CEPAL

ILPES

~~CEPAL/ILPES (0806)~~

LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Versión preliminar
Noviembre, 1979

LA PLANIFICACION EN VENEZUELA

Enrique Sierra

El presente trabajo fue realizado como antecedente para el estudio del ILPES, Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe.

El análisis y las opiniones que este informe contiene son las de su autor y ellas no comprometen necesariamente al ILPES.

79-11-3054-60

Indice

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

Resulta de por sí difícil dar cabida en los estrechos límites de una monografía, a todo lo que se considera de interés del rico contenido de la iniciación, evolución, situación actual y expectativas de la planificación ejercida en Venezuela. Durante dos decenios este país se ha empeñado en desarrollar una planificación fuertemente vinculada al sistema democrático nacional reestablecido en 1958, y por lo mismo se ha comprometido en un ambicioso ideario de desarrollo social y económico.

Después de servir a cuatro administraciones presidenciales, en las cuales se formularon cinco planes nacionales de mediano plazo y uno de corto plazo, puede conjeturarse que la planificación venezolana ha entrado en otra etapa, de notables expectativas, en la cual deberá responder a los problemas generados en el nuevo escalón hacia el desarrollo en que se ha colocado Venezuela, gracias a la intensidad del proceso de acumulación y consumo que viabilizaron los excedentes petroleros y la política desarrollista del último quinquenio.

A lo anterior se adicionan los compromisos programáticos de la administración inaugurada en marzo de 1979, que junto con confirmar su adhesión a la planificación, ha enfatizado los objetivos de desarrollo social y regional, así como el perfeccionamiento del sistema para consustanciar una efectiva participación social.

Sin ser el actual sistema de planificación uno de los más antiguos de América Latina y del Caribe es, sin embargo, frondoso en intenciones y experiencias dentro del contexto de su economía mixta, singularizada por la riqueza en excedentes y el amplio sector público que posee. Esto confiere a la planificación venezolana un especial interés de investigación y meditación.

Encomiable es la particular sinceridad con que el régimen político, la administración pública y la intelectualidad venezolana califican su sistema de planificación. Esta cualidad ha incentivado

/la exploración

la exploración de hipótesis y de identificación de aspectos que con sentido crítico se comentan en la presente monografía. Ello ha sido guiado por la más pura motivación intelectual de sugerir conclusiones que beneficien la teoría y la praxis de la planificación del desarrollo en los países de la región.

Valga esta explicación, si los juicios emitidos resultan injustos o insuficientemente fundados, así como las limitaciones de espacio para las omisiones en que necesariamente se incurrió. Con el propósito de ilustrar y apoyar los argumentos desarrollados, se ha hecho uso - tal vez excesivamente - de citas y pies de páginas y se ha agregado la bibliografía consultada.

/I. ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES

La planificación económica y social de Venezuela, ha surgido y evolucionado íntimamente asociada al sistema democrático reestablecido en enero de 1958.1/ Forma parte del instrumental que el Gobierno utiliza para orientar, dentro de la constitución vigente, el comportamiento económico y social del país. En efecto, los derechos económicos de la Constitución, establecen que..."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".2/

1. Las primeras iniciativas

La Junta de Gobierno instalada en 1958 tomó dos importantes iniciativas relacionadas con la conducción de la política pública y la operación del sector estatal de la economía, como fueron la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con lo cual se echaron las bases del sistema de planificación, y la fundación de la comisión encargada de estudiar y proponer la reforma de la organización, métodos y procedimientos de la administración pública.3/

1/ El 23 de enero de 1958 un movimiento cívico militar depuso el Gobierno de Pérez Jimenez y lo reemplazó por una Junta de Gobierno. Esta convocó a elecciones para designar - por votación popular - al Presidente de la República y parlamentarios, acto celebrado el 7 de diciembre de ese año. En febrero de 1979 se inauguró la primera administración presidencial, a la cual le han sucedido de manera continuada otras tres. Actualmente se desarrolla la quinta administración de este período democrático.

2/ Constitución de la República de Venezuela (1961), capítulo V, Derechos Económicos, Artículo 98.

3/ Comisión de Administración Pública, creada por el Decreto Nº 287 del 27 de junio de 1958 con carácter de asesora del Poder Ejecutivo (Artículo 2º del Decreto citado).

/En junio

En junio de 1958 se designó - conforme a una práctica venezolana frecuentemente utilizada para tratar problemas nacionales en un medio de consenso y participación - una comisión encargada de sugerir un sistema nacional para coordinar y planificar la acción gubernamental. Dicha comisión - en la cual estuvieron representados los más importantes partidos políticos - 4/ avanzó conceptos y normas que promulgadas en el Decreto Nº 492 del 30 de diciembre de ese mismo año, dieron lugar al establecimiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, a la cual se le instituyó como órgano auxiliar del Presidente de la República y del Consejo de Ministros. A estas autoridades se les responsabiliza, a su vez, de la coordinación y ejecución de los programas gubernamentales, y de promover, por medio del órgano de planificación... "la coordinación de programas nacionales, regionales, estatales y municipales, mediante la articulación de los respectivos planes, la desconcentración de programas nacionales de desarrollo, la descentralización de ciertas atribuciones y la formación de organismos especiales en el sitio de ejecución de los planes".5/

"La planificación del desarrollo social y económico de la nación 6/ - señala el Decreto en referencia - y la coordinación que el Ejecutivo Nacional lleva a cabo con ese propósito...tienen por base una labor de análisis, proyecciones y formulación de metas generales, complementada con la consulta de los sectores públicos y privados y la preparación anual del Presupuesto-Programa; e

---

4/ La Comisión fue presidida por el Dr. Tejera París.

5/ Decreto Nº492, Artículo 24.

6/ Obsérvese como en la redacción del texto el adjetivo "social" precede al "económico".

/implican la

implican la armonización de los proyectos, así como la vigilancia que ordene el Ejecutivo Nacional".7/

Dentro de este contexto de ideas y propósitos, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, se estrenó preparando e impulsando la ejecución del Plan Trienal 1960-1964, cuyos objetivos generales fueron el bienestar social, acelerar la independencia del petróleo, diversificar la economía mediante el desarrollo de la industria siderúrgica y petroquímica, mejorar la infraestructura de comunicaciones y de energía, y desarrollar la educación y la cultura. En la exposición introductora del Plan se comenta que de..."las metas generales, la que en definitiva trasciende como la más importante, es el logro de la mayor suma de bienestar para la población entera. Es hacia ello que ha de tender toda la acción de un gobierno democrático, con amplia base popular. Venezuela es un Estado rico y un pueblo pobre. Grandes masas del país han permanecido prácticamente al margen del desarrollo económico impulsado por el auge petrolero, y viven en condiciones infrahumanas. Con el Plan se persigue incorporar progresivamente esas masas al movimiento económico del país. La única vía que lleva a alcanzar esa meta primordial es la del óptimo aprovechamiento de nuestros recursos humanos y materiales".8/

2. Las motivaciones

Las decisiones e iniciativas sobre planificación desarrolladas desde 1958 provienen del análisis de los problemas más relevantes del país y de las alternativas de solución discutidas por los partidos y líderes políticos desde los años cuarenta. En esta época se ensayaron los primeros planes sectoriales como el Plan de Vialidad,

---

7/ Decreto Nº492, Artículos 1º y 2º.

8/ Plan Cuatrienal 1960-1964, Tomo I, página XII.

/publicado en

publicado en 1947 por el Ministerio de Obras Públicas; el Primer Plan de Electrificación, formulado por la Corporación Venezolana de Fomento; el Plan Mínimo de Producción Agrícola, elaborado en 1946-1947 por el Ministerio de Agricultura y Cría y el Plan de Irrigación, iniciado en 1948 por la Dirección de Riegos del Ministerio de Obras Públicas.9/ Estos Planes fueron parte de la política del gobierno democrático de 1945-1948, que perseguía los objetivos de empleo pleno, salarios altos y abastecimientos de bienes esenciales.10/

Las cuestiones nacionales que con más insistencia y fuerza motivaron la planificación fueron la dependencia del petróleo y la necesidad de transformar la economía nacional sobre la base del desarrollo agrario e industrial, la reforma agraria, el desempleo y la educación, las que se asociaban al ejercicio de un régimen democrático. A propósito de la experiencia de los años 1945-1948 uno de sus principales protagonistas, refiriéndose al tránsito de "un país semicolonial y minero hacia otro de economía diversificada y propia" 11/ escribió..."el régimen democrático significa no sólo libertades públicas, sino bienestar económico para todos y seguridad social para las mayorías trabajadoras...el mejoramiento material de un país tiene estrecho nexo con la producción abundante de bienes de uso y de consumo, así como con la eficaz prestación de servicios".

9/ Véase Chi-Yi Chen y R.M.Mateo, Aspectos administrativos de la planificación. El sistema venezolano. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 1973, y Antonio Casas González en "La planificación en Venezuela, un ensayo de planificación integral," publicado en Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. Editorial Siglo XXI, 1974.

10/Véase Rómulo Betancourt, "Venezuela: política y petróleo", edit. Fondo de Cultura Económica, 1956.

11/Rómulo Betancourt, op.cit. página 311.

/Estas ideas

Estas ideas continuaron vigentes y desarrollándose. "De 1958 para acá - opina otro importante líder político - cuando se sintió la urgencia inaplazable de aportar soluciones a cuestiones fundamentales para el desarrollo del país (reforma agraria, industrialización, educación, vivienda, salud, seguridad social, acción comunitaria, reforma de estructuras políticas y económicas, búsqueda de la justicia social), se verificó que nada de esto podría realizarse sin una programación adecuada y sin los instrumentos para ejecutar los programas".12/

Los dirigentes sindicales, por su parte, acordaron en sus congresos tesis relacionadas con la consolidación del sistema democrático y sus instituciones públicas, a la vez que "luchar incesantemente por la elevación del nivel de vida de las masas obreras y campesinas, y el bienestar general de la colectividad, así como también por el desarrollo económico del país", a base de la reforma agraria y la industrialización, "dos grandes obras de verdadera transformación, vitales para la estructuración de la suerte económica de la nación".13/

Al principio del período democrático, los empresarios - dentro de la lógica de sus negocios - revelaron un limitado interés por los problemas nacionales de carácter general.14/ Evidenciaron sí dos

---

12/ Rafael Caldera, en Prólogo al libro de Carlos Acedo Mendoza, Venezuela: ruta y destino. Ediciones Ariel, Barcelona, 1966, página 24.

13/ José González Navarro, Presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, en Democracia y sindicalismo. Ediciones Vanguardia Obrera, Caracas, 1964, página 36.

14/ Véase Fred D. Levy, Jr. Economic planning in Venezuela. Frederick A. Praeger, Publisher, 1968, que en la página 6, evaluando el apoyo de los diferentes sectores sociales y políticos al primer gobierno democrático, expresa, "Most leaders of the private business sector were distinctful of, if not openly hostile to, Betancourt and AD".

/actitudes: una

actitudes: una nacionalista que auspiciaba la industrialización y la defensa del petróleo, y otra más delineada en torno de las actividades productivas tradicionales, del comercio de importaciones y de las facilidades para desarrollar la industria petrolera dentro del esquema de iniciativa privada.15/ Esta última, representativa de sectores más poderosos que la primera, vino a admitir de manera más explícita la idea de la planificación nacional con motivo del Plan de la Nación 1963-1966.16/ Desde entonces, sin embargo, los planes y los problemas de la política económica han venido siendo temas de preocupación de los grupos empresariales, que en sus entidades gremiales los tratan con un horizonte más amplio. La fuerza del gobierno, sustentada en la capacidad financiera que le ofrece el petróleo, y la decisión política de formular planes y desarrollar el proceso de planificación, se han presentado a los empresarios como hechos objetivos que han debido aceptar, acomodando sus posiciones ideológicas y actividades para trabajar tomando en cuenta esa realidad.17/

En cuanto a la opinión de la población referente al sistema político, a la influencia extranjera, al papel del Estado en la economía y a los objetivos de la política económica - aspectos básicos en la evolución de la planificación - un estudio de conflicto y consenso realizado por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES),

---

15/ Véase Ponencias y Resoluciones de la XVII Asamblea de la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción, Puerto Cabello, abril 1961.

16/ Véase Fred D. Levy, Jr., Economic Planning in Venezuela, Praeger, Special Studies in International Economic and Development, 1968 y John Friedmann, "Venezuela from Doctrine to Dialogue", National Planning Series, Syracuse University Press, 1965.

17/ Sobre la conciencia social de los sectores empresariales venezolanos, véase Carlos Acedo Mendoza, op.cit., página 20.

/en los

en los años 1965-1967, reveló que el sentimiento prevaleciente era de aceptación del sistema político creado por la Constitución de 1961, que se creía en la influencia extranjera en los hechos más relevantes de la vida nacional, que se admitía la idea que el Estado controlara las empresas básicas (electricidad, minas, petroquímicas y siderurgia), y que los problemas más urgentes o importantes a resolver eran acelerar la reforma agraria, crear nuevas industrias y eliminar el desempleo.18/

La conceptualización venezolana de la planificación se ha vinculado - fuera de una activa pero calificada intervención estatal - a la participación social, idea que con el tiempo se ha acentuado. "La planificación democrática es fundamental - se declara en el discurso presidencial de juramentación y toma de posesión de 1974 - no sólo en el desarrollo sino en el fundamento mismo de la comunidad pluralista. El Gobierno debe procurar desarrollar el mayor número posible de áreas de acuerdo y de entendimiento. La planificación es un instrumento del acuerdo pluralista... El Plan de la Nación es un documento esencial del Estado y de la sociedad".19/ Con ocasión

---

18/ Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela, "Estudio de Conflictos y Consensos" 1965-1967. Las opiniones transcritas se basan en tabulaciones realizadas por el autor de esta monografía de los siguientes grupos encuestados: líderes sindicales, profesores universitarios, de educación primaria y de educación superior; líderes estudiantiles, agricultores del área comercializable de la agricultura, empresarios ganaderos, campesinos de asentamientos, obreros agrícolas, empleados públicos de nivel alto, medio y bajo; ejecutivos, obreros y empleados de la industria manufacturera de las regiones central, oriental y occidental; ejecutivos, empleados y obreros de la industria petrolera.

19/ Carlos Andrés Pérez, Mensaje a la Nación del Presidente de la República, marzo de 1974, página 20.

/de la

de la misma ceremonia pero correspondiente al período presidencial iniciado en marzo de 1979, no obstante que es otro el partido gobernante, se declaró..."democracia es participación. La democracia participativa es el esfuerzo para que el poder no se limite a ser una gestión en nombre "del" k/ pueblo, sino una actuación constante "con" k/ el pueblo.

...Hablamos de marchar hacia una democracia de participación fundada en la organización social del pueblo porque creemos en la necesidad que al proceso integral de desarrollo concurra toda la población. Hacer esta afirmación significa también asentar la simpatía con la planificación del desarrollo concertada entre el Estado y las expresiones crecientes y ascendentes de las organizaciones sociales, mucho más allá de los esquemas de hoy".20/

Una constante de la vida nacional ha sido, por cierto, el petróleo. Desde el inicio de su explotación a escalas significativas a fines de los años treinta,21/ la controversia racional ha girado en torno de la defensa de esa riqueza nacional, de la captación para el país de los excedentes que genera y del empleo de los mismos para impulsar el desarrollo económico y social, a la vez que transformar la economía de manera que fuera desligándose de los vaivenes de la producción y exportación petrolera. La lucha de posiciones en torno de esta compleja problemática ha estado saturada de intervenciones

---

k/ Las comillas son del original.

20/ Luis Herrera Campins, Discurso del Ciudadano Presidente de la República, marzo de 1979, página 14.

21/ "El impacto petrolero no llegó a sentirse mayormente sino a partir del año 1940. Este modificó profundamente toda la estructura económica venezolana, e inclusive llegó aún a tener repercusiones trascendentales sobre las interrelaciones sociales y políticas de la comunidad venezolana en su conjunto". Tomás E. Carrillo Batalla: "La dinámica del desarrollo económico venezolano", artículo publicado en Revista de Economía Latinoamericana Nº17, de 1965, página 48.

/foráneas, de

foráneas, de acontecimientos políticos trascendentes y de actos de soberanía,22/ habiéndose formado, como consecuencia de los mismos, una conciencia nacional en el sentido que el petróleo es una fuente de riqueza que pertenece a todos los venezolanos - lo que culminó en su nacionalización y estatización en 1976 - que es un recurso agotable y que por tanto debe "sembrarse", es decir, transformarlo en otras fuentes de riqueza como el desarrollo agrícola, la industrialización, la infraestructura territorial y el propio desarrollo social.23/

22/ Véase J.P.Pérez Alfonso y D.A. Rangel, El Desastre, Edit. Vadell Hnos. 1976 y la recopilación de documentos publicados por Ediciones Centauro, Caracas, 1975, titulado Nacionalización del petróleo en Venezuela: Tesis y documentos fundamentales.

23/ La tesis "Sembrar el Petróleo" fue originalmente expuesta por el Dr. Usalar Pietri, en el primer quinquenio de los años cincuenta. Posteriormente la desarrollaron otras personalidades. "Comienzo, - dice R. Betancourt - de desarrollo integral de la producción realmente venezolana; echar los sólidos cimientos de una industria nacional; reformar el régimen de propiedad agraria; aumentar la población y domiciliarla, educarla y proteger su salud: así entendieron y practicaron los gobiernos de Acción Democrática la consigna de "Sembrar el Petróleo". "Venezuela: Política y petróleo", Fondo de Cultura Económica, México, 1956, página 288.
"La consigna de sembrar el petróleo implica - según exposición de R. Caldera de 1955 - la transitoriedad de una riqueza que se nos escapa de las manos y está llamada a desaparecer... Sembrar el petróleo significa utilizar la riqueza que deriva de la industria petrolera, en fomentar otras fuentes de producción, es decir, no comernos el dinero petrolero, no gastarlo alegremente en bienes de consumo, sino invertir una parte sustancial de esa renta, de ese ingreso, forzosamente transitorio y aleatorio, en fomentar la agricultura, la industria y cualquier otra forma de actividad que pudiera ser remunerativa para el país... Hay que integrar de lleno la economía petrolera en la economía venezolana". Discurso en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, año 1955.

/Por lo

Por lo dicho, la planificación ha tenido en la cuestión petrolera su principal vertiente de motivaciones, ya que se ha estimado el método más apropiado para asignar, conforme aquella filosofía, los recursos públicos provenientes de ese recurso. Antes que se fundara la Oficina de Planificación, se sostenía la necesidad de planificar a fin de forjar una Venezuela para siempre y no una Venezuela transitoria, asentada sobre una riqueza agotable y a fin de orientar las inversiones públicas de acuerdo a un sistema de prioridades.24/

Del examen de los antecedentes expuestos, se infiere que tres serían las fuentes inspiradoras de la planificación. Una, la aspiración social de consolidar un sistema democrático - (aspiración enfatizada por los largos períodos de dictaduras y de restricción de las libertades públicas que el país ha tenido) - a cuyos efectos se asume que la planificación es un instrumento adecuado para enfrentar el desarrollo económico y social que consustanciaría al régimen político, además de ofrecer una instancia de participación. Otra, la generalizada conciencia de los grandes problemas nacionales - tales como la estructura agraria, la dependencia del petróleo, el desempleo, los déficit de servicios sociales - y un sentimiento que el país tenía recursos y voluntad para superarlos. La tercera, es la idea de racionalizar la acción del sector público de manera que en función de las cuestiones señaladas asigne y administre con más eficiencia económica y social los recursos aportados por el petróleo.

24/ Ver conceptos de R. Caldera de la nota anterior y Rómulo Betancourt, "Posición y Doctrina", Editorial Cordelleca, Caracas, 1958. En el texto del V Plan de la Nación de 1976-1980, refiriéndose a las nacionalizaciones del petróleo y del hierro, por su parte, se señala: "Sin embargo, tales procesos no garantizan por sí solos la realización de estas metas, si hubiera de persistir en el país la misma estructura de distribución y asignación de los recursos nacionales. Los patrones de utilización de los recursos públicos y privados han sido determinados fundamentalmente por las actividades productivas y han venido siendo canalizados por el Estado, en proporciones considerables, hacia inversiones no reproductivas y hacia el consumo no esencial. De allí que la modificación de esta (cont. página siguiente)

3. Las condicionantes de la política económica

Las fuentes identificadas explican la instalación, desarrollo y singularidades que ha tenido la planificación en Venezuela. A esas ideas se agregaron los problemas que debieron ser enfrentados inmediatamente después de la reiniciación del sistema democrático. A la organización de la nueva convivencia institucional y política - sometida frecuentemente a prueba por acontecimientos desestabilizadores - se sumó la crisis económica 1959-1961, provocada por la caída de las exportaciones petroleras y el agravamiento del balance de pagos, que demandó rigurosas y antipopulares medidas de política económica.

El mejoramiento de la situación económica y del financiamiento externo que siguió a la crisis, así como los esfuerzos de industrialización en que se empeñó la política económica y el cambio del partido de gobierno ocurrido en 1969, fueron otras circunstancias que vigorizaro la planificación y la condujeron a estructurarse como un sistema de significación en el contexto del sector público.

La organización y funcionamiento de dicho sistema ha debido responder, por cierto, a las definiciones ideológicas y características de la economía y sociedad nacionales. Se trata de una planificación orientada a regular el desempeño y estructura de una economía mixta en que, por un lado, es fundamental la propiedad privada y la libertad de empresa, en tanto que por otro, el Estado dispone de cuantiosos recursos financieros sobre cuya base se estructura un amplio sector público con responsabilidades fundamentales en la prestación de servicios sociales, en la conformación de la infraestructura territorial y de energía, en el desarrollo industrial y en la asistencia financiera

---

24/ (cont.) realidad mediante la planificación democrática del desarrollo, es requisito indispensable para realizar el mandato constitucional de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país". Oficina Central de Coordinación y Planificación. V Plan de la Nación, 1976-1980, Caracas, 1976, páginas 8 y 9.

/al sector

al sector privado. La nacionalización del petróleo y del hierro, así como la expansión de las industrias estatales en siderurgia, petroquímica, electricidad y nuevas líneas productivas realizadas después de 1974, han venido a acentuar la proliferación de centros de poder y de decisión del sector público, lo que ha tornado más compleja su estructura y dirección.

Estas características y el hecho que la economía se nutra de los excedentes generados por el petróleo, hace que en la definición y conducción de la política económica actúen diversas fuerzas de dentro y fuera del sector público que en definitiva resuelven la ecuación de asignación de aquellos excedentes.

Después de la crisis de 1959-1961 y hasta los primeros años setenta, la economía se desenvolvió bajo una condición de relativa estabilidad de precios 25/, con un holgado financiamiento externo que, junto con permitir una amplia cobertura a las corrientes reales y financieras con el resto del mundo, indujo a un empleo marginal del endeudamiento externo.26/ El presupuesto fiscal no tenía apremios significativos, a pesar de lo modesto de la carga tributaria interna,27/ al mismo tiempo que la oferta monetaria era tal que los bancos comerciales trabajaban con más encaje que el legal y no utilizaban

---

25/ El aumento medio anual de los índices de precios al por mayor y del costo de vida en el decenio 1964-1973 fue del orden de 2,5 y 2 por ciento, respectivamente. Banco Central de Venezuela, "La economía venezolana en los últimos 35 años".

26/ El saldo de la deuda pública externa en los años 1972-1973, que es el más alto del período 1964-1975, no alcanzaba a los mil millones de dólares, equivalente al valor de 3 meses de exportaciones, y su servicio anual, en promedio, no comprometía más allá del 3-4 por ciento del ingreso en cuenta corriente de la balanza de pagos. Banco Central de Venezuela, op.cit.

27/ La carga tributaria interna, es decir, sin considerar los impuestos obtenidos en el petróleo y el hierro, de los años 1964-1973 fue de alrededor del 7 por ciento del PTB interno (sin considerar el PTB de la minería y del petróleo). Banco Central de Venezuela, op.cit.

/mayormente el

mayormente el redescuento.28/ Tales particularidades de la política económica - que en comparación con muchos otros países latinoamericanos aparecen como extraordinarios - si bien no daban lugar a conflictos significativos en torno de la asignación de las divisas ni del crédito, ni exacerbaban la lucha alrededor de la carga impositiva ni de las políticas de precios y remuneraciones, restringían la capacidad de regulación de la política económica. Esta actuaba fundamentalmente a través de las asignaciones presupuestarias, reducciones de aranceles, subsidios y asistencia crediticia, o sea, por el lado de los beneficios que el Estado podía ofrecer, absteniéndose de utilizar instrumentos que implicaran sacrificios.

Por lo anterior, el centro de gravedad de la política económica es la captación y la asignación del excedente petrolero, problemática que, por cierto, trascendió hasta la planificación. A pesar de haber alcanzado aquella relativa abundancia de recursos y estabilidad de la economía, no se resolvieron problemas fundamentales como los déficits sociales, la industrialización y el desarrollo agrícola. Esto no obstante todo el ideario que, como se ha visto, existía detrás de estas cuestiones nacionales. Una hipótesis que podría explicar este hecho trascendente, es la relativa falta de presión de los sectores menos favorecidos en el reparto de la riqueza para exigir más, circunstancia que, como se verá más adelante, ha sido determinante en la definición de los contenidos de los planes y de toda la política económica.29/ La población rural ha tenido una singular disminución;

28/ Entre 1964 y 1973 el promedio del encaje de la Banca Comercial excedía en aproximadamente un 33 por ciento al exigido por la ley y los redescuentos y anticipos que hizo usó del Banco Central fueron extraordinariamente bajos, casi sin significación. Banco Central de Venezuela, op.cit.

29/ Véase E. Sierra, "Plan y Metodología", artículo publicado en Revista Latinoamericana, Nº53, 1978, y "Los compromisos de la planificación operativa en Venezuela", ensayo comprendido en texto del mismo autor "Política económica y planificación", por publicarse, Editorial Suma, Caracas.

/del 52

del 52 por ciento que era en 1950 ha bajado al 24 por ciento a fines del decenio de los setenta. Sin dudas que esa tendencia ha debilitado la presión para hacer más efectiva la reforma agraria. Por otra parte, la organización sindical y gremial en las unidades y centros industriales ha estado fuertemente influenciada por los partidos de gobierno, los que la han adecuado a sus circunstancias. Además son prácticamente inexistentes las organizaciones de vecinos o pobladores en los barrios marginales así como las de consumidores.

En 1974 empieza otra etapa. El aumento del precio del petróleo y la nacionalización de la industria petrolera en 1976, redundaron en un incremento extraordinario de los ingresos públicos que dio base a una singular expansión del proceso de acumulación y de los programas sociales y de asistencia financiera al sector privado, que se tradujo, a su vez, en un notable crecimiento de la demanda, del empleo, de la producción y de la inflación. En efecto, los ingresos presupuestarios de 1974 fueron tres veces el monto (en valores corrientes) del año anterior, el gasto del Gobierno General k/ pasó de una proporción del 32 por ciento del PGB interno (sin petróleo ni minería) que tenía en 1973 a un promedio de 53 por ciento en el período 1974-1978 y la inversión pública del 12 al 25 por ciento. En estos años el desempleo se redujo al 5,0 por ciento de la fuerza de trabajo, el PGB interno se expandió a una tasa media anual de 9.0 por ciento, en tanto la inflación fluctuó entre el 8 y 10 por ciento anual.30/

---

k/ Gobierno Central, gobiernos estaduales, municipios e institutos descentralizados.

30/ La información original para inferir estos datos han sido tomados de los Informes Anuales publicados por el Banco Central de Venezuela y el Anexo Estadístico del Presupuesto de la Nación.

/Estas tendencias

Estas tendencias trajeron nuevas condiciones y exigencias a la política económica instrumental. Hubo que implementar complejas medidas - algunas inéditas en Venezuela - de control y regulación de precios y de la liquidez monetaria, de aumento de remuneraciones, de beneficios para el sector laboral, y de abastecimientos, además de haber tenido que entrar en la negociación y administración de recursos públicos colocados en el exterior, de aumento de la deuda pública externa para completar el financiamiento de la inversión y de un crecimiento significativo de las importaciones. A lo anterior se agregan las complicaciones que trajo la administración de la industria petrolera y del hierro, los grandes proyectos estratégicos del sector público y la decisión de reducir el nivel de producción petrolera. Por otra parte esos grandes proyectos han traído aparejados fuertes concentraciones laborales, que asociados a la mayor expansión de la industria privada de estos últimos años, están dándole a los sindicatos y federaciones de trabajadores un mayor peso en el escenario nacional.

Los objetivos de la política pública y el manejo del instrumental empleado, así como las características de las tendencias económicas y sociales iniciadas en 1974, agregaron nuevos compromisos a la planificación, los que junto con las ideas que ha desarrollado el sistema político-administrativo venezolano, determinaron las características que el sistema y el método de planificación ha adquirido en los últimos años.

4. Planes y Administraciones

Durante el régimen democrático restituído en 1958, Venezuela ha tenido cuatro administraciones presidenciales completas. La primera (1959-1964) basada en una coalición de partidos encabezada por Acción Democrática (AD), de inspiración social demócrata; la segunda (1964-1969) monopartidista dominada por AD; la tercera (1969-1974) realizada por el Comité de Opinión Política Electoral Independiente (COPEI), de ideología demócrata cristiana. En la cuarta administración

/(1974-1979)

(1974-1979), retomó el gobierno AD. La voluntad popular se ha venido polarizando en torno de estos dos grandes partidos. De más de cinco millones de personas que votan, en las elecciones presidenciales y parlamentarias, cerca del 90 por ciento se nuclean en torno de esos partidos. Los cambios de gobiernos han dado origen a una verdadera alternatividad del poder, hecho singular que revela, por un lado, un sentido crítico o sentimiento de inconformidad de la sociedad hacia la dirección del Estado y, por otro, las limitaciones de los partidos para retener el gobierno.

Tales cambios, sin embargo, no han afectado negativamente a la planificación. De hecho ha existido un verdadero consenso político en utilizarla y desarrollarla. Se han formulado a la fecha cinco planes nacionales de mediano plazo y uno de corto plazo, conocidos como Plan Cuatrienal 1960-1964, Plan de Desarrollo Económico y Social para 1962, Plan de la Nación 1963-1966, Plan de la Nación 1965-1968, IV Plan de la Nación 1970-1974 y V Plan de la Nación 1976-1980.

Observando los períodos de vigencia de los años, se ve que el primer Plan fue descontinuado y sustituido por uno anual que dió base después, al segundo Plan de mediano plazo, el de 1963-1966, que antes de cumplir su período fue sustituido por el tercero. Desde este último se empieza a aplicar la práctica que cada administración presidencial tenga un Plan de Mediano Plazo.

II. EL SISTEMA DE PLANIFICACION

El sistema de planificación venezolano evidencia dos expresiones: una institucional o formal, y otra real o efectiva.

La primera es la concreción del ideario de planificación que ha inspirado al sistema político, elaborado en la controversia política nacional y enriquecido con tesis y sugerencias de organismos internacionales y de experiencias conocidas por políticos que en los lapsos de dictaduras viajaron al exilio.31/ En cambio, la segunda es el resultado de las manifestaciones empíricas que en diferentes momentos ha tenido la conducción de la política económica y el funcionamiento del sector público. En la conformación real del sistema ha sido decisivo el estilo aplicado por la cúspide de la pirámide político-administrativa para dirigir la política económica.32/

En la evolución del sistema, por otra parte, se dejan ver dos fases: una que va desde 1959 hasta los primeros años setenta y otra que empieza en 1974.

31/ Diversos autores - entre otros Luis Landes, María I. de Rangel, R. Betancourt, Friedmann, Chi-Yi Chen y Martínez Mateo -, señalan como fuentes de referencia externa, a CEPAL y Puerto Rico.

32/ Sobre el lado real o efectivo de la planificación no hay mayores investigaciones; la literatura existente se remite a criticar el funcionamiento de la planificación y a algunas referencias sobre causas generales que explicarían su funcionamiento. Las explicaciones que siguen se centran más en el aspecto formal. La mayor parte de los comentarios sobre lo efectivo tienen como fuente el conocimiento personal del autor.

/La fase

La fase inicial está dominada por la construcción del sistema, la fuerza emotiva del ideario inspirador y la que emana de los acontecimientos políticos y económicos de esos años. Después de 1973 lo determinante es la necesidad de adecuar la planificación a las nuevas condiciones de la economía y sociedad venezolanas y de innovar las fuentes teóricas y metodológicas para tratar - dentro de esas condiciones - los objetivos y problemas que en los últimos años viene enfrentando la política pública.

El sistema ha sido estructurado para responder a una política económica notablemente centralizada en la toma de decisiones. Tal estilo le demandó en su primera fase perseverancia en las cuestiones del mediano plazo, en tanto que en la segunda lo ha estado llevando hacia la problemática del corto plazo.

1. Carácter y funciones del órgano central

El sistema se ha configurado teniendo como núcleo a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que se anticipó, depende y sirve al Presidente de la República y también al Consejo de Ministros, autoridades responsables de la coordinación de la planificación y de la ejecución de los programas gubernamentales.33/ Para estudiar y evaluar las realizaciones de la planificación nacional, se previó que dicha Oficina tuviera un directorio de nueve miembros designados por el Presidente de la República. Aunque en 1970 se especificaron las atribuciones y el funcionamiento de ese directorio 34/, su acción ha sido prácticamente nula.

33/ Artículos 6 y 7 del Decreto 492 del 30 de diciembre de 1958. Ver además responsabilidades y atribuciones de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, avanzados en el título 1 del Capítulo I.

34/ Decreto orgánico 224 del 7 de enero de 1970.

/Desde fines

Desde fines de 1976, el órgano central de la planificación, ha entrado a formar parte de un sistema de Oficinas Centrales de la Presidencia de la República creado por la última ley de Reforma de Administración Centralizada.35/ El sistema lo forman cuatro oficinas con carácter de órganos auxiliares del Presidente y del Consejo de Ministros. Las otras son la de Presupuesto, que se desprendió del Ministerio de Hacienda; la de Estadística e Informática, que antes dependía del Ministerio de Fomento, y la de Personal, que se derivó de la Comisión de Reforma Administrativa.36/ En este nuevo esquema, los jefes de las Oficinas Centrales señaladas forman un Consejo de Coordinación presidido por el jefe de la Oficina Central de Coordinación y de Planificación.

Desde el punto de vista formal, el jefe de esta Oficina no vota en el Consejo de Ministros; sin embargo, tiene una significativa participación en la elaboración del presupuesto fiscal. Además, es habitual que sea nominado director del Banco Central, con lo cual participar directamente en las políticas monetaria y de crédito, y de comercio y financiamiento externos, a pesar que la legislación no explicita relaciones formales entre el órgano central de planificación y el Banco Central.

Las responsabilidades asignadas al órgano central, tanto en el decreto que lo fundó en 1958, como en la ley orgánica de la Administración Centralizada de 1976, versan sobre su competencia en la

---

35/ Ley Orgánica de la Administración promulgada el 22 de diciembre de 1976. Por esta ley se crearon cuatro ministerios más con lo que la lista de esto llega a 16. Los nuevos ministerios son: el del Ambiente y Recursos Renovables, el de Desarrollo Urbano, el de Información y Turismo y el de la Juventud.

36/ Véase nota 3/. Antes de esta reforma, la Comisión Pública tenía a su cargo la función centralizada de la administración de personal del Gobierno Central.

/preparación de

preparación de diagnósticos económicos y sociales, formulación de planes globales, sectoriales y regionales, del Presupuesto de la Nación, de medidas de política económica, del sistema nacional de planificación, de mecanismos de participación y de programas de asistencia técnica, además de mantener un registro de proyectos públicos y evaluar los mismos.37/

En efecto, sus responsabilidades específicas son las siguientes: 38/

a) En Planificación General: estudiar el desarrollo social y económico del país, construir proyecciones alternativas, diseñar la Estrategia de Desarrollo a largo plazo, formular y mantener al día el Plan de la Nación y confeccionar el Plan Operativo Anual. Este último - incorporado al sistema en 1976 por la ley orgánica antes citada y por un nuevo régimen presupuestario también establecido en ese año 39/- es una responsabilidad particularmente trascendente para su funcionamiento, ya que en lo sucesivo tendrá que centrar su quehacer anual en la formulación de dicho plan, compartiendo esa tarea con la preparación, seguimiento y evaluación del Plan de Mediano Plazo y la Estrategia General de Desarrollo. Antes, su actividad anual se circunscribía a estos dos últimos compromisos.

37/ Decreto 346 del 8 de julio de 1970, que situó la oficina de evaluación de proyectos en la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Este decreto fue sustituido en 1975 por otro (Nº 982 del 17 de junio) que amplía las funciones de esa oficina.

38/ La enunciación que sigue se basa más en la lista de responsabilidades establecida en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1956 que en el Decreto 492 de 1958, a la cual se le ha agregado la evaluación de proyectos. En lo sustantivo, la ley indicada no introdujo mayores modificaciones, sino más bien otro ordenamiento. Adicionó, sin embargo, el Plan Anual Operativo y la explicitación de la Estrategia.

39/ Ley Orgánica del Régimen Presupuestario del 30 de julio de 1976.

/b) En

b) En Política Económica: analizar e informar sobre las implicaciones de las medidas de política económica tomadas o que se piensa adoptar, labor que en la práctica se extiende hasta la proposición de lineamientos de políticas operativas conforme a la Estrategia, al Plan Nacional y al Plan Operativo Anual, así como hasta la formulación de cambios o creación de nuevos instrumentos operativos de política económica.

c) En Política Presupuestaria: colaborar en la preparación del proyecto de Presupuesto Fiscal. Por sus responsabilidades en el Plan Operativo Anual, de hecho también participa en las modificaciones que se le introducen al presupuesto aprobado y en los proyectos de leyes de crédito público. Además, es de su responsabilidad procurar la compatibilización y el control y ajuste de los programas con los planes.

d) En Política Regional y Urbanística: emitir los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional, y coordinar la planificación regional y urbanística, así como el desarrollo regional. Todo esto orientado al cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial y desconcentración económica por parte de los organismos públicos centralizados y autónomos.

e) En Proyectos: registrar y evaluar proyectos públicos en cuanto a su factibilidad económica y social, ver su encuadramiento en el Plan de la Nación, y sus requerimientos de financiamiento externo; promover y coordinar, además, estudios generales de inversión y de factibilidad, y diseñar sistemas uniformes de preparación y evaluación de proyectos de inversión. Para ello debe tener en vista que los proyectos contribuyan a la mejor realización de los programas de desarrollo regional y nacional, aporten fuentes de empleo, ayuden a la integración de empresas y actividades productivas, fomenten las exportaciones, utilicen adecuadamente los recursos humanos naturales y tecnológicos, y que produzcan un notorio impacto económico.

/f) En

f) En metodología: establecer las bases metodológicas de la planificación global, sectorial y regional, y supervisar el uso de técnicas de planificación empleadas por los entes del sector público, así como opinar sobre la contratación de estudios relativos al desarrollo económico y social, nacional e internacional.

g) Respecto al Sistema de Planificación: pronunciarse sobre la creación, reorganización o eliminación de oficinas sectoriales, regionales de planificación y presupuestos, y promover la formación, capacitación y rotación de funcionarios de dicho sistema.

h) En Administración Pública: elaborar y dirigir planes de reestructuración de la administración central y descentralizada de manera que sus organismos se adapten a las exigencias de la planificación tecnificando sus métodos y procedimientos, y creando otros nuevos.

i) En Participación: establecer instancias que aseguren la presencia del sector privado en el diseño de estrategias y planes nacionales.

j) En Asistencia Técnica: apoyar a los otros poderes públicos - especialmente al legislativo - cuando lo solicitan; coordinar y calificar la asistencia de organismos internacionales prestada a las entidades nacionales, y también la que ofrece el país.40/

Avanzando una apreciación general sobre la actuación de la Oficina, puede decirse que satisface las funciones enunciadas, aunque algunas de ellas se relativizan por la oportunidad política que se les brinda o por su naturaleza. Las actividades que más permanentemente y con mayor relevancia atiende son las de planificación general y regional, política presupuestaria y de asistencia técnica. En otras áreas de la política económica instrumental, fuera de la fiscal, su influencia es menos intensa y regular, aunque siempre su opinión es requerida cuando se introducen cambios significativos en la política o cuando se toman medidas trascendentes. En el campo de la participació

40/ Esta función se especificó además en el Decreto Nº66 del 29 de mayo de 1959.

/realiza una

realiza una acción más bien informal y discontínua, no habiéndose creado aun mecanismos adecuados y permanentes. Su acción en metodologías, conformación del sistema mismo de planificación y en administración pública, fue destacable en su primera época (1959-73); después ha lucido menos a causa de la atención más puntual que estas áreas han exigido. En los últimos años se deja ver un debilitamiento del trabajo metodológico.

Un alcance especial merece el papel de la Oficina en evaluación de proyectos. Los proyectos públicos son elaborados por las reparticiones ejecutoras y deberían ser sometidos a la evaluación de ésta. Ello no siempre ocurre, especialmente con los proyectos de menor escala; no obstante, en las grandes inversiones siempre concurre con su opinión, para lo cual tiene que realizar de manera general o parcial estudios evaluativos. En esa clase de proyectos también cuentan otras opiniones y la decisión es tomada por el Ejecutivo Nacional. Sin embargo, la organización de la Oficina no ha sido adecuada para atender esta responsabilidad, compleja y voluminosa de por sí.

Se habrá podido advertir la importancia dada a la coordinación, tanto en las definiciones de la conducción de la política económica por parte de las autoridades máximas del Ejecutivo Nacional, enunciadas en el capítulo I 41/, como en la especificación de las funciones de la Oficina Central. Ello es así porque se asume que la toma de decisiones y la planificación de sectores y regiones se hace descentralizadamente, bajo lineamientos generales emitidos por los más altos niveles del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Consejo de Ministros) y el órgano central.

En este aspecto se asume que todos los organismos públicos - Ministerios y entes descentralizados - hacen uso de la planificación conforme a la naturaleza y características de sus funciones, que otro tanto hacen los gobiernos estaduales y municipios, y las autoridades

41/ Véase título 1 del capítulo I.

/encargadas del

encargadas del desarrollo regional. De ahí que el órgano central se circunscriba, en lo que a planificación propiamente tal se refiere, a la formulación, seguimiento y evaluación de la Estrategia General de Desarrollo, del Plan Nacional de Mediano Plazo y del Plan Operativo Anual, a lo que se agrega el diseño de lineamientos metodológicos. Se supone que esos trabajos de planificación sirven de referencia para inspirar u orientar la planificación de los sectores y regiones, y que a su vez la Oficina Central compatibiliza los contenidos de los planes sectoriales y regionales.

Por lo explicado, el Sistema Nacional de Planificación se estructura en torno de la Oficina Central sobre la base de dos subsistemas, que forman, por un lado, los organismos de planificación sectorial y, por otro, los encargados de la planificación regional.

2. El subsistema sectorial

Este consta de una red de oficinas ministeriales de planificación y presupuesto. A estos fines cada ministerio mantiene una oficina, - llamadas Oficinas Sectoriales Básicas de Coordinación y Planificación - lo mismo que cada división ministerial y cada instituto autónomo adscrito a los ministerios. Son atribuciones de las Oficinas Sectoriales de los ministerios ..."Hacer estudios acerca de los sectores de desarrollo que correspondan al respectivo despacho, dividiéndose.. el trabajo con las oficinas sectoriales subalternas del Ministerio y de los Institutos Autónomos a éste adscritos".42/

Dichas oficinas dependen de la repartición en la cual cumplen sus funciones y sirven de enlace con la Oficina Central, haciendo el papel de auxiliares de la misma. Sus funciones, especificadas en 1958 en el momento de instituirse la planificación nacional, fueron

42/ Letra a) del artículo 21 del decreto citado.

/precisadas en

precisadas en 1971 al promulgarse un nuevo reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios.43/ Sus responsabilidades caen en el ámbito de los programas, presupuestos, estadísticas y organización administrativa, además de la planificación misma.

En resumen, ellas son:

a) Coordinar los trabajos de planificación y programación presupuestaria y asistir al Ministro correspondiente en estas materias.

b) Estudiar los anteproyectos de presupuesto elaborados por las unidades ejecutoras de programas y proponer las asignaciones para cada programa en función de las metas del Plan de la Nación y el Presupuesto Programa.

c) Evaluar la ejecución de los programas.

d) Asistir al Ministro en cuanto a la organización administrativa de su despacho e institutos autónomos adscritos y en estadísticas.

Las oficinas sectoriales fueron establecidas en todos los ministerios, en sus direcciones y en los institutos autónomos, y realizan un efectivo trabajo de programación, presupuesto y estadística. Cumplen sus funciones dentro de las entidades a que pertenecen y en la primera fase de la planificación ejercieron notoriamente sus funciones de enlace con la Oficina Central, pero después se han debilitado, circunscribiéndose más a labores internas ligadas al presupuesto y a los programas de su repartición.

Para coordinar y encuadrar las actividades y el financiamiento de los institutos autónomos - que por la naturaleza de sus funciones y por estar adscritos a los ministerios se les comprende en la dimensión sectorial de la planificación - se constituyó en 1970 un Consejo especial cuya función es colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Presupuesto, para hacer que estos organismos se desarrollen "de acuerdo con las metas trazadas en el Plan de la Nación".44/

43/ Decreto 539 del 10 de febrero de ese año.

44/ Decreto 280 del 8 de abril de 1970, segundo considerando.

/El tratamiento

El tratamiento sectorial de la planificación, además de la red de oficinas ministeriales, ha sido reforzado con comisiones especiales encargadas de estudiar los lineamientos, formulación y/o implementación de planes específicos, como los correspondientes a los sectores manufacturero, siderúrgico, petroquímico, eléctrico.45/ Dichas comisiones se constituyen con representantes de los ministerios y organismos públicos que más relación tienen con los sectores. A veces son integrados, además, con representantes de organizaciones empresariales del sector, y en algunas circunstancias también con delegados de las organizaciones laborales. La Oficina Central desempeña el papel de Secretaría de tales comisiones. Esta práctica se aplicó en 1970 para la formulación de los planes sectoriales del IV Plan de la Nación y para los estudios del V Plan, aunque en éste último caso se ejerció de manera menos formal que en el primero.

La idea de las comisiones es dar participación y crear consensos entre las agencias públicas más involucradas en los diferentes aspectos de los planes sectoriales. Pero han tenido el defecto que debido a los cambios políticos en el gobierno, han actuado discontinuadamente y no se les ha organizado un sistema permanente de secretaría.

El Consejo de Ministros, por su parte, para mejor desempeño de sus funciones se organiza en comités de trabajo sobre áreas de la política económica y social, que son otra instancia de decisiones de la planificación sectorial. En los años 1969-70 se constituyeron los comités de Desarrollo Industrial, de Desarrollo Agrícola y Reforma Agraria, de Transportes, de Obras y Servicios Públicos, de Asuntos Sociales, de Asuntos Financieros, y de Integración y Comercio Internacional, además de uno sobre Reforma Administrativa. La secretaría de estos comités está a cargo del órgano central.46/

45/ Vease CORDIPLAN, "La Planificación en Venezuela, normas legales y reglamentarias", título 4, "Comisiones de Estudios sobre el Plan de la Nación".

46/ Ver CORDIPLAN, op.cit. página 27.

3. El subsistema regional

La planificación regional - dentro de la cual también se inscribe la planificación practicada por las administraciones estaduales y municipales - ha sido una preocupación constante de los gobiernos venezolanos desde 1959. Tres razones - según Casas González - han motivado los esfuerzos por el desarrollo regional: "el reconocimiento de profundas desigualdades, contrarias a la justicia social y a las aspiraciones igualitarias de la colectividad; la existencia de recursos naturales de enorme potencialidad, concentrados en áreas definidas; y las presiones de las propias regiones, cuya población, tradicionalmente identificada con idiosincracias y motivaciones regionalistas, despertaba a la conciencia de su papel dentro del conjunto de los esfuerzos nacionales de desarrollo".47/

Estos argumentos han sido el trasfondo de la articulación de un subsistema de planificación regional, que al igual que el Sistema Nacional ha tenido dos fases bien delimitadas. La primera que culminó en 1972, y la segunda que introdujo cambios en lo ya construído. No obstante tales modificaciones, la organización regional ha seguido ciertas líneas fundamentales. Su estructura se basa en una distribución del territorio nacional, una oficina responsable de la coordinación y planificación, y una corporación financiera o fundación promotora del desarrollo de cada región, en órganos político-administrativos y de consulta y participación por región, y a nivel nacional en un consejo encargado de la coordinación y control de las actividades de planificación de las regiones. La estructuración de la planificación regional se ha vinculado, por otro lado, a las iniciativas de descentralización administrativa, a la asignación entre los estados de una fracción de los ingresos del presupuesto nacional, y a la planificación realizada por

47/ Antonio Casas González, "La planificación en Venezuela: Un ensayo de planificación integral", ensayo presentado al Seminario de Planificación en Chile en julio de 1972, auspiciado por OEA-BID e ILPES.

/los gobiernos

los gobiernos estaduales y municipales. Respecto a estos últimos, la Oficina Central de Coordinación y Planificación fue encomendada a estimular la creación de órganos de coordinación y programación en los Estados y Municipios.48/

A los fines de regionalizar la administración pública y de organizar la planificación, primero se dividió el país en ocho regiones,49/ las que en 1975 se redefinieron llevándola a nueve.50/ Los objetivos de la primera división fueron impulsar el desarrollo regional dentro de un proceso acelerado y armónico, incorporar la región a la planificación y procurar una coordinación y desconcentración administrativa.51/ La modificación de 1975 sigue teniendo los mismos propósitos generales, pero enriquecido con ideas más concretas sobre reducción de las disparidades interregionales e interurbanas, conformación de un patrón de organización más racional del espacio nacional a través de una jerarquización de las ciudades y de sus áreas de influencia, integración de las economías regionales, atenuación de su dependencia del centro, y de las desigualdades en oportunidades de empleo, aprovechamiento de los recursos localizados en cada región, mejora en la distribución de la riqueza y en la calidad de la vida en las regiones del interior.

48/ Artículo 23 del Decreto 492 del 30 de diciembre de 1958.

49/ Decreto Nº 72 del 11 de junio de 1969, cuyas regiones fueron: Región Capital, Central, Centro-Occidental, Zuliana, de Los Andes, Sur, Nor-Oriental y Guyana.

50/ El nuevo esquema creó tres regiones, suprimió dos y cambió la integración de otras cuatro, quedando en definitiva la siguiente estructura: Región Centro-Norte Costera, de los Llanos Centrales, Centro-Occidental, Zuliana, de Los Andes, Sur, Nor-Oriental, Guayana e Insular.

51/ Véase Chi-Yi Chen y Ramón Martínez, "Aspectos Administrativos de la Planificación. El Sistema Venezolano", pp.69-70.

/Estos propósitos

Estos propósitos se especificaron a través de una política de desconcentración económica, destinada a promover la localización de nuevas actividades y la relocalización fuera de las zonas de mayor aglomeración. Para instrumentalizar dicha política el territorio se dividió en cuatro tipos de áreas: Zonas cuyo propósito es limitar su expansión y que la política desalienta - que son, por cierto, los de mayor concentración -; zonas sin tratamientos especiales en el sentido que no se les otorga ningún incentivo; zonas de incentivos generales, consideradas prioritarias para el desarrollo de la agro-industria e instalación de nuevas empresas; zonas de incentivos contractuales, que se benefician de los incentivos dados a los anteriores más otros especiales, y zonas francas para el comercio exterior. Esta clasificación permitió identificar 30 centros urbanos prioritarios y 5 centros regionales.52/

La primera división territorial tuvo en cuenta estudios y proposiciones hechas por diferentes entidades 53/ y "factores de polarización ya que en cada una de las regiones existen centros claramente dominantes dotados de una cierta dinámica expansiva y atractiva que pueden servir de base para la originación de la zona y la dinamización de sus actividades".54/ Estos criterios de alguna manera continuan presente en la reestructuración siguiente, además de otros empíricos y administrativos, que ganaron importancia dados los incentivos y recursos que en esta oportunidad era factible asignar.

52/ Decretos 1477 y 1478 del 23 de marzo de 1976.

53/ Véase J. Friedmann, "Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela", 1966; Misión Francesa IRFED. "Un desarrollo equilibrado y armónico de Venezuela", 1965 y CENDES "El fenómeno de urbanización en Venezuela".

54/ Chi-Yi Chen y Ramón Martínez, op.cit., pág. 71.

/En este

En este último aspecto se podría decir que la política económica fue muy activa y la respuesta de las regiones positiva.55/

Como organismo técnico de planificación se instaló en cada región una oficina, que a semejanza de la Oficina Central cumplía funciones de Coordinación y Planificación, dependiente de aquélla. Por otro lado, desde 1959 se han venido creando corporaciones regionales de desarrollo o fundaciones promotoras destinadas a apoyar el financiamiento y el fomento de nuevas empresas y proyectos, de dar asistencia técnica y estimular a nuevos sectores empresariales o iniciativas económicas y sociales de técnicos y profesionales de cada región.

La Oficina Regional de Coordinación y Planificación tenía las siguientes responsabilidades:

a) En planificación: diagnosticar la región, esbozar los lineamientos de desarrollo y programarlo dentro de las orientaciones de la Oficina Central y del ámbito del Plan Nacional.

b) En inversiones: estudiar la incidencia en la región de las inversiones públicas y privadas, y evaluar los proyectos de desarrollo.

c) En Coordinación y Control: asistir a la autoridad política administrativa de la región en la orquestación de sus actividades, en el control del Plan Nacional en cuanto al cumplimiento de sus contenidos relativos a la región y colaborar con la Oficina Central y con las corporaciones de desarrollo regional. Articular, además, los planes urbanísticos de las municipalidades y crear comisiones de trabajo para mejor desempeño de la planificación y de la política de desarrollo de la región.

d) En asistencia técnica: asesorar a las administraciones estaduales y municipales.

55/ Véase CORDIPLAN, "Los resultados económico-sociales del período 1974-78 y el V Plan de la Nación", febrero de 1979.

/Después de

Después de 1973 se introdujo un cambio significativo en este tipo de oficinas; de hecho se anularon sus funciones y se transfirieron a las corporaciones regionales de desarrollo, a cuyos efectos se ampliaron o crearon divisiones de planificación, proyectos y presupuestos. Se ha tendido así a comprometer con la planificación, la política, el funcionamiento y los recursos de estas corporaciones. En tal sentido se les responsabilizó de:

a) Estudiar, investigar, planificar, coordinar, controlar, financiar y promover el desarrollo de cada región.

b) Formular y evaluar proyectos para el desarrollo de la región y controlar su ejecución.

c) Realizar estudios y programar el desarrollo integral de áreas comunes a diferentes regiones en acuerdo con organismos públicos y con corporaciones de otras regiones.

Para darle una autoridad político-administrativa a la región se instituyó en cada una de las mismas un Comité Regional de Gobierno, formado por los gobernadores de los estados componentes de la región y por el Presidente de la Corporación de Desarrollo Regional que actúa conforme a las instrucciones y directivas del Presidente de la República. Sus funciones son:

a) Coordinar la ejecución de la política de desarrollo y de ordenamiento territorial en la región conforme al Plan Nacional de Desarrollo, los programas y las actividades de los servicios de la administración estadual, y con los llevados a cabo por el Gobierno Nacional y los Consejos Municipales de la Región, así como los programas y actividades de los servicios públicos de carácter nacional.

b) Controlar la ejecución del Plan de la Nación en la parte correspondiente a la región, el plan de la misma y los programas de desarrollo de la administración estadual.

c) Promover el estudio y ejecución de proyectos de interés regional, y la creación y funcionamiento de órganos auspiciadores del desarrollo y de participación social en el análisis y formulación de la política regional.

/En el

En el campo de la coordinación y del control, en el cual desempeña su principal tarea el órgano político administrativo regional, según se aprecia en el listado de sus funciones, actúa además un comité sectorial regional de carácter más técnico, toda vez que es integrado por los delegados o directores regionales de los ministerios, institutos autónomos y empresas públicas, y por representantes de los estados y municipales, así como de la corporación de desarrollo correspondiente. Su rol es elaborar en función del presupuesto nacional, un programa anual de coordinación de las principales actividades de cada organismo público que actúa en la región, y revisarlo cuando sea necesario. También actúa como órgano consultivo de la Oficina Central.

El esquema esbozado se completa con una instancia de participación y consulta, como es el Consejo Regional de Desarrollo en el cual participa el órgano político-administrativo (Comité Regional de Gobierno) representantes de los ministerios, de las asambleas legislativas y de los consejos municipales de los estados de la región, de las universidades, entidades culturales, colegios profesionales, de los sectores campesinos, laborales y de empresarios. Estos consejos tienen el propósito de analizar la situación económica y social de la región y los planes de desarrollo, y sugerir lineamientos de políticas, revisiones de los planes y estudio de problemas.

En todos los entes político-administrativos explicados actúa el órgano de planificación regional como secretaría ejecutiva, y por su intermedio se vinculan con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en la cual funciona, como se anticipó, un Consejo Nacional de Desarrollo Regional, que viene a ser la cabeza de serie de subsistema de planificación y coordinación regional. Este constituye una instancia consultiva de alto nivel, encargado de promover, coordinar, y velar por el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional, ordenamiento territorial y desconcentración económica por parte de los organismos de la administración central y descentralizada, corporaciones de desarrollo y empresas

/públicas. Integran

públicas. Integran este consejo el jefe de la Oficina Central, quien lo preside, el Director General de la misma, un representante del Ministerio de Relaciones Interiores y los presidentes de las Corporaciones Regionales.

La organización del subsistema de planificación regional, en un país federal como Venezuela, implica asociar y vincular en organismos colegiados, como los descritos, los gobiernos estaduales y municipales, a los cuales se les ha estimulado - resguardando su independencia - la adopción de la planificación y su correspondiente organización a través de oficinas de coordinación y planificación insertas en su aparato administrativo. Los gobiernos estaduales han seguido esta orientación y mantienen oficinas de planificación y/o presupuesto que tienen a su cargo la elaboración del presupuesto de la gobernación, los programas de inversiones estaduales y la coordinación con los entes regionales de planificación. Los consejos municipales hacen otro tanto, pero en escala más modesta.

Una de las mayores motivaciones para la formulación de programas estaduales y municipales, y para la coordinación con los organismos regionales y de la administración nacional centralizada y descentralizada, es la obtención y asignación de los recursos que los estados y municipios toman del Presupuesto Nacional, a través del nominado situado constitucional,56/ establecido para participar a los estados recursos presupuestarios obtenidos de la explotación petrolera. El situado constitucional corresponde al 15 por ciento del presupuesto de ingresos ordinario aprobado, que el Ejecutivo Nacional reparte entre los estados, los cuales asignan, a su vez, un 10 por ciento del mismo entre sus respectivos municipios. El 30 por ciento de esos fondos son distribuidos en partes iguales entre los estados y el 70 por ciento en función de la población de cada cual.

56/ Artículo 229 de la Constitución.

/La inversión

La inversión del 50 por ciento del situado debe hacerse en coordinación con los planes y programas del poder nacional, a través de sus ministerios y servicios nacionales,57/ lo que permite asociar esfuerzos para sacar adelante programas y proyectos que de otra forma las administraciones estadual y municipal no podrían hacerlo.

Los programas coordinados son elegidos y aprobados por una comisión interministerial presidida por el Ministerio de Relaciones Interiores, a la cual se incorporan los gobernadores respectivos, los presidentes de las corporaciones de desarrollo regional, y deben ser encuadrados en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional. La composición de la comisión revela la importancia política que se le concede.

Con motivo de esta política y método de asignaciones del situado constitucional se celebran reuniones anuales de gobernadores dirigidas por el Ministerio de Relaciones Interiores en que actúa la Oficina Central de Planificación. Estas constituyen una efectiva instancia de coordinación y de toma de decisiones relativa a los gobiernos estaduales y a la acción de los servicios nacionales sobre las regiones.

La planificación regional - en su más amplio sentido espacial y en cuanto a gobiernos estaduales y municipales -, pretende responder a la concentración geográfica de las actividades económicas y sociales. Exceptuando al sector petrolero y de la minería del hierro, alrededor del 75 por ciento del Producto Territorial Bruto es generado en el centro-norte del país, el cual representa un bajo porcentaje del territorio nacional. Esta región absorbe además, el 43 por ciento de la población ocupada y en ella se localiza cerca del 70 por ciento de los establecimientos manufactureros.

57/ Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional del 31 de julio de 1974.

/Tan alto

Tan alto grado de concentración es el resultado del modelo primario exportador, tanto de la época en que se basó en productos agrícolas como cuando se mudo al petróleo. Las tendencias concentradoras se reforzaron con la expansión de la industria manufacturera sustentada en la importación de insumos y en productos dirigidos a un mercado dominado por la concentración del ingreso, la decadencia de la agricultura, la inefectividad de la reforma agraria y el consiguiente éxodo de la población campesina a las ciudades y regiones más dinámicas.

La estructura institucional-organizativa tomada por la planificación regional es el fruto de una evolución cuyo inicio, en términos de organismos específicos, se remonta a 1960, año de fundación de la Corporación Venezolana de Guayana, entidad autónoma creada para impulsar y programar el desarrollo de la región del mismo nombre cimentado en sus recursos naturales. Esta experiencia fue adoptada en otras regiones que crearon entidades similares, las que para cumplir su rol se propusieron emplear la programación.58/ Se ha dicho que estas iniciativas, producto de las presiones regionales de la época, sobrepasaban los alcances de los objetivos gubernamentales, que eran de un carácter más selectivo.59/

En los años 1969-72 se completó y perfeccionó aquella estructura, lo que constituyó un avance generalizador de las políticas regionales, ampliando la cobertura de objetivos iniciales. Su diseño tuvo que conciliar las condiciones que impone el régimen federalista de la constitución - especialmente en cuanto a la independencia de los gobiernos estaduales y de los consejos municipales -, con la organización de la planificación en un sistema nacional. De ahí la

---

58/ En 1972 se creó la Corporación de Los Andes; en 1964 el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción y la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental, y en 1966 se instaló la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental.

59/ Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, op.cit., pág. 26.

/complejidad de

complejidad de la estructura creada y la tendencia tan acentuada hacia la coordinación y la programación más que hacia la planificación integrada. Sin embargo, cuando después de 1973 se pretendió implementar políticas espaciales más vigorosas y específicas de desconcentración e inversiones públicas, se introdujeron modificaciones en el esquema que de hecho privilegian la sujeción de la planificación regional a las directivas del poder central más que a las iniciativas propias de las regiones, estados y municipios.

Esta proclividad a la centralización de la política económica es uno de los trasfondos de mayor importancia que enfrenta el desarrollo y la planificación regional de Venezuela, y que compromete, por cierto, la eficiencia de su estructura institucional-organizativa. Si bien es cierto que en el campo de las ideas e intenciones existe una permanente preocupación por el desarrollo del interior del país y por la concentración geográfica que se ha venido conformando en la práxis la política económica y social se gesta y aplica singularmente centraliza y concentrada. Tres factores podrían haber generado dicha tendencia. Por una parte estaría la falta de recursos significativos de las regiones y de fuerzas sociales y empresariales para inducir su propio desarrollo; por otra, la circunstancia, que la política económica gire sustantivamente en torno de la asignación del excedente petrolero aportado por una región y administrado centralmente. El tercero sería la generación del poder político.

En el período democrático, dicho poder se ha circunscrito a dos grandes partidos nacionales, con un fuerte liderazgo interno, que conforme al procedimiento electoral - fundado en listas cerradas de candidatos a congresales, asambleistas de los estados y a consejales - da opción a una gestación escasamente abierta del Parlamento, de las Asambleas Legislativas de los Estados y de los Consejos Municipales. Este esquema político auspicia el prevalecimiento de tendencias centristas, con limitada oposición de intereses y más animadas por la problemática nacional que por las cuestiones regionales.

/Las motivaciones

Las motivaciones de la praxis cuotidiana de los partidos es estimulada por las situaciones creadas por la concentración de la población y de las actividades económicas en el área centro-norte, las que por su peso relativo son, después del petróleo, determinantes para el funcionamiento del conjunto de la economía. Si a este cuadro se introduce aquella alternatividad del poder aludida en el título 4 del capítulo I, se percibirá la atracción que para los partidos tienen los problemas inmediatos de la región citada.

Una hipótesis así ayuda a comprender cómo a pesar del constante reconocimiento de la vigencia del desarrollo regional y de los fines inspiradores de la estructuración de la planificación en esa dimensión, ésta no haya sido hasta ahora tan fructífera como la hacen suponer los propósitos y atribuciones que la legislación señala para los diferentes órganos técnicos, político-administrativos, de consulta y de participación que constituyen dicha estructura. Ello queda de manifiesto en el estadio del desarrollo regional de los dos últimos decenios, en la concentración espacial de las actividades productivas y sociales, y en la atenuada presencia de los órganos regionales en el proceso mismo de la planificación y de la política pública. Explica también por qué empíricamente los mecanismos más efectivos son los que operan por el lado de los gobiernos estaduales vinculados a la administración central (situado constitucional y asamblea de gobernadores), y por que las más efectivas acciones regionales se decidan y ejecuten desde el Gobierno Central.

/4. La

4. La vinculación con el presupuesto

Lo avanzado sobre la estructura institucional-organizativa de las dimensiones sectorial y espacial de la planificación, revela la activa labor de coordinación y síntesis que le corresponde al órgano central del sistema. Esta se traduce principalmente en los tres instrumentos básicos de la planificación, como son la Estrategia General de Desarrollo, el Plan Nacional de Mediano Plazo y la Planificación Anual Operativa. Como tales trabajos tienen, por una parte, una intensa elaboración sustentada en el Presupuesto de los entes públicos y del Gobierno Central, en tanto que por otro constituyen un marco de referencia para los mismos, se establece un firme nexo con la Oficina Central de Presupuesto, encargada de la confección del Presupuesto-Programa del Sector Público, otra pieza básica de la planificación. De ahí que la Oficina Central de Presupuesto, aunque sin dependencia del órgano central, sea parte funcional del Sistema Nacional de Planificación.

Esa condición se deriva de la norma de la nueva Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976, que señala "Los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen, por parte del Sector Público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país. Son parte e instrumentos de la planificación nacional, y en su formulación y ejecución deberán seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual".60/ Por su lado, en las nuevas atribuciones de la Oficina Central de Coordinación y Planificación se explicita que debe "coadyudar en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto".61/

60/ Artículo 2 de Ley Orgánica citada.

61/ Numeral 4º de artículo 47 de Ley Orgánica de la Administración Central.

/El nuevo

El nuevo régimen presupuestario consulta los procesos de todos los organismos del sector público, tanto del Poder Nacional 62/ como de los estados, municipios y de la administración descentralizada en sus niveles nacional, estadual y municipal. Además de las normas de los presupuestos de los entes descentralizados, de los estados y municipios, establece las relaciones con la formulación, discusión, aprobación, control y evaluación del Presupuesto del Gobierno Central y los aportes a los organismos descentralizados que constituyen la pieza vertebral del sistema y el Presupuesto por Programa del conjunto del Sector Público, comprensivo de todos los proyectos y programas del mismo. En este sentido reafirmó la idea de que uno de los instrumentos, a nivel operativo, de la planificación sea el Presupuesto Programa, que ya había previsto el proyecto que creó la Oficina Central del Sistema de Planificación en 1958.63/ En este nivel de mayor especificidad se ubica además, el Plan Operativo Anual, instrumento de planificación introducido en la modificación de la Administración Central de 1976 y definido con más detalle en el nuevo régimen presupuestario.

La Oficina Central de Presupuesto, encargada de la administración de este régimen, tiene competencia en las siguientes áreas:

a) En Formulación de Presupuestos, propone al Presidente de la República opciones sobre lineamientos generales para los presupuestos del Sector Público, prepara el Proyecto de Ley de Presupuesto y el Presupuesto Programa de todo el sector, y analiza y propone modificaciones a los presupuestos de los organismos comprendidos por el régimen presupuestario.

62/ El Poder Nacional comprende los organismos de la Presidencia de la República, los Ministerios, la Procuradería General, el Congreso, la Contraloría General, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales de Justicia, la Fiscalía General y el Consejo Supremo Electoral.

63/ Artículo 12 letra c) del Decreto 492.

/b) En

b) En Planificación participa en la elaboración del Plan Operativo Anual.

c) En Ejecución Presupuestaria, preograma la ejecución de la Ley de Presupuesto e informa periódicamente al Presidente de la República sobre la misma.

d) En Control y Revisión de Presupuestos, Controla y evalúa la ejecución de los presupuestos, analiza modificaciones solicitadas sobre los mismos por los organismos ejecutores, investiga incumplimientos del régimen presupuestario y requiere la aplicación de sanciones.

e) En Proceso Presupuestario, prepara normas e instructivos relativos al desarrollo de las etapas del mismo.

f) En Asesoría, da asistencia en materia presupuestaria a los organismos comprendidos por el régimen presupuestario.

g) En Información, elabora las cuentas consolidadas del Sector Público.

Se habrá advertido lo reciente de este método y de la organización presupuestaria. Con ello se sustituyen procedimientos y una legislación dispersa que venían desde los años treinta y cuarenta. Los instrumentos de planificación que contiene - Plan Operativo Anual, Presupuesto por Programa del Sector Público y Cuentas Consolidadas de éste - se están implementando progresivamente. La Oficina Central de Presupuesto, ya se ha separado del Ministerio de Hacienda, y está en proceso de conseguir la autonomía que la nueva estructura administrativa le confiere, así como de ampliar su radio de acción sobre el conjunto de entidades públicas sobre las cuales debe ejercer sus funciones. Sus relaciones con la Oficina Central de Coordinación y Planificación también están en vías de maduración, prevaleciendo aún el estilo del pasado en que no existía la vinculación tan sustantiva que impone la nueva legislación entre presupuesto y Plan Operativo.

/5. Otros

5. Otros entes del sistema

Coadyudan al proceso de planificación - y por ende se les puede considerar parte del sistema, pero dentro de una explícita autonomía frente al Organo Central - las entidades encargadas de elaborar estadísticas, de investigar y de formar o adiestrar personal, a los cuales se les suele nominar entes auxiliares del sistema.64/

Por su proximidad institucional más inmediata con los trabajos de planificación, es factible considerar en esta condición la Oficina Central de Estadística e Informática, responsable de recopilar, analizar, elaborar y publicar las estadísticas demográficas, económicas, comerciales, sociales y administrativas que propicien las entidades públicas y privadas; de organizar censos y realizar análisis estadístico de los resultados de los mismos.65/

La producción y publicación de estadísticas se ha concebido como un sistema nacional, del cual la Oficina nombrada es el organismo central de dirección y orientación. En 1973 se estableció el Consejo Nacional de Estadísticas encargado de estudiar la consolidación de dicho sistema y ejecutar un programa integrado de estadísticas.66/ La planificación se beneficia, además, de toda la información y estadísticas publicadas por los ministerios y otros organismos de gobierno. Los primeros deben presentar una memoria anual al Parlamento, y junto con los segundos proporcionar los datos necesarios para elaborar el anexo estadístico del Mensaje Presidencial que anualmente se hace al Parlamento. Este documento es preparado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y es una importante pieza de evaluación y análisis de la política económica anual y de avance de los planes.

64/ Véase CORDIPLAN, "Análisis del Proceso de Planificación de Venezuela". Documento presentado a la Conferencia de Ministros de Planificación de Lima, noviembre de 1978.

65/ Artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

66/ Decreto 1261 del 4 de abril de 1973.

/Otro organismo

Otro organismo auxiliar sería el Banco Central de Venezuela, el cual a través de su departamento de Investigaciones y Cuentas Nacionales, preparan y publican un informe anual de la economía venezolana, que contiene una amplia información y análisis de la misma, de las cuentas nacionales, del Sector Público, de la balanza de pagos, de las corrientes monetarias y financieras internas y de los precios.67/

A estas fuentes se suman las cuentas consolidadas del Sector Público que, según las funciones de la Oficina Central de Presupuesto, ésta deberá construir anualmente, más los anexos estadísticos del proyecto de la Ley Anual de Presupuesto presentado al Congreso Nacional.

En lo atingente a investigaciones y formación de planificadores, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, promovió la formación del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), ente adscrito a la Universidad Central, cuya función es la investigación teórica y factual del desarrollo, con especial referencia a Venezuela, y la capacitación y formación de planificadores de alto nivel, a través de cursos de post-grado. En su inicio las relaciones formales de este instituto con la Oficina Central fueron activas, pero se debilitaron con el tiempo. Sin embargo, dentro de su autonomía es uno de los entes universitarios que hace investigación y docencia orientada al desarrollo y a la planificación. Además están las facultades o institutos de economía y/o administración de las universidades venezolanas. De otra parte, la propia Oficina Central auspicia cursos de capacitación por su cuenta o asociada a alguna universidad. También podría mencionarse el sistema de becas que permite la capacitación del personal en el exterior.

67/ Además del departamento indicado participan en la elaboración de este informe los Departamentos de Investigaciones Monetarias y Financieras, Estadísticas, Investigaciones Financieras y de Crédito y la Consultoría del Banco.

/La Oficina

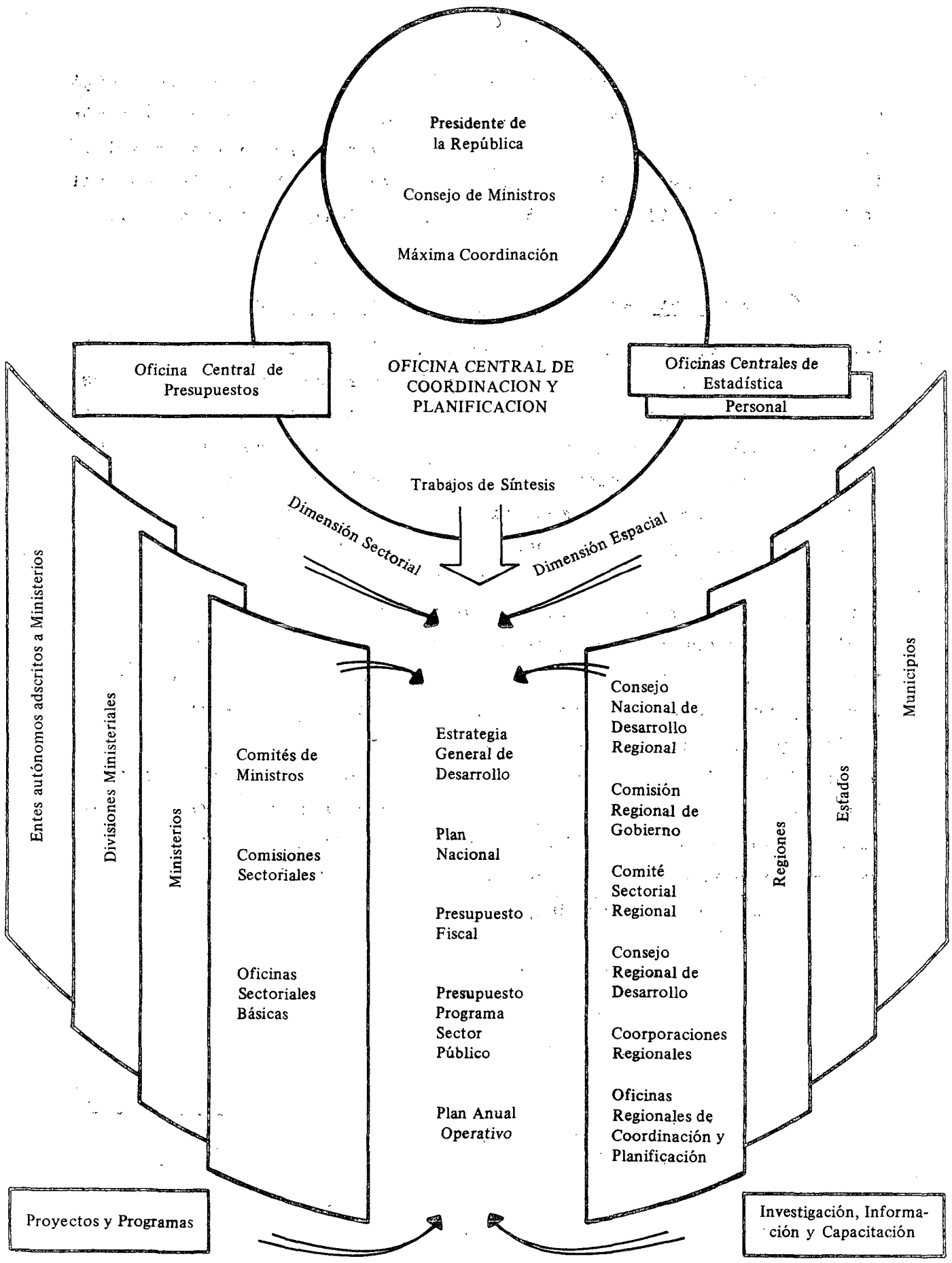
La Oficina Central de Personal - dependiente como se anticipó, de la Presidencia de la República - encargada de normar la selección del personal de la administración pública y su carrera funcionaria, también ejerce sus funciones sobre el personal de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y de las Oficinas sectoriales de esta índole.

6. Singularidades del funcionamiento del sistema

Una imagen sinóptica del Sistema Nacional de Planificación se presenta en la página siguiente. Según lo explicado respecto a sus diversos componentes, la construcción del sistema ha tendido a un perfeccionamiento formal. Su organización cubre los aspectos sustantivos que la planificación de la economía mixta podría exigir. En la dimensión temporal considera los plazos largo, medio y corto con la Estrategia, el Plan Nacional y el Plan Operativo Anual vinculado al Presupuesto Fiscal y al Presupuesto Programa del Conjunto del sector público. Por el lado sectorial - a la vez que se expande por ministerior y sus divisiones internas e institutos autónomos - canaliza formulaciones y decisiones a través de organismos públicos y privados de cada sector y por medio de comités especiales del Consejo de Ministros. En lo espacial, el sistema se prolonga hasta la administración estadual y municipal, y se sintetiza en los órganos técnicos y en los de carácter político-administrativo de cada región, vinculándolos al Gobierno Nacional y el Organo Central de Planificación. El sistema se completa con un conjunto de organismos de apoyo en el campo de la información y de personal.

/Cuadro Sinóptico

CUADRO SINOPTICO DEL SISTEMA DE PLANIFICACION DE VENEZUELA



El sistema es una arquitectura institucional compleja, construida para generar consensos y dar lugar a la participación respetando la autonomía de los poderes estadual y local, la relativa independencia - dentro de la necesaria conexión con el Organo Central de Planificación - de los ministerios y entidades sectoriales, la separación del sistema de estadísticas y de información para afirmar la credibilidad del mismo, así como la libertad en el campo de la investigación sobre desarrollo y formación de planificadores. Es un sistema organizado para trabajar a niveles desagregados por instituciones y por programas, para planificar con cierto detalle lo regional, y para elaborar las síntesis que implican las estrategias y los planes nacionales de mediano y corto plazo.

El sistema se ha venido conformando y perfeccionando durante dos decenios; en el curso de ellos ha respondido con diversos grados de eficiencia a las demandas y expectativas de los niveles político-administrativos responsables de la conducción de la política económica. La inclinación al perfeccionamiento institucional que refleja la evolución de su estructura y la legislación que lo instituye, no se evidencia, sin embargo, en su funcionamiento real. Sus componentes tienden con el tiempo a actuar separadamente más que a coordinarse, llegando incluso a divorciarse de las líneas de pensamiento de la Oficina Central y de las necesidades del sistema. Tal es la experiencia de las relaciones del ente encargado de la investigación teórica y de capacitación (CENDES) que ganó tal autonomía que perdió sus lazos formales y sustantivos con la Oficina Central y con el sistema; otro tanto ocurría con la Dirección Nacional de Estadística, que aunque no proveía todas las estadísticas necesarias tomaba iniciativas más propias de la planificación. El grado de vinculación tampoco ha sido permanentemente fuerte entre el Organo Central y las diferentes oficinas sectoriales y entes de la planificación regional.

/Otra particularidad

Otra particularidad del funcionamiento efectivo del sistema es la no operatividad o la operatividad muy descontinuada de organismos superiores del mismo, como es el caso del Directorio de la Oficina Central o del Consejo Nacional de Estadísticas o del Consejo de Institutos Autónomos o de algunos órganos colegiados de la planificación regional. En esta misma dirección se puede anotar la interrupción del funcionamiento de comisiones sectoriales o la demora en implementar el funcionamiento de otras.68/

Una deficiencia importante del sistema es el déficit de personal técnico adecuadamente preparado con que debe funcionar. Esto es válido para la Oficina Central y para las sectoriales y regionales, estaduales y municipales. Ello debilita la masa de trabajo que deben realizar y la dirección misma de las distintas partes del sistema, en particular al nivel de oficinas de áreas espaciales y sectoriales más específicas.

Hay una tendencia a la descentralización o autonomía en el desarrollo del sector público venezolano, que su propia amplitud facilita junto con la abundancia relativa de recursos que no apremia para administraciones y controles más rigurosos de parte de las autoridades centrales. Ante la imposibilidad de que todas las entidades públicas planifiquen y que se sujeten a los lineamientos de los planes generales, la planificación efectiva va quedando en manos de la Oficina Central, la que necesariamente termina reduciendo la cobertura de sus trabajos. Ello se refuerza, además, por la tendencia a la centralización y concentración de la política económica ya comentada. Sobre el particular el documento presentado por el órgano central a la Reunión de Ministros de Planificación de Lima de

---

68/ Entre otras críticas sobre la planificación, CORDIPLAN ha expresado que "también se observa cierta lentitud por parte de los organismos nacionales y sistemas centrales, en efectuar una delegación de decisiones a las regiones, en materias propias del nivel regional y cuya centralización no se justifica" (CORDIPLAN, "Experiencia en Desarrollo Regional y Urbano en Venezuela", pág.35.)

/1978, textualmente

1978, textualmente expresa: "Otro aspecto que tradicionalmente ha sido objeto de crítica a la planificación en Venezuela es el excesivo centralismo del proceso de planificación, lo cual conlleva una formulación centralizada de los planes, observándose en oportunidades, por ejemplo, que los planes sectoriales han sido elaborados por CORDIPLAN, sin la participación de los organismos sectoriales encargados de implementarlos por lo que generalmente se dificulta su ejecución, al estar alejados o desvinculados de la realidad que se pretendía planificar." 69/

Otro efecto que generan las características señaladas es, según el mismo documento aludido, "una insuficiente coordinación, tanto entre organismos planificadores, como entre éstos y las entidades ejecutoras de los programas y proyectos". 70/

El Sistema Nacional, en suma, conlleva un vigoroso ideario de planificación, muy consecuente con los principios normativos que el sistema político ha querido darle a la planificación democrática. Sin embargo, expuesto a la prueba de la praxis se evidencian las fallas del comportamiento de las entidades públicas y la necesaria voluntad y perseverancia para conducir más consecuentemente la política pública y la toma de decisiones por el esquema institucional diseñado para la planificación.

69/ CORDIPLAN, documento citado pp.26-27.

70/ CORDIPLAN, op.cit. pág. 27.

/III. EL

III. EL PROCESO DE PLANIFICACION

El proceso de planificación se atiene a dos fundamentos. Por un lado, al ideario democrático y desarrollista que ha motivado la planificación venezolana 71/; y, por otro, a la estructura del sistema y a sus singularidades.72/

En función de lo primero ha procurado auspiciar un crecimiento sostenido y menos dependiente de la actividad petrolera que, al tiempo que implique bienestar social, garantice y colabore al normal desenvolvimiento del sector privado. Consustancia una planificación inductiva y de amplia asistencia a las actividades empresariales privadas, especialmente a las agrícolas e industriales.73/

71/ Véase título 2 del capítulo I.

72/ Véase título 6 del capítulo II.

73/ Existe una larga y variada lista de organismos de asistencia al sector privado, además de incentivos arancelarios, de precios y tributarios. Entre los organismos e instrumentos de apoyo a la agricultura, se puede mencionar al Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, al Banco de Desarrollo Agropecuario, al Fondo de Crédito Agropecuario, a los Fondos Nacionales de Investigaciones Agropecuarias, del Café y del Cacao además de la Ley de Remisión, Reconversión y Consolidación de la Deuda de los Productores Agropecuarios, la investigación y asistencia técnica a la producción vegetal y animal, la promoción, capacitación y organización campesina, el mercadeo de productos agrícolas, etc. En la industria se tienen las Corporaciones Venezolanas de Fomento y de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, el Fondo de Crédito Industrial, el Fondo de Inversiones de Venezuela, el Banco Industrial de Venezuela, el Instituto Venezolano de Productividad, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, etc. Además existen el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones, el Instituto Nacional de la Vivienda y un conjunto de bancos regionales que el Estado ha ayudado a formar.

/En el

En el sector público, dada la pluralidad de centros elaboradores de planes, proyectos, programas y de decisiones, y por la relativa autonomía que aquellos poseen frente al órgano central, ha conformado una planificación con más contenido de concertación que de imperatividad Este último atributo se acentúa sólo en la medida que el Gobierno Central acondiciona con cierta rigurosidad la asignación de recursos.

1. El proceso y sus contenidos

El centro de gravedad del proceso de planificación ha residido, hasta ahora, en la formulación de planes globales y sectoriales de mediano plazo liderada por la Oficina Central y en su implementación a través de medidas y decisiones tomadas por el Presidente en Consejo de Ministros.

De manera general, el proceso se inaugura en el más alto nivel político-administrativo, como el recién nombrado. En dicho nivel se establecen las orientaciones básicas de la política nacional partiendo del programa de gobierno y tomando en cuenta los problemas más relevantes que éste enfrenta y las sugerencias de estrategias y objetivos de Ministerios y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Cabe señalar que el diagnóstico, si bien respalda las proposiciones de estrategias y objetivos, no se destaca mayormente, incluso en los textos de planes, con excepción del Plan de Corto Plazo elaborado para 1962 y del V Plan de la Nación 1976-80. Salvo lo indicado, el diagnóstico de los planes se limita a una caracterización de la situación inmediatamente anterior al año inicial de cada plan, que se publica en la parte introductoria de los mismos. Dicha caracterización trasluce una apreciación crítica del desarrollo económico y social, y una variada ilustración sobre el curso de las principales variables y de las características del modelo que conforma la economía y sociedad venezolanas. Tal estudio se apoya en informes anuales publicados por el Banco Central de Venezuela, y en obras

/de estudiosos

de estudiosos del desarrollo nacional, que hasta fines de los años setenta eran relativamente frecuentes. Los trabajos realizados durante el proceso de planificación se centran, así, en la formulación e implementación de los objetivos y programas, los cuales se contrastan con datos históricos para destacar su bondad.

Los lineamientos antes mencionados dan la pauta a la Oficina Central para organizar su trabajo de cuantificaciones, consultas y de coordinación con los ministerios y las principales entidades de la administración descentralizada. Su actuación se dirige a convertir aquellas orientaciones en esquemas de estrategias globales y sectoriales, y en objetivos específicos, hasta arribar a la enunciación de programas conforme los formulan las oficinas ministeriales y los organismos autónomos.

Este procesamiento general avanza a través de permanentes consultas con la dirección política-administrativa superior (Presidente en Consejo de Ministros) y con autoridades ministeriales y de entes autónomos. A estos efectos, la Oficina Central define, por aproximaciones sucesivas, el acotamiento real y financiero más compatible con las orientaciones básicas de la política nacional aprobada, y recomienda techos - especialmente de asignaciones financieras - para entidades y para los proyectos y programas más importantes, los cuales son objeto de negociación y revisión en las distintas instancias del sistema de planificación y del aparato administrativo del Sector Público, así como en el Consejo de Ministros y a nivel presidencial.

La negociación y concertación más ardua se da en torno del financiamiento. En ellas intervienen el Ministerio de Hacienda, la Dirección del Presupuesto, los ministerios y entes auspiciadores y ejecutores de proyectos y programas, y el órgano Central de Planificación. Este último proyecta para los años del Plan (mediano plazo) los ingresos y desembolsos del presupuesto del Gobierno Central y de otras fuentes de recursos disponibles, lo que se contrasta con las estimaciones del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuesto. También avanza prioridades y opiniones sobre proyectos

/y programas

y programas, y ayuda a la formación de consensos entre el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuesto y los demandantes de recursos.

Esta parte del proceso culmina a la altura del Presidente en Consejo de Ministros, a quien la Oficina Central presenta el encuadramiento de recursos y asignaciones financieras, indicando el monto de fondos - o saldo a financiar - que es necesario obtener a través de medidas especiales: endeudamiento, ingresos tributarios internos, o ingresos petroleros.

Paralelamente al cuadro financiero y de asignaciones se elabora la compatibilización global y sectorial de los objetivos físicos y sociales. Esta sección del rpoceso tiene más caracteres técnicos que políticos y administrativos; se inicia, por el lado de la oferta, tratando de precisar las tasas sectoriales de expansión - especialmente de las actividades productoras de bienes, de electricidad y de la construcción - las que se vinculan a los montos de inversión (pública y privada) y a los programas públicos. Por el lado de la demanda, la proyección del gasto presupuestario corriente resultante de la compatibilización financiera, adiciona un primer antecedente al cálculo del consumo, estableciéndose el correspondiente al sector privado, tanto como se puede, en función de los objetivos sociales generales. A estos propósitos se le asocian las estimaciones de población, las hipótesis de ingresos, de empleo y las políticas destinadas a elevar estos dos últimos conceptos. Por último, para establecer el equilibrio global, lo más frecuente ha sido obtener las importaciones por remanente.

La mayor controversia de esta parte es la compatibilización entre los criterios sobre el crecimiento de los sectores de la Oficina Central con las opiniones y cálculos de las Oficinas sectoriales; ya que en tanto el órgano central es responsable de las proyecciones de las variables de demanda, las oficinas ministeriales lo son de los sectores. La discusión se origina en la necesidad de lograr el equilibrio general.

/Este cálculo

Este cálculo pasa, por cierto, por las proyecciones de las importaciones y exportaciones y de la balanza de pagos. A estos fines, los puntos iniciales del proceso son, por un lado, la producción y las exportaciones de petróleo y su valor; y, por otro, el volumen y valor de las importaciones requeridad por la inversión, el consumo y la producción interna (insumos).

En esta fase son relevantes las opiniones del Banco Central y del Ministerio de Minas y, después de la nacionalización, las de la empresa estatal encargada de la explotación y exportación de petróleo (Petróleo Venezuela), además de las del Instituto de Comercio Exterior de reciente creación. Las dificultades de tales proyecciones vienen de la incertidumbre de los mercados demandantes de petróleo y del precio del mismo. Además que una vez determinado el valor de las exportaciones de petróleo que el financiamiento del plan requeriría, y dada la libertad cambiaria y la apertura a las corrientes financieras que el país mantiene, aun no se tiene tanta certeza como sería deseable sobre la balanza de capitales, y por tanto sobre la evolución en el mediano plazo del nivel de reservas.

Otra fase del proceso es la regionalización de los proyectos y programas públicos, que en parte es una mera reagrupación por estados y regiones; pero que por otra llega a la negociación y concertación, como es todo lo relativo a la asignación del situado constitucional explicado en el título 3 del capítulo II. Las autoridades estaduales y regionales suelen ejercer presión sobre localización de proyectos y promover inversiones a ser ejecutadas por ministerios o entes autónomos y/o con el apoyo del Gobierno Central.

En suma, el proceso de planificación en la etapa de elaboración de objetivos y programas está dominado por el cálculo y las decisiones relativas a las disponibilidades financieras públicas y a la asignación de los mismos entre proyectos y programas de inversión y de servicios sociales, por la compatibilización de los objetivos

/de producción

de producción y crecimiento sectoriales con los objetivos sociales y de acumulación, por las proyecciones del balance de las corrientes reales y financieras con el exterior, y por la distribución regionalizada de inversiones y programas sociales públicos.

Desde el punto de vista de los objetivos, los más elaborados son, a nivel global, el crecimiento del producto territorial bruto, la producción y exportación de petróleo, el volumen de inversión bruta fija - especialmente la pública -, y el gasto presupuestario del Gobierno Central. Menor atención reciben las importaciones, el consumo privado y el empleo. En el tratamiento desagregado los más privilegiados son la inversión pública y el crecimiento de los sectores, los programas sociales del Gobierno y algunos propósitos selectos de carácter regional o estadual ligados a las funciones del Gobierno Central y de las autoridades de los estados y regiones. Los objetivos, tanto globales como sectoriales, correspondientes al área privada son indicados de manera general, sin especificación; la mayor de las veces se obtienen como residual. Por esta misma circunstancia, más otras de carácter metodológico, los objetivos de empleo y redistribución de ingresos, que forman parte de las estrategias de los planes, se expresan altamente agregados o sólo se remite a constatarlos como propósitos generales. Se les suele sí vincular a uno que a otro grupo de programas o proyectos, y a alguna medida instrumental específica.

Tal como se adelantó en el Capítulo II, el sistema de planificación está organizado para que los planes y programas sectoriales sean formulados en subprocesos a través de las oficinas de los ministerios y se vayan decidiendo en diversas instancias, que las coordina el Organo Central. Otro tanto se ha previsto para los planes y programas regionales.

A los fines de la planificación sectorial se han logrado metodologías para analizar, proyectar y formular planes sectoriales y de actividades que por su envergadura requieren ser tratadas con horizontes cronológicos que trascienden los límites de los planes

/globales de

globales de 4 o 5 años. El sector de la energía, el desarrollo petroquímico y siderúrgico, el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, la vialidad, entre otros, son objetos de tales planes especiales.74/ También se formulan planes en otros sectores productivos, como agricultura, industria manufacturera, petróleo, comunicaciones, etc., y en los sectores sociales, como educación y salud, pero ajustándose a los plazos de los planes globales.

El proceso de elaboración de los planes sectoriales a largo plazo, en los cuales también participa la Oficina Central, técnicamente se circunscribe bastante a las oficinas sectoriales y a las comisiones encargadas pero son objeto de importantes decisiones político-administrativas, pues respaldan grandes proyectos o programas de inversión que requieren de la aceptación del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Los proyectos así aprobados pasan a formar parte de las estrategias y planes de mediano plazo, discutiéndose cuando más, su ritmo de avance en cada período. Los otros planes sectoriales de mediano plazo y sin grandes inversiones concentradas, quedan - con excepción del petróleo -, más sujetos a los criterios y a las acotaciones de los planes globales, elaborados por el Organo Central.

En cuanto a los planes regionales, su particularidad es que se centran en torno de proyectos e inversiones públicas, tanto de los entes centrales y autónomos, como de los financiados con el situado constitucional, más inversiones - a menudo no muy bien definidas - promovidas por los estados. Contienen diagnósticos descriptivos e ideas muy generales de estrategias, no siempre coherentes con la estrategia de los planes globales, pero con las cuales se pretende justificar aquellos proyectos. En general,

---

74/ Antonio Casas González, "La Planificación en Venezuela: Un Ensayo de Planificación Integral", documento presentado al Seminario de Planificación de julio de 1972, auspiciado por OEA, BID e ILPES.

/los procesos

los procesos de los planes regionales quedan supeditados al de los planes globales racionales, además que aquellos no siempre se acomodan al itinerario de elaboración de éstos a causa de la premura con que siempre se elaboran los planes globales y de las circunstancias políticas y administrativas a que debe atenerse su formulación.

Fuera de la definición de objetivos y programas, en la etapa de formulación de los planes globales y sectoriales también se avanzan criterios y medidas para su implementación. Algunas de esas medidas - que forman parte de la política económica instrumental operativa manejada por el conjunto de entidades del sector público, o que constituyen normas a las que deben ajustarse las actividades privadas, o conformación de nuevos entes públicos, etc., han sido decididas y puestas en práctica antes o durante el proceso de formulación de los planes, por lo cual a éstos les cabe tomarlos como dato y ajustarse a los mismos, promoviendo, cuando es del caso, modificaciones o complementaciones. Esta circunstancia se da porque los planes se confeccionan en los primeros seis, doce o dieciocho meses de los períodos gubernamentales, que es el lapso más fructífero en cambios y nuevas iniciativas de la política económica. Otro tanto suele ocurrir con proyectos y programas, que mientras tanto se formula el plan, ya están en proceso de realización.

Lo explicado significa, por cierto, un avance en cuanto a la ejecución de los planes. Sin embargo, por el alto contenido de proyectos y programas públicos especificados en éstos, su más concreta implementación se hace de año en año, a través de la política presupuestaria, especialmente de la del Gobierno Central, ya que es éste quien otorga los mayores aportes de recursos de que disponen los entes ministeriales, descentralizados y los gobiernos estaduales y municipales. Otras políticas usadas en este fin - aunque no siempre tan explícita y directamente relacionada con los planes - son las autorizaciones de aumento de capital, de crédito, avales o reajustes

/de tarifas

de tarifas dadas a empresas y servicios públicos, y rebajas o exenciones arancelarias, así como transferencias de bienes raíces públicos.

La implementación de los planes en lo que se refiere al sector privado empresarial - bajo aquella concepción de planificación inductiva y asistencial citada al principio - se emplea intensamente el apoyo financiero realizado a través de los numerosos organismos públicos de intermediación financiera,75/ de subsidios, de tarifas o precios públicos, de rebajas arancelarias, de precios garantíos, especialmente para la agricultura, además de normas relativas a créditos. Como se explicó en el título 3 del capítulo I, cada vez el conjunto instrumental de estímulos y regulaciones al sector productivo y comercial privado es más amplio. La aplicación de este instrumental operativo, sin embargo, se relaciona parcialmente con los objetivos de los planes. A medida que transcurren los años de éstos, dicho instrumental se opera menos vinculado a los objetivos de los planes. Tal autonomía y su relativa parcialidad en beneficio de los planes, se origina en la circunstancia que las responsabilidades en producción, inversión, exportaciones y ocupación correspondiente al sector privado son globales o agregados, y sin la especificidad que el instrumental operativo exige.

En cuanto al sector privado de consumidores y trabajadores remunerados, se hacen operar medidas de precios y abastecimientos subsidiados, y a ciertos grupos se les favorece con los servicios sociales así como con oportunidades de empleo derivadas de las inversiones y otras formas del gasto público comprendidos en los planes. En algunos períodos se ha hecho uso de aumentos de remuneraciones y se han dictado leyes del trabajo o sobre seguridad social. Entre estas políticas y los planes tampoco ha existido plena correlación; las políticas de precios, abastecimientos y remuneraciones han estado a veces más asociadas a la inflación que a los objetivos redistributivos o de bienestar social declarados en los planes.

75/ Véase detalle del pie de página 73/.

/Siempre se

Siempre se ha tenido la idea que los planes se revisen y ajusten periódicamente y que después de uno o dos años de su ejecución se le agregue otro año o un nuevo bienio, como medio para darle continuidad al proceso de planificación y de tener siempre vigente un plan nacional.76/ Sin embargo, dicho propósito no ha pasado de ser una acertada intención. Lo que sí se hace son evaluaciones generales o sobre aspectos específicos.

Estos no son tan formales ni tan difundidos como la elaboración de los planes. Son evaluaciones internas de la Oficina Central y de algunos ministerios; se practican a solicitud del Presidente de la República en Consejo de Ministros y a él se le informan los resultados. Aún cuando la difusión de las evaluaciones se circunscriben al nivel político-administrativo, éstas han sido efectivas; pues, sumadas a los problemas que presenta la evolución económica más reciente y a los

---

76/ "Se ha adoptado la técnica - se dice en el Plan Cuatrienal 1960-64, tomo I, página II - de agregar un año más al Plan, a fin de que el país tenga siempre ante sí un programa de acción de cuatro años..."; "Se ha pensado - se expresa en el Plan de 1963-66, página IX - que tal vez convenga, después de un primer período, dejar pasar dos años en vez de uno para revisar el Plan y prolongarlo hasta un nuevo período cuatrienal." El Plan de la Nación "es de mediano plazo - se señala en el Plan 1965-68, página 12 - pues ha sido formulado para un período de cuatro años y de tipo agregativo, ya que cada dos años se procede a su revisión y se le prolonga hasta un nuevo período cuatrienal." "El será - se afirma en el comunicado con el cual el Presidente de la República comunicó al Congreso el IV Plan 1970-74, en la primera página de su texto - objeto de revisión dentro de su vigencia quinquenal." "El V Plan de la Nación - se estableció en el artículo 2 del decreto 1454 del 9 de marzo de 1976 que lo promulgó - deberá ajustarse sistemáticamente conforme a la dinámica inherente al proceso de desarrollo."

/juicios que

juicios que se tiene de las características que va tomando la política económica, han inducido a discontinuar algunos planes y a reemplazarlos por otros, como se señaló en el título 4 del capítulo I. En algunas oportunidades han pasado a formar parte del texto del plan siguiente, como es el caso de los planes III y IV que poseen una evaluación de los respectivos planes anteriores.

El proceso de planificación tiene un acentuado carácter global y sectorial tanto en la formulación de planes como en su instrumentalización, es débil o casi no se manifiesta en el campo regional, a causa del dominio de las motivaciones nacionales de los altos niveles políticos y administrativos. Luce rasgos de participativo dentro del sector público, especialmente en la etapa de formulación de objetivos y de elección de programas, pero en las siguientes fases esa condición es menor. Por las singularidades del funcionamiento del sistema de planificación, anticipadas en el título 6 del capítulo II, son más modestas y discontínuas las opciones para hacer participar al sector privado. Con motivo de la formulación del último Plan se ensayó una de las formas más intensas de participación que se han experimentado, basada en comisiones y en una amplia difusión y discusión de los borradores del Plan. La otra particularidad del proceso es el intenso trabajo de coordinación, negociación y de consultas que exige, especialmente en lo tocante a las asignaciones financieras y a la elección de proyectos y programas.

2. El método y sus recursos

El proceso de planificación se ha valido de un método que sin mayores sofisticaciones permitió la elaboración con relativa consistencia de los primeros planes globales y sectoriales, e indujo a la formación y perfeccionamiento de un amplio acervo estadístico y de información.

Los principales componentes del método responden, por cierto, a las características del proceso de planificación sintetizados en el punto anterior. En resumen ellos son: un conjunto preliminar de

/hipótesis básicas,

hipótesis básicas, asociadas a un submodelo de producción e ingresos petroleros y del hierro, y a un conjunto de proyecciones sectoriales y demográficas que aportan los elementos esenciales para tratar el financiamiento y el equilibrio presupuestario, el equilibrio global y la formación del ingreso, la oferta y demanda de trabajo, las exportaciones, importaciones y el equilibrio de la balanza de pagos.

La determinación de las llamadas "hipótesis básicas" 77/ constituyen el paso inicial para construir las proyecciones del Plan Global, y se refieren a la producción y exportación de petróleo y de mineral de hierro, a las inversiones y programas públicos, a las tasas de expansión y parámetros de las actividades productivas internas - o sea, exceptuando petróleo y hierro -, a los objetivos y metas relativas al consumo, y a proyecciones demográficas.

La elaboración de dichas hipótesis se atiene aproximadamente al siguiente esquema: la estimación de la demanda de petróleo y de hierro venezolanos, con sus respectivos precios, y la proyección de sus correspondientes ofertas, se apoya en antecedentes históricos, presunciones de las empresas productoras, tendencias a mediano plazo de la demanda internacional e interna, estimaciones y en apreciaciones técnicas sobre reservas, capacidad instalada y evolución de la producción 78/, y para el petróleo en hipótesis sobre política de la OPEP. La demanda interna de petróleo se calcula teniendo en cuenta la evolución histórica, y en función de la expansión prevista de las actividades productivas domésticas y de hipótesis de consumo aparente. En el caso del hierro, se parte de los planes de producción de la siderurgia nacional. A los cálculos de producción, exportación y precios que resultan de esas proyecciones, se les aplica el tratamiento

77/ Esta nominación las adopta el autor como forma de facilitar la explicación de la metodología. Véase E. Sierra, "Metodología y Plan", artículo publicado en Revista de Economía Latinoamericana Nº53.

78/ Cabe señalar que las empresas y el Ministerio de Minas e Hidrocarburo trabajan estas proyecciones sobre la base de sofisticados modelos.

/tributario legal

tributario legal y se determinan los ingresos fiscales que estos productos aportan. Las estimaciones así obtenidas sobre producción, exportación, precios y reservas son corregidos o confirmados tomando en cuenta criterios políticos, lo que da lugar a sucesivas revisiones hasta fijar las hipótesis que pasarán a formar parte de las primeras versiones del plan global. Estas se toman como datos provisorios para construir el cuadro financiero del presupuesto, la estimación del producto y de la balanza comercial y de pagos.

La elección de los proyectos de inversión y programas de servicios públicos responden a decisiones sobre continuidad y terminación de los que están en proceso de ejecución y de iniciación de los comprometidos con entidades y sectores sociales, más los nuevos agregados en función de los programas políticos y que consustancian aspectos básicos de la estrategia. Las inversiones para servicios sociales y la expansión de los mismos, se deciden tomando en cuenta los déficit que revelan los estudios demográficos y sobre condiciones de vida. Los proyectos de infraestructura se seleccionan en función de las ideas de integración y equipamiento del territorio nacional y de las líneas estratégicas fundamentales. Otro tanto se hace con las inversiones de las empresas públicas.

El conjunto de proyectos y programas públicos elegidos aportan antecedentes para los cálculos de inversión y producción sectoriales, para el presupuesto de gastos, y para la valoración del consumo y de inversiones públicas, que va en la ecuación general del producto, así como para la asignación del ahorro. El cálculo del componente importado de dichos programas y proyectos sirven para proyectar la balanza de pagos y el uso del ahorro externo, así como la demanda de empleo que implican ayudan a determinar el balance de la fuerza de trabajo.

En la determinación del crecimiento de los sectores, los más elaborados son los productores de bienes - agricultura, industria, minería (sin petróleo ni hierro) -, y electricidad. Para ellos se hacen estimaciones de demanda aparente por productos principales o

/grupos o

grupos o ramas de bienes sobre la base de su evolución histórica y de modelos de correlación con variables del ingreso y/o de la población o a base de elasticidades respecto a cierto tipo de producciones que los requieren como insumos. Su oferta se calcula sobre la base de su trayectoria pasada, obtenida por encuestas, de coeficientes producto-capital marginal, y en algunos casos de elasticidades. Las proyecciones agrícolas se apoyan en la disponibilidad de tierra y su dedicación o vocación por tipo de productos; las industriales en la capacidad instalada y disponible, y las de electricidad en el avance de los grandes proyectos. Para la agricultura y la industria se usan datos conseguidos a través de encuestas periódicas.

Los cálculos así obtenidos se corrigen aplicando criterios sobre sustitución de importaciones, lográndose al final balances de productos con indicación de importaciones necesarias, además del valor del producto territorial de cada sector y del monto de inversiones - pública y privada - necesario. Con estas elaboraciones, que a su vez se han inspirado en las directrices estratégicas de cada sector, se determinan las prioridades y programas de los mismos.

Los cálculos respecto a otros sectores - transportes, comunicaciones, almacenaje - son más globales, y se sustentan en las inversiones previstas, especialmente públicas, y en elasticidades respecto a los sectores productores de bienes, y/o en hipótesis provisorias del producto interno global (sin petróleo ni hierro). Para el sector construcción se toma en cuenta la parte de las inversiones sectoriales formada por los proyectos públicos de infraestructura y establecimientos sociales, y las hipótesis de construcción de viviendas. Esta, a su vez, se establece en relación a los objetivos programáticos del Gobierno y de financiamiento que a esos fines puede asignar, y en relación a estimaciones del sector privado obtenidas por observación de tendencias históricas y por encuestas o consultas directas.

En cuanto a los sectores sociales, las hipótesis básicas se elaboran teniendo en cuenta los compromisos programáticos del gobierno,

/apoyados, generalmente,

apoyados, generalmente, en diagnósticos críticos, que consideran como patrón de referencia los indicadores recomendados por los organismos internacionales, así como sus métodos de proyección. Las hipótesis tratan de acortar las distancias de los déficits de servicios sociales con esas referencias, lo que se traduce en programas.

Las hipótesis básicas así formuladas sirven para proyectar el producto territorial y la inversión y su composición o estructura, la necesidad de ahorro y de importaciones, y alimentos, además, las estimaciones del empleo.

Las proyecciones demográficas constituyen otras hipótesis básicas que al proporcionar el nivel, estructura y características de la polbación, proporcionan datos para el cálculo de la oferta y demanda de la fuerza de trabajo y para hipotizar el consumo, y la oferta de servicios públicos.

El cálculo del empleo parte de la relación producto por hombre ocupado, el que se aplica a los sectores, y en el caso de la industria a las ramas. Se completa, después, con apreciaciones derivadas de los programas sociales, del desarrollo de la construcción y de la hipótesis sobre el nivel del total del producto territorial bruto. La estimación resultante se contrasta con la proyección de la fuerza de trabajo, determinándose el nivel o tasa de desempleo, la que por su trascendencia es objeto de apreciaciones políticas que suelen inducir a revisar los crecimientos sectoriales y los volúmenes de inversión. El nivel del empleo entra como dato para la determinación del ingreso que le corresponde al factor trabajo, bajo un supuesto de tasa de salario.

La última de las hipótesis básicas enunciadas es el consumo, uno de cuyos componentes son las hipótesis de los servicios públicos; el otro corresponde a la oferta privada, que se calcula partiendo de criterios e intenciones generales de elevación del consumo per cápita. En el proceso iterativo a que obliga el método, el consumo se termina estableciéndose en función del ingreso.

/Con la

Con la hipótesis del consumo se completan las principales variables para proceder a la ecuación de la oferta y demanda global, de la balanza comercial - para lo cual se hipotizan las exportaciones no tradicionales - del ahorro y de la inversión. Introduciendo supuestos sobre la relación del intercambio y sobre el movimiento de rentas con el exterior se está en condiciones de proyectar el ingreso. El cálculo del producto generado por las actividades internas siempre es objeto de revisiones a causa de la alta correlación que mantiene con las exportaciones petroleras y el gasto público. Esto induce a sucesivas etapas de ajustes y de reexamen de las hipótesis básicas.

Una vez que el producto interno se ha determinado más a firme, se procede al cálculo de los rendimientos tributarios internos que sumado a los ingresos fiscales del petróleo y el hierro, conforman las proyecciones de recursos presupuestarios disponibles. En el lado de los egresos, a los gastos por inversiones y programas se adicionan los recursos destinados a la asistencia financiera del sector privado - especialmente para inversiones y capital de trabajo - y al servicio de la deuda. Se tiene de esa manera lo esencial del cuadro presupuestario del Gobierno Central, que se completa con proyecciones de ingresos y gastos de los gobiernos estaduales y municipales y de algunos entes descentralizados importantes. Se consigue, entonces, el movimiento financiero del conjunto del Sector Público, del cual se infiere el "saldo a financiar".

A estos efectos, y para conocer proyectos y programas de los organismos públicos, se toma una encuesta, que a su vez sirve para conformar las cuentas consolidadas del sector.

Lo descrito responde, en líneas gruesas, al método seguido en la formulación de los planes globales y sectoriales de mediano plazo. En síntesis, su fundamento son los coeficientes producto-capital, de producto por persona ocupada y de elasticidades, complementadas con funciones históricas de algunas variables o sectores, y con encuestas para otras. En petróleo, electricidad, industria, agricultura, obras públicas, educación y salud, este ejercicio se hace con modelos más

/desagregados, apoyados

desagregados, apoyados en relaciones y/o parámetros más específicos, pero no más sofisticados. En general, el método trabaja con una amplia información y conocimiento relativamente detallado de situaciones que han acumulado los ministerios y las oficinas sectoriales. Tiene mucho de empírico e intuitivo.

Como se habrá observado, el método inicia su desarrollo por el lado de la oferta; la formación del producto y su asignación es trabajada a precios constantes, no elabora hipótesis de precios, sino los estrictamente necesarios para encuadrar el movimiento financiero público, y no contiene variables monetarias. Esto es propio de la naturaleza del tipo de planificación a que sirve - global y sectorializada en el mediano plazo, centrada más en la inversión y en las exportaciones que en el consumo - y de las condiciones de la economía a que se aplica: relativamente estable y sin apremios financieros internos ni externos. Tampoco recurre al empleo de modelos matriciales, del tipo insumo producto, lo que limita las pretensiones de la planificación venezolana de tratar el problema de la estructura productiva del sistema. No hace uso - salvo en algunas situaciones especiales - de otras técnicas, como las de programación lineal para decidir o programar alternativas de inversión. Lo corriente son los tradicionales métodos de evaluación de proyectos corregidos por criterios de política pública.

El método se caracteriza más por su agregación que por su síntesis, y por los numerosos grados de libertad y condiciones de flexibilidad que ofrece. Se puede hipotizar que ello responde a la circunstancia que cuando llega a su mayor madurez - en el decenio 1964/73 - es cuando menos problemas de emergencia enfrentó la economía venezolana, como se explicó en el título 3 del capítulo I, lo que debilitó la urgencia por perfeccionarlo y hacerlo más riguroso.

/El método

El método empezó de manera elemental en el primer plan global - el de 1960/64 - autocalificado de "primer esbozo".79/ Las proyecciones de este plan se hipotizaron estrechamente vinculadas al gasto público y al crecimiento del empleo, calculando la contribución de los principales sectores productivos - fuera del petróleo - al producto. Estos eran los primeros años del período democrático, singularizado por falta de información y sin mucho hábito de aplicar el cálculo para decidir la política económica.

En 1962 hubo necesidad, a causa de la crisis, de elaborar un plan de corto plazo, que constituye uno de los esfuerzos metodológicos más sistemáticos. Además de un amplio diagnóstico interpretativo el método se enriqueció con tratamientos de la demanda, del ingreso, del empleo, de la balanza de pagos, y del financiamiento. En esa oportunidad se logró determinar una función más específica entre el producto de las actividades internas y la producción de petróleo, al tiempo que se estimaron los efectos de la ocupación y de la productividad de la mano de obra a dicho producto.80/

En el segundo plan global y sectorial - el de 1963/66 - se declara que "es la continuación del esfuerzo de planificación del primer esbozo" 81/ de 1960. Su metodología de elaboración constó de dos etapas: en la primera "... se proyectó para cada uno de los principales sectores de la economía nacional, el incremento del producto que se consideró factible con un mayor y concertado esfuerzo por parte de los sectores público y privado. ... se partió de las tasas históricas de crecimiento de los distintos sectores; se tomó en cuenta el crecimiento anticipado de la demanda de sus productos, así como una

79/ CORDIPLAN, Plan Cuatrienal 1960/64, página II.

80/ Véase CORDIPLAN, Plan de Desarrollo Económico y Social 1962, tomo II, "El crecimiento de la economía nacional".

81/ CORDIPLAN, Plan de la Nación 1963/66, página III.

/sustitución de

sustitución de las importaciones por producciones domésticas, y se consideraron los proyectos concretos".82/ En una segunda etapa se reexaminaron los resultados de la primera para privilegiar las actividades más generadoras de empleo.

El tercer plan global/sectorial - correspondiente a los años 1965/68 - sigue el mismo método de programación de los anteriores, tanto en lo macroeconómico como en lo sectorial. "El mejoramiento de las estadísticas básicas y la realización de algunos estudios e investigaciones, en especial en los sectores productivos, han permitido contar con una base de proyección mucho más precisa y consecuente con proyecciones ajustadas, que las efectuadas en el Plan de la Nación 1963/65. Sin embargo, este mejoramiento en la cantidad y calidad de la información disponible no ha alcanzado niveles tales, que posibiliten un cambio en la metodología general de programación utilizada en el Plan anterior".83/

El plan más beneficiado con el progreso de las estadísticas, las concepciones del diagnóstico y la experiencia del método, a lo que se sumó la normalidad del desenvolvimiento económico y social, ha sido el IV Plan correspondiente a los años 1970-74. Este es uno de los planes más formalmente presentados conforme a la metodología de las cuentas nacionales, de la balanza de pagos y del presupuesto; sin embargo, se hace constar que "la insuficiencia estadística y la confusión existente sobre la catalogación exacta que corresponde a cada modelo de los organismos públicos dentro de las cuentas nacionales impiden un análisis detallado de la evolución del sector público durante la última década. Para el quinquenio se dispone de algunas cifras más confiables".84/

82/ CORDIPLAN, op.cit., página 4.

83/ CORDIPLAN, Plan de la Nación 1965-68, página 65.

84/ CORDIPLAN, IV Plan de la Nación 1970-74, página 63.

/A diferencia

A diferencia del Plan citado, el V Plan, que cubre el período 1976/80, se vió afectado en su método por las deficiencias que con el tiempo han venido acumulando las fuentes estadísticas, y por la necesidad de incorporar el tratamiento metodológico de la actividad petrolera nacionalizada, el problema de la inflación y una amplia gama de objetivos programáticos. Este es uno de los planes menos apegado a las formalidades con que se presentan las estadísticas convencionales (cuentas nacionales, balance de pagos y cuentas del sector público), pero más novedoso en cuanto a presentar el contenido de su estrategia en programas públicos y su financiamiento.

El método comentado llegó a transformarse en un modelo formal de considerable tamaño - de unas 160 ecuaciones principales -85/ en el cual prevalecían las de carácter definicional que manejaba la Oficina Central, y que alimentaba y complementaba con algunos modelos sectoriales operados en las oficinas ministeriales, como era el caso del petróleo, la agricultura, obras públicas, la educación, entre otros. Este modelo fue un recurso para ordenar y darle consistencia al método. Se utilizó formalmente hasta el IV Plan Global (1970-74); en el V Plan su empleo fue más parcial y menos efectivo, toda vez que la estrategia y objetivos de este plan demandó recursos metodológicos más versátiles, para los cuales hubo que encontrar soluciones ad-hoc como fue, por ejemplo, el tratamiento de la nacionalización del petróleo. Por estas mismas características, la información disponible para nutrir el modelo estaba dispuesta de una manera que no era la más apropiada.

El modelo en referencia - conocido como Modelo CORDIPLAN -, contiene de hecho, un conjunto de submodelos. Parte de tres submodelos: uno de población, otro de producción para diez sectores y el tercero referido a la producción y exportación petrolera. De estos submodelos se derivan otros cuatro, referidos al empleo, a la acumulación, al sector externo y al financiamiento de la brecha (o saldo a financiar).

85/ Ver R. Carranza, "Modelos de Prospectiva de Largo Plazo en Venezuela", Informe final de asesoría en Proyecto VEN 78/001, septiembre de 1978.

/El modelo

El modelo ha sido útil para las proyecciones a mediano plazo y para tratar la estrategia global y de algunos sectores antes que la economía se expandiera y alcanzara las complejidades que actualmente luce. Por ello, la oficina central decidió en 1976 someterlo a revisión, para utilizarlo en proyecciones a largo plazo,86/ dada la necesidad de diseñar imágenes-objetivo y estrategias con horizontes mayores al mediano plazo que está requiriendo la conducción de la economía venezolana.

Con este mismo propósito la Oficina Central se ha hecho cargo de continuar la formulación de un modelo destinado a estudiar la prospectiva en el año dos mil. Dicho trabajo es parte del proyecto ESAL referido a toda América Latina y que se inició en la Universidad Simón Bolívar.

También se ha estado actualizando y adaptando un modelo, construído por el Centro de Estudios de Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central, a principios de los años sesenta, nominado PRODINGR. Se trata de un modelo de simulación de gran tamaño, que por su dimensión y complejidad resultó impracticable para el Organo Central. El propósito de su actualización es calibrarlo con datos actuales para emplearlo en las actividades de investigación y docencia de ese instituto.

La información con que se alimenta el método de planificación y su modelo proviene de los entes que constituyen el sistema nacional de estadísticas, aludido en el título 5 del capítulo II. Lo más efectivo y utilizable son las series y análisis del informe que publica todos los años el Banco Central y que quinquenalmente recopila en series que ya cubren 35 años.87/ El informe citado comprende las cuentas del producto total y por sectores y la asignación del mismo,

---

86/ R. Carranza, op.cit.

87/ Ver Banco Central de Venezuela, "La economía venezolana en los últimos treinta y cinco años" e Informes Económicos de cualquier año.

/más el

más el cálculo del ingreso nacional. Tanto los valores sectoriales como el de los componentes de la demanda global, se acompañan de indicadores parciales y de desagregaciones de carácter físico y financieros presentados en casi un centenar de cuadros. Otra información disponible son las cuentas del Sector Público, que además de su presentación consolidada, detallan los gastos y el financiamiento de los gobiernos general 88/, central, regional (o estadual) y municipal y de las entidades administrativas o descentralizadas. También se cuenta con los ingresos, egresos y el cuadro de fuentes y usos de las empresas públicas financieras y no financieras, así como el detalle de la deuda. Esta información se completa con las series presupuestarias decenales que publica de año en año la Oficina Central de Presupuesto.89/

El informe del Banco Central contiene la balanza de pagos que, además de las conceptualizaciones tradicionales, se desagrega en el movimiento de las actividades petroleras, del hierro, del sector público y del resto de la economía, lo que se complementa con estadísticas sobre movimiento de divisas, reservas internacionales, inversiones extranjeras e indicadores de volúmen y valor de las importaciones y exportaciones.

También se dispone de un juego de índices de precios a nivel de productor de los sectores agrícola, industrial y de electricidad; de precios al por mayor nacional, importado, por procedencia sectorial (agricultura, manufactura y electricidad) y por tipo de bienes según demanda (insumos, consumo e inversión). Además se cuenta con índices de costo de vida para el área metropolitana de Caracas y para otras 8 ciudades importantes.

En el área monetario-financiera, fuera de las tradicionales estadísticas de circulante, liquidez y sus factores de expansión y

---

88/ El Gobierno General comprende a los gobiernos central, regional, municipal y las entidades administrativas descentralizadas.

89/ Ver Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Presupuesto (ahora Oficina Central de Presupuesto) "Resumen del proyecto de presupuesto" de cualquier año, anexo estadístico.

/contracción, se

contracción, se publican series relativas a las distintas clases de banca (comercial, pública, hipotecaria, de ahorro), a fuentes y uso de fondos de empresas privadas no financieras e instituciones financieras, a emisión de valores y movimiento bursátil, a monto y formación del capital de las sociedades anónimas, y a balances de instituciones financieras públicas y privadas y de compañías de seguro, además de darse a conocer numerosos otros indicadores de esta naturaleza.

A la información recopilada y sistematizada por el Banco Central, se agrega una detallada estadística acumulada y publicada por los ministerios respectivos sobre petróleo y minería, agricultura, obras públicas, transporte y comunicaciones.90/ Para el sector industrial se dispone de encuestas realizadas cada cuatro o cinco años y una encuesta por muestreo que anualmente viene realizando el Banco Central desde 1964. Tales encuestas ofrecen indicadores sobre las principales características de la industria fabril relativas a dimensión de los establecimientos, ocupación, capacidad utilizada, producción, capital, productividad, estructura de costos, localización y perfiles industriales.91/

En el área social y de empleo, se ha incorporado en los últimos años una encuesta de hogares tomadas semestralmente, que revelan importantes datos para calificar los ingresos, condiciones de trabajo y de vida del grupo familiar. En educación y salud se tiene un acervo de informaciones del tipo recomendado por los organismos internacionales, publicados anualmente en la Memoria de esos respectivos ministerios.92/

90/ Ver Memorias Anuales de estos ministerios presentadas al Congreso de la República.

91/ Ver textos con resultados de las Encuestas Industriales publicadas por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos Nacionales (ahora Oficina Central de Estadísticas y Censos) y la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

92/ Ver Memorias de los Ministerios de Educación y Cultura y de Salud presentadas anualmente al Congreso de la República.

/Sobre la

Sobre la base de cuatro censos realizados entre 1941 y 1971, se mantiene un conjunto de proyecciones demográficas preparadas por la Oficina Central de Estadísticas y Censos.93/

El Organo Central de Planificación no recoge ni elabora estadísticas de base, salvo la cuenta consolidada del sector público que calculó en una época, su intervención en la encuesta industrial que ha tenido en otra, y una que otra estimación parcial de carácter provisorio. Trabaja con la preparada por otros organismos.

En general, el acervo informático es relativamente abundante y permite diversas clases de análisis; su formación ha sido parte de los muchos trabajos efectuados en esta época del régimen democrático para perfeccionar la institucionalidad y dirección del sistema social y económico. Sin embargo, después de haber llegado - a fines de los años sesenta y principio de los setenta - a constituir un sistema de cierta dimensión y calidad, detuvo su progreso y ha venido respondiendo cada vez menos a las demandas de la planificación, tanto en cantidad como en calidad y oportunidad.

La organización y estructura de las estadísticas disponibles, está más dirigida a servir fines específicos de las entidades que toman y elaboran la información que a ser útil a las diferentes fases del método de planificación. El registro de informaciones y análisis del Informe Anual del Banco Central, por ejemplo, se orienta fundamentalmente al cálculo del producto y del ingreso, y al estudio de las corrientes monetario-financieras que le son más propias al Banco Central. Lo mismo sucede con las estadísticas presupuestarias y de los ministerios. En algunas reparticiones la formación de estadísticas se ha transformado en una labor formal y de rutina, sin clara finalidad. Las mayores debilidades del sistema están en la recolección y construcción de estadísticas de base, con lo cual compromete la calidad de los

93/ Las series demográficas son publicadas en el anexo estadístico del Mensaje Anual al Congreso de la República que dirige el ciudadano Presidente de la República.

/métodos de

métodos de cuentas nacionales y de balance de pago, así como los indicadores de las actividades sectoriales y sociales. Por otro lado, el sistema se conformó en término de las convenciones internacionales y con un estilo tradicional, por lo cual no siempre puede responder al tratamiento de objetivos, estrategias y políticas instrumentales que necesitan indicadores o formas de desagregación diferentes a las tradicionales.

Es un sistema que provee estadísticas anuales y en su mayor parte valorizadas. Son escasas las estadísticas de magnitudes físicas. Como su metodología se estructuró teniendo en cuenta la estabilidad de los años sesenta, no logra captar con oportunidad y a plenitud las alteraciones que introduce el aumento del nivel de precios, como tampoco es eficiente para mostrar la amplitud y profundidad que ha venido alcanzando la política económica. En cuanto a oportunidad, el retraso de la información en general, no es tanto; pero carece de soluciones intermedias que ofrezcan estadísticas provisionales tan prontamente como la planificación lo necesita para las etapas de formulación y control. A los fines de la planificación regional el sistema prácticamente no presta ayuda, dada su orientación básicamente sectorialista; sólo existen unos cuantos indicadores dispersos y de limitada utilidad.

La opinión que al Organo Central de Planificación le merece la eficiencia del sistema de información y estadística, queda bien revelada en el siguiente texto: "Como en toda planificación en la metodología es donde se aprecia más de cerca las dificultades y las limitaciones; entre ellas cabría mencionar, en primer lugar, las estadísticas, siempre insuficientes, siempre incompletas. Se dispone de pocas series históricas que alcancen diez años sin interrupciones, cifras erráticas que desconciertan las proyecciones, ausencia de adecuadas correlaciones, suficientemente actualizadas, para fundamentar las hipótesis y las ecuaciones de cálculo, evidencias matemáticas de la poca confiabilidad de las fuentes estadísticas...".94/

94/ A. Casas González, "La planificación en Venezuela. Un ensayo de planificación integral", documento presentado al Seminario Internacional de Planificación de julio 1972, página 272.

/3. Los

3. Los planes y sus contenidos

El proceso y el método comentados en los títulos precedentes, están dirigidos a formular y evaluar planes y a que las autoridades de la política económica tomen decisiones. La última afirmación no es redundante, toda vez que en los países de economía mixta de la periferia lo primero no siempre implica lo segundo. Las oficinas de planificación de Venezuela - especialmente la Central y las sectoriales - 95/ permanentemente son requeridos para allegar antecedentes a la toma de decisiones directamente relacionadas con los planes y con problemas o medidas no siempre atingentes a éstos.

En el estilo de conducción de la política económica venezolana, el Plan Global Sectorializado, es una pieza de la misma, cuya significación en cuanto a fuentes de inspiración y de compatibilización de políticas y medidas parciales es relativizada por las circunstancias que enfrenta el sistema político-administrativo y la propia política económica. Lo más frecuente es que el proceso de planificación y los planes adquieran relevancia al inicio de las administraciones y cuando los mismos están siendo formulados. Como se ha dicho ese es el momento más dinámico y trascendente de la toma de decisiones.

En efecto, el primer plan - correspondiente al período 1960/1964 - colaboró a organizar la política económica y social de los años iniciales y más críticos de la actual etapa democrática; el de 1962 estuvo destinado a remontar a la economía de la depresión en que había caído. El de 1963-1966, ayudó a diseñar los lineamientos de la política económica una vez superada la crisis. El plan de 1965-1968, se utilizó para poner en marcha la segunda administración presidencial de este período constitucional, sucesora política de la anterior.
En cambio, el Plan de 1970-1974 cumplió igual papel, pero para la primera

95/ Véase Capítulo II sobre el Sistema de Planificación.

/administración del

administración del partido opositor. El último, el de 1976-1983, le correspondió ordenar los objetivos de la política económica beneficiada con los ingresos extraordinarios del petróleo y del partido que había pasado a la oposición y que volvió al Gobierno.

El período más útil de un plan podría estimarse entre 18 a 24 meses; especialmente cuando su preparación coincide con el inicio de un período presidencial. Sin embargo, la evaluación del último reveló su permanencia como fuente inspiradora de la política económica y social durante todo el período presidencial. El 70 por ciento de los acuerdos tomados en el Gabinete Económico del lapso 1974-1979 estuvieron incentivados, referidos o sustentados explícitamente en los contenidos de ese plan, aún en el momento que estaba en preparación.96/

El contenido a grandes rasgos de los planes nacionales puede apreciarse en sus respectivos temarios que detalla el Anexo I. A medida que la conducción de la política económica y social dentro del sistema democrático se ha hecho más firme y que el proceso de planificación desarrolló sus capacidades, dicho contenido ha progresado hacia estrategias más definidas y hacia un mayor detalle de programas e instrumentos de implementación. Lo último es ya observable a la altura del Plan de 1963-1966, y en los siguientes pasa a ser una condición esencial.97/ En efecto, en los planes se revela un esfuerzo

---

96/ De marzo de 1974 a marzo de 1970 se celebraron 133 sesiones del Gabinete Económico, en las cuales se tomaron 1 378 acuerdos que comprometieron en forma directa e inmediata a 80 entidades públicas. Véase Cuadro I.1 de la Evaluación del plan en referencia, titulada "Los resultados económico-sociales del período 1974-78 y el V Plan de la Nación". Esta evaluación fue ordenada por el Presidente de la República. Sus antecedentes y resultados fueron sistematizados y redactados por el autor, en su calidad de asesor en el proyecto VEN/78-001 de DTCD de Naciones Unidas.

97/ En los tres últimos planes nacionales, su contenido sectorial privilegia la explicación de la situación presente y de las características del sector, la estrategia propuesta, una lista de proyectos y programas más importantes, la enunciación de medidas instrumentales y el tratamiento de algunos organismos ministeriales y autónomos decisivos para ciertas políticas. (Veanse textos de los planes nacionales de los períodos 1965-1968, 1970-1974 y 1976-1980.)

/por precisar

por precisar programas, proyectos, instrumentos de implementación y entidades responsables; para la agricultura se especifican los principales productos (más de 50) y la industria se desagrega en 22 ramas. Esta característica confiere a los planes un marcado contenido de metas.

Otras tendencias que revela la evolución del contenido de los planes, es la agregación de objetivos y el cambio de énfasis en los temas y propósitos de la estrategia. En este sentido, lo que más llama la atención es la importancia que en los tres primeros planes nacionales, incluyendo el de corto plazo de 1962, se le da al incremento de la fuerza de trabajo y al empleo. "...el proporcionar oportunidad de empleo remunerativo para la mayor parte posible de la fuerza de trabajo es una tarea de, cuando menos, igual importancia para el Gobierno que el provocar un incremento óptimo de la producción nacional",98/ se expresa en el Plan de 1963-1966. En el Plan siguiente (1965-1968) el tema es remitido al tratamiento de algunos sectores, y en cambio se destaca la planificación de los recursos humanos y los programas de la juventud y de la niñez.99/

En el IV Plan - 1970/1974 - la ocupación se le comprende como parte del desarrollo social y cultural, y se le sujeta al aumento y estructura de las inversiones, de la educación, formación profesional, política de migración y a la reorganización institucional de la interferencia estatal en el mercado de empleo. La política de empleo, a largo y mediano plazo, se fundamenta, entre otros, en la idea de "promover una elevación del nivel de las inversiones, procurando su

98/ CORDIPLAN, op.cit., p.54.

99/ En este Plan se expresa que el programa en recursos humanos están "dirigidos fundamentalmente a precisar los estudios e investigaciones que deben realizarse en esta etapa preliminar". Los programas sobre juventud y niñez que consulta están relacionados con educación, programas sanitarios, asistenciales, formación profesional y protección integral al menor.

/distribución en

distribución en beneficio de aquellos sectores que favorecen la creación de empleos permanentes".100/ El último plan vuelve a destacar dicha temática, asociándola a la cuestión social. Refiriéndose a la ligazón del desempleo con la mala distribución del ingreso y la insatisfacción de necesidades familiares, declara que "la solución a esta situación se fundamentará en el diseño y aplicación de un modelo de desarrollo vinculado a una política de pleno empleo a nivel de la economía en su conjunto y a la adopción de una serie de medidas que se traduzcan en una mejora sustancial del ingreso y de las condiciones de vida de las masas trabajadoras".101/

Un tema que gana relevancia en el Plan de 1963-1966 y siguientes es la dimensión regional, aunque en cada plan ha sido tratada con diferente óptica. El plan mencionado, fuera de algunas consideraciones teóricas y de criterios de planificación regional y de política general e institucional, recoge los primeros planes formulados por las corporaciones regionales de reciente creación en esa época. En el Plan de 1965-1968, el tema se centra, de manera general, en la necesidad del desarrollo regional estimado necesario a los fines de la integración económica, la utilización de los recursos potenciales del territorio y la orientación de las migraciones. En cambio, el Plan de 1970-1974 ya tiene un tratamiento más elaborado con elementos de estrategias regionales y vinculado a la localización de programas de vivienda, transportes, comunicaciones y de turismo. Por su parte, el Plan 1976-1980, plantea la cuestión regional enfatizando la ordenación del territorio, como forma de superar el crecimiento sesgado por "distorsiones del patrón de localización con respecto a la estructura regional de recursos".102/. En este plan se continúa con la práctica de señalar prioridades, estrategias y programas regionales.

100/ CORDIPLAN, op.cit., p.188.
101/ CORDIPLAN, op.cit., pp.235/236.
102/ CORDIPLAN, op.cit., p.302.

/En los

En los planes más recientes ha ganado importancia el desarrollo social, concepto cuyo contenido ha transitado desde los sectores de educación, salud, vivienda y desarrollo de la comunidad, a objetivos relacionados con la defensa social 103/ y jurídica 104/ y con la cultura. En algunos planes se ha involucrado en la idea del desarrollo social, el tratamiento de ciencia y tecnología. En este campo, los dos últimos planes apuntan, en lo sustantivo, a elevar la calidad y cantidad del potencial científico del país para estimular el desarrollo socio-cultural y económico.

El contenido sectorial de los planes de mediano plazo se puede apreciar en el Cuadro 1. La tendencia general, en particular la de los tres primeros, es un fuerte crecimiento de las actividades secundarias, (mayor al 10 por ciento) especialmente en la industria (del 9 al 14 por ciento) y en electricidad (del 10 al 18 por ciento), y el sostenimiento de una tasa significativa (entre 6 y 8 por ciento en la agricultura.

El dinamismo de tales sectores se asienta en un crecimiento del sector petrolero y minero del orden del 4.5 por ciento, que, dado el volumen de la producción de crudo 105/ es un porcentaje significativo - y en un coeficiente de acumulación que llegó hasta el 22-23 por ciento del Producto, según se observa en el Cuadro 2.

103/ Este título comprende - según el Plan 1970-1974 - los programas destinados a prevenir y combatir los distintos tipos de delincuenci

104/ La seguridad jurídica, en el Plan 1976-1980, es de hecho un complemento de la defensa social, y los programas que bajo ese nombre se agrupan se refieren a la administración de justicia.

105/ En los años anteriores a cada Plan Nacional la producción media de petróleo crudo, en miles de barriles por día, fue la siguiente, según información del Banco Central, en sus series de los últimos 35 años:

1958/1959	2 688
1960/1961	2 883
1961/1962	3 060
1963/1964	3 321
1968/1969	3 600
1974/1975	2 661

/Cuadro 1

Cuadro 1

TASAS SECTORIALES DE LOS PLANES Y EFECTIVOS

Tasas media anual acumulativa de los períodos

Agrupación de Sectores	Plan 1960-1964 P/E b/	Plan 1963-1966 P/E b/	Plan 1965-1968 P/E b/	Plan 1970-1974 P/E b/	Plan 1976-1980 P/E b/
Petróleo y Minería	4.6/3.8	4.3/1.5	4.6/1.4	3.0/(3.0)	(0.2)/(2.5) c/
Agricultura	7.5/7.5	8.0/5.9	7.2/4.7	6.1/3.4	9.6/7.1 c/
Industrias, construcción y energía eléctrica	12.4/4.6	14.1/6.9	10.6/6.4	9.6/7.8	14.1/9.4 c/
Servicios a/	6.4/9.7	6.2/8.4	6.2/4.9	5.5/7.3	6.6/7.9 c/

Fuente: CORDIPLAN, Texto de los Planes citados, "Los resultados económicos y sociales del período 1974-1978 y el V Plan de la Nación", y Banco Central de Venezuela, "La economía venezolana en los últimos treinta y cinco años.

a/ Comprende transportes y comunicaciones, comercio, vivienda, otros servicios privados y servicios del Gobierno.

b/ P/E quiere decir que la tasa que va a la izquierda de la recta es la del Plan y la que va a la derecha es la tasa efectiva o real.

c/ Para el período 1976-1978.

/Cuadro 2

Cuadro 2

COEFICIENTES DE LA INVERSION BRUTA FIJA RESPECTO AL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO PROYECTADOS Y EFECTIVOS

Planes Nacionales	Coeficientes medios del período	
	Proyectados	Efectivos
I Plan 1960-1964	22.6	13.6
Plan año 1962	22.3	13.4
II Plan 1963-1966	19.0	14.0
III Plan 1965-1968	23.5	14.6
IV Plan 1970-1974	19.1	24.6
V Plan 1976-1980	24.3	27.9 a/

Fuente: M. Sulbarán, "Análisis comparativo de la inversión en los planes de la Nación y las series estadísticas históricas", Tésis de Grado dirigida por el autor.

a/ Corresponde al período 1976-1978.

/El Plan

El Plan 1970-1974 es menos pretencioso, como se ve en los Cuadros 2 y 3; sin embargo, el último - el de 1976/1980 - apoyándose en los altos precios del petróleo, auspiciaba una reducción de su producción, a la vez que proponía una fuerte expansión de la agricultura, de las actividades secundarias y de la inversión. Todos los planes han proyectado una suavización de la intensidad del crecimiento de los servicios, fijándoles tasas entre el 5.5. y 6.6 por ciento.

El consumo ha sido una de las variables metodológicamente menos tratadas y sobre la cual menos precisión tienen los planes, tanto en lo referente a objetivos como a su instrumentalización a través de la política operativa. Se asume, empero, que sostiene la demanda que viabiliza la expansión de las actividades internas. Según el Cuadro 3, su coeficiente alcanzaría el 70 y más por ciento del producto.

Los planes prevéen un crecimiento para el conjunto de la economía del 6-8 por ciento que para el producto bruto interno (sin petróleo ni minería) se eleva al 7-9 por ciento, como se ve en el Cuadro 4. Estas tasas, en particular las últimas, implican una expansión intensa. Los modelos de crecimiento implícitos en los planes, en suma, se fundan en un mayor excedente petrolero, en la inversión - especialmente pública - en el desarrollo de la industria - impelida por la sustitución de importaciones - de la agricultura, y del desarrollo de las fuentes hidroeléctricas.

Además de las ilustraciones cuantitativas aludidas, estas ideas se manifiestan en las estrategias declaradas.

> "Una industria y una agricultura próspera deben constituir la base de la satisfacción de nuestras necesidades y de un intercambio más equilibrado con los demás países del mundo, se expresa en el Plan de 1960-1964. Para ello se requiere el desarrollo y mejoramiento de nuestra infraestructura económica, tanto en lo que respecta a vías de comunicaciones, especialmente carreteras, como al aprovechamiento energético basado en las diversas fuentes de energía que posee el país. Estos programas de infraestructura, junto con el desarrollo de los programas de las industrias básicas como siderúrgica y petroquímica principalmente, constituirán las bases sobre las que se afincará sólidamente el dinámico proceso de industrialización."106/

106/ CORDIPLAN, Plan Cuatrienal 1960-1964, Tomo I, p.XIII.

/Cuadro 3

Cuadro 3

COEFICIENTE DEL CONSUMO RESPECTO AL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO

PROYECTADO EN LOS PLANES Y EFECTIVOS

Planes Nacionales	Coeficientes medios del período	
	Proyectados	Efectivos
I Plan 1960-1964	63.9	57.6
Plan del año 1962	70.2	65.1
II Plan 1963-1966	69.8	55.7
III Plan 1965-1968	69.0	56.6
IV Plan 1970-1974	75.7 a/	66.3
V Plan 1976-1980	61.0	66.8 b/

Fuente: Estimaciones sobre la base de tésis de Miguel Barrera y Belkis González, dirigidas por el autor en la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela.

a/ Ultimo año del período. No se pudo disponer de un coeficiente medio.

b/ Corresponde a los años 1976-1978.

/Cuadro 4

Cuadro 4

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO TOTAL PROYECTADAS EN LOS PLANES Y EFECTIVOS

Planes Nacionales	Tasas Medias Anuales Acumulativas Proyectadas	Efectivas
I Plan 1960-1964	7.2	5.0
Plan del año 1962	7.1	3.9
II Plan 1963-1966	7.9	4.8
III Plan 1965-1968	7.2	4.3
IV Plan 1970-1974	6.3	4.8
V Plan 1976-1980	8.2	7.0 a/
TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO b/		
I Plan 1960-1964	8.1	5.3
Plan del año 1962	8.8	3.4
II Plan 1963-1966	7.5	6.2
III Plan 1965-1968	7.7	5.4
IV Plan 1970-1974	7.0	6.9
V Plan 1976-1980	9.2	8.1 a/

Fuente: O. Martínez, "Análisis comparativo de los planes y de las series estadísticas históricas del PTB", Tésis de Grado dirigida por el autor.

a/ Para el trienio 1976-1978.

b/ Excluye petróleo y hierro.

/El Plan

El Plan de 1962, en su cobertura de corto plazo, enfatiza la ocupación sobre la base de un crecimiento rápido y fuerte de la inversión privada gracias a la acción de la inversión pública. Esta, realizada a niveles eficientes de productividad y con un alto contenido de ocupación, junto con el crédito de apoyo a la inversión privada, son consideradas las herramientas básicas para impulsar el crecimiento.107/

Los planes siguientes se atuvieron a tal estrategia, lo que se pone de manifiesto en el de 1965-1968, en el cual se hace constar que su estrategia "es, en grandes líneas, la misma diseñada en los planes anteriores".108/

La estrategia del Plan 1970-1974 partiendo del reconocimiento de la pérdida del dinamismo de las exportaciones y del "agotamiento de la primera fase del proceso de sustitución" 109/ de importaciones, se empeña en cambiar el modelo de crecimiento, aumentando la exportación de productos primarios, creando simultáneamente "un sector manufacturero exportador que contribuya significativamente el logro de una estructura productiva con interrelaciones más complejas y que origine un efecto multiplicador dinámico en el resto de los sectores productivos".110/

La estrategia del Plan (1976-1980), de hecho mantiene elementos de las anteriores, pero pone de relieve un amplio contenido social. "Mediante el aprovechamiento racional de los recursos existentes - dice - y el aumento de su productividad, conjuntamente con la creación de más recursos que amplíen el patrimonio de producción, será posible generar los valores económicos que permitan ensanchar el consumo de las grandes mayorías y prestar a éstas los servicios públicos fundamentales, al mismo

---

107/ CORDIPLAN, Plan de Desarrollo Económico y Social para 1962, Tomo II, p.2.

108/ CORDIPLAN, Plan de la Nación 1965/1968, p.17.

109/ CORDIPLAN, IV Plan de la Nación 1970-1974, p.10.

110/ CORDIPLAN, op.cit., pp.11 y 12.

/tiempo que

tiempo que se refuerza el proceso nacional de capitalización en activos reales como la base más firme de sustitución del bienestar popular".111/ 112/

El contraste de la cuantificación de los objetivos globales y sectoriales de los planes nacionales con el escrutinio aportado por los indicadores del producto, testimonian un constante optimismo de los planes respecto a las posibilidades de la economía y de la política económica, que en la realidad se ha frustrado. Los cuadros 1 a 4 ponen de manifiesto que los resultados obtenidos quedan por debajo de las tasas o coeficientes proyectados. El cuestionamiento de este hecho podría ubicarse en la eficiencia de los métodos de proyección y del cálculo de las cuentas nacionales. Hay antecedentes para pensar que en alguna proporción - más bien modesta - el distanciamiento cuantitativo entre objetivos y resultados podría originarse en tales métodos.113/ Sin embargo, los indicadores previstos y alcanzados revelan aspectos más profundos de la planificación, de la política económica y de la economía y sociedad venezolanas.

Por un lado, la planificación mantiene vigente un modelo de aspiraciones que le exige al sistema político-social un esfuerzo mayor al que se ha estado dispuesto a instrumentalizar por medio de políticas públicas, en tanto que el carácter dependiente del modelo real y el acotamiento del horizonte de la política económica no le ha dado opción - por lo menos hasta 1973 - de un crecimiento más cercano al previsto en los planes.

111/ CORDIPLAN, V Plan de la Nación 1976-1980, p.17.

112/ Véase, además, E. Sierra, "Metodología y Plan", artículo publicado en Revista de Economía Latinoamericana, Nº53.

113/ Véase comentarios sobre el método y las cuentas nacionales en el título 2 de este capítulo.

/En efecto

En efecto, los indicadores reales dejan ver hasta el penúltimo plan un comportamiento de leve crecimiento en la formación de valor agregado del sector petróleo y minería, a causa del estancamiento o decrecimiento tendencial de los precios del crudo,114/ una agricultura en sostenida contracción de su ritmo de expansión, una industria con leve aumento de su tasa de crecimiento, y los servicios siempre aumentando a mayor tasa que la fijada en los planes (ver Cuadro 1).

El conjunto de la economía se ensanchó cuando más al 5 por ciento y el producto interno (sin petróleo ni precio) nunca llegó al 7 por ciento Estas tasas no son tan bajas, pero en una alta proporción son explicadas por el sector servicios (ver Cuadro 4). El proceso de acumulación hasta 1968 queda por debajo del 15 por ciento del producto; sólo en los dos últimos planes se fortalece y se aproxima al 25-28 por ciento (ver Cuadro 2). El consumo real también se aleja constante y significativamente de lo planeado (ver Cuadro 3), con la excepción de los años 1976-78. Este trienio, correspondiente a los primeros años del V Plan, evidencia algunos cambios en el cuadro tendencial antes descrito. Gana guerza la inversión, el consumo, el crecimiento agrícola e industrial, lo que condujo a un ritmo de expansión del conjunto de la economía mayor al de los períodos de los planes que le antecedieron, habiendo tenido la excepcional condición de reducir la producción y exportación de petróleo gracias a sus precios más altos; pero al mismo tiempo ha traído desequilibrios financieros y agudizado la tensión de los desequilibrios estructurales.

La experiencia resumida, hace pensar que el sistema económico, tal como se ha estructurado históricamente, demanda una gran inyección de excedentes para evolucionar a tasas más próximas a las planeadas. La posibilidad de contar con esos medios ha dependido tanto del exterior como de la política interna.

114/ El precio medio anual del barril de petróleo desde 1940 a 1957 se elevó desde 0.93 dólares hasta 2.59, del cual descendió paulatinamente hasta llegar a 1.81 dólares en 1969.

/Desde antes

Desde antes de la época de la planificación hasta 1972, Venezuela fue permanentemente afectada por el deterioro de los términos de su intercambio con el resto del mundo, que significaron, en algunos años, hasta el 13-15 por ciento del valor de sus exportaciones.115/ Por otro lado, la conducción ortodoxa de la política financiera no dio cabida a un uso significativo del crédito externo.116/ Esto al margen de no empeñarse aún más en acrecentar la racionalidad social y económica de los excedentes y de los otros recursos que el país posee, 117/ para

115/ Véase D.F. Maza Zavala, "Venezuela: Una economía dependiente", Universidad Central de Venezuela; CEPAL, Estudios económicos de América Latina de 1965, 1966, 1969 y 1973 y CORDIPLAN, "Los resultados económico-sociales del período 1974-1978 y el V Plan de la Nación".

116/ Véase título 3 del capítulo I.

117/ Sobre la potencialidad financiera y de recursos del país, la misión del Banco Mundial de 1961, hizo esta categórica afirmación "se ha dicho que la historia de Venezuela está en el futuro. En importante medida, el pueblo de Venezuela disfruta del privilegio excepcional de tener su porvenir en sus propias manos". Similar, aunque más especificada, es la opinión avanzada en la evaluación del Plan de la Nación 1963-1966 realizada por el Comité de los Nueve de Alianza para el Progreso, en septiembre de 1963. "Para realizar los objetivos del Plan de la Nación, Venezuela cuenta con amplios recursos financieros internos y, a diferencia de la mayoría de los demás países latinoamericanos, no tiene problemas graves de balanza de pagos." Según opinión del comité ad-hoc, el principal punto de estrangulamiento consiste en la carencia de suficiente personal técnico y administrativo, especialmente de nivel medio, y de obreros calificados para las nuevas actividades industriales, op.cit., p.6.

/lo cual

lo cual probablemente habría sido necesario una mayor intensidad y mejor orientación de la política instrumental y de los cambios estructurales en función de las estrategias y objetivos de los planes. En una economía mixta, como la venezolana, estos requisitos, si bien la planificación los puede inspirar y ayudar a organizar, están, por cierto, más allá de la misma y se ubican en la concatenación de las fuerzas sociales, políticas y económicas.

4. La planificación operativa

Hasta el término de los años setenta el sistema, el proceso y el método de planificación aplicados en Venezuela respondieron, en lo principal, a una planificación global-sectorial de mediano plazo, y de manera parcial y discontinua a preocupaciones regionales. Al empezar la década de los ochenta, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, promulgada en 1976, se incorporará la planificación operativa, la cual está llamada a provocar importantes cambios en el esquema tradicional. Este se formó y adaptó para formular y ayudar a implementar planes nacionales cada 4 o 5 años. Con la planificación operativa se tendrá que acomodar para producir y colaborar en la instrumentación de un plan anual de corto plazo, además de los de mediano plazo.

Dos ideas han estado siempre latente en la planificación venezolana: Una es la mantención permanente y actualizada de un Plan Nacional, implementada mediante la revisión anual o bianual del Plan y la agregación de uno o dos años, respectivamente.118/ La otra es la relativa a la planificación operativa anual.119/ En la sucesión de los tres

118/ Véase título 1 del Capítulo III.

119/ En la página IX del Plan Nacional 1963-1966, se expresa que "...se tiene pensado continuar con la práctica ya iniciada del Plan Operativo Anual, en el que se detallan las tareas del Plan correspondiente a ese año y se facilita la instrumentación, con lo que se facilita el cumplimiento de lo previsto y la evaluación de lo hecho". En la página 12 del Plan de 1965-1968, se insiste sobre lo mismo, declarando ... "Además, la formulación de planes operativos anuales dentro del marco del Plan cuatrienal, posibilita una mejor evaluación de su ejecución y una constante revisión de las metas económico-sociales postuladas".

/primeros planes

primeros planes nacionales - los de 1960/64, de 1962 y de 1963/66 - existe un gérmen de aplicación de los mismos, pero que después no tuvo desarrollo.

La reforma del régimen presupuestario evocada, que responde a la necesidad de perfeccionar el sistema de planificación y de mejorar la asignación y administración de los recaudos fiscales, instituyó esta clase de planificación como un vigoroso eslabón entre el Presupuesto de la Nación y el Plan de Mediano Plazo.120/ Se pretende así dar lugar a "un proceso único de planificación y presupuesto en el que se integran las fases de elaboración de planes con la del presupuesto", 121/ en el cual la planificación operativa especificaría los objetivos, metas, estrategias, políticas y dispositivos correspondientes a los propósitos del Gobierno en el ejercicio fiscal anual.

La introducción de la planificación operativa se ubica, además, en el contexto de la reforma de la administración centralizada, explicada en el Capítulo II. La forma práctica de cómo se vinculan y procesan en el sistema político-administrativo general, y en los sistemas más específicos de presupuesto y de planificación, el presupuesto nacional y el plan operativo anual es inédita y de cierta complejidad, que se torna más complicada aún cuando se consideran las relaciones que esos ejercicios deben tener con la evaluación y cumplimiento del Plan Nacional y la formulación de las cuentas consolidadas del sector público, según lo prescribe la nueva legislación.122/

120/ Véase E. Sierra, "Los compromisos de la planificación operativa en Venezuela", sexto ensayo de texto Planificación y Política Económica, a editarse en Caracas.

121/ CORDIPLAN, Plan de la Nación 1976-1980, p.361.

122/ Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, de julio de 1976, y Ley Orgánica de la Administración Central, de diciembre de ese mismo año.

/El conjunto

El conjunto de trabajos anuales que por esos motivos se necesita implementar, se atienen al siguiente proceso:

a) Evaluación y análisis del desarrollo económico y social a la luz del Plan Nacional, y de la situación presupuestaria. En esta primera fase procede:

- "Una evaluación - realizada por la Oficina Central de Coordinación y Planificación - del cumplimiento del Plan de la Nación y del desarrollo general del País", 123/ correspondiente al último año, que se presenta al Presidente de la República.

- "Un informe acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas previstas en los diferentes sectores, programas y proyectos, 124/ de cargo de la Oficina Central de Presupuesto, que también se presenta al Presidente.

- "Un análisis de los efectos del gasto e ingreso público sobre el conjunto de la economía", 125/ sobre el período anterior dirigido a la misma autoridad.

b) Ajuste del Plan de la Nación, "conforme a la dinámica inherente al proceso de desarrollo", 126/ efectuado por el Organo Central.

c) Formulación del Plan Operativo Anual y del Proyecto de Presupuesto, que comprende:

- Diseño de las bases preliminares, referidas al Sector Público, del Plan Operativo Anual, 127/ confeccionadas por la Oficina Central de Planificación.

123/ Artículo 19 de la Ley de Régimen Presupuestario.

124/ Art.19., op.cit.

125/ Art. 2, op.cit.

126/ Art. 2 de Decreto 1454 de marzo de 1976 que promulgó el V Plan de la Nación.

127/ Art. 2 de Ley de Régimen Presupuestario.

/- Definición de

- Definición de los lineamientos generales para la preparación del Proyecto de Presupuesto 128/ y las sugerencias sobre metas, proyectos y programas, 129/ trabajos de responsabilidad de la Oficina Central de Presupuesto.

- Análisis de los efectos del gasto e ingresos públicos sobre el conjunto de la economía, 130/ referido al nuevo período del ejercicio presupuestario, preparado sobre la base de los trabajos anteriores.

- Comunicación al Congreso Nacional, sólo en carácter de información, de las bases preliminares referidas al Sector Público, del Plan Operativo Anual 131/ y de los aspectos más relevantes que contendrá el Proyecto de Presupuesto. 132/

- Formulación del Proyecto de Presupuesto, por la Oficina Central de Presupuesto 133/ y presentación al Congreso Nacional.

- Confección del Presupuesto Programa del Sector Público, 134/ por la oficina citada antes.

- Discusión, aprobación y promulgación de Ley de Presupuesto Anual entre el Congreso y el Ejecutivo Nacional.

- Preparación de la versión definitiva del Plan Operativo Anual, por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que venía desarrollandolo paralelamente al avance del proceso presupuestario; y

- Ajuste, conforme al Presupuesto Nacional aprobado, del Presupuesto Programa del Sector Público, que debería hacer la Oficina Central de Presupuesto.

128/ Art. 19 de Ley de Régimen Presupuestario.
129/ Art. 19 de Ley de Régimen Presupuestario.
130/ Art. 2 de Ley de Régimen Presupuestario.
131/ Arts. 2 y 20 de Ley de Régimen Presupuestario.
132/ Art. 20 de Ley de Régimen Presupuestario.
133/ Art. 20 de Ley de Régimen Presupuestario.
134/ Art. 2 de Ley de Régimen Presupuestario.

/Parte de

Parte de este proceso es también la confección de las cuentas consolidadas del Sector Público.135/

Según los trabajos específicos del proceso anual esbozado, la Administración tendría al inicio de cada año el Plan Nacional revisado, los Presupuestos Nacional y el por Programas del Conjunto del Sector Público más el Plan Operativo Anual, como instrumentos orientadores de la política económica. Pero la planificación operativa anual exige, además, un permanente estudio y seguimiento de la coyuntura y su respectivo pronóstico, lo que sería otra función a realizar por el Organo Central.

Las instancias de análisis, de toma de decisiones y los trabajos que significa el proceso presupuestario y el de la planificación operativa anual, sin dudas que organiza y sistematiza mejor la definición de la política económica de corto y mediano plazo, pero tiene una doble exigencia. Por una parte, impone un método al sistema político administrativo, en el cual tendría que disciplinarse; en tanto que, por otra, requiere que las Oficinas Centrales de Planificación y de Presupuesto metodológicamente estén preparadas para ello y que logren concertar sus acciones.

Desde un punto de vista teórico, la incorporación de la planificación operativa anual, tan íntimamente asociada al proceso presupuestario, viene a darle un alto nivel de integridad al sistema de planificación venezolano. Sin embargo, su efectividad queda sujeta a que el proceso y el método de planificación ganen en capacidad para orientar y consustanciar más eficientemente la política económica y social que implica el desarrollo nacional.

135/ Arts. 2 y 20 de Ley de Régimen Presupuestario.

/Anexo I

Anexo I

CONTENIDO DE LOS PLANES NACIONALES DE VENEZUELA

(Observador através de sus índices resumidos) a/

Plan Cuatrienal 1960-1964	Plan de Desarrollo Económico y Social para 1962	Plan de la Nación 1963-1966	Plan de la Nación 1965-1968	IV Plan de la Nación 1970-1974	V Plan de la Nación 1976-1980
PREFACIO (11) Visión Panorámica y Puntos Salientes del Plan (12) La Situación Venezolana en 1960 y 1964 (2) Libro Primero - ASPECTOS GENERALES Cap. I La Situación Actual (8) Cap. II Presentación Sinóptica del Plan (34) Cap. III Población y Fuerza de Trabajo (20) Cap. IV Financiamiento del Plan (22) Cap. V Desarrollo de la Comunidad (4) Cap. VI Reforma Administrativa (4) Libro Segundo-ASPECTOS SECTORIALES Plan I Agropecuario (9) Plan II Industrias (8) Plan III Energía (7) Plan IV Transporte (8) Plan V Comunicaciones (8) Plan VI Educación (12) Plan VII Sanidad (11) Plan VIII Vivienda (5)	Tomo I - DIAGNOSTICO Introducción (2) Parte I DIAGNOSTICO DE LA ECONOMIA EN SU CONJUNTO Cap. 1 Demanda e Ingreso (23) Cap. 2 Producción y Recursos (17) Cap. 3 Las Instituciones para el Desarrollo Económico (4) Parte II COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA EN LOS AÑOS RECIENTES Cap. 1 Fluir de Bienes y Servicios (11) Cap. 2 Fluir financiero y Comportamiento del Sector Publico (21) Tomo II - EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA NACIONAL Cap. 1 Las Metas Básicas del Desarrollo Económico Social y la Responsabilidad del Sector Público (26) Cap. 2 Financiamiento del Plan (20) Anexo I Metodología y Modelos Utilizados para el Programa (23) Anexo II Matrices del Fluir de Fondos (8) Anexo III Plan Detallado de Inversión Pública	INTRODUCCION La Planificación Nacional (8) Visión Panorámica y puntos salientes del Plan (12) Primera Parte: PRESENTACION GENERAL Cap. I Presentación Sinóptica del Plan (52) Cap. II Población, Fuerza de Trabajo y Ocupación (32) Cap. III Financiamiento del Plan y Balanza de Pagos (36) Cap. IV Instrumentación del Plan (20) Segunda Parte: ASPECTOS SECTORIALES Cap. V Programa Agrícola (38) Cap. VI Programa de Minas e Hidrocarburos (30) Cap. VII Programa de Energía Electrica (24) Cap. VIII Programa de la Industria Manufacturera (44) Cap. IX Programa de Transporte, Comunicaciones y Turismo (22) Cap. X Programa de Comercio y Almacenaje (6) Cap. XI Programa de Educación y Recursos Humanos (38) Cap. XII Programa de Sanidad (16) Cap. XIII Programa de Vivienda (16) Cap. XIV Construcción (8) Cap. XV Sector Público (48) Tercera Parte: ASPECTOS REGIONALES Cap. XVI Bases y Lineamientos de la Programación Regional (6) Cap. XVII Ejemplo de Programas Regionales (32) Cap. XVIII Desarrollo de la Comunidad (14) ANEXOS I. Programas Sectoriales II. Lista de Proyectos III. Declaracion de Política Econ. IV. Programa 1962 V. Metodología Plan de la Nación 1963-1966 VI. Plan de la Nación 1960-1964 VII. Diagnóstico y Evaluación del Cumplimiento del Plan de la Nación 1960-1964	Primera Parte: INTRODUCCION Cap. I Análisis del Proceso de Planificación (6) Cap. II El Desarrollo Nacional (12) Cap. III El Desarrollo Regional (8) Cap. IV Política Comercial e Integración Económica (10) Cap. V Evaluación del Cumplimiento del Plan de la Nación 1963-1966 (16) Segunda Parte: ASPECTOS GENERALES DEL PLAN Cap. VI Aspectos Macroeconómicos (30) Cap. VII Financiamiento del Plan y Balanza de Pagos (46) Cap. VIII La Planificación de los Recursos Humanos (4) Cap. IX Programa Juventud y Niñez (14) Tercera Parte: ASPECTOS SECTORIALES DEL PLAN Cap. X Programa Agrícola (20) Cap. XI Programa de Minas e Hidrocarburos (28) Cap. XII Programa de la Industria Manufacturera (52) Cap. XIII Programa de Energía Electrica (20) Cap. XIV Programa de Transporte y Comunicaciones (44) Cap. XV Programa de Educación (38) Cap. XVI Programa de Sanidad (30) Cap. XVII Programa de Vivienda (28) Cap. XVIII Construcción (8) Cap. XIX Sector Público (66) Cap. XX Desarrollo de la Comunidad (35)	Volumen 1 EL DESARROLLO NACIONAL Cap. I Objetivos y Estrategia (10) Cap. II La Planificación en Venezuela (14) Cap. III Programación del Sector Público (50) Cap. IV Programación del Sector Externo (14) Cap. V La Regionalización del Desarrollo (24) Cap. VI La Reforma Administrativa (32) Volumen 2 EL DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL Cap. VII El Desarrollo Social (18) Cap. VIII Programa de Educación (16) Cap. IX Programas de Salud y Defensa Social (21) Cap. X Cultura, Ciencia y Tecnología (22) Volumen 3 EL DESARROLLO INDUSTRIAL Cap. XI Programa de Hidrocarburos (18) Cap. XII Programa de Minería (22) Cap. XIII Programa de la Industria Manufacturera (38) Cap. XIV Programa de Energía (20) Volumen 4 EL DESARROLLO AGRICOLA Cap. XV Programa Agrícola (52) Cap. XVI Reforma Agraria (6) Volumen 5 EL DESARROLLO FISICO Y ESPACIAL Cap. XVII Programa de Vivienda (16) Cap. XVIII Programa de Transporte (40) Cap. XIX Programa de Comunicaciones (20) Cap. XX Programa de Turismo (11)	Cap. I DISGNOSTICO Y ESTRATEGIA 1. Introduccion (4) 2. Diagnóstico y Propósitos Generales (5) 3. Estrategia (26) Cap. II PREVISIONES REALES Y FINANCIERAS 1. Evolución del Producto Territorial Bruto (7) 2. Las Cuentas Internacionales (10) 3. El Gasto Publico y su Financiamiento (62) Cap. III ASPECTOS SECTORIALES Sector Agrícola (40) Sector Industrial Manufactura (56) Construcción (6) Electricidad (14) Agua (6) Sector Hidrocarburos (12) Petroquímica (6) Minas (8) Aspectos Sociales Empleo e Ingresos (6) Educación (20) Salud y Seguridad Social Nutrición (4) Salud (10) Seguridad Social (4) Defensa Social y Seguridad Jurídica (6) Deportes (3) Cultura (4) Ciencia y Tecnología (8) Ordenación Económica del Territorio y Regionalización (4) Transporte y Comunicaciones (19) Urbanización, Equipamiento y Programas para Areas Marginales (8) Turismo (6) Finanzas (6) Aspectos Económicos Internacionales (8) Aspectos Institucionales (18) Comunicación Social (6)

Fuentes: Texto de los planes indicados.

a/ Los números entre paréntesis corresponde a la cantidad de páginas dedicadas a cada tema.

IV. BALANCE Y EXPECTATIVAS

Después de dos decenios de experiencias que culminan con la formulación y puesta en marcha del V Plan de la Nación (1976-1980), podría conjeturarse que la planificación venezolana entra en una novedosa etapa de arduos desafíos, propios de un nuevo nivel del proceso de desarrollo nacional. Su evolución ha dejado un balance positivo, aunque no exento de críticas.

1. Balance y críticas

En efecto, los capítulos anteriores han puesto en evidencia una constante preocupación de las autoridades nacionales por perfeccionar formalmente el sistema de planificación. En sus primeros quinquenios se desarrolló un proceso y un método de planificación que le ha permitido alcanzar una significativa actuación en la conducción de la política económica y social, especialmente en la definición de estrategias y objetivos. Menos relevante ha sido su presencia en la ejecución.

Con todo, la planificación ha pasado a formar parte del sistema político-administrativo y de la cultura nacional; podría decirse que ha llegado a ser una categoría institucionalizada, que por los atributos de racionalidad y tecnicismo que la teoría le supone ha creado más expectativas que los aportes efectivos que se le reconocen; de ahí las críticas de los nacionales. Estos son parciales o específicos, y aunque a veces lucen enfáticos, se orientan a reclamarle mayor eficiencia y a que el sistema político le conceda más atención y poder.

Entre los nacionales que han tenido responsabilidades en los procesos de política económica y de planificación, prevalece la opinión que el papel cumplido por ésta ha sido, en general, positivo, sin dejar de reconocerle deficiencias.

/"Sea por

"Sea por intuición o por intención, sea por razones institucionales o por motivos coyunturales - dice Antonio Casas González -, el hecho es que las consecuencias de la planificación en Venezuela fueron amplias y definitivamente positivas para el país y tuvieron la virtud de retroalimentar su propio impulso."136/

"No obstante la diversidad de obstáculos que este proceso ha afrontado - señala el documento presentado por la Oficina Central a la Reunión de Ministros de Planificación de Lima, en noviembre de 1978 - y de las debilidades que esos obstáculos le han imprimido al sistema, este proceso en general ha sido positivo, tanto por los avances en sus aspectos técnico e institucional, como por la creciente influencia que a través del Organo Central de Planificación y del Ejecutivo ... sobre las acciones de los diferentes organismos del Estado y entidades empresariales del sector privado de la economía, contribuyendo a una cada vez mayor armonización en las iniciativas de los sectores público y privado, en la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo."137/

"La suerte de CORDIPLAN, y los logros que hayan podido obtener y lo que haya podido aportar - ha declarado por su parte, el Ministro de Planificación, Dr. Ricardo Martínez -, están bastante identificados con lo alcanzado y con las deficiencias del proceso de desarrollo económico y social en estos 20 años. Pienso que el balance es positivo."138/ 139/

136/ A. Casas González, "La planificación en Venezuela: Un ensayo de planificación integral", documento presentado a Seminario de Planificación, de julio de 1972, auspiciado por OEA, BID, ILPES, p.176.

137/ CORDIPLAN, op.cit., p.30.

138/ R. Martínez, Ministro de Estado, Jefe de CORDIPLAN, en entrevista de prensa, publicada en Semanario Auténtico, Nº101, del 21 de mayo de 1979, p.4.

139/ Al márgen de esta corriente de opinión, hay otra como la siguiente: "esta área - (el sistema de planificación) - de la Administración Pública Venezolana está en franca crisis". Constantino Quero Morales, Imagen Objetivo de Venezuela, Edit. de Banco Central de Venezuela, p.440.

/Además de

Además de algunas críticas sobre aspectos específicos, reproducidos en otros capítulos, las más perseverantes y profundas se refieren a lo que en Venezuela se nomina "planificación marginal", a su condición de "obligante" para el sector público, y a su carácter "participativo".

Se sostiene que la planificación ejercida en Venezuela puede "ser considerada como una actividad marginal con respecto al conjunto de la acción del Estado y de la sociedad" 140/ y también en relación al sistema político. Con esta adjetivación se quiere señalar la relatividad de su capacidad para influir en el comportamiento de los entes públicos y del sector privado. El Organo Central, interpreta este concepto en el sentido que la planificación se limitaría " a la formulación de un Plan, sin que se disponga de los mecanismos necesarios para hacerlo cumplir, por lo que prácticamente no es tomado en cuenta a nivel de los organismos encargados de ejecutarlo". 141/

Tal crítica es un tanto contradictoria con las afirmaciones precedentes, y se nutre en una apreciación eficientista de la planificación, por el cual se procura que los objetivos formulados sean poco menos que órdenes de trabajo para los entes públicos y que los privados los reconozcan en función de su bondad intrínseca, sin considerar la extraordinaria dialéctica que hay en la praxis de la política económica y en la planificación de los sistemas mixtos, de la cual la experiencia venezolana es un ilustrativo ejemplo.

La imperatividad de la planificación en el área pública es otra reivindicación estrechamente ligada a la anterior. "Ya nos sentiríamos muy satisfechos si de verdad fuera obligante para el sector público.

140/ M. Rachadell, ex-Presidente de la Comisión de Administración Pública, en prólogo al libro de Chi Chen y R. M. Mateo, "Aspectos administrativos de la planificación", Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andres Bello, Caracas 1973, p.7.

141/ CORDIPLAN, Documento presentado a Reunión de Ministros de Planificación de Lima, noviembre de 1978, p.28.

/El problema

El problema es que ni siquiera eso se ha conseguido hasta ahora."142/ Como se vió oportunamente, la debilidad de éste atributo, se origina en la concepción democrática que se tiene en cuanto a la formulación de la política económica y de la planificación, basada en la pluralidad de centros decisionales.

Se espera que esta deficiencia y la anterior puedan atenuarse o superarse con la planificación de corto plazo y su vinculación a los ejercicios presupuestarios.143/

El reclamo más trascendente es el relativo a la participación social, política y administrativa a que debería dar lugar el sistema y el proceso de planificación. "Hay una queja inveterada - explica el Ministro Martínez - de que para la instrumentación de los planes anteriores, no se estableció un régimen de consulta con el sector privado, con los trabajadores, con los círculos científicos e intelectuales del país y con las instituciones intermedias en general."144/ Aunque al formular el V Plan de la Nación, hizo un ensayo en tal sentido, no existe la práctica ni la institucionalidad suficiente para ejercer mejor la participación.

La debilidad de esta cualidad, en lo atingente a la administración pública, se deriva de otro aspecto relevante como es la "insuficiente coordinación, tanto entre los organismos planificadores, como entre éstos y las entidades ejecutoras de los programas y proyectos...", según lo señala el propio Organo Central.145/

142/ R. Martínez, entrevista citada, p.5.

143/ "Cuando yo decía, que por primera vez pensamos enviar al Congreso un Plan Operativo junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto, es porque ahora tendrán las Cámaras un instrumento de planificación para evaluar y controlar al Ejecutivo Nacional. Esto busca hacerlo obligante para el Sector Público", R. Martínez, entrevista citada, p.6.

144/ Entrevista citada, p.7.

145/ CORDIPLAN, Documento presentado a Reunión de Lima, p.27.

/Otros tópicos

Otros tópicos de crítica son la ausencia de planes a largo plazo, lo que compromete aún más su continuidad, la cual es alterada por la sucesión de las administraciones presidenciales; su excesivo centralismo, asociado a las fallas de la coordinación y de la participación antes aludidas; la ausencia de diagnósticos sistemáticos y continuos que evalúen el comportamiento de la economía y de sus beneficios sociales,146/ a lo cual puede agregarse la falta de seguimiento de la coyuntura y de pronósticos de corto plazo, oportunamente mencionada.

2. Los nuevos compromisos

Los recursos extraordinarios aportados en el último quinquenio por el petróleo, la política de inversiones y de expansión del consumo que ayudaron a implementar, y el consiguiente crecimiento y aumento del empleo logrado, han traído aparejados situaciones inéditas para la política económica, a la vez que persisten patéticas manifestaciones de subdesarrollo, particularmente en lo social.

Por de pronto, se han configurado déficits financieros resueltos con audaces políticas de endeudamiento, que probablemente se mantengan por un tiempo; se han hecho más evidentes los desequilibrios reales y financieros que alimentan una inflación persistente reforzada por el mayor precio de las importaciones; el sector público se ha ensanchado y diversificado asumiendo funciones críticas para el normal funcionamiento de la economía y sociedad nacionales, pero manteniendo un modesto nivel de organicidad, a la par que altos costos de producción y de administración.

Se están produciendo, por otro lado, concentraciones de trabajadores en torno de nuevas industrias y de los proyectos en ejecución, al tiempo que el alto nivel de empleo y la inflación refuerza la capacidad de negociación sindical y crean condiciones para la elevación

146/ Véase CORDIPLAN, Documento presentado a Reunión de Lima, pp.24-29.

/de la

de la tasa salarial, en tanto que la productividad y la conducción gerencial de la producción y distribución no podría incrementar aún la producción al ritmo de la demanda ni conseguir menores costos.

La política económica instrumental ha tendido en estos años a hacerse más compleja y a extender su acción a áreas no habituadas a interferencias estatales directas, como sucede con las corrientes monetario-crediticia y los precios.

Mientras estas y otras tendencias se desarrollan, es posible conjeturar que el dinamismo de los últimos años esté generando en la sociedad y sistema político venezolanos una vocación expansionista de su economía y un alto nivel de empleo, a la vez que mantener una activa presencia internacional. Sería, sin dudas, positivo que así fuera; pues, de ahí emanarían fuerzas impulsadoras de la oferta, de modernización y de cambios económicos, sociales e institucionales trascendentes.

Subsisten estadios de marginalismo económico y social en los estratos de las pequeñas empresas o unidades familiares urbanas y agropecuarias de escasa productividad, y también comunidades de extrema pobreza. Prevalece una estructura de propiedad agraria y una explotación de la tierra ineficiente, en tanto la reforma agraria perdió potencialidad y la población campesina se ha reducido al extremo de escasear mano de obra en los campos. La agricultura aún es frágil para enfrentar las arduas condiciones ecológicas y restricciones naturales del agro venezolano. La industria, por su lado, después que se terminen y pongan en marcha los grandes proyectos iniciados, entrará en una fase de integración más compleja, que debería llevarla a producir a costos competitivos con la oferta externa y sin cargos para el estado.

Aún queda por ampliar la cobertura de los servicios de salud, previsionales y de dotación de viviendas, además de darles mayor organicidad y eficiencia a escala nacional. Otro tanto sería necesario

/para moderar

para moderar los costos del sistema educacional. En cuanto al Estado, su mayor problemática se advierte en la organización y funcionamiento a menores costos y con mejor productividad del subsector descentralizado.147/

En el orden de las prioridades, la Administración iniciada en marzo de 1979, pretende invertir la metodología de planificación en el sentido de establecer primero los objetivos sociales y después los económicos, con lo cual consecuentemente gana relevancia la producción de alimentos y el desarrollo agropecuario.148/ Además ha declarado una enfática pretensión de desarrollo regional,149/ y ha confirmado el concepto del estado promotor,150/ que por cierto demanda una planificación efectiva.

147/ Sobre este conjunto de apreciaciones véase CORDIPLAN, "Los resultados económico-sociales del período 1974-1978 y el V Plan de la Nación", y E. Sierra, Informe de término de misión, como asesor en planificación global en proyectos VEN 77/003 y VEN 78/001.

148/ Al respecto son decidoras las opiniones del Ministro de Planificación, que en la entrevista de prensa citada en otros piés de página, agregó: "Hemos logrado avanzar en la construcción de una base industrial en el país, con todas sus fallas y limitaciones pero hemos avanzado en la sustitución de importaciones: Hemos construido todo un gran aparato de producción en la industria básica de acero, de electricidad, de aluminio y del hierro, del petróleo y de los hidrocarburos. Igualmente hemos nacionalizado sectores de la energía eléctrica, hemos construido una gran infraestructura de comunicación en el país, pero siempre nos hemos propuesto en estos cinco planes, primero los objetivos económicos creyendo que el progreso económico arrastraría ineluctablemente, el desarrollo social y eso no ha ocurrido." Refiriéndose a los sectores, señaló "En este campo la prioridad ha estado en la industria: hemos construido muchas industrias pero no producimos alimentos. ...Aspiramos a producir acá una inversión de las prioridades."

149/ Véase Luis Herrera Campins, "Mi compromiso con Venezuela", Programa de Gobierno para el Período 1979-1984, capítulo "La planificación y la regionalización del desarrollo".

150/ Véase Luis Herrera Campins, discurso de Toma de Posesión, marzo de 1979.

/De las

De las críticas expuestas en el título anterior y de las nuevas condiciones económicas y sociales, más los objetivos programáticos de la administración recientemente inaugurada, se desprenden los compromisos de la planificación venezolana. A la luz del panorama esbozado podría hipotizarse que se han agotado aquellos grados de libertad que acompañaron el último decenio.151/ Se ha abierto una etapa en la cual la planificación tendrá que crearse - en la dialéctica socio-económica y política - una nueva área de factibilidad, pero en un más alto escalón en el proceso de desarrollo nacional.

3. Sugerencias de asistencia técnica

Los antecedentes y argumentos expuestos insinúan la ardua tarea de la planificación en los años inmediatos, siendo una de las más urgentes la puesta en práctica de la planificación operativa anual y el rediseño de la estrategia para incorporar con fuerza el vector social y darle continuidad al proceso de industrialización en condiciones de eficiencia económica. Cabe en este campo la formulación de imágenes objetivos y las estrategias a seguir en los sectores sociales y de la agricultura e industria. Otra tanta colaboración se requeriría en planificación regional.

Dentro de esa línea, otros objetivos de la asistencia técnica serían la actualización del diagnóstico, para que capte y explique las nuevas condicionantes de la vida nacional y las alteraciones que están experimentando las estructuras; mejorar el sistema de estadísticas y de indicadores nacionales, especialmente los necesarios para montar un método de análisis y seguimiento de la coyuntura y de pronóstico; perfeccionar los modelos y métodos de cuantificación empleados por el sistema tanto para el largo como para el mediano y corto plazo.

151/ Véase título 3 del Capítulo I.

/Se requería

Se requería, además, apoyar el mejoramiento y la efectividad del sistema nacional de proyectos, el seguimiento y control de los mismos, así como colaborar en el perfeccionamiento de técnicas de balance de recursos humanos y de productos, que faciliten la planificación de mediano plazo y la de carácter operativo.

Asistir el estudio en profundidad de un conjunto de problemas específicos, tales como la inflación, la distribución del ingreso, la dinámica y rigideces del sector público, el oligopolio de la comercialización y producción agrícola e industrial, la dinámica de los salarios y del empleo, y del proceso de acumulación y otros, más toda la problemática de integración internacional en que está comprometida Venezuela. Dichos estudios estarían orientados a descubrir leyes de comportamiento que faciliten la comprensión de esos aspectos de la realidad, y fundamentar así políticas más consistentes y coherentes.

También puede ser materia de asesoría la organización y vinculación a la dirección de la política económica, el sistema de empresas públicas, que es el área más dinámica del sector público y que mayor volumen de recursos está administrando.

La formación y capacitación de personal técnico para el sistema de planificación es otro campo de sumo interés, especialmente en lo que se respecta a la planificación regional y de los entes descentralizados. Lo ideal sería llegar a crear una masa crítica de planificadores suficiente para copar todas las instancias y oficinas del sistema.

/BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela (CORDIPLAN): "La Planificación en América Latina. Legislación Básica". Caracas, Año 1973.

2. CORDIPLAN: "La Planificación en Venezuela. Normas Legales y Reglamentarias". Caracas, 1973.

3. Varios autores: Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Editado por Siglo XXI.

4. Gaceta Oficial de la República de Venezuela: Ley Orgánica de la Administración Central. Número Extraordinario 1.932 del 28 de diciembre de 1976.

5. Ministerio de Hacienda de Venezuela: Texto de la Ley Orgánica del Presupuestario y sus Comentarios. Caracas 1976.

6. Gumersindo Rodríguez: "El Estado y la Planificación del Desarrollo en Venezuela". Editado por CORDIPLAN, 1976.

7. CORDIPLAN: "Plan Cuatrienal 1960-1964".

8. CORDIPLAN: "Plan de Desarrollo Económico y Social para 1962".

9. CORDIPLAN: "Plan de la Nación 1963-1966".

10. CORDIPLAN: "Plan de la Nación 1965-1968".

11. CORDIPLAN: "IV Plan de la Nación 1970-1974".

12. CORDIPLAN: "V Plan de la Nación 1976-1980". Marzo 1976.

13. Michel Chossudovsky: "La miseria en Venezuela". 2da. edición, Editorial Vadel Hnos., 1977.

14. Roque Carranza: "Modelos de Prospectiva de Largo Plazo en Venezuela". Informe Final de Misión de Corto Plazo, septiembre 1978.

15. Enrique Sierra: Informe Término de Misión en Planificación Global. Experto en Proyecto VEN/77/003, marzo de 1978.

16. CORDIPLAN: "Los Resultados Económico-sociales del período 1974-1978 y el V Plan de la Nación". Versión Preliminar, febrero 1978.

17. Banco Central de Venezuela: "La Economía Venezolana en los últimos 35 años". Noviembre 1978.

18. Varios autores: Nacionalización del Petróleo en Venezuela. Tesis y Documentos Fundamentales. Editorial Centauro, mayo 1977.

19. Omar Martínez: "Análisis Comparativo de los Planes y de las Series Estadísticas Históricas del PTB". Tesis de Grado, junio 1977.

20. Miguel Barrera: "Análisis Comparativo del Consumo Proyectado en los Planes de la Nación y las Series Estadísticas Históricas". Tesis de Grado, marzo 1978.

21. Manuel Sulbarán: "Análisis Comparativo de la Inversión en los Planes de la Nación y las Series Estadísticas Históricas". Octubre 1977.

22. Enrique Sierra: "Plan y Metodología (con alcances al diagnóstico, estrategia y metodología de las proyecciones reales y financieras del modelo global del V Plan de la Nación 1976-1980).

23. Enrique Sierra: Los Compromisos de la Planificación Operativa en Venezuela.

24. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES): Estilos de Desarrollo: Análisis Comparativo de Políticas a Largo Plazo. Publicación Preliminar 1971.

25. John Friedmann: Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. A publication of the Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and Harvard University, 1966.

26. Fred D. Levy, Jr.: "Economic Planning in Venezuela". Praeger Special Studies in International Economics and Development, 1968.

27. Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo: "Aspectos Administrativos de la Planificación. El Sistema Venezolano". Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello. Caracas 1973.

28. John Friedmann: "Venezuela from Doctrine to Dialogue". National Planning Series, Syracuse University Press, 1965.

29. Rómulo Betancourt: "Posición y Doctrina". Editorial Cordillera, 1958.

30. Gaceta Oficial de Venezuela: Constitución de la República de Venezuela. Número Extraordinario 662.

31. Rómulo Betancourt: "Venezuela: Política y Petróleo". Fondo de Cultura Económica, 1956.

32. Carlos Acedo Mendoza: "Venezuela: Ruta y Destino". Ediciones Ariel, 1966.

33. Comité de los Nueve. Alianza para el Progreso: "Evaluación del Plan de la Nación 1963-1966 de Venezuela". Septiembre 1963.

34. Dubley Seers: "El Mecanismo de una Economía Petrolera Abierta". Revista Economía Latinoamericana Nº7, julio-septiembre 1962.

35. Luis Herrera Campins: Discurso del Ciudadano Presidente de la República en el Acto de Toma de Posesión ante el Congreso Nacional. 12 de marzo de 1979.

36. D.F.Maza Zavala: "Características y Tendencias de la Inversión Extranjera en Venezuela". Revista Economía Latinoamericana Nº8, octubre-diciembre 1962.

37. Tomás E. Carrillo Batalla: "La Dinámica del Desarrollo Económico Venezolano". Revista Economía Latinoamericana Nº17, Año 1965.

38. Alfredo Machado: "Un Cuarto de Siglo de Progreso Económico en Venezuela". Revista Economía Latinoamericana Nº 22, Año 1966.

39. Diego Luis Castellanos: "Aspectos de la Economía Venezolana". Revista Economía Latinoamericana Nº 32, Año 1971.

40. Tomás E. Carrillo Batalla: "Implicaciones Económicas del Desempleo en Venezuela". Revista Economía Latinoamericana Nº36, Año 1973.

41. Lloyd Rodmin and Associates, 1969: "Planning Urban Growth and Regional Development. The Experience of the Guayana Program of Venezuela".

42. Alfredo Machado Gómez: "Crisis y Recuperación". Banco Central de Venezuela, 1972.

43. Antonio Casas González: "La Planificación en Venezuela: Un Ensayo de Planificación Integral". Documento presentado a Seminario de Planificación, celebrado del 17 al 21 de julio de 1972 en Chile, auspiciado por OEA, BID e ILPES.

44. CORDIPLAN: Análisis del Proceso de Planificación en Venezuela. Noviembre 1978.

45. Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción: Ponencias y Resoluciones de la XVII Asamblea. Puerto Cabello 1961.

46. Comisión Económica para América Latina: Estudio Económico de América Latina. Años 1964, 1969 y 1973.

47. Colegio de Economistas de Venezuela: "Diagnóstico de la Economía Venezolana". Ediciones Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1964.

48. José González Navarro: "Democracia y Sindicalismo". Ediciones Vanguardia Obrera, 1964.

49. D.F. Maza Zavala:"Venezuela: Una Economía Dependiente". Instituto de Investigaciones, Facultad de Economía. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964.

50. The Economic Development of Venezuela. Artículo Resumen del Informe de la Misión del Banco Mundial de 1959, publicado en International Labour Review, octubre 1961.

51. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES): Estudio de Conflictos y Consenso. Universidad Central de Venezuela - 1965-1967.

52. Héctor Hurtado: "El Proceso de Planificación Nacional", presentado en el Congreso Interamericano de Planificación, Panamá, 1974.

53. Comisión Preparatoria del Sistema Nacional de Coordinación y Planificación Gubernamental: "Sistema Nacional de Coordinación y Planificación". Caracas, 1958.

54. Comisión de Administración Pública: Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, Tomos I y II. Caracas, 1972.

55. Ricardo Martínez: VI Plan de la Nación. Venezuela hacia un desarrollo regional. Artículo entrevista de prensa publicada en Semanario Auténtico Nº101, mayo 1979.

56. Luis Herrera Campins: "Mi Compromiso con Venezuela". Programa de Gobierno para el Período 1979-1984. Avila Arte, S.A., Noviembre 1978.

57. Carlos Andrés Pérez: "Programa Acción de Gobierno".

58. Belkis J. González: "Análisis Comparativo entre el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1962 y los Informes Económicos del Banco Central de Venezuela". Tesis de Grado, inédita, 1979.

59. CORDIPLAN: "La Problemática de los Proyectos y la Planificación en Venezuela". Mayo 1979.

60. Constantino Quero Morales, "Imágen-Objetivo de Venezuela. Reformas Fundamentales para su Desarrollo". Ediciones Banco Central de Venezuela, 1978.

61. Rafael Chavez Silva, "Planificación y Realidad". Tesis de Grado, Universidad Central de Venezuela.

62. Grupo de Modelos Matemáticos, J.P. Péres Castillo y otros. "Estilos de desarrollo. Análisis comparativo de políticas a largo plazo", publicación preliminar, CENDES.

63. Oscar Varsavsky, "El marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias". Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.