. En la última reforma del Reglamento de Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional dictada por el Decreto No. 478 del 8 de enero de 1980, se establecieron las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación, con las siguientes atribuciones (artículo 19):

1. Elaborar los proyectos de planes regionales conforme a los lineamientos de política que le presenten la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y el Consejo Regional de Desarrollo;

2. Evaluar la ejecución de los planes de desarrollo regional y proponer las reformulaciones a que haya lugar;

3. Proponer por intermedio del Consejo Regional de Desarrollo las aspiraciones presupuestarias regionales y su consolidación, con la colaboración de la Oficina Regional de Desarrollo;

4. Asesorar a las Gobernaciones y a los Consejos Municipales cuando así lo requieran;

5. Realizar los estudios que le sean solicitados por el Consejo Regional de Desarrollo, y

6. Ejercer las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Regional de Desarrollo.

Estas Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación dependen de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (artículo 18).

VII. EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES

1. *La formulación del plan*

Para la formulación del plan se requieren, ante todo, numerosas operaciones de carácter técnico: en primer lugar, un diagnóstico de

la situación económica, social y espacial del país; en segundo lugar, la identificación de las exigencias sociales y económicas prioritarias; en tercer lugar, el establecimiento de objetivos cuantificados económicamente con base en las políticas de largo y mediano plazo; en cuarto lugar, evaluación de los recursos financieros, materiales y humanos disponibles; y en quinto lugar, el plasmar el resultado de estas operaciones en programas y proyectos específicos.

Conforme a estas etapas, lo primero que se plantea es una actividad de diagnóstico, que no es otra cosa que tomar conocimiento de la realidad, saber qué es lo que se plantea en el país, cuáles son los recursos disponibles, las metas a lograr, y las demandas que se le plantean al Estado, para dar soluciones adecuadas en un determinado periodo de tiempo. Ese diagnóstico, en general, se ha hecho en nuestro país, en cuanto a los requerimientos sociales y económicos; sin embargo, no se ha hecho desde el ángulo administrativo.

En efecto, no se ha formulado una adecuada planificación administrativa para lograr los objetivos y metas que en el plan se establecen, por lo que el problema en la ejecución de los planes siempre ha sido el cómo lograr los objetivos, quién lo va a hacer, qué organismo, y cuáles unidades se necesitan para lograrlos.

Ahora bien, esta tarea de formulación del plan, con todas las operaciones de carácter técnico que implica, no pueden ser asumidas por un solo órgano administrativo. Al contrario, requieren de la participación de todo el sistema de planificación.

De esta forma, CORDIPLAN debería, en primer lugar, formular la estrategia de desarrollo del Estado, la cual es la primera función de este órgano de planificación. Conforme a esa estrategia, y una vez adoptada por el presidente, los organismos sectoriales de planificación deben tener a su cargo la elaboración de los planes sectoriales. Luego que cada sector tenga su plan, deberían ser enviados en conjunto al Organismo Central de Planificación para ver la compatibilidad de todos ellos, entre sí, y con las metas generales de desarrollo. Una vez compatibilizados todos estos planes, CORDIPLAN debe elaborar el Plan de la Nación, el cual no debe ser otra cosa que el resultado de la compatibilización de los planes sectoriales con la estrategia general. Paralelamente debe regionalizarse el plan nacional y elaborarse los planes regionales.

En esta forma, el órgano central del sistema de planificación debe tener por función elaborar la estrategia de desarrollo, es decir, las guías generales que deben seguir los órganos sectoriales y los órganos regionales para elaborar sus planes, y luego compatibilizar los planes sectoriales y regionales con el Plan de la Nación, el cual debe ser aprobado formalmente.

En efecto, para que el plan se convierta en el instrumento que defina las políticas del país, y sea realmente un “Plan de la Nación”, éstas deben estar comprometidas con él; es decir, el plan debe ser el resultado de un consenso político y debe obedecer a una política nacional para las mayorías y no para las minorías. Por ello, es imprescindible que en el futuro el plan sea aprobado por el Congreso, de manera que la política del gobierno, que debe ser la política del país, tenga el respaldo de la representación popular. Toda política coherente de desarrollo necesariamente debería exigir la participación y compromiso de las instituciones políticas en la adopción de sus grandes opciones y estrategias. Sin embargo, en Venezuela, el plan no sólo nunca ha sido objeto de aprobación por el Congreso, sino que éste ni siquiera lo ha discutido o analizado. El plan lo formula la Oficina Central de Coordinación y Planificación (COR-DIPLAN) y hasta 1970 ni siquiera se presentaba al Congreso. En 1971, con ocasión de su Segundo Mensaje al Congreso, el presidente de la república consignó ante las Cámaras Legislativas el Plan de la Nación (1970-1974), considerando que el mismo “contribuiría, indudablemente, a facilitar al Congreso la consideración de las proposiciones que le sean hechas por el Ejecutivo y podrá servirle de orientación en las decisiones que vaya a adoptar”. Puede decirse que éste fue el único intento de llevar a la discusión política las opciones fundamentales de este plan; intento que fracasó, pues el Congreso no sólo no lo discutió, sino que simplemente lo ignoró; lo recibió como recibe normalmente el Mensaje Anual del Presidente: sin hacerse solidario de su contenido.

De esta forma, el plan en Venezuela hasta 1976 no había formado parte del ordenamiento jurídico y, por tanto, su obligatoriedad era absolutamente inexistente. En efecto, el plan no sólo no era objeto de aprobación legal en sus grandes opciones y estrategias, sino que ni siquiera era objeto de una aprobación y adopción formal administrativa por el propio Poder Ejecutivo, de manera que se pudiera hacer obligatorio para el sector público. El plan no se aprobaba por Decreto del presidente de la república en Consejo de Ministros, y su único valor radicaba en un compromiso político-administrativo de aquél ante el Congreso, cuando menos en los casos en que a éste se le presentaran, como sucedió con el IV Plan. El Plan de la Nación en Venezuela, por tanto, hasta 1976, no sólo no obligaba en absoluto a los particulares, sino que tampoco vinculaba jurídicamente al sector público ni a las Cámaras Legislativas; indudablemente, era un plan que no obligaba a nadie, por ello no era un plan, sino, a lo sumo, un buen documento de ejercicio económico.

Ahora bien, en 1976 se aprobó por primera vez el V Plan por Decreto; pero todavía se hace indispensable, en el futuro, que el

Plan de la Nación se apruebe formalmente por ley, de manera que sus políticas y opciones condicionen la actuación de todas las instituciones del Estado durante su periodo de vigencia; es decir, de manera que las leyes que el propio Congreso apruebe estén enmarcadas dentro de las opciones del plan, y que las actuaciones de la administración pública lo respeten. Una aprobación legislativa del plan respondería, ciertamente, al espíritu de la Constitución de 1961, pues al estar facultado el Estado para adoptar medidas para planificar el desarrollo económico y social del país (artículos 95 y 98), indudablemente que una ley aprobatoria del plan sería una de esas materias que por naturaleza corresponderían al Poder Nacional. En todo caso, por supuesto, de aprobarse el plan por el Congreso mediante una ley, no podrán seguirse las normas ordinarias de la actividad legislativa y de la formación de las leyes: no podría pretenderse que el Congreso discuta, modifique y apruebe todos y cada uno de los programas y proyectos contenidos en el plan, sino que, en realidad, el objeto de discusión y aprobación tendría que ser las políticas, opciones y grandes estrategias contenidas en él, conjuntamente con la definición de prioridades en la asignación y distribución de los recursos, y sin entrar en los detalles del mismo. Pero en todo caso, aun cuando no se recurra a la fórmula de aprobación legislativa del plan, el mismo debe seguirse aprobando por decretos que impliquen la adopción de las políticas que habrán de guiar obligatoria y necesariamente al sector público, siguiendo, en esta forma, la orientación definida en 1972 en relación con el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en 1976 respecto al V Plan de la Nación.

En efecto, como se dijo, hasta 1976, la formulación del plan había sido hecha mediante un documento que no tenía valor formal, ya que la Constitución (artículo 191) simplemente establece que el presidente de la república está obligado, al inicio del periodo constitucional, a formular ante el Congreso los lineamientos generales del desarrollo económico y social, pero no establece que esos lineamientos deben ser obligatorios en ninguna forma. La primera vez en la cual se hizo obligatorio el plan fue con el V Plan de la Nación que se aprobó por Decreto No. 1454, del 9 de marzo de 1976.

Esta aprobación formal del plan por el Ejecutivo Nacional, no sólo le otorgó autenticidad y certeza al mismo, ya que el Decreto aprobatorio y el texto íntegro de tal plan se publicaron en la *Gaceta Oficial*, sino que además implicó un principio de seguridad jurídica al quedar comprometida la administración en el cumplimiento de las previsiones del plan, frente a los particulares.

Este tipo de aprobación ofrece una ventaja, pues el plan es efectivamente obligatorio para la administración central, cuya actividad

debe ajustarse a ese Decreto. Sin embargo, el plan no obliga al Congreso, pues es sólo un acto del Poder Ejecutivo, que implica una obligación para la administración pública. Por tanto, no existe en Venezuela un mecanismo mediante el cual el Congreso sea obligado por el plan. En otros países, en cambio, como se dijo, esto se obvia sometiendo los lineamientos generales del plan a la Asamblea Representativa, como es el caso de Francia, donde éste es aprobado por ley, por la Asamblea Nacional, la cual, al aprobarlo, se está obligando a sí misma. En todo caso, en nuestro país, con anterioridad a 1976, sólo se aprobó formalmente el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, mediante Decreto No. 1127 del 15 de noviembre de 1972, como documento rector de la política hidráulica nacional.

Por supuesto, a nivel local, la planificación urbanística del suelo siempre ha estado revestida de estricta formalidad, pues las zonificaciones se aprueban mediante ordenanzas.

2. *La participación en la formulación del plan*

A. *Participación administrativa*

Tal como se señaló, uno de los problemas tradicionales de la planificación en Venezuela es que ha sido centralizada.

Así es, en general, CORDIPLAN ha formulado los planes sin la adecuada participación de la administración sectorial, pues no ha tomado en cuenta los programas preparados por los sectores, ni conforme a sus estrategias, una vez compatibilizados. Realmente, no ha sido muy frecuente que los organismos de la administración hayan participado en la formulación del plan y, en muchos casos, los sectores se enteran de éste cuando es publicado por CORDIPLAN.

Puede decirse, por tanto, que la planificación como sistema esencial para la ordenación de las actividades del Estado, no ha contado en su desarrollo con la completa y decidida participación del propio sector público y de las instituciones administrativas. En efecto, el plan debería ser el plasmar, en programas y proyectos a mediano plazo, las políticas adoptadas por el gobierno, elaboradas coordinadamente por los diversos sectores y regiones y compatibilizadas entre sí y en relación con las políticas definidas por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Sin embargo, hasta el V Plan de la Nación (1976-1980) puede decirse que no existió, previo al plan ni en su contenido, un proceso de formulación y elaboración de políticas que pudieran guiar a los sectores y regiones en la elaboración de los respectivos programas y

proyectos, sino que además aquéllos no intervinieron realmente en la elaboración de los mismos. El plan, durante quince años de planificación en Venezuela, se elaboró por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, sin la menor referencia regional, ya que el proceso de regionalización se inicia después de la vigencia del IV Plan y como consecuencia de éste, y con muy poca efectiva participación sectorial en la elaboración de los programas y proyectos, proceso que se realizó casi exclusivamente por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

En esta forma, los cinco planes de la nación adoptados entre 1960 y 1976, fueron en realidad “Planes de CORDIPLAN”, elaborados y adoptados por dicho organismo, y por tanto, no sólo no fueron, salvo el V Plan, “Planes del Gobierno” al no tomar posición formal respecto de ellos el presidente de la república y el Consejo de Ministros, sino que tampoco fueron “Planes de la Nación” al no estar comprometidas las instituciones políticas y el sector privado en su ejecución; ni siquiera llegaron a ser “Planes del Sector Público”, pues éste estuvo marginado en su elaboración.

En el sistema de planificación en Venezuela se hace indispensable el inicio de un proceso de “desconcentración” de la planificación, para hacer participar en el proceso y comprometer en su ejecución, tanto a los diversos sectores como a las diversas regiones, es decir, a las diversas instituciones administrativas que operan en los sectores de actividad pública y en las regiones del país. Para iniciar este proceso de desconcentración de la planificación, algunos pasos previos se comenzaron a adoptar en el campo regional: no sólo se definieron las regiones administrativas en el país a partir de 1960, estableciéndose las Oficinas de Coordinación y Planificación, integradas al Sistema Nacional de Planificación; sino que durante los últimos años se ha divulgado la “escala regional” como término ya común en los cálculos y estudios económicos y sociales. En 1972, por otra parte, se crearon los Comités Regionales de Gobierno en cada una de las regiones, integrados por los gobernadores de estado (denominados ahora Consejos Regionales de Desarrollo), entre cuyas funciones está el vigilar la ejecución del plan en la región, lo cual será un paso decisivo en el proceso de desconcentración de la planificación hacia las regiones.

Pero estos pasos — que en el ámbito regional prometen contribuir adecuadamente a la desconcentración de la planificación hacia las regiones, y a la participación de los organismos que en ellas operan en el proceso de elaboración y ejecución de los planes — no se han logrado dar en el ámbito sectorial y, por tanto, a nivel nacional. Siendo la estructura regional un nivel nuevo en la compleja estructura del Estado, ha sido más fácil, relativamente, integrar los diver-

Los organismos locales y nacionales desconcentrados en las tareas regionales: la novedad de la estructura ha facilitado el proceso, sobre todo porque a través de él no se han afectado las instituciones políticas locales (estatales y municipales), las cuales, al contrario, han encontrado en la escala regional una forma efectiva de proyectarse más allá de sus estrechas jurisdicciones. Los problemas serios de la regionalización comenzarán a surgir a medida que se consoliden los pasos regionales y se comiencen a afectar los arraigados poderes políticos localistas que alimentan gran parte del funcionamiento del sistema de partidos.

En todo caso, al contrario de lo sucedido hasta ahora en el ámbito regional, como se dijo, en el nivel nacional y, particularmente, en el orden sectorial, el proceso de desconcentración de la planificación no ha podido llevarse a cabo y, como consecuencia, la participación efectiva de los organismos que operan en los diversos sectores en las tareas planificadoras, ha sido muy deficiente. Para estos organismos, como se ha dicho, la planificación ha sido una actividad marginal, y el plan un documento elaborado fuera del sector, con el cual no se han sentido comprometidos. Pero es claro que si los organismos de cada sector no han participado efectivamente en el proceso de planificación, ello no ha sido culpa ni de la ausencia de previsión legal sobre las unidades sectoriales de planificación — que existe desde 1958 —, ni de la tendencia concentradora de CORDIPLAN, sino, fundamentalmente, por la deficiencia estructural de la administración pública.

En efecto, a unas instituciones administrativas que en su estructura y organización no respondían, en absoluto, a una concepción sectorial, no podía racionalmente exigírseles la participación efectiva en un proceso de planificación sectorial. Si no existía en la administración pública un órgano responsable administrativamente de cada sector, pues en los mismos actuaban, paralelamente y con variados poderes, ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado, ¿cómo podía, con esperanza de resultado positivo, exigírsele a esos mismos organismos que se coordinasen e integrasen voluntariamente para planificar? Aquí, según nuestro criterio, estábamos en una situación materialmente insalvable por la vía de la coordinación voluntaria: o se reformaba la estructura administrativa para integrar los sectores de actividad pública, responsabilizando a un ministro del gobierno de cada sector y, por tanto, de la conducción de la planificación sectorial dentro del sistema nacional, o, al contrario, nos olvidábamos de la planificación y continuaba el caos no evidenciado totalmente, dado que no se le había presentado al país situación alguna de grave crisis económica, debido a la bonanza petrolera; si no hubiera sido por el petróleo y los incalculables bene-

ficios financieros que ha regalado al país, las deficiencias administrativas hubieran sumido en una parálisis completa a la maquinaria estatal.

En todo caso, lo cierto es que, a pesar de las previsiones legales y de los pasos iniciados en 1970 por la Oficina Central de Coordinación y Planificación para lograr la participación sectorial en las tareas de la planificación, en 1975 estimamos que:

Sin una transformación radical de la estructura de la administración pública central y descentralizada, la planificación seguirá siendo una actividad marginal para los diversos organismos del sector público; CORDIPLAN tendrá que seguir asumiendo la elaboración del Plan, concentradamente, sacrificando su labor debida a la formulación de las políticas y a la compatibilización del plan; y la planificación seguirá siendo un ejercicio económico que todos admiran, pero a quien nadie le hace caso.²

El propio IV Plan de la Nación 1970-1974, en este sentido, tuvo un realismo sorprendente al reconocer expresamente que sin una reforma administrativa su ejecución era imposible; lo que, dicho en otras palabras, equivaldría a señalar que con una administración pública tal como existía, no sólo era imposible ejecutar el plan sino elaborar planes ejecutables. Y ésta es quizá la enseñanza que el sector público no ha querido aprender de su propia experiencia: que los planes no se ejecutan por las deficiencias de las instituciones (estructuras y sistemas) administrativas; y que estas deficiencias conducen a su vez a la elaboración de planes no ejecutables.

De este círculo vicioso, según nuestro criterio, sólo podía salirse mediante una transformación de la administración pública en función del desarrollo, es decir, mediante su estructuración comprometiéndola con el desarrollo y la planificación, y que, por tanto, pudiera ejecutar los planes (ejecutables) para el desarrollo económico y social del país.

En definitiva, para poder sobrevivir, la planificación exige que la administración pública se amolde a ella; de lo contrario, mientras se siga planificando con y para una administración pública deficiente y tradicional, no pasaremos de tener una caricatura de planificación.

La reforma de la administración central realizada por la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, es un paso fundamental para poner la administración al servicio de la planificación, pues

² Brewer Carías, Allan R., *Cambio político y reforma de Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 407 y 408.

dicha reforma se hizo conforme con el criterio sectorial, de manera que los diversos ministerios quedaron como órganos centrales del sistema sectorial. Por supuesto, es urgente que se promulgue la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, para que el sector comandado por cada ministro adquiera real coherencia.

Sin embargo, el problema de la participación en la formulación de los planes no sólo se plantea respecto de la administración nacional en sus aspectos sectoriales, sino también respecto de la administración de los estados y municipios.

Conforme con la Constitución, dichas entidades son político-territoriales autónomas, y por tanto, no sujetas a las previsiones dictadas por el poder nacional en materia de planificación. Ello implica que sin la participación política de los estados y municipalidades en las labores de formulación del plan, no puede hablarse de la obligatoriedad del mismo en relación con las actividades de dichas entidades. Dos posibilidades concretas establece la Constitución, de limitación a la autonomía de los estados y municipalidades como consecuencia de las actividades nacionales de planificación, y esas son las que puedan resultar de la Ley de Coordinación de la Inversión del Situado con Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional; y de una ley, que no se ha dictado, que establezca “la coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo”.

La Constitución, por tanto, prevé mecanismos importantes para lograr que el plan nacional de desarrollo económico y social sea cumplido por los estados y municipalidades; pero esos mecanismos no han sido utilizados por el poder nacional.

B. La participación del sector público

Otro elemento que debe destacarse en este proceso de formulación del plan, es el de la participación que deben tener los organismos del sector privado. En un sistema de economía mixta, en el cual los particulares tienen un papel importante que jugar en el proceso económico, se plantea la necesidad de desarrollar una planificación concertada, es decir, un sistema de planificación que no sólo sea impuesto a los particulares, sino que se formule con la participación de éstos.

Esta participación, además, es propia del sistema democrático y de una sociedad pluralista. La misma Carta Magna establece la necesidad de que la ley prevea cuerpos consultivos (artículo 109) donde deben estar representados los sectores económicos, sindicales, profesionales y universitarios, para asegurar la participación de los secto-

res privados en el establecimiento de las estrategias de desarrollo económico y social y en los planes de la nación. Por tanto, constitucionalmente hablando, hay una orientación concreta de que CORDIPLAN debe asegurar la participación de los organismos privados en la elaboración de los planes, teniendo en cuenta los requerimientos de los organismos del sector privado, y no sólo de los sectores económicos, sino también de los sectores sindicales, profesionales, universitarios, etcétera.

Sin embargo, en este campo de la participación del sector privado en la formulación de los planes, pocos progresos efectivos se han logrado a pesar de los esfuerzos realizados a comienzos de los setenta, con motivo de la elaboración del IV Plan de la Nación.

En efecto, mediante Decreto No. 224 del 7 de enero de 1970 se previó la integración del directorio de CORDIPLAN, en forma tal que se asegurase la representación de los sectores laboral, empresarial y profesional; el decreto quedó derogado al regularse las oficinas presidenciales en la Ley Orgánica de la Administración Central; por otra parte, CORDIPLAN dictó una resolución procediendo a la creación de la Comisión para la Implementación del Plan Manufacturero, en la cual tenían representantes las instituciones de los sectores privado, industrial y laboral. También, desde 1969, se iniciaron los acuerdos sobre la planificación regional, expresados en el Reglamento de Regionalización, el cual se ha precisado en forma amplia en el reciente Decreto de enero de 1980 sobre Regionalización Administrativa y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional.

A pesar de los esfuerzos, puede decirse que en general el sector privado no ha participado en las tareas de elaboración del plan y su participación en la ejecución de los planes es inducida y canalizada por las acciones de fomento y ordenación del Estado. Para el sector privado, en general, el plan no ha sido "su plan", es decir, no ha sido el Plan "de la Nación", sino el del Estado, al cual se le obliga a cumplir en ciertas áreas, mediante medidas indirectas, particularmente de financiamiento. La planificación democrática, participativa o concertada, todavía es una idea que no ha encontrado materialización por parte del sector público ni interés por parte del sector privado, quien sabe tener otras vías distintas al plan para presionar y lograr decisiones públicas al margen de él, e incluso que se aparten del mismo. En esto consiste la debilidad del Estado en los países en vías de desarrollo.

En todo caso, la nueva Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, al regular las atribuciones de CORDIPLAN, le asigna expresamente la de establecer los "mecanismos necesarios a

objeto de asegurar la participación de los sectores privados en el establecimiento de las estrategias de desarrollo económico y social y los Planes de la Nación” (artículo 47, ordinal 19).

Por lo anterior, y con el propósito de ser realista en el campo de la planificación, y en cuanto a la política general de participación definida por el gobierno, se han comenzado a utilizar una serie de mecanismos de participación para la elaboración del VI Plan de la Nación. Los mecanismos de participación en la planificación se han estructurado en tres niveles: nacional, regional y municipal.

En el ámbito territorial, los mecanismos de participación cubren lo siguiente: a nivel nacional, un Consejo Nacional de Desarrollo Regional; a nivel regional, los Consejos Regionales de Desarrollo y las Convenciones Regionales de Gobernadores; a nivel de entidades federales, las asambleas de participación creadas en la reforma del Reglamento de Regionalización Administrativa de 1980, y a nivel local, los comités municipales de participación ciudadana y juntas de vecinos.

Además, en el ámbito nacional se establece un Consejo Nacional de Participación, integrado por el presidente de la república, ministros coordinadores de gabinetes, CORDIPLAN, el Congreso de la República, el Poder Judicial, las fuerzas armadas, las fedecámaras, la pequeña y mediana empresa; y por las representaciones de gremios profesionales y técnicos, partidos políticos, universidades nacionales, iglesias, el movimiento cooperativo, el municipio, sectores culturales, la comunidad científica y otros organismos representativos.

En el ámbito sectorial, tenemos los consejos sectoriales de participación. Estos consejos funcionan a nivel nacional y cubren los siguientes sectores: agrícola; industrial y comercio (con 10 subsectores por ramo); transporte y comunicaciones; educativo; salud y nutrición; cultura y comunicación social y turismo; recreación y deportes.

Por otra parte, debe mencionarse la reglamentación general que ha hecho la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, respecto de los mecanismos de participación de las asociaciones de vecinos en el manejo de la ordenación urbana y de la planificación urbanística.³ Esta ley en su artículo 168 prohíbe los cambios de zonificación aislados o singulares, que son, contra los que han venido luchando más abiertamente, las asociaciones de vecinos, pues son los de mayores consecuencias degradantes. Esta prohibición general de la ley es, sin duda, uno de los mayores triunfos del movimiento de vecinos, desde el punto de vista urbanista.

³ Vid. Brewer Carías, Allan R. “La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal” en *Libro homenaje a Rafael Pizanni*, Caracas. 1979, pp. 45 y ss.

Ahora bien, en cuanto a los cambios de zonificación integral, es decir, los que abarcan un área urbana amplia o un determinado sector urbano, la ley establece como criterio general que ellos no se pueden hacer antes de diez años de aprobada la zonificación original o la rezonificación posterior; sin embargo, si dentro de ese lapso, a juicio de la Oficina Municipal de Planificación Urbana, se justifica el cambio de zonificación, éste podrá realizarse siempre que la solicitud respectiva esté respaldada por la correspondiente asociación de vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística, o de los vecinos residentes en el área que determine la Oficina Municipal de Planificación Urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

Sin embargo, el mismo artículo 168 de la Ley Orgánica establece una excepción general a la exigencia del acuerdo de los vecinos, al señalar que en los cambios de zonificación que se efectúen cuando se requiera adecuar un determinado sector urbano por políticas y programas nacionales o municipales, no se requerirá el respaldo de los vecinos.

En todo caso, la Ley Orgánica, al formalizar la necesidad de la aceptación previa de los vecinos para los cambios regulares de zonificación por sectores, ha revolucionado el manejo del proceso de urbanización por las autoridades municipales. Hasta la promulgación de la ley sólo se habían establecido, a nivel local, normas que requerían tomar en cuenta la opinión de la afectada por los cambios de zonificación, tal como sucedió en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda de 1978; pero no había regulaciones similares a la ahora establecida nacionalmente.

En esta materia debe advertirse que ha sido tradicional en el ordenamiento urbanístico del país la exigencia de que los cambios de zonificación sean sometidos a información y consultas públicas durante el proceso de discusión del Acuerdo Municipal respectivo, antes de efectuarse la segunda discusión del mismo. Así se establecía en las Ordenanzas de Zonificación y de Urbanismo del Área Metropolitana de Caracas; y así lo regula ahora, con carácter general, la Ley Orgánica de Régimen al disponer en la misma Disposición Transitoria antes comentada (artículo 168), que una vez aprobado en primera discusión el Proyecto de Ordenanza de Cambio de Zonificación, el Consejo debe determinar el día y la hora en que la Cámara debe oír públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada. Por supuesto, las asociaciones de vecinos también pueden participar a este nivel en las cuestiones urbanísticas.

VIII. LAS FUNCIONES AUXILIARES DE LA PLANIFICACIÓN

Tanto en la elaboración como en la ejecución del plan, la planificación tiene relación con una serie de funciones auxiliares: presupuesto, estadística, contabilidad y reforma administrativa, cuyas implicaciones deben destacarse.

1. *Planificación y presupuesto*

Tal como se ha señalado, la técnica de la planificación en Venezuela es una técnica reciente, desarrollada desde 1960. Antes de esa época, el Estado no tenía un proceso de ordenación a mediano plazo, mediante el cual se pudiera determinar, por ejemplo en cinco años, el logro de determinados objetivos con la aplicación de ciertos recursos. No existía, por tanto, proceso de planificación; la única forma mediante la cual el Estado podía ordenar algo en su actividad, era a través del presupuesto anual.

En efecto, el presupuesto anual puede considerarse como una ordenación de los gastos que el Estado debe hacer en un año. Para formularlo, se hace primero una estimación de ingresos, y con base en ella se formula una autorización de gastos, los cuales no pueden exceder el monto de los ingresos. Esta autorización no es una obligación de gastos, es un crédito que el Congreso le abre al Ejecutivo: con base en la estimación del ingreso, éste puede gastar hasta determinados montos.

Ahora bien, con la sola ordenación de gastos que permitía el sistema pesupuestario, puede decirse que el Estado disponía de ingresos muy limitados anualmente, pues en realidad no se podían saber los gastos futuros, salvo por la vía de operaciones de crédito público para actividades que debían ejecutarse en varios ejercicios.

Por otra parte, el presupuesto se aprobaba dividido en capítulos o partidas, asignados a cada institución u organismo administrativo.

Existía una organización administrativa que autorizaba a los organismos un gasto, pero sin que esa autorización estipulara el monto a nivel sectorial; por tanto, no se sabía cuál era el gasto global, por ejemplo, del sector agrícola o del sector industrial. Puede decirse entonces, que no había criterios programáticos en la formulación del presupuesto.

Cuando principió el proceso de planificación en 1960, se hizo también una serie de reformas al sistema de presupuesto, con el fin de lograr que su formulación se hiciese por programas, y no sólo por las instituciones existentes. Se buscaba así, que el gasto fuese establecido y definido en un programa, de manera que se ordenaran y

racionalizaran los objetivos que el Estado iba a conseguir con ese egreso.

Estos dos procesos, el de planificación y el de presupuesto por programa, iniciados después de 1960, no se desarrollaron conjuntamente. En general, se elaboraba un plan que tenía determinados sectores y actividades y luego se elaboraban los presupuestos (globales y sectoriales), sin que éstos respondieran a lo que aquél establecía.

Sin embargo, dentro de un proceso general ordenador de las actividades del Estado, el presupuesto es, ciertamente, el mecanismo financiero de ejecución anual del plan de mediano plazo. Así como éste debe responder a políticas y estrategias de largo plazo que lo deben condicionar, en la misma forma los créditos y gastos autorizados en el presupuesto anual han de constituir una ejecución de los programas del plan. Esta esencial vinculación entre el plan y el presupuesto constituyen indudablemente la pieza básica para la real vigencia de un sistema de planificación: si el presupuesto anual ignora el plan o no responde a sus programas, la planificación, de nuevo, no pasa de ser un ejercicio económico. Ahora bien, de aprobarse el plan mediante una ley, es evidente que las Cámaras Legislativas, al discutir y sancionar anualmente la Ley de Presupuesto, necesariamente tendrían que seguir las orientaciones y programas de aquél: éste es el efecto fundamental de la obligatoriedad jurídica del plan cuando se aprueba mediante ley, pues no sólo obligaría jurídicamente al Congreso a autorizar los créditos y gastos públicos conforme aquél, sino que obligaría a la propia administración pública a ejecutar las leyes de presupuesto y realizar los gastos públicos también acordes con el plan. Sin embargo, la realidad jurídico-administrativa en Venezuela y en la mayoría de los países latinoamericanos, muestra otra situación radicalmente diferente: el Ejecutivo no siempre elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto en concordancia con el plan; el Congreso generalmente no considera al plan cuando aprueba anualmente dicha ley. La configuración de la Ley de Presupuesto anual, entonces, y a pesar de los esfuerzos por establecer el presupuesto-programa en América Latina, no ha respondido ni a la planificación sectorial, ni a la planificación regional.

En efecto, dentro de un proceso de racionalización y ordenación de las actividades del Estado, las políticas deberían definir las actuaciones del sector público en el largo plazo, y el presupuesto debería considerarse como la expresión financiera de las actividades públicas en el corto plazo. El presupuesto, entonces, debería ser la traducción anual en cifras del plan o, en otras palabras, el instrumento administrativo por excelencia para la ejecución anual del mismo; sin embargo, tal como se señaló, de la práctica administrati-

va y presupuestaria resulta no sólo que el presupuesto no siempre refleja anualmente las metas y programas del plan, sino que la técnica presupuestaria aún no está formulada para dar cabal ejecución de los planes.

Ciertamente antes de la utilización de las técnicas planificadoras, el solo medio administrativo con que contaba el Estado para ordenar y racionalizar los gastos e inversiones del sector público, era el presupuesto. Este instrumento, por su perspectiva anual y esencialmente de corto plazo, no era suficiente ni adecuado para la orientación de un país con objetivos de desarrollo económico y social. La visión de largo y mediano plazo debía suministrarla la planificación, y de allí el inicio de los esfuerzos planificadores. Sin embargo, en lugar de que el sistema presupuestario (corto plazo) se amoldara al sistema de planificación (mediano plazo) adoptado, aquél, por muchos años, siguió operando automáticamente, ignorando olímpicamente las funciones y exigencias planificadoras. Mientras las Oficinas de Planificación hacían esfuerzos enormes para ordenar y racionalizar las actividades públicas en sectores, programas y proyectos, el sistema presupuestario continuaba formulando anualmente el esquema financiero del sector público, ignorando los sectores y programas, y teniendo como punto de referencia, exclusivamente, los diversos y múltiples organismos administrativos existentes en una anualidad determinada. Nuevamente, la estructura administrativa deformada y deformante, condicionaba y hacía que se le amoldara un sistema de racionalización de recursos como el presupuestario. La evidente contradicción que comenzó a surgir entre los planes de desarrollo económico y social y los presupuestos anuales —elaborados aislada y automáticamente—, provocó la preocupación inicial de la CEPAL y después difundida por toda América Latina, de amoldar el presupuesto al plan, a través del denominado presupuesto por programa.

En Venezuela, al mismo tiempo en que se comenzó a preparar el primer Plan de la Nación, a partir de 1958, se inició la preocupación por reorientar el sistema de presupuesto hacia los objetivos de la planificación. De allí que a partir de 1962 la técnica del presupuesto-programa se haya adoptado en una fase, el publicarse, como anexo a la Ley de Presupuesto, un presupuesto por programa y actividades, lo cual, si bien significó un paso importantísimo del avance de la técnica presupuestaria, no logró introducir modificaciones efectivas en relación a la concepción del presupuesto. Una década después, en la Ley de Presupuesto de 1971, un segundo paso de mejoramiento de la técnica presupuestaria, enfocada hacia la utilización del presupuesto-programa, se produce al incorporarse a la misma

Ley Anual de Presupuesto el Presupuesto-Programa, y eliminarse la dualidad que existía hasta esa fecha entre una Ley de Presupuesto concebida en forma tradicional y un anexo contentivo del presupuesto-programa. Puede decirse entonces que a partir de 1971 se rompe definitivamente con la presentación tradicional del presupuesto anual, al asignarse todos los recursos previstos en éste, por programas, subprogramas y actividades.⁴ Pero si bien la “técnica” de formulación del presupuesto por programas puede decirse que ha sido adoptada definitivamente en Venezuela, lo cual permitirá el establecimiento de un control de metas, también puede decirse que, lamentablemente, no ha cambiado la concepción del sistema presupuestario, el cual, a pesar de los programas, sigue alejado del plan y aferrado a la estructura administrativa tradicional.

Por eso, al iniciarse la formulación de los programas como anexo a la Ley de Presupuesto en 1962, para la apertura de los programas no se siguió la orientación sectorial del sistema de planificación, sino que se efectuó con una total identificación con la estructura administrativa existente: se cambió la técnica aplicada al presupuesto; pero su concepción, subordinada a las divisiones administrativas en ministerios, direcciones y divisiones, continuó inalterada. Lamentablemente, lo mismo sucedió después de la reforma presupuestaria de 1971, donde la concepción del presupuesto continuó aferrada a la estructura institucional, pues los “programas” se formulaban, no con criterio sectorial, sino con criterio estrictamente institucional. En definitiva, con la formulación del presupuesto-programa a partir de 1971, éste se utilizó como técnica, pero no orientada realmente hacia la ejecución del plan ni hacia la integración del sistema de presupuesto con el sistema de planificación; los presupuestos por programas siguieron sin coincidir con lo propuesto en el plan, y éste no encontró su forma de ejecución anual en el presupuesto. De ahí que una de las reformas efectuadas en 1971 haya sido la formulación sectorial de la Ley de Presupuesto con base en la misma concepción sectorial del plan.

Por ello, la necesaria reforma del sistema de presupuesto, efectuada por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976, estuvo motivada por la existencia de un círculo vicioso, cuyo elemento clave era la administración defectuosa y tradicional, no estructurada para el desarrollo ni para la ejecución de planes.

En todo caso, debe tenerse presente que el presupuesto, aparte de su necesaria formulación sectorial en el futuro, requiere tam-

⁴ *Vid.*, Rodríguez Aznar, José V., *Elementos de economía presupuestaria*, Caracas, 1973.

bién de una formulación institucional; mientras las instituciones administrativas no se reformulen, aquél seguirá subordinado a la estructura administrativa tradicional, y así continuará siendo un elemento contra la planificación.

En última instancia, como se dijo, el presupuesto debe significar la ejecución anual del plan, de manera que en cinco períodos la acción del Estado signifique la aplicación de las directrices del mismo. Sin embargo, esto no ha sido así hasta hace poco, cuando — con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976 — se establece, expresamente, que los presupuestos anuales deben responder, necesariamente, a los objetivos del Plan de la Nación.

En este sentido, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece expresamente la vinculación del presupuesto con el Plan de la Nación, al señalar que “los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen del sector público asignar determinados recursos” (artículo 2º). Por tanto, el presupuesto anual, según la Ley de Régimen Presupuestario, debe responder al Plan de la Nación. Por ello, agrega esta ley que los presupuestos anuales son parte e instrumento de la planificación nacional y en su formulación deben seguir lo que indica el plan operativo anual (artículo 2º).

En esta forma, la Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República debe elaborar, de acuerdo con lo que establece el Plan de la Nación, un plan operativo anual, conforme al cual se debe elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto.

Por último, debe señalarse que la formulación de los presupuestos por programa, conforme al Plan de la Nación, es lo que podrá permitir a la Contraloría General de la República ejercer el control de gestión que prevé el artículo 5º de su Ley Orgánica.

2. *Planificación y estadística*

Otra función auxiliar de la planificación, con enorme importancia, es la función estadística o la función de información. Para lograr el diagnóstico, en la primera fase de formulación del plan es indispensable contar con suficiente información. Por tanto, la función estadística y el tratamiento de la información constituyen otro de los elementos centrales de la planificación y, también, uno de los puntos con mayores defectos del proceso, ya que no se cuenta, en general, con suficiente información confiable en la administración pública para elaborar un adecuado diagnóstico.

Con el establecimiento, a partir de 1977, de la Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República, en sustitución de la vieja Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, se le ha dado la valorización necesaria a esta importante función auxiliar de la planificación.

3. *Planificación y contabilidad*

Hay otra función auxiliar de la planificación con enorme importancia y la cual tampoco ha tenido un desarrollo adecuado en el país, es la función de contabilidad pública o contabilidad gubernamental. Realmente, no se puede tomar una decisión confiable, si no se sabe en determinado periodo de tiempo, cómo se ha gastado y en qué forma. El Estado venezolano en su administración pública central nunca ha tenido un sistema de contabilidad adecuado. Ésta se ha llevado, tradicionalmente, por la Contraloría General de la República, en cuanto al control fiscal, pero no en lo que se refiere a la gestión, es decir, de poder tomar decisiones con base en la información contable. Esto condujo a que a mediados de los setenta se haya decidido el establecimiento de la Dirección General de Contabilidad Pública en el Ministerio de Hacienda, hasta el punto de que la Ley Orgánica de la Administración Central ahora atribuye a este Ministerio, formalmente, la función contable (artículo 26, ordinal 10). Con esto se busca que haya contabilidad en el seno del propio Poder Ejecutivo, para que sirva de información a la planificación y, en general, para la toma de decisiones.

4. *Planificación y reforma administrativa*

Por último, además del presupuesto, de la estadística y de la contabilidad, la otra función auxiliar de la planificación es la función de reforma administrativa. Tal como señalamos, no se puede ejecutar un plan, en forma adecuada, y ni siquiera formularlo, si no se precisa paralelamente quién va a invertir, a ejecutar, a administrar, y cómo hacerlo; es decir, si no se formula también un plan de reforma o de transformación de la administración pública, con el fin de lograr esa adecuada ejecución del plan.

Por ello, la Ley Orgánica de la Administración Central atribuyó a la propia Oficina Central de Coordinación y Planificación, la tarea de formular las reformas administrativas que deben hacerse con el fin de que la administración pública pueda, simplemente, ejecutar el plan (artículo 47, ordinal 13). En otro sentido, la Oficina debe proponer, paralelamente al plan, la reforma administrativa y la transformación de la administración pública, para que puedan los organismos públicos reformados ajustarse a los objetivos del plan.

BIBLIOGRAFÍA

Sobre la planificación del desarrollo económico y social, con particular referencia al sistema venezolano, véase:

- BREWER-CARIÁS, Allan R., *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 394 a 414.
- COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "La reforma del sistema de planificación", en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, Caracas, t. II, 1972.
- CORDIPLÁN, *El proceso de planificación en Venezuela*, Caracas, 1968; *La planificación en Venezuela. Normas legales y reglamentarias*, Caracas 1973, y *La planificación en América Latina*, Caracas, 1973.
- CHI-YI CHEN y Ramón, Martín Mateo, *Aspectos administrativos de la planificación. El sistema venezolano*, Caracas, 1973.
- GONZÁLEZ GORRONDONA (h) J. J. *La planificación y su aplicabilidad al caso venezolano*, Caracas, 1967.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Problemática jurídica de los planes de desarrollo económico*, Madrid, 1975.
- GORDILLO, Agustín, *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires, 1973.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, 1965, pp. 98 y ss.
- KAISER, Joseph H., *Planificación*, Madrid, 1974, 2 vols.
- KAPLAN, Marcos, *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Caracas, 1971.
- LANDER, Luis, y María Josefina DE RANGEL, *La Planificación en Venezuela*, Caracas, 1968.
- MEIER, Henrique, "La administración prospectiva: una nueva tendencia del aparato administrativo del Estado moderno", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, UCAB, núm. 19, 1974-1975, pp. 211 a 271.
- MOUCHET, Carlos, *Aspectos legales e instituciones de la planificación del desarrollo*, Puerto Rico, Río Piedras, 1968.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, t. I, 1968.
- ONU (Cepal), "Aspectos administrativos de la planificación", *Documentos de un Seminario*, Nueva York, 1968, p. 461.

- RACHADELL, Manuel y Socorro NELSON, "Les aspects administratifs de la planification au Venezuela", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, París, núm. 19, 1971, pp. 357 a 590.
- RODRÍGUEZ G., Nelson, "Aspectos constitucionales de la planificación en Venezuela y América Latina", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Caracas, IDP, 1971, vol. I, 1968-1969, pp. 261 a 277.
- RODRÍGUEZ G., Nelson, y De Padrón, M. Salomón, "Nociones generales acerca de la planificación económico-social", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, UCV, núm. 45, 1970, pp. 108 a 138.