

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Santiago, 2 de agosto a 12 de noviembre de 1971

PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DEL DESARROLLO:
CASO DE VENEZUELA *

Chi-yi Chen
Ramón Martín Mateo **

- * El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, contiene algunos capítulos de un libro de próxima edición.
- ** Chi-yi Chen, Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello.
Ramón Martín Mateo, Catedrático de la Universidad de Bilbao.

INDICE DE MATERIAS

CAPITULO I - EL PROCESO DE REGIONALIZACION	
1. Antecedentes	1
2. Sensibilización Espacial de los Planes	3
3. Regionalización Sectorial	5
4. La Reforma Administrativa	6
5. La Regionalización de 1969	7
5.1 Objetivos	7
5.2 Medios	8
CAPITULO II- EL DISPOSITIVO JURIDICO - ADMINISTRATIVO Y EL SISTEMA GENERAL DE PLANIFICACIÓN	17
1. Marco Constitucional	17
2. Organización de la Planificación Nacional	22
3. Planificación Estatal y Municipal	25
4. La Región como Espacio Intermedio de Planificación	27
CAPITULO III-SISTEMA DE PLANIFICACION NACIONAL	34
1. Funciones del Órgano central de Planificación	34
2. Funciones de los Órganos sectoriales de Planificación	40
3. Funciones de los Organismos Auxiliares de Planificación	44
CAPITULO IV- SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL Y SUB-REGIONAL	46
1. Funciones del Órganos regional de Planificación	46
2. Funciones de las Oficinas de Presupuestos y Programas de las Direcciones Sectoriales en las Regiones	50
3. Funciones de las Oficinas Estadales de Planificación	52
4. Funciones de las Oficinas Municipales de Programas y Presupuestos	52
5. Funciones del Organo Auxiliar de Planificación	53

/CAPITULO V

CAPITULO V - MECANISMOS DE PARTICIPACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION	54
1. Coordinación Interministerial en Planificación	54
2. Estructura condicionante a una participación frutífera de las Organizaciones Privadas	54
3. Mecanismos de participación en la planificación	56
4. Coordinación y participación en la planificación regional	59
CAPITULO VI - SISTEMA DE COORDINACION, PROGRAMACION Y CONTROL DE EJECUCION DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS	62
1. Nivel Nacional	62
2. Nivel Regional	64
3. Nivel sub-regional	65
CAPITULO VII- LOS ESCOLLOS DE LA REGIONALIZACION	67
1. Las dificultades del trazado regional	67
2. Resistencias de la Administración Tradicional	69
3. Las tendencias Centrípetas y Centrífugas	71
4. El Sistema Socio-económico	72
5. Dificultades del compromiso político	72
6. El Dispositivo Planificador	73
CAPITULO VIII-EVALUACION DE LA EXPERIENCIA VENEZOLANA	82
1. Los Primeros Resultados	82
2. El Impacto de la Reciente Reforma	84
3. Las Adaptaciones Necesarias	85

CAPITULO I

EL PROCESO DE REGIONALIZACION

1. ANTECEDENTES:

Antes del establecimiento en Venezuela de políticas regionales y estrategias de desarrollo espacial, podemos citar como primeras aproximaciones el establecimiento de la Corporación Venezolana de Fomento 1/ y la creación en torno a los años 50 de los Bancos de Fomento Regional. Estos Bancos configurados como empresas mixtas de capital mayoritario estatal, fueron pensados como mecanismos de canalización de refuerzos financieros para las iniciativas económicas del sector privado de determinadas zonas. Su ámbito de influencia venía, sin embargo, escasamente circunscrito a un Estado y el reducido volumen de sus efectivos hizo que supusieran solo un modesto aporte a la solución de los problemas de estancamiento regional.

El punto de partida real del proceso de regionalización en Venezuela coincide con el momento de creación de la planificación nacional. El Decreto 492 de 1958 que crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación, CORDIPLAN, establece en su artículo 12, ordinal f) como competencia de dicha Oficina, "proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera en escala regional y urbanística, a través de los respectivos organismos subalternos de planificación". Por su parte el artículo 23 relacionado con la creación de organismos de Coordinación y Programación, abarca también los de carácter interestatal o intermunicipal y el artículo 24 asigna a CORDIPLAN la promoción de 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".

El primer fruto de esta política 2/ de programas nacionales de desarrollo a cargo de organismos especiales, constituyó la creación en 1960 de la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.), Instituto Autónomo con patrimonio distinto e independiente del Fisco Nacional adscrito a la Presidencia de la República. La Corporación Venezolana de Guayana 3/ tendría por objeto el estudio de los recursos de la zona, la organización y el aprovechamiento de su potencial eléctrico, la programación del desarrollo integral de la región, la promoción de su desarrollo industrial, la coordinación de las actividades

/de los

de los distintos organismos oficiales y la contribución a la organización, programación, desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos necesarios. Para el cumplimiento de sus objetivos se les traspasaban patrimonios públicos inmobiliarios e industriales situados en la Región.

La Corporación tenía un ámbito territorial restringido aunque se le permitía ciertas actividades exteriores cuando fuese necesario para la realización de sus objetivos. 4/

El ejemplo de la C.V.G., y la gran atención que esta experiencia suscitó en todos los medios del país, determinó el pronto surgimiento, en otras regiones, de comprensibles sentimientos de emulación que cuajaron primeramente en Los Andes, donde se creó en enero de 1962 una Comisión Promotora para su desarrollo que posteriormente dió paso a la instalación por Ley en 1964 de la Corporación de Los Andes 5/, CORPORANDES, de análoga naturaleza a la Corporación de Guayana y parecidos objetivos, aunque no llegó a recibir aportaciones patrimoniales y financieras comparables a las asignadas a la C.V.G.

A diferencia de la solución de Guayana que respondía netamente a los postulados teóricos de creación de polos de desarrollo y que por tanto no exigía una demarcación regional rigurosa, la Corporación de Los Andes suponía ya un trazado netamente regional incluyendo los Estados Táchira, Mérida, Trujillo y Barinas, el Municipio Guanare, el Distrito Sucre del Estado Portuguesa y el Distrito Páez del Estado Apure.

Análogas inquietudes, determinaron la creación en la Región Zuliana por Decreto del Gobernador del Estado, en el mismo año 1964, del Consejo Zuliano de Planificación y Promoción, CONZUPLAN, como organismo público estatal y en la Región Centro-Occidental, de la Fundación para su Desarrollo, FUDECO, - constituida bajo forma de derecho privado, aunque con integración pública y funciones de la misma naturaleza y cuya esfera de acción comprendía los Estados Falcón, Lara y Yaracuy. Más adelante, por Decreto Presidencial del 12 de mayo de 1966 fue instalada la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental, que tenía por objeto coordinar e impulsar los estudios necesarios para el establecimiento de un programa de desarrollo regional en la zona que abarcaba los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre. 6/

En esta primera etapa las políticas regionales se caracterizaron por la falta de uniformidad y adecuada formulación de los objetivos perseguidos y por la variedad de los dispositivos administrativos instaurados 7/. La

/novedad de

novedad de esta materia y quizás el hecho de que las presiones regionales fueron más allá de objetivos gubernamentales que tenían un alcance más selectivo que generalizador, hicieron que estos primeros intentos adquiriesen unas características poco coherentes cuya influencia, como veremos, aún persiste pese a las aspiraciones racionalizadoras de la etapa que se inicia en 1969.

2. SENSIBILIZACION ESPACIAL DE LOS PLANES:

Como vimos, el Decreto de 1958 que dió pie a la introducción en el país del sistema de planificación nacional, suponía también una cierta toma de posición, poco precisa por cierto, en relación con políticas de desarrollo regional. Por ello los sucesivos planes recogiendo estos impulsos realizan específicas declaraciones y formulaciones sobre los efectos espaciales de la planificación. En ese sentido ya el Primer Plan Cuatrienal 1962-1964 se pronuncia sobre los problemas originados por la concentración de actividades en la zona metropolitana, proponiendo contrarrestarlos a través de la Reforma Agraria y la industrialización, desgestionando el centro y polarizando actividades alrededor de múltiples ejes localizados en las distintas regiones del país 8/.

El Plan 1963-1966 dedica un Capítulo a las bases y lineamientos de la programación regional, incluyendo, a título más bien enunciativo, programas de desarrollo formulados para varias regiones del país. Suscintamente, el Plan propone ya la repartición entre las regiones de los recursos generales de que dispone la nación acogiendo las teorías de la industria motriz y del impulso especial, pronunciándose claramente sobre políticas selectivas más bien que por el repartimiento de recursos exactos entre todas las zonas atrasadas 9/. Este plan aborda ya la delimitación de las regiones, la organización para la planificación regional y la implementación de los planes regionales. A este respecto, constituye un claro precedente del Decreto de 1969 e incluso va más allá de las aspiraciones de este Decreto en el que no se prevén expresamente planes regionales.

El Plan de la Nación 1965-1968 continúa en esta misma línea 10/ sentando la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo Regional y fijando dos etapas de la planificación regional. La primera se dirigiría a superar las limitaciones culturales, informativas, e institucionales y la segunda, en línea con conocidas proposiciones teóricas, versaría sobre la programación de polos de desarrollo, de empresas motrices y de desarrollo agro-industrial coordinador.

/El Vigente

El Vigente Plan, 1970-1974 dedica su Capítulo V a la regionalización del desarrollo 11/ señalándose en sus consideraciones generales la existencia de desequilibrios en el país determinados por la concentración de inversiones en determinadas zonas cuyo origen se atribuye, siguiendo también las teorías en boga, a la estructura colonial y la situación de dependencia externa que contribuyeron al surgimiento y consolidación de las ciudades costeras. El Plan señala como la subutilización de potenciales, "constituye un costo económico representado por la pérdida en oportunidades para alcanzar niveles más elevados de desarrollo. En la medida en que se produzca una mayor incorporación al proceso productivo de los recursos actualmente subutilizados se estimularán las actividades económicas en las regiones, se incrementará el ingreso regional y se ampliará el mercado interno, generándose a su vez nueva producción 12/.

Como estrategia para el desarrollo regional, el IV Plan de La Nación propone lo siguiente:

- a) Desconcentración de actividades económicas y para ello, fortalecimiento de la base económica regional con actividades de exportación que estimulen un progreso acumulativo de progreso, identificación y promoción de actividades que tiendan a fortalecer las economías locales preferentemente las generadoras de alto nivel de empleos para la explotación de recursos locales, realización de una política sostenida de regionalización de inversiones públicas y de incitación de inversiones privadas.
- b) Acondicionamiento físico-espacial incluyendo la organización del sistema urbano, de acuerdo con la distribución territorial de las actividades económicas y el acondicionamiento físico del medio rural para frenar el éxodo campesino.
- c) Descentralización progresiva de la Administración Pública para racionalizar, dinamizar y agilizar el funcionamiento de la Administración y posibilitar una amplia participación de la población en las actividades inherentes a la planificación y promoción del desarrollo.

Como ha podido deducirse de esta sucinta exposición de las declaraciones contenidas en los planes de desarrollo, éstos acogen decididamente las corrientes espacializadoras de las actividades económicas y se hacen eco de las tendencias más actuales en cuanto a los objetivos de equidad y eficacia de la regionalización y las estrategias a adoptar.

/Ahora bien

Ahora bien, tales declaraciones tienen un sentido simplemente programático ya que no tienen trascendencia en cuanto a la estrategia real que los planes adoptan en los que sólo incidentalmente afloran consideraciones regionales en sus partes dispositivas. Así, el IV Plan se limita a reseñar algunos programas previstos por las distintas Corporaciones Regionales, a nivel generalmente de proyectos y estudios y, con excepción de la Región de Guayana, para la que remite a los distintos capítulos sectoriales del Plan. A su vez los distintos capítulos sectoriales prescinden de consideraciones regionales, salvo el caso de Guayana y alguna referencia incidental como la que se efectúa al abordar los criterios preferenciales de financiación de la pequeña y mediana industria 13/.

3. REGIONALIZACION SECTORIAL:

Paralelamente al proceso de regionalización económica, los distintos organismos de la Administración Central y los Institutos Autónomos, han venido desde hace algún tiempo regionalizando espontáneamente sus circunscripciones de acción territorial, creando con ello en estos momentos serios problemas a la hora de intentar reconducir todas estas circunscripciones de acción territorial a un marco común 14/. El cuadro que más adelante se inserta resulta suficientemente orientador de la magnitud y escala de tales tendencias.

Por lo demás, el fenómeno ni es nuevo ni privativo de Venezuela tampoco, aunque sólo recientemente ha adquirido dimensiones importantes. Efectivamente, determinadas actividades públicas fueron siempre de difícil encaje en los marcos e informes generales que constituyeron el entramado territorial inicial de las Administraciones modernas. Así, las Universidades, los Tribunales de apelaciones, la Administración militar y en otro campo la Administración eclesiástica, delimitaron sus competencias sobre ámbitos supraprovinciales o supradepartamentales, si bien las demás Administraciones se encuadraron normalmente sin mayores resistencias dentro de espacios administrativos uniformes.

Ahora bien, el cambio de circunstancia motivado por el aumento de intensidad de las Administraciones públicas incrementando y diversificando sus funciones, las exigencias de eficacia de los servicios que requerirían bases territoriales más extensas y las mejoras de las comunicaciones, hicieron obsoletas las antiguas delimitaciones que, como por ejemplo en el caso de los Departamentos franceses que sirvieron de pauta a múltiples modelos de Administración nacionales, estaban trazados teniendo presente el espacio que

/podía recorrer

podía recorrer en un día, con tracción de sangre, el funcionario prefectoral.

De aquí que en todos los países sean observables estas tendencias expansivas de Administraciones que van progresivamente cubriendo los territorios nacionales de un mosaico inconexo y confuso de jurisdicciones, contribuyendo a crear una conciencia cada vez más aguda en torno a la necesidad de volver de nuevo a otros moldes ensanchados pero uniformes en los que tengan cabida todas las representaciones de los distintos servicios periféricos. Con ello la Región adquiere así un impulso autónomo y su necesidad se refuerza al tomarse en cuenta que a los imperativos económicos que ya de por sí lo demandan, se adicionan las necesidades paralelas de las unidades administrativas, que por otra parte deben participar en la realización de las metas y objetivos de planificación. Tales determinantes han influido también en Venezuela, como no podía por menos, el auge de la idea regional.

4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA:

Los anteriores factores y la inspiración plenamente justificada de conseguir un aparato administrativo apto para las importantes tareas del desarrollo nacional, han animado los propósitos recientes de la Reforma Administrativa Venezolana 15/ impregnándola de preocupaciones regionales. Como se señalaba en la Instrucción Presidencial establecedora de los lineamientos de la Reforma, el proceso iniciado persigue fundamentalmente "estructurar una Administración Pública para el desarrollo, es decir con capacidad para planificarlo, y para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos, dotando al Estado de un adecuado instrumento para la plena realización de su función de promoción social y económica del país, y que le permita además, provocar los cambios que aquel implica". 16/

La Reforma Administrativa Venezolana iniciada en 1958 falló inicialmente al entender la Comisión de Administración Pública, creada al efecto, la organización político-administrativa existente era la adecuada susceptible de mejoras a través de normas y procedimientos que no tocaban el fondo de la cuestión. 17/ Sólo a partir de la reestructuración de esta Comisión en 1969 se llega a la convicción de que este tipo de reformas requiere un tratamiento en profundidad íntimamente vinculado a la planificación del desarrollo, "que exige mayores reajustes en las estructuras administrativas, pues éstas deben amoldarse al plan, es decir, es el Plan de Desarrollo el que debe determinar la estructura administrativa adecuada para su ejecución y no viceversa. La reforma administrativa adquiere por tanto en su conexión con el desarrollo, una nueva perspectiva y motivación e inclusive una nueva

/ética* 18/.

ética" 18/. Ello conlleva necesariamente, como indica uno de los principales animadores de esta Reforma, 19/ la idea de la regionalización a efectos de lograr un desarrollo regional equilibrado, y a la uniformización de las estructuras regionales de la administración central. Estos conceptos animaron sustancialmente el proceso de regionalización que cristaliza en 1969 con la promulgación del Decreto que examinaremos a continuación, complementados simultáneamente con la aspiración a aplicar en todos los ámbitos nacionales de los postulados de desconcentración y agilización del aparato administrativo, animadores del proceso general de reforma.

5. LA REGIONALIZACION DE 1969:

Un hito fundamental en el proceso de regionalización que estudiamos y cuyas consecuencias y efectos aún no se han plasmado totalmente en la realidad, constituye la promulgación del Decreto N° 72 de 1969 sobre regionalización en Venezuela. Este Decreto responde en buena parte a las preocupaciones anteriormente expuestas, materializando algunas de las líneas programáticas básicas del equipo gubernamental en el poder.

5.1 Objetivos:

Los principales objetivos del Decreto 72 de 1969 pueden sintetizarse como sigue:

- a) Desarrollo Integral y Armónico: En los considerandos del Decreto se hace constar la necesidad de impulsar el desarrollo regional dentro de un proceso acelerado y armónico. Esta aspiración se incertaba ya en el programa del Partido de Gobierno para quien la formulación de una política de desarrollo integral merecía un lugar de primera importancia, "tanto desde un punto de vista doctrinario, como científico y práctico, por cuanto entre sus objetivos se encuentra el logro de un desarrollo integral y armónico del país al mismo tiempo que las tendencias geoeconómicas del proceso de desarrollo nacional están demostrando la necesidad de un cambio estructural, cuya no realización puede traer consecuencias negativas para la estabilidad económica, social y política de Venezuela" 20/ En este programa se abordaba la vieja problemática de la presencia de desequilibrios interregionales proponiéndose la apertura de mayores posibilidades en la participación de los beneficios del desarrollo a las diversas regiones sin que ello supusiera regatear recursos a

/la región

la región central para afrontar sus graves necesidades económicas y sociales 21/. El programa de gobierno proponía así un cierto equilibrio en la distribución de los recursos que satisficiera a los principios de integración, justificación social y elevación de los rendimientos económicos y de la productividad social.

- b) Inserción de la Región en el proceso planificador: El Decreto 72 a las Oficinas de Coordinación y Planificación de las distintas Regiones tareas específicas en orden al estudio de las necesidades regionales y a la elaboración de programas de desarrollo integral 22/. Aunque todavía no se han precisado concretamente los mecanismos para la inserción de los planes y programas regionales en los de rango nacional parece que, como más adelante intentaremos demostrar, uno de los objetivos básicos de la Reforma es el establecimiento de un sistema de planificación que permita instaurar en todos los niveles los dispositivos de planificación. En este sentido ya el Decreto de 1958 preveía, como vimos, la coordinación de los programas nacionales, estatales y municipales y la articulación de sus respectivos planes. La Reforma que comentamos sin duda debe orientarse por estos derroteros en búsqueda para ello de los mecanismos adecuados.
- c) Coordinación Administrativa: Los considerandos del Decreto de Regionalización hacen hincapie en la necesidad de coordinar eficazmente las actividades que realiza la Administración Pública Nacional en las distintas entidades federales y en la precisión de hacer coincidir las zonas en que los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, han dividido el territorio nacional. La coordinación administrativa es, pues, uno de los principales objetivos de la Reforma y a su servicio se colocan expresos dispositivos que velarán por la armonización de los esfuerzos, el mutuo conocimiento de las actividades proyectadas y la eficaz sincronización de las operaciones ejecutoras.

5.2 Medios:

La Reforma afronta directamente determinadas medidas para llevar a efecto los objetivos perseguidos. Entre ellas destacan las siguientes:

- A. Regionalización del territorio: La división general del territorio nacional con base a consideraciones económicas pero

/también a

también a criterios de otro orden, había sido ya abordada desde el punto de vista teórico e investigativo en varias ocasiones. Pueden mencionarse al efecto las propuestas de la Misión Francesa IRFED 23/ que proponía seis regiones, "la proposición de Friedmann que dividía 24/ al país en cinco regiones dominantes y 10 zonas sub-dominantes y la del Centro de Estudios de Desarrollo de la U.C.V. (CENDES) 25/ que partía de cinco regiones 26/. En el cuadro adjunto se establecen las coincidencias aproximadas de los resultados de anteriores investigaciones con la conclusión adoptada por el Decreto de Regionalización que dividió al país en ocho regiones. El Decreto citado partiendo sin duda de los estudios anteriores parece basarse por un lado en criterios teóricos y por otro en consideraciones de índole práctico-administrativo. Desde el primer punto de vista, se detecta que la regionalización adoptada tiene presente 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. En este sentido observamos las siguientes coincidencias:

<u>Región</u>	<u>Centros dominantes</u>
Capital	Caracas
Central	Maracay - Valencia
Centro Occidental	Barquisimeto
Zuliana	Maracaibo
Nor-Oriental	Puerto La Cruz - Barcelona
Los Andes	Barinas (en formación)
Guayana	Ciudad Guayana
Sur	San Fernando de Apure

Además a poco que se profundice en el análisis podrán detectarse dentro de cada Región otros centros secundarios y terciarios y un sistema de subregiones complementario cuya indagación excede de los objetivos del presente estudio 27/.

Desde el punto de vista político-administrativo la regionalización ha partido ciertamente de las consideraciones prácticas aludidas en otra parte de este trabajo, que condicionan el trazado regional más allá de puras motivaciones económicas.

/Puede comprobarse

Puede comprobarse como las nuevas regiones con sólo cuatro excepciones de menor importancia, incluyen territorios correspondientes a Estados completos y respetan además trazados regionales anteriormente establecidos como el que servía de base a la Corporación de Los Andes. Con ello pretende evitar sin duda las dificultades sociológicas, presumiblemente originables por el fraccionamiento de unidades administrativas cuyas poblaciones venían acostumbradas a pertenecer a un mismo territorio. Además se facilitará así la armonización de las competencias de la Administración general y será posible disponer inmediatamente de los aportes estadísticos necesarios para el diagnóstico y conocimiento de la situación regional.

B. Organización Administrativa: El Decreto de regionalización pretende instaurar un conjunto de dispositivos administrativos siguientes:

a) Oficina de Coordinación y Planificación de la Región (ORCOPLAN):

En cada una de las regiones administrativas funcionará un ORCOPLAN dependiente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación cuyas funciones pueden sintetizarse así:

i. Promoción: Promover la creación y funcionamiento de organismos apropiados para el desarrollo de la Región y propiciar el estudio y ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo económico de la Región.

ii. Planificación:

- Estudiar las necesidades del desarrollo de la Región y acopiar el material estadístico necesario para la elaboración de los planes regionales.
- Estudiar la incidencia de las inversiones públicas y privadas en el desarrollo económico y social de la Región.
- Programar el desarrollo integral de la Región conforme a las normas de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y dentro del ámbito del Plan de la Nación.

/- Auxiliar de

- Auxiliar de acuerdo con CORDIPLAN al Ejecutivo Nacional en el control de la función del Plan de la Nación en la parte relativa a la región.

iii. Coordinación:

- Coordinar los distintos servicios de la Administración central e institucional entre sí y con la Administración estatal y municipal.
- Articular los planes urbanísticos de los Consejos Municipales con los que elaboren los organismos nacionales.
- Establecer mecanismos de cooperación con otros organismos regionales.

b) Comisiones de Trabajo:

Los ORCOPLANES pueden crear para el mejor cumplimiento de las anteriores funciones, las funciones de trabajo que estimen convenientes previa aprobación de CORDIPLAN 28/.

c) Comité Regional de Coordinación (CORECO):

Las funciones de coordinación de ORCOPLAN se facilitarán mediante la creación en cada Región de Comités Regionales de Coordinación integrados por los Gobernadores, los Jefes de los Servicios de la Administración Central e Institucional actuantes en la región y por el Director de ORCOPLAN que actuará como Secretario. A título consultivo pueden ser invitados otros organismos, estatales, municipales, o privados. La Presidencia corresponderá sucesivamente a cada uno de los Gobernadores de las entidades federales que integran la Región 29/.

Las principales funciones de CORECO son las siguientes:

- Elaboración de un programa anual de coordinación incluyendo un cronograma de actividades.
- Revisión del cumplimiento del programa anual.

/-Convocatoria del

- Convocatoria del Consejo Regional de Desarrollo.
- Asesorar a ORCOPLAN.

d) Consejo Regional de Desarrollo (CONREDE): Este Consejo de carácter consultivo que tendrá como Secretario al Director de ORCOPLAN está integrado por los siguientes componentes: 30/

- Los miembros del Comité Regional de Coordinación.
- Los Presidentes de los Consejos Municipales.
- Los Presidentes de las Asambleas Legislativas.
- Tres representantes de los sectores culturales, en especial de las Universidades.
- Cinco representantes del sector laboral urbano y campesino.
- Cinco representantes de los sectores de la producción, comercio y servicios.
- Los Presidentes de las Fundaciones para el Desarrollo Regional.

Son atribuciones del Consejo Nacional 31/:

- Conocer de la situación económica y social de la región y de los planes de desarrollo.
- Proponer políticas económicas y sociales para la región.
- Sugerir el estudio de problemas regionales.
- Estudiar aquellas materias que le someta la ORCOPLAN.

RESUMEN DEL SISTEMA DE REGIONALIZACION

Funciones					
Niveles	Administración y Ejecución	Planificación	Mecanismo de participación en planificación	Coordinación y control de ejecución	Consulta
Nivel Nacional	Ministerios e Institutos Autónomos	Cordiplan y Oficinas Sectoriales de Planificación	Comisiones de Trabajo	Comités Interministeriales de coordinación y control de ejecución	Consejo Nacional de Desarrollo
Nivel Regional	Dependencias centrales en las regiones	Orcoplan, Oficinas Sectoriales de Presupuesto y Programas	Comisiones de Trabajo	Comité Regional de Coordinación	Consejo Regional de Desarrollo
Nivel Estatal	Gobernación	Oficina Estatal de Coordinación y Planificación	-	Sub-Comités	-
Nivel Distrital	Consejos Municipales	Oficina Municipal de Presupuesto y Programas	-	Sub-Comités	-

CAPITULO I - NOTAS

- 1/ M.A.C., IICA, Organización y Administración del Sector Agropecuario de Venezuela, Caracas, 1969.
- 2/ Pudieran citarse también los ORDEC, Oficinas Regionales de Desarrollo de la Comunidad, el primero de los cuales se instaló en el Estado Carabobo en 1960, pero su ámbito no obstante la denominación es estatal, insertándose en el aparato administrativo de los distintos Estados aunque con vinculación con CORDIPLAN.
- 3/ Artículo 7 del Decreto 430 del 29 de diciembre de 1960.
- 4/ Por lo que se ha considerado como simple unidad técnica de intervención, instrumento del Estado para impulsar el desarrollo de un polo en particular y de la Nación en general, Chi-yi-Chen, Estrategia del Desarrollo Regional, caso de Venezuela, Caracas, 1969, p. 85.
- 5/ Parece que en estos momentos el Congreso ha revisado esta legislación aunque no se conoce el texto.
- 6/ Se invirtió pues el procedimiento seguido hasta entonces en el sentido de realizar primero los estudios necesarios y luego crear el aparato administrativo. Luis Lander, María J. Rangel. La Planificación en Venezuela, p. 134.
- 7/ Ibid. pp. 128 y sigts.
- 8/ Plan de la Nación 1960-1966, Caracas, junio 1960, Vol. I, Introducción.
- 9/ Plan de la Nación, 1963-1966, Caracas, 1966, pp. 413 y sig.
- 10/ Plan de la Nación, 1965-1968, Caracas, 1967, pp. 27 y sig.
- 11/ IV Plan de la Nación, 1970-1974, Caracas, 1971, pp. 127 y sig.
- 12/ IV Plan de la Nación, 1970-1974, Caracas, 1971, p. 127.
- 13/ El Plan propone en este sentido descentralización de este tipo de industrias y la continuación de la política de creación de parques industriales, IV Plan, pp. 308 y 309.

- 14/ Véase una enumeración de este tipo de divisiones "La Reforma de la Administración Regional", en "Cuadernos para la Reforma Administrativa", Caracas, 1971, pp 15 y sig.
- 15/ Informe de la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, Caracas 1964, p.42.
- 16/ Presidencia de la República, Instrucción RA-1, 13 de mayo de 1971, Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa, Caracas 1970, p. 31.
- 17/ Programa de Gobierno del Partido Social-Cristiano COPEI, en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, N° 62-63, p. 60.
- 18/ Allan R. Brewer-Carías, "Una Revolución para el Desarrollo", En Cuadernos de la Reforma Administrativa N° 1, p. 33.
- 19/ Allan R. Brewer-Carías, Una Revolución para el Desarrollo, p. 31 y El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela, Caracas, 1970. p. 29.
- 20/ Programa de Gobierno de COPEI, ,p. 57.
- 21/ Programa de Gobierno de COPEI, p. 60 y IV Plan, p. 132, donde se recogen estas directrices.
- 22/ Artículo 5°, Ordinal 4.
- 23/ IRFED, Pour un developement équilibré et harmonisé de Venezuela, Caracas, 1965.
- 24/ John Friedman, Regional Development Policy; a case study of Venezuela, M.I.T. Press. 1967, pp. 102 y 255.
- 25/ Naciones Unidas - CENDES, Fenómeno de Urbanización en Venezuela, Vol. II, P. 127-128 y Vol. III, pp. 188 y sig.
- 26/ Chi-yi-Chen, Estrategia del Desarrollo Regional, caso de Venezuela pp. 110 y sig., quien propone 7 regiones localizadas en el mapa correspondiente.

- 27/ Véanse CENDES - Naciones Unidas, Fenómeno de Urbanización en Venezuela, Caracas, 1968 y Chi-yi-Chen, Estrategia del Desarrollo Regional, caso de Venezuela, Caracas, 1967.
- 28/ Artículo 5°, Ord. 11 del Decreto 72/1969.
- 29/ Artículo 10°, del Decreto 72/1969.
- 30/ Artículo 12°, del Decreto 72/1969.
- 31/ Artículo 14°, del Decreto 72/1969.

CAPITULO II

EL DISPOSITIVO JURIDICO - ADMINISTRATIVO Y EL SISTEMA GENERAL DE PLANIFICACION

1. EL MARCO CONSTITUCIONAL:

1.1 Limitaciones Institucionales:

La planificación en Venezuela, como en todos los demás países del área occidental, viene condicionada por la posición constitucionalmente adoptada frente a la propiedad privada. El artículo 99 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad bien que sometiéndole a los imperativos del bien común en virtud de la función social que a aquella institución se asigna. Por su parte el artículo 98 compromete al Estado a la protección de la iniciativa privada aunque a continuación precisa que ello será "sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar, la producción y regular la circulación, distribución y riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país". Pese a las indicadas salvedades, las garantías constitucionales que protegen el derecho de la propiedad y la iniciativa privada, prácticamente suponen la configuración orientativa y estimulativa de la planificación para este sector enervando la eficacia de los instrumentos a disposición de los planificadores y haciendo altamente aleatoria la obtención de los objetivos y la consecuencia de las metas propuestas por los planes. 1/

El sistema de valores que la Constitución recoge, afecta así al dispositivo planificador y limita las estrategias posibles. Tal constatación, que no supone por cierto la emisión de juicio alguno de valor sobre la posición constitucional, habrá de tenerse presente sin embargo para la ponderación de las posibilidades reales del mecanismo planificador en general y concretamente de sus eventuales aplicaciones en ámbitos regionales. Para estos últimos objetivos a las dificultades inherentes a la orientación sectorial o global de las iniciativas privadas habrá de sumarse las derivadas del intento de canalización espacial del desarrollo para lo que los medios de que dispone el Estado no siempre serán suficientemente eficaces.

1.2 Condicionantes político-administrativo:

La distribución territorial de competencia que la Constitución venezolana sanciona trasciende al sistema general de planificación en cuanto que las autonomías estatales y municipales que consagra, determina

/la creación

la creación de áreas institucionales objeto de propia planificación cuya integración en la planificación nacional se hace problemática, por otra parte la creación de la región como nivel administrativo substantivo resulta así constitucionalmente enviable y a lo más sería posible llegar a ella a través de la improbable vía de acuerdos interestatales. 2/

Estados y Municipios son sujetos planificadores propios, y como tales habrán de ser objeto de atención del sistema general de planificación. Ello no quiere decir que sus planes deban mantenerse al margen del Plan Nacional por el contrario la racionalidad que la planificación comporta debe producir la integración final de todas las decisiones de esta índole y el plan concedido como norma superior, puede imponerse a planes locales que la desarrollen.

Entendemos que cuando la Constitución en su artículo 191 alude al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, piensa también en los Estados y Municipios dentro del sector público y no sólo en las Administraciones y Empresas vinculadas al Ejecutivo Nacional. Los propios planes son concientes de ello incluyendo en el Sector público - gobierno a los Gobiernos estatales y Municipales y computando sus ingresos, gastos e inversiones.

Ahora bien sucede que la autonomía de ambas administraciones hace prácticamente inviable por el momento, que los planes tengan para ellos auténtico carácter imperativo privando a las autoridades planificadoras de posibilidad alguna de imposición de los dictados de la planificación nacional. Una vía para ello sería la promulgación de una ley, prevista también por la Constitución, 4/ para coordinar las inversiones de las asignaciones procedentes del Erario Nacional que se conocen con el nombre de Situado, pero tales cauces aún no han sido explotados.

Esto válido también para la planificación regional que es la instancia coordinadora ideal para todas las Administraciones públicas de incidencia espacial. La instauración de auténticos planes regionales como apoyatura de la planificación nacional encontraría los mismos y serios obstáculos, aún por supuesto prescindiendo de la creación de Regiones autonómicas lo que será imposible sin una previa reforma constitucional.

Puede parecer que la enunciadas dificultades tienen una transcendencia menos si se tiene en cuenta que la potencialidad financiera de Estados y Municipios es realmente escasa y que no obstante las declaraciones autonómicas las respalden están realmente enmarcadas en sólidos moldes centralizadores. Pero si esto es cierto, a la vista de las presentes circunstancias no lo es menos que en una visión de futuro resultará imprescindible reformar, tanto financiera como democráticamente, las bases inferiores de los Estados, y que

/sólo por

sólo por vía descentralizadora se podrá abarcar en una auténtica regionalización y conseguir sistemas eficaces y participativos de planificación. En cualquier caso resulta necesario analizar siquiera someramente los fundamentos de la organización estatal y municipal para completar la enumeración de los factores y la descripción de las circunstancias que acompañan al proceso regionalizador.

1.2.1 La Organización estatal:

De acuerdo con la vigente Constitución venezolana el territorio nacional se divide para los fines de la organización política de la República en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales. 5/ Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas incumbiéndoles las competencias ciertamente reducidas que les asigna el artículo 17 de la Constitución. El poder Legislativo corresponde en ello a una asamblea electiva y el Administrativo a un Gobernador designado libremente por el Jefe del Ejecutivo. 6/

La solución político-territorial actual es fruto de una larga y dramática evolución histórica que arranca de los primeros momentos de la independencia venezolana. 7/ Las tendencias federalistas animadas por la influencia constitucional norteamericana 8/ encontraban bases sociológicas en las siempre latentes suspicacias hacia el constante predominio del centro nacional y geográfico en el relativo aislamiento de los distintos territorios nacionales 9/ que despertaba conciencias comunitarias propias. Estos impulsos se contrarrestaban seriamente por las ideas "democrático-cesaristas" de los principales artifices de la nación venezolana, por la recepción de las corrientes centralizadas de la Revolución Francesa y por los fundados temores de que la unidad nacional se disolviese en localismos inconexos. Tales tensiones afloran en los sucesivos textos constitucionales que representan a veces bruscos virajes en su toma de posición ante las grandes opciones sobre distribución espacial del poder. La tendencia predominante es no obstante la centralizadora sólo obstaculizadora por las resistencias espontáneas al poder central, y prima incluso sobre las declaraciones constitucionales formales.

El primer texto constitucional de 1811 es quizás el más decididamente federalista pero pronto en 1819 y 1821 fue sustituido por constituciones unitarias. La Constitución de 1830 y las de 1857 suponen un intento de compromiso entre las dos tendencias contrarias 10/ acusando las últimas, una mayor propensión descentralizadora mediante la consagración constitucional de la idea del poder municipal que tenía en Europa a la sazón cierto auge

doctrinario. 11/ Pero tales avances no satisfacen a los federalistas 12/ originándose la larga guerra federal que termina con el triunfo de estas tendencias consagradas en la Constitución de 1864. A partir de este punto algado del federalismo se va a producir un insistente y continuo deterioro de la idea federal que aunque reconocido por aquella Constitución "el poder nacional lo desconoció de hecho interviniendo autoritariamente en los gobiernos locales". 13/ Las sucesivas constituciones fueron recortando y erosionando las autonomías de los Estados y acentuando formalmente incluso los caracteres de una solución centralista y unitaria.

La propia evolución de distribución física de las unidades territoriales acusa las debilidades de base del sistema de Estados. Estos denominados originalmente Provincias fueron 10 en 1811, 11 en 1830, apareciendo sólo en 1864 20 Estados. Las Constituciones de 1881 y 1839 las reducen a 9 lo que considerando como sistema del carácter meramente nominal de la Federación. 14/ En 1904 los Estados son 13 y sólo a partir de 1909 se vuelve a los 20 Estados.

Es explicable pues que en estos momentos ya la vista del proceso de regionalización iniciada se contemple teóricamente al menos por algunos autores "una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que, como tal, nunca existió. 15/

Pero aunque puedan suscitarse serias dudas sobre la racionalidad de los criterios de la actual división estatal, y aunque efectivamente el escaso contenido autonómico de los Estados no compensa la complejidad organizatoria que el sistema comparta, resulta altamente improbable que a corto e incluso mediano plazo pueda contarse con alteraciones substanciales como la que comportaría la sustitución de los Estados por la más satisfactoria y actual división regional.

Por tanto la planificación en Venezuela deberá ser conciente de la existencia de este tipo de organización y de las limitaciones que indudablemente comporta.

1.2.2 La organización municipal:

La sólida tradición de los cabildos coloniales 16/ los cuales jugaron un importante papel en el movimiento independentista unida a la influencia de las ideas de autogobierno insertas en el contexto recibido del mundo anglosajón, hicieron que la Administración local tuviese desde

/sus inicios

sus inicios una mención especial en los documentos fundamentales que organizaron las bases del Estado venezolano. Ya en la constitución de 1819 se contiene la división provincial en Distritos y Parroquias y se prevee la existencia de municipalidades en las capitales de Departamento. La Constitución de 1821 divide al territorio en Departamento, Provincias, Cantones y Parroquias y la de 1830 aunque suprime los Departamentos, mantiene las restantes subdivisiones. En las Constituciones de 1857 y 1858 se reconoce la existencia de un poder municipal dentro del cual, la última, engloba la Administración provincial, con buena lógica ya que las provincias como los actuales Estados responden más al modelo conocido de escalones intermedios de la Administración local que a la organización federal propiamente dicha.

Aunque la Constitución federal de 1874 no menciona a los Municipios, sin duda por entender que esta materia era de la responsabilidad de los Estados, a partir de 1893 las Constituciones en el título correspondiente a las Bases de la Unión obligan a los Estados a reconocer en sus respectivas Constituciones "La autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo". A partir de 1904 la autonomía municipal viene referida más que a los Municipios a los Distritos, que constituyen la subdivisiones de los Estados y a cuyo frente habría una municipalidad.

En la Constitución de 1947 se establece a su vez que los Distritos Municipales se dividirán en Municipios, resucitándose en el Título V el Poder Municipal estableciéndose minuciosamente su contenido y la extensión de la autonomía, criterios estos mantenidos por la Constitución de 1957.

La vigente Constitución de 1961 dedica un capítulo a los Municipios y aunque prescinde de la anacrónica referencia al poder municipal, ratifica el principio de la autonomía cuyo contenido especifica enunciando las competencias y las fuentes de ingresos municipales.

La Constitución parte por primera vez de los Municipios cuya agrupación en Distritos aparece como potestativa, pero es lo cierto que no obstante la preferencia de algunas unidades locales menores, la organización municipal sigue basada en los Distritos sobre lo que se extienden las atribuciones de los Consejos Municipales.

Al igual de lo que acaece con los Estados, substancialmente próxima a los Municipios no obstante su calificación formal, la autonomía municipal 17/ es más bien reducida en cuanto a su contenido, y como ha sucedido en todos

/los países

los países aún en los de mayor raigambre descentralizadora, han visto menoscabadas sus competencias por las fuertes corrientes centrípetas de poder. No obstante en las materias a que pueden dirigir sus actividades están relativamente libres de ingerencia estatal, sus actos solo pueden ser impugnados ante los tribunales y sus presupuestos fiscales no necesitan de autorización superior. Esto hace que la gestión municipal en Venezuela, aunque en estos momentos de escaso contenido por circunstancias financieras, adquiera un cierto grado de substantividad más fuerte incluso que la que disfrutaban los Municipios de otras Naciones en que tiene más arraigo el autogobierno local. Ello supondrá obviamente un factor que habrá que tenerse en cuenta a la hora de montar el aparato planificador, sobre todo en instancia regional, maxime, si como es de desear se refuerzan los medios económicos de las municipalidades.

2. ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION NACIONAL:

Como en la mayoría de los países los primeros intentos planificadores se realizaron en el campo urbano. En 1939, tardíamente fue presentado el Plan de Urbanismo de Caracas, aunque sólo a partir de 1946 con la creación de la Comisión Nacional de Urbanismo comienza a generalizarse la planificación urbana iniciándose un proceso que está aún lejos de su maduración.

En la década de los años cuarenta empiezan también a realizarse intentos de planificación sectorial a los que faltaba el indispensable marco de referencia de la planificación económica general. 18/ A esta etapa pertenecen al Plan de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, el Plan de Electrificación de la Corporación Venezolana de Fomento, el Plan mínimo de Producción Agrícola y el Plan de Irrigación de la Dirección de Riegos del Ministerio de Obras Públicas, 19/ que con las limitaciones inherentes a la ausencia de suficiente experiencia e información, fue quizás, metodológicamente, el documento mejor elaborado durante este período.

En el terreno puramente económico podemos citar el avance de proyección del Ministerio de Hacienda en 1963 y las mejoras institucionales que supusieron la creación del Banco Central de Venezuela en 1939, de la Corporación Venezolana de Fomento en 1946 20/ y sobre todo del Consejo de Economía Nacional.

Pero hasta 1958 no se dió el paso definitivo para la institucionalización de la planificación general sobre bases modernas. En dicha época, los trabajos de la Comisión nombrada en junio de 1958 cristalizaron pronto en el sistema consagrado por el Decreto Ley N° 492 del 30 de diciembre del

/mismo año,

mismo año, que es el que hoy rige en esta materia y con base al cual se han elaborado y adoptado los sucesivos Planes de Desarrollo.

El Decreto Ley 492 fue fruto inmediato de la reinstauración en 1958 del régimen democrático de gobierno, y en su adopción influyó sin duda los estudios de la CEPAL y también, según parece, el modelo adoptado en Puerto Rico que tuvieron ocasión de conocer durante el exilio, los nuevos líderes políticos. 21/

Conforme el sistema venezolano, la suprema coordinación de la planificación y de los programas corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros. La propia Constitución se pronunció, en 1961 sobre estas competencias presidenciales estableciendo que el Presidente de la República deberá presentar cada año a las Cámaras reunidas en Sesión Conjunta, un Mensaje en el que contendrá los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Las cámaras no se insertan pues directamente en el proceso planificador siendo solamente informadas. En cuanto al período de duración de los planes no está establecido como carácter general si bien ha venido teniendo una vigencia de cuatro años a excepción del último que regirá por cinco años.

Pieza clave del sistema es la Oficina Central de Coordinación y Planificación, CORDIPLAN, destinada a auxiliar al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones y cuyo Jefe puede asistir a las sesiones del Consejo de Ministros con voz pero sin voto, CORDIPLAN, tiene también un Directorio de nueve miembros designados por el Presidente de la República, pero su participación hasta el último Plan al menos ha sido intrascendente.

Las principales funciones de CORDIPLAN, son las siguientes:

- Estudios y preparación de proyecciones y alternativas.
- Mantenimiento al día del Plan General de Desarrollo Económico y Social.
- Unificación de la programación y coordinación de trabajos sectoriales.
- Consolidación de presupuestos ministeriales de inversiones y servicios.
- Preparación, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, de un Presupuesto.
- Programa anual anexo al Presupuesto general y con base en un Presupuesto.
- Programa de cinco años.
- Proyectar el orden de prelación de gastos fiscales.
- Informar anualmente sobre los planes en ejecución y vigilar el cumplimiento de los programas.
- Proponer los lineamientos generales de la planificación espacial.
- Colaborar en la preparación de los Presupuestos anuales y dictaminar los gastos de capital y de servicios esenciales.

/Para el

Para el cumplimiento de sus funciones CORDIPLAN esta estructurando administrativamente en Departamentos cuyo número y denominación ha variado a lo largo del tiempo. La composición orgánica actual es la que se refleja en el cuadro adjunto.

El enlace con la Administración activa se efectúa a través de Comités de trabajo interministeriales de los que forman parte el Jefe de CORDIPLAN y los titulares de los Ministerios con competencias relacionadas con las materias de que conocen los distintos Comités, en CORDIPLAN donde están ubicadas las Secretarías.

En la actualidad funcionan los siguientes: 22/

- Comité de Desarrollo Agrícola CODACOM
- Comité de Desarrollo Industrial CODICOM
- Comité de Asuntos Sociales CODASCOM
- Comité de Integración y Comercio Internacional COISICOM
- Comité de Obras y Servicios Públicos COISCOM
- Comité de Asuntos Financieros COFICOM
- Comité de Transporte COTRACOM
- Comité de Reforma Administrativa CORACOM

De acuerdo con la filosofía que animaba la introducción del Sistema vigente de planificación no se trataba de crear un nuevo aparato burocrático sino de perfeccionar y coordinar la planificación existente y "forjar una actitud de previsión, de mantenimiento y de cohesión de políticas a largo plazo" y de "unificar las técnicas y los objetivos de planificación para lograr un campo común de acción". 23/ Por ello CORDIPLAN se apoya en las Oficinas sectoriales existentes en los distintos Ministerios y en los que en el futuro se creen. 24/ Tratándose de Institutos Autónomos los cauces de relación están menos estructurados por lo que recientemente al aprobarse el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de estos Institutos se atribuyen a su Consejo entre otras funciones, la colaboración con CORDIPLAN en la armonización de sus planes de actividades con el Plan de la Nación y con los proyectos de Presupuestos. El sentido de complementariedad y armonización que se atribuye a los órganos encargados de la planificación venezolana, explica también que, en términos jurídicos-formales, los Planes de Desarrollo no tengan directamente carácter imperativo para la Administración Pública. 25/

3. PLANIFICACION ESTATAL Y MUNICIPAL:

3.1 Planificación en los Estados:

El decreto creador de CORDIPLAN dispone que se estimulará el establecimiento de organismo de coordinación y programación en los Estados. Conforme a tales previsiones se han ido estableciendo Oficinas de Planificación Programación y Presupuesto, sobre todo a partir de la resolución en este sentido de la Convención de Gobernadores de 1963. Algunos Estados han recogido en sus respectivas leyes de régimen político estas reformas institucionalizando este tipo de unidades. Así por ejemplo por el artículo 4 de la Ley del Estado Carabobo se crea una Oficina de Coordinación y Planificación cuyos objetivos principales serán asesorar al gobernador del estado y a la Administración Pública Estatal en la planificación del desarrollo social y económico así como evaluar y coordinar las actividades que el ejecutivo Estatal lleva a cabo con este propósito. 26/

Los Estados cuentan con una Administración propia estructurada en Secretarías o Direcciones entre las que suelen figurar las relativas Administración, Educación y Cultura, Asistencia Social y Fomento y Obras Públicas. Esta última una de las más directamente vinculadas al proceso de planificación y ejecución de los planes, tiene por ejemplo en el Estado Falcón, entre otras, las siguientes funciones:

- Planificación, ejecución, desarrollo y conservación de las obras públicas del estado.
- Apertura, conservación y limpieza de las vías terrestres conocidas como caminos vecinales, vías de penetración y calles.
- Todo lo relacionado con alumbrados públicos, acueductos y aguadas.
- Fomento de la economía y de la producción del Estado en coordinación con los programas del Ejecutivo Nacional.

Aunque el aporte a las inversiones públicas del conjunto nacional no es muy importante 27/ destinándose los ingresos estatales normalmente a gastos corrientes, es indudable que este nivel de Administración debe tenerse en cuenta también en un sistema de planificación integral, sobre todo teniendo en cuenta que maneja una sustancial fuente de recursos, el Situado constitucional cuya administración asignan la Constitución a los Estados. El Situado es una subvención global incluida en la Ley de Presupuestos y cuyo montante no será inferior al 12,5% del total de ingresos ordinarios incrementándose en un 0,5% anual hasta llegar a un mínimo definitivo del 15%. 28/ La Constitución da pautas para la distribución de esta partida que rebasó en 1971 la respetable suma de Mil quinientos millones de Bolívars. 29/

/Los textos

Los textos legales básicos de la planificación venezolana, se pronuncian por ello explicablemente, en el sentido de la integración de las Administraciones estatales en el sistema general de planificación y así el Decreto - Ley de 1958 prevee, a través de CORDIPLAN, la coordinación de los programas nacionales, estatales y municipales mediante la articulación de los respectivos planes. También el Decreto 72 de 1969 que incluyó entre sus objetivos el desarrollo integral de la región, establece, como vimos, organismos coordinadores de los que forman parte los gobernadores de los Estados y órganos consultivos en lo que estarán representadas las Asambleas Legislativas a través de sus Presidentes. No obstante hasta la fecha, no se ha logrado poner en funcionamiento tales dispositivos y las Administraciones Estadales, aunque tenidas en cuenta por el Plan Nacional de Desarrollo, todavía no ha sido eficazmente incorporada al sistema general de Planificación.

3.2 El Nivel Municipal:

Las consideraciones anteriores son válidas también para el escalón municipal al que se refieren igualmente los artículos 23 y 24 del Decreto 492/1958 que tratan respectivamente de la creación de organismos de coordinación y programación y de la articulación de los programas de los distintos planes correspondientes.

Pero Oficinas de planificación sólo se han establecido en seis Consejos Municipales y la articulación de los planes a que se refiere expresamente el Decreto 72/1969 incluso en materia urbanística todavía esta lejos de convertirse en realidad.

El campo urbanístico en el que el protagonismo municipal presenta un carácter decisivo, requiere urgentemente un tratamiento armonizador para el que el ordenamiento vigente ofrece escasas soluciones pragmáticas, no obstante incluir entre las competencias de CORDIPLAN la propuesta de los lineamientos generales de la planificación física y la coordinación, conforme a ellos, de la planificación urbana. Los mecanismos concretos aún no se han diseñado si bien están contemplados en un reciente Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanístico. 30/ Deben pues buscarse soluciones para que la gestión de los Consejos Municipales se integren en el sistema general de planificación, tanto en su dimensión económica, como en sus aspectos espaciales lo que, en algunos casos, como el de Caracas supone una urgente necesidad al objeto racionalizar las cuantiosas inversiones que el Ejecutivo Nacional realiza en la zona 31/ y que deben sumarse a las financiadas con recursos propiamente municipales. Dentro del ámbito de las actividades municipales para el desarrollo deben tenerse en cuenta también, a la hora de encuadrarlas en el sistema de planificación, las llevadas a efecto a través

/de las

de las diversas fundaciones creadas por los Consejos y dirigidas a la financiación y promoción de programas concretos en materia de turismo, vivienda, fomento de la economía local, parques industriales, etc. En la actualidad existen al menos 30 fundaciones de este tipo, de estatuto privado pero con fundaciones públicas entre las que destacan FUNVAL, dependiente del Consejo Municipal de Valencia y que ha contribuido decisivamente al progreso económico de la Zona mediante la urbanización de terrenos municipales y la ulterior cesión de las parcelas a empresas que desean instalarse allí, FUNVAL ha cumplido brillantemente sus cometidos y hoy la zona industrial de Valencia esta en el grupo de cabeza de las concentraciones de empresas del país.

4. LA REGION COMO ESPACIO INTERMEDIO DE PLANIFICACION:

La presencia de Estados y Municipios con competencias reconocidas y consagradas por la Constitución, hace que desde el punto de vista de la Administración la instancia regional planificadora solo pueda por ahora concebirse como recurso coordinador de las actividades de las distintas unidades administrativas, las existentes en la región 32/. Se trata pues de instaurar mecanismos de enlace entre todos los niveles de Administración partiendo para ello, como base de síntesis, de un escalón intermedio que resulta el más adecuado para aglutinar las fuerzas sociales espontáneas y los servicios administrativos que se dan cita en un espacio relativamente homogéneo. De aquí que acertadamente haya podido decirse que "la reforma política territorial establecida en la constitución y en las leyes, ni la creación de entidades que sustituyan a los entes estatales por un nuevo nivel regional de decisión, sino por el contrario, permitir o facilitar a la Administración Nacional, Estatal y Municipal, el cumplimiento adecuado de sus funciones constitucionales y legales". 33/

Incluso puede ser puesto en duda si, efectivamente, se trata de planificar regionalmente o solo de coordinar programas y ejecuciones. Desde el punto de vista teórico, efectivamente pueden aislarse los momentos planificadores y programadores, entendiendo por Plan, "al conjunto de medidas que instrumenten esas estrategias y permiten alcanzar dichos objetivos en los plazos previstos.

Este concepto supone que los programas son el resultado de una decisión, son parte del Plan, pero este último es previo a los primeros. En otras palabras el Plan no es una suma de programas sino que desglosa en ellos". 34/

El Decreto 492/1958 es concerniente también de esta distinción y por su parte el Decreto 72/1969 atribuye a los ORCOPLAN regionales no el planificar sino programar el desarrollo integral de la región y el auxilio al Ejecutivo Nacional en el control de la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la Región.

Pudiera pensarse por tanto que el sistema venezolano no pretende desembocar en la elaboración de Planes regionales, para cuya sanción no prevee tampoco mecanismos específicos, sino en una, era coordinación de programas regionales a través del Plan Nacional a cuya ejecución concurrirían.

Creemos sin embargo que tal interpretación no resulta concreta ya el decreto 492/1958 disponía la promoción de la "coordinación de programas nacionales regionales estables y municipales mediante la articulación de los "respectivos planes" y por su parte el Decreto 72/1969 asigna a ORCOPLAN el acopio de "el material estadístico necesario para la elaboración de los planes regionales". Pero es que por último, la programación del desarrollo integral a que alude aquel decreto no puede referirse al concepto estricto de programa, y únicamente encaja en la idea de planificación integral.

Ciertamente que queda sin especificar como se tramitarán y aprobarán los planes regionales y qué reflejo tendrán los planes nacionales, pero ello son cuestiones complementarias que no afectan el sentido central del sistema planificador venezolano para cuya completitud será necesaria la inserción de la planificación regional.

Sin perjuicio de que ésta, transitoriamente quizás se manifieste en una simple regionalización del Plan Nacional, pero sin que ello suponga excluir sino por el contrario más bien postular, la adopción en el futuro de auténticos planes regionales integrados, sincronizados y coordinados con los planes nacionales. La Región representa así como el espacio intermedio ideal para la perfección del sistema venezolano de planificación.

/Dispositivo de

DISPOSITIVO DE FINANCIACION PUBLICA A ESCALA REGIONAL

Región	Corporación Venezolana de Fomento (C.V.F.P)	Banco de Fomento Regional	Comisión de Financiamien- to de la Pe- queña y Media Industria	Banco Indus- trial de Ve- nezuela	Corporación Regional de Desarrollo	Banco Agrí- cola y Pe- cuario	Banco de Desarrollo Agrario
Capital	X		X	X		X	X
Central	X		X	X		X	X
Centro-occidental	X	X	X			X	X
Zulia	X	X	X	X	X	X	X
Andes	X	X	X		X	X	X
Sur			X			X	X
Nor-oriental			X	X	X	X	X
Guayana	X	X	X		X	X	X

ADMINISTRACION REGIONAL

Región	Organismos			Funciones			
	Denominación	Naturaleza	Planificación	Promoción	Coordinación	Financiación	Ejecución
Capital	-	-	-	-	-	-	-
Central	-	-	-	-	-	-	-
Centro-Occidental	Fudeco	Fundación Privada	Fudeco	Fudeco	Fudeco (Informalmente)	-	-
Zuliano	Consuplan	Organismo Estatal	Consuplan	Consuplan Corpozulia	Consuplan	Corpozulia	-
Andes	Corpozulia	Instituto Autónomo Nacional	Corpozulia	Corpozulia	Corpozulia	Corpozulia	Corpozulia
Sur	Codesur	Organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas	Codesur	Codesur	Codesur (Informalmente)	-	Codesur
Nor-oriental	Orceoplan, Nor-oriental	Organismo dependiente de Cordiplan	Orceoplan	Orceoplan Corporiente	Orceoplan	Corporiente	-
Guayana	C.V.G.	Instituto autónomo Nacional	C.V.G.	C.V.G.	C.V.G.	C.V.G.	C.V.G.

CAPITULO II - NOTAS

- 1/ La práctica planificadora demuestra en general la problemática de las previsiones que se basan en el comportamiento del sector privado.
- 2/ Con base al artículo 10 de la Constitución que requiere además la aprobación del Senado.
- 3/ A quienes el IV Plan integra, pero ortodoxamente en la Administración Regional, IV Plan de la Nación, pág. 63.
- 4/ Art. 229 párrafo 2.
- 5/ Art. 9.
- 6/ Aunque, conforme al artículo 22 de la Constitución puede disponerse por Ley otra forma de elección de los gobernadores.
- 7/ Vid. Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 5ta. Ed. Caracas 1964, 3 Vol. Mariñas Otero, Las Constituciones de Venezuela, Madrid 1969 y Blanco Peñalver, Historia Territorial de Venezuela, Caracas 1954.
- 8/ En este sentido Mariñas, Las Constituciones de Venezuela, pág. 7.
- 9/ Como indica Blanco Peñalver el despoblamiento y las grandes distancias aconsejaron a los representantes del Congreso aprobar en un "original Decreto que involucraba el propósito de incrementar el establecimiento de posadas, mesones y ventas en los caminos públicos".
Historia Territorial, pág. 31.
- 10/ Como indica Gil Fortoul se trataba de conciliar dos ideas aparentemente contradictorias, el unitarismo de 1830 y el federalismo de 1811, Historia Constitucional, Vol. III, pág. 78.
- 11/ Vid. al respecto Román Martín Mateo, El Municipio y el Estado en Derecho Alemán, Madrid 1967, con extensas consideraciones sobre estas tendencias según informa Gil Fortoul, las obras de Menrión de Pansex, Le povour Municipal, clásica en la materia fue traducida y divulgada ya en 1850 en Venezuela por Acosta.

- 12/ "Triunfo de hecho la tendencia descentralizadora pero no la palabra Federación" Gil Fortoul, op. cit. pág. 123.
- 13/ Gil Fortoul, Historia Constitucional, pág. 122.
- 14/ Mariñas Otero, Las Constituciones de Venezuela pág. 50.
- 15/ Allen R. Brewer - Carias, Una revolución para el desarrollo, pág. 47, vid. también Aristides Calvani, Instauración de las estructuras políticas más favorables, para el desarrollo del país, ed. mim. Caracas 1967 p. 31 y 32.
- 16/ Vid. Castro Guevara, Esquema de la evolución municipal en Venezuela, Caracas 1968, pág. 81.

Mariñas Otero. Las Constituciones de Venezuela, pág. 7 y Valero Vásquez, Evolución constitucional del Municipio en Venezuela, Mérida 1971, pp. 30 y 31 que abundando en la tesis de Vallenilla Lanz, del federalismo venezolano autóctono y no de influencia norteamericana, basado precisamente en las tradiciones municipales. Si bien el autor primeramente citado más adelante contradictoriamente señala la negatividad de los Cabildos "Como producto de una peculiar tradición hispánico legal donde la Ley se observa pero no se cumple", p. 41 y alude a la "aristocracia Municipal" que llamó la atención de Humbolt en las colonias españolas p. 42.

- 17/ Vid. en general sobre este tema y con relación también a Venezuela el importante trabajo de Moles Caubet, "Los límites de la autonomía municipal", Revista de la Facultad de Derecho, Caracas 1963, N° 26, p. 9 y sig.
- 18/ Vid. Luis Lander, María J. de Rangel, La Planificación en Venezuela, pp. 16 y sig.
- 19/ Vid. al respecto Azpurúa, Aguerrevere, Bolinaga, "Venezuela y sus recursos hidráulicos", en El Farol N° 225 y Azpurúa Sosa de Mendoza y Briceño, Venezuela: Plan Nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos y consideraciones básicas para su instrumentación jurídica, ed. prov. mim. Caracas 1971 pp 16 y sig.
- 20/ Conforme al Decreto 416 del 20 de junio de 1952, la Corporación tendría entre otros, como objeto procurar diversificación y sistematización de las actividades económicas del país.

- 21/ De acuerdo con Luis Lander, María J. de Rangel, La Planificación en Venezuela, p. 30.
- 22/ Vid. Manuel Rachadell, Aspectos administrativos de la planificación en Venezuela, ponencia presentada al coloquio sobre "Aspectos administrativos de la planificación" celebrada en París, junio 1971, p. 20.
- 23/ CORDIPLAN, El proceso de planificación en Venezuela, Caracas 1968, p. 11.
- 24/ Con base a los artículos 3 a 5 y 18 a 22 del Decreto 492/1958.
- 25/ Manuel Rachadell, Aspectos administrativos de la planificación en Venezuela, p. 80.
- 26/ Otros Estados como el de Cojedes tienen una Oficina de Programación y Presupuesto.
- 27/ Según el IV Plan de la Nación, p. 67 el 9% de la inversión bruta fija pública solamente corresponde a la suma de la aportación de los gobiernos estatales y municipales.
- 28/ Artículo 229 de la Constitución venezolana.
- 29/ Concretamente 1.563,8 millones; véase "Cuadernos para la reforma administrativa" N° 8 La Reforma de la Administración regional, p. 7.
- 30/ Elaborado por la Comisión "ad honorem" nombrada al efecto conjuntamente por los Ministros de Obras Públicas y del Estado para la vivienda.
- 31/ Según la Federación de Cámaras de Comercio y Producción para 1968 el 50% de las inversiones del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, el 70% de los programas de vialidad y el 50% de la inversión pública en viviendas se realizaban en la zona.
- 32/ Sobre la dificultad en general de dar carácter vinculante a los Planes Nacionales para las Administraciones autónomas, vid. Jimenez Nieto, Política y Administración, Madrid 1970.
- 33/ Comisión de Administración Pública, La Reforma de la Administración regional, p. 9.
- 34/ Azpurúa, Sosa de Mendoza, Briceño, Venezuela: Plan Nacional de aprovechamiento de recursos hidráulicos y consideraciones básicas para su instrumentación jurídica. Caracas 1971, p. 27.

CAPITULO III

SISTEMA DE PLANIFICACION NACIONAL

1. FUNCIONES DEL ORGANO CENTRAL DE PLANIFICACION:

El órgano central de planificación, siendo eje y catalizador de todo el sistema de planificación, debe cumplir funciones conforme a su "status". Por lo tanto debe monopolizar las funciones de macro-planificación, búsqueda de coherencias, establecimiento de estrategia y opciones, elaboración de criterios y pautas y programación de estudios relacionados con la obtención de los datos e informaciones necesarias para la planificación.

1.1 Macro-planificación a corto, mediano y largo plazo:

La planificación es un proceso de elaboración de planes destinados a racionalizar el uso de los recursos escasos para alcanzar determinados objetivos. Por lo tanto es un proceso racional de toma de decisiones. La macro-planificación se refiere a la elaboración de planes, que tienen en cuenta solamente las cantidades globales, que inciden sobre la economías en su conjunto. Las variables, que se toman en consideración, no son sectorizadas ni localizadas en el espacio. La planificación sectorial, regional y local es la que maneja las variables más concretas y localizadas.

En este sentido la macro-planificación debe manejar principalmente las siguientes variables macro-económicas:

- Producto en sus diferentes enfoques
- Ingreso a sus diversos niveles
- Consumo de los diferentes sectores de la economía
- Inversiones, ahorros y otras fuentes de financiamiento
- Nivel de empleo general y sectorial
- Equilibrio económico intersectorial e interregional
- Equilibrio de la balanza de pagos
- Etc.

Es obvio señalar que estas variables no son fácilmente manipulables a mediano plazo (5 años) y mucho menos a corto plazo. Por consiguiente la macro-planificación debe enmarcarse dentro de una perspectiva a largo plazo so pena de convertir los planes en simples estudios coyunturales. La perspectiva a largo plazo (p.e. 25 años) vislumbra el futuro de un país que sigue

/fielmente sus

fielmente sus tendencias históricas y la prospectiva profetiza sobre las consecuencias de la evolución espontánea en cuanto a la estructura de la sociedad en sus diferentes manifestaciones y sugiere alternativas, políticas y factores correctivos.

Los planes a mediano plazo (4 ó 5 años) adoptados en muchos países, son generalmente proyecciones extrapolando las tendencias históricas de las variables globales, y generalmente no están guiados por objetivos específicos de desarrollo. Este procedimiento universalmente aceptado refleja el sub-consciente intelectual de una sociedad de capitalismo liberal, quien espera el milagro de los mecanismos auto-reguladores. Al sistema le ha faltado, además del apoyo político, administrativo e institucional, una coherencia interna y una racionalidad técnica que debería intervincular las acciones a corto, mediano y largo plazo. Dentro de este contexto es perfectamente admisible que muchos críticos sugieran que se transforme el sistema tradicional de planificación en un procedimiento de racionalización de los gastos anuales de la administración pública.

1.2 Búsqueda de coherencias de los planes sectoriales y regionales:

Los macro-planes perderían completamente su eficiencia y utilidad práctica si no estuvieran acompañados de planes sectoriales y regionales. Estos son elaborados por organismos competentes con la participación y orientación del sector correspondiente del órgano central de planificación.

A pesar de estas orientaciones verticales (sectores) y horizontales (regiones) surgirán incompatibilidades e incoherencias provocadas por el dinamismo de cada sector y de cada región. Aunque la búsqueda de coherencia no constituye una fase separada dentro del proceso de elaboración de los planes, el hacer compatibles los objetivos de distintos niveles y los medios para llevarlos a cabo necesita una confrontación más detallada y minuciosa. Las magnitudes globales no son solamente la suma de las magnitudes parciales sino que generan también efectos y consecuencias a través de los mecanismos de multiplicador y acelerador de carácter económico, social y estructural.

La búsqueda de coherencias debe realizarse a tres niveles: macro-económico, intersectorial e interregional. La coherencia macro-económica se logra sin dificultad mediante una serie de ecuaciones econométricas y globales pero una buena coherencia a nivel intersectorial e interregional implica estadísticas y estudios avanzados, porque las ecuaciones someras y empíricas muchas veces no llegan a describir con precisión las interrelaciones.

/Es obvio

Es obvio que los planificadores pensarán en una tabla de insumo-producto intersectorial e interregional que facilitaría la conciliación de los objetivos de los planes sectoriales y regionales. Sin embargo, este método ha sido utilizado solamente a muy pequeña escala. Dada la complejidad, el costo para lograr determinados tipos de información y el tiempo requerido, dudamos seriamente de la conveniencia de su aplicación inmediata en la macro-planificación.

Existen procedimientos más simples que permiten alcanzar un nivel satisfactorio de coherencia y han sido utilizados por todos los países que tienen un sistema de planificación.

- a) Método de balances entre recursos financieros y su utilización.
- b) Método de balance entre recursos técnicos y utilización.
- c) Método de balance entre recursos humanos y su utilización (cualitativo y cuantitativo).
- d) Método de selección entre inversiones logísticas, estratégicas y operativas.
- e) Método de repartición entre inversiones productivas, sociales y suntuarias.
- f) Método de equilibrio interregional.
- g) En fin el método de cuentas nacionales y regionales.

Durante la búsqueda de coherencias es sumamente importante volver a calcular las interrelaciones entre diferentes programas y proyectos. En otras palabras, la coherencia formal no es suficiente para apreciar la coherencia estructural, porque un equilibrio formal entre la disponibilidad de fondos y su utilización no hace aparecer los desequilibrios provocados por tal uso. Por ejemplo las inversiones previstas pueden crear infraestructuras ociosas o causar concentración de población ambos efectos ignorados generalmente por los planificadores formalistas.

1.3 Grandes opciones, estrategias y macro-políticas:

Las grandes opciones están dirigidas y orientadas por una serie de conceptos básicos que tienen los dirigentes políticos sobre el futuro de la sociedad y de su economía. Constituyen por lo tanto un conjunto de objetivos a largo plazo sintetizados y en términos cualitativos.

La ideología puede influir sobre el contenido de estas opciones, dado que la construcción del futuro depende del tipo de sociedad por crear. Sin embargo el desarrollo está por encima de las ideologías políticas. Nadie podrá oponerse racionalmente a los grandes objetivos que lleven el país a

/un nivel

un nivel superior de desarrollo. En un país democrático, donde existen vicisitudes políticas, las opciones a largo plazo constituyen las únicas líneas fundamentales de conducta política que asegurarán la continuidad en el logro de una sociedad cada día mejor. Para ello es necesario que el parlamento apruebe las grandes opciones.

En este sentido las grandes opciones son producto de un consenso nacional manifestado a través del parlamento, órgano representativo del pueblo. Los técnicos que son quienes delinearán estas opciones, deben saber interpretar objetivamente estos sentimientos nacionales.

Las estrategias consisten en seleccionar un conjunto de medidas para lograr eficazmente los objetivos a largo plazo. Se trata de actuar sobre los elementos fundamentales. Si la nacionalización del petróleo es considerada como una opción fundamental a largo plazo, se deben establecer medidas que conduzcan a esta nacionalización. La estrategia determina la política por seguir, pues ésta se decide en función del logro de las estrategias. Si la formación del personal ejecutivo de la industria petrolera es una de las estrategias para lograr la gran opción - la nacionalización -, se procede a reclutar el personal necesario y a crear medios adecuados para alcanzar las metas de formación.

En este sentido la opción, la estrategia y la política constituyen una línea lógica de acción, unificando los objetivos de corto plazo a los de mediano y largo plazo.

Los planificadores, que no están guiados por estas opciones, estrategias y políticas, actúan probablemente en dos formas:

- a) Establecer un plan de desarrollo que es un simple estudio de conjetura o de tendencias,
- b) apagar incendios, donde aparecen, elaborando planes, programas y proyectos incoherentes en cuanto a sus interrelaciones.

1.4 Elaboración de criterios y metodología de planificación:

La multiplicidad de organismos planificadores de distintos niveles, central, sectorial, regional y local requieren la unificación en cuanto a la metodología utilizada y criterios adoptados. No es posible ensamblar elementos seleccionados basados sobre criterios diferentes o metodologías distintas, porque conduciría a comparar o sumar componentes heterogéneos.

/La unificación

La unificación de criterios se refiere fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- Prioridades en la selección de programas y proyectos
- Definición y selección de variables a introducir en los análisis
- Pautas en relación a los tipos de inversiones (logística, estratégica, política, económica, social, nacional, regional, local, etc.)
- Elaboración de proposiciones, programas y proyectos
- Adopción de estrategias y políticas.

Los criterios constituyen elementos de juicio para analizar la realidad y proponer medidas tanto en solucionar los problemas como en desarrollar políticas determinadas. Permiten aligerar y facilitar la búsqueda de coherencias de los planes, programas y proyectos.

Además de la adopción de criterios unificados se requiere igualmente una metodología de planificación para los distintos niveles. La metodología es un instrumento que permite ordenar racionalmente los datos e informaciones y llegar a determinadas conclusiones y finalmente a la elaboración de un plan.

No existe metodología perfecta lo que indica que el organismo central de planificación debe perfeccionarla constantemente, bien sea directamente o a través de una institución académica. No puede esperarse que cada técnico, especialmente en niveles inferiores, tenga una metodología propia en la elaboración de los planes, programas y proyectos. Lo que conduciría a un despilfarro colosal en energías humanas y a contradicciones en cuanto a los resultados.

Por lo tanto es necesario e indispensable que el órgano central de planificación emita instrucciones exactas a los planificadores de todos los niveles, sobre pasos y procedimientos metodológicos en cuanto al estudio de los fenómenos nacionales y a la elaboración de los planes, programas y proyectos.

1.5 Promover estudios e investigaciones aplicadas fundamentales:

El establecimiento correcto y adecuado de estos objetivos y medios exige conocer necesariamente la situación pasada, presente y la evolución probable del futuro y las prospectiva. Este razonamiento nos lleva a precisar la extensión temporal de investigación para la preparación del plan: el diagnóstico dinámico, la proyección y la prospectiva. En otras palabras el plan no puede ser elaborado racionalmente, salvo en caso de emergencia, sin tener una idea precisa de la realidad nacional.

/Se pueden

Se pueden distinguir cuatro grandes categorías de estudios e investigaciones aplicadas fundamentales:

- a) Estudios generales: abarcando todas las áreas (económica, social, físico-espacial) y analizando sus interrelaciones en el proceso de desarrollo.
- b) Estudios específicos: tratando de dilucidar determinados aspectos de los estudios generales, que presentan interés especial para un determinado programa o proyecto.
- c) Estudios de la estructura político-administrativa para que esta se adapte a los fines de desarrollo facilitando la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos.
- d) Inventario y homogeneización de los datos estadísticos requeridos por la planificación nacional, regional y local.

Las investigaciones analítica servirán como base para construir una síntesis, que destaque las estructuras y los factores que determinan el mecanismo de interacción y de funcionamiento de la sociedad. En esta misma materia no existen síntesis sectoriales parciales, porque el desarrollo de la sociedad humana, como individuo o como grupo, depende de todos los elementos que la rodean y la condicionan. En otras palabras, el desarrollo no puede ser válidamente explicado por factores exclusivamente económicos o sociales o físico-espaciales. En este sentido la síntesis es la clave que nos permite utilizar provechosamente los resultados analíticos.

El análisis y la síntesis del diagnóstico, de la proyección y prospectiva se traduce en una serie de documentos, que ponen de manifiesto los factores positivos y negativos de la situación económica, social y físico-espacial. Basándose en las proposiciones vislumbradas en el documento se elegirán y definirán las políticas a seguir. Se distinguen con claridad las grandes opciones, las estrategias y las políticas.

Estas investigaciones y estudios no deben realizarse por los planificadores del organo central de planificación. Es conveniente y más económico contratarlos y fomentarlos a través de las instituciones académicas, quienes son más objetivos en su análisis y juicio. También se pueden constituir equipos específicos de investigación con la participación de los profesionales más calificados del país. La seriedad del estudio depende del control y vigilancia permanente que ejerzan los demandantes del estudio.

2. FUNCIONES DE LOS ORGANOS SECTORIALES DE PLANIFICACION:

El número de sectores es elástico, dependiendo de las opciones políticas y de la importancia que represente determinada actividad económica o social. Los sectores más importantes en Venezuela son: 1° agropecuario, 2° industrial, 3° minas e hidrocarburos, 4° educación y ciencia, 5° trabajo y recursos humanos, 6° comercio interior y exterior, 7° salud, 8° transporte, 9° comunicaciones, 10° urbanismo y vivienda, 11° energía, 12° finanzas públicas (super sector).

Dentro de cada sector suelen existir una serie de funciones descentralizadas a través de los llamados Institutos Autónomos. Para fines de planificación las funciones desaparecen en favor de los objetivos. Es decir, en cada sector no puede existir más que un sólo órgano de planificación, que abarcará todos los organismos adscritos con funciones específicas. Por ejemplo la planificación agropecuaria pertenece exclusivamente al Ministerio correspondiente y abarca todos los objetivos relacionados al desarrollo agropecuario por lo tanto los recursos hidráulicos, forestales, la reforma agraria, el crédito agropecuario, etc., deben ser planificados coordinadamente a través de un auténtico órgano sectorial. La racionalidad y la coherencia de la misma planificación sectorial dependen del grado de coordinación y concentración de las funciones de planificación.

Estos órganos sectoriales de planificación son los que planifican el sector correspondiente con asistencia y coordinación del departamento sectorial del Órgano Central de Planificación y de acuerdo con las instrucciones dadas por el mismo Organismo. Las funciones que tienen estos órganos sectoriales son parecidas a las del Órgano Central pero limitadas exclusivamente al sector.

2.1 Planificación vertical del sector:

La maximización del sector se logra a través de un sistema de planificación sectorial que, por ejemplo una empresa, debe conocer con exactitud:

- a) Mercado
- b) Posibilidades financieras
- c) Recursos en materias primas y suelos
- d) Nivel y capacidad de los recursos humanos
- e) Relaciones con otros sectores complementarios.

/Para empezar,

Para empezar, los sectores no pueden iniciar sus labores de elaboración del plan sin recibir instrucciones exactas del Organismo Central de Planificación en cuanto a los criterios, opciones, estrategias, políticas y metodologías. La falta de estas precisiones conduce necesariamente a la elaboración de planes sectoriales aislados, independientes y frecuentemente incoherentes con otros planes sectoriales. Por ejemplo construir sistemas de riego para dejarlos sin aprovechar construir carreteras sin justificación económica o social, etc.

La incoherencia puede surgir igualmente de la dispersión de la misma planificación sectorial. Dada la multiplicidad de organismos descentralizados y de la estrechez de visiones parciales, el ensamblaje de todos los planes o programas sub-sectoriales conduce necesariamente a contradicciones. La ausencia de una autoridad en la materia y la intransigencia de los poderes administrativos respaldados por una jerarquía política, siembran el desorden en el sector. Es por lo tanto imprescindible la centralización de las funciones de planificación sectorial en un sólo organismo planificador directamente dependiente del poder del Ministro correspondiente.

La autoridad en planificación sectorial, a su vez, debe girar, a los organismos de nivel inferior, instrucciones precisas sobre políticas sectoriales, metodologías y procedimientos de acuerdo con las recibidas del Organismo Central de Planificación.

2.2 Búsqueda de coherencias de los planes sectoriales regionales:

Para eliminar la multiplicidad de planificación sectorial dentro del mismo sector, la incoherencia interregional es inevitable a pesar de la precisión de las instrucciones. Las regiones presentarán planes aislados e independientes que serán el resultado del dinamismo y de la necesidad de cada región.

Un país que adopta un sistema de planificación regional, debe forzosamente aceptar que las regiones propongan separadamente políticas, programas y proyectos considerados como los más convenientes para cada región. El plan sectorial nacional se convierte en la suma de los planes sectoriales regionales conciliados en cuanto a los objetivos y medios financieros, mercado, disponibilidad de recursos humanos, etc. Las particularidades de cada región están plenamente reflejadas en estos planes regionales.

/Durante la

Durante la fase transitoria entre la planificación sectorial centralista y la regional, las regiones se limitan a regionalizar el plan sectorial nacional. (No se puede hablar de regionalizar el plan o macro-nivel). Lo cual no presentaría ninguna dificultad, si el plan sectorial centralista contemplase sistemáticamente la localización de programas y proyectos en términos precisos. En caso de que el plan sectorial nacional no posea una dimensión geográfica, la regionalización resultaría superflua por la imposibilidad de desagregación.

2.3 Establecer políticas sectoriales:

A pesar de que las políticas generales provienen de la decisión nacional: Consejo de Ministros siguiendo sugerencias del Organismo Central de Planificación, las políticas sectoriales deben ser elaboradas por el organismo sectorial de planificación. Los Ministros no pueden tomar decisiones sin que sean debidamente asesorados y aconsejados. Estas políticas son absolutamente necesarias para que los organismos autónomos y regionales conformen sus actuaciones con una orientación determinada. No es concebible un plan de desarrollo sectorial sin políticas claramente definidas. La improvisación en este campo conduce a los despilfarros y abandonos que todo el mundo conoce a través de la historia venezolana de las últimas décadas.

2.4 Establecer programas y proyectos y programar su ejecución

El plan sectorial sin apoyo de programas y proyectos es un documento académico, que sirve únicamente para deleitar a los intelectuales. En este caso sería preferible tener programas y proyectos únicamente, en lugar de un plan que no posea ninguna calidad pragmática ni puede incidir sobre el proceso de desarrollo.

El plan sectorial se basa en una serie de programas y proyectos cuyas realizaciones permiten alcanzar los objetivos esperados. El organismo sectorial de planificación debe estudiar cada uno de los programas y proyectos para conocer sus implicaciones en cuanto a la inversión, recursos humanos, potencial productivo y sus relaciones con otros programas y proyectos.

Durante la fase preparatoria del plan sectorial, el organismo sectorial debe solicitar asistencia técnica de la Oficina de Evaluación de Proyectos para examinar la factibilidad de los proyectos y normalizar la presentación de los mismos.

Una vez aprobado el plan sectorial con sus programas y proyectos, el organismo sectorial de planificación debe tomar la responsabilidad de programar

/su ejecución

su ejecución en colaboración con los departamentos técnicos ejecutores y en coordinación con otros organismos complementarios vinculados con los programas y proyectos.

2.5 Centralizar y elaborar presupuesto del sector:

Se deben distinguir dos tipos de presupuestos: gastos corrientes para administrar servicios al público y gastos de inversiones para ejecutar un programa o un proyecto destinado a incrementar directa o indirectamente la capacidad productiva del país. El órgano de planificación puede intervenir muy poco sobre los gastos corrientes pero mucho debe decir sobre los gastos de inversiones, los cuales se basan en los programas y proyectos previstos por el plan sectorial.

Sin embargo la centralización y elaboración de los presupuestos no tiene relación con la ejecución de los mismos, porque esta última es una función administrativa que incumbe a la competencia del aparato administrativo y contable. La oficina sectorial de planificación puede juzgar la conveniencia de determinados tipos de gastos corrientes o de inversión pero no interfiere en la ejecución de los mismos.

2.6 Programas estudios sectoriales en coordinación con el Organó Central y Regional de Planificación:

La falta de conocimiento de la realidad sectorial dificulta la formulación de planes sectoriales. Cada sector debe tener un diagnóstico básico constantemente actualizado y una proyección del futuro. Estos estudios se realizarán de la siguiente forma:

- a) En colaboración con el Organó Central de Planificación en cuanto a la formulación y al contenido de los estudios;
- b) Ejecución por parte de organismos regionales, especialmente ORCOPLAN y oficina sectorial de programas y presupuestos de cada región.

En un país como Venezuela donde se adopta un sistema regional de planificación, todos los estudios deben tener validez y representabilidad a nivel regional. Como el plan sectorial es la suma de los planes sectoriales conciliados, la situación sectorial general debe representar la suma de las situaciones regionales individuales.

Normalmente cada sector posee un servicio estadístico descentralizado del servicio nacional de estadísticas. La recopilación y normalización de los datos e informaciones constituyen la base de una planificación seria y responsable.

3. FUNCIÓNES DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES DE PLANIFICACION:

3.1 Oficina Nacional de Estadísticas y Censos:

Un sistema nacional de estadística comprende la recopilación, tabulación y publicación de los hechos reales de una nación y sus proyecciones. Este instrumento es indispensable para conocer cuantitativamente el pasado, el presente y para prever el futuro; por lo tanto constituye una condición "sine qua non" en la toma de decisiones racionales a través de los planes de desarrollo.

El Instituto de Estadística y Censos, adscrito a la Oficina Central de Planificación, cumplirá tres funciones fundamentales:

- a) Censos Nacionales referente a la población, vivienda, comercio, industrias y otras actividades.
- b) Estadísticas continuas en lo relacionado a lo económico, social, cultural, demográfico, comercial, laboral, educativo, industrial, agrícola, etc.
- c) Estudios e investigaciones fundamentales referentes a la utilización de los datos primarios recopilados. Abarcarán las cuentas nacionales, estudios económicos, demográficos y sociales.
- d) Coordinación de los estudios específicos planteados por diferentes Ministerios e Institutos Autónomos.

La exactitud y la uniformidad de los datos estadísticos es indispensable para que los planes reflejen la realidad económica y social. La tarea de la reorganización del servicio estadístico debe emprenderse paralelamente a la consolidación del sistema de planificación.

3.2 Oficina de Evaluación de Proyectos:

La función principal de una oficina de evaluación de proyectos es la de formular y juzgar los proyectos presentados en el momento de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para cumplir cabalmente esta función es necesario que la oficina se dedique igualmente a las siguientes actividades:

- a) Prestar asistencia técnica a los órganos sectoriales y regionales de planificación en lo relacionado a la selección, al estudio de factibilidad y a la presentación de los proyectos.

/b) Dictar

- b) Dictar criterios y normas para los estudios de prefactibilidad y factibilidad.
- c) Financiar la pre-inversión de los proyectos de gran envergadura con fondos especiales.
- d) Gestionar el financiamiento externo de los proyectos.
- e) Ayudar a los Ministerios e Institutos Autónomos en la programación de la ejecución.

La oficina debe actuar dentro de los lineamientos del Plan Nacional, sectorial y regional. En ningún momento puede promover proyectos no contemplados por el Plan de Desarrollo. Por esta razón es preferible que esté inscrita al Organismo Central de Planificación, donde gozan de mayor imparcialidad e independencia.

CAPITULO IV

SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL Y SUB-REGIONAL

Las experiencias en planificación regional y local son muy escasas. Sin embargo existe un número relativamente elevado de experiencias en acondicionamiento de territorio y en políticas "redentoras" de regiones deprimidas. La introducción de un sistema de planificación regional y local dentro de un marco nacional de desarrollo resulta ser una innovación en los países pluralistas y semi-capitalistas. Este capítulo trata de definir las funciones de los diferentes órganos que pueden intervenir en el proceso de planificación dentro del marco legal venezolano.

1. FUNCIONES DEL ORGANISMO REGIONAL DE PLANIFICACION:

El órgano regional de planificación, a imagen del órgano central, es el máximo organismo centralizador de planificación regional. Sin embargo cumple más difícilmente sus funciones por la ausencia del aparato administrativo de apoyo, por multiplicidad de intereses locales incoherentes, por ingerencia paternalista de los organismos centrales y por falta de medios financieros adecuados. Lo que conduce a hacernos pensar que la aplicabilidad de un sistema regional de planificación dependerá en gran parte de las indispensables reformas administrativas.

1.1 Macro-Planificación a mediano y largo plazo:

La planificación regional no puede seguir desde el principio el modelo de la planificación nacional, porque las regiones no poseen los datos estadísticos reales o estimativos. La contabilidad nacional venezolana, no abarca las desagregaciones necesarias y la mayoría de los datos e informaciones sectoriales no han sido localizados en el espacio geográfico. Además, muchas informaciones son difícilmente obtenibles tales como el comercio interregional, el flujo de fondos, formación de capital, etc. Por lo tanto la planificación regional debe tomar el camino pragmático apoyándose sobre los modelos tradicionales sin considerarlos como indispensables. Estas anotaciones indican que las regiones necesitan un lapso de tiempo más o menos largo para llegar a una planificación satisfactoria para los técnicos sofisticados. Pero esto no resta la eficacia de la planificación pragmática y operativa, que programa el desarrollo a través del examen de las estructuras, posibilidades y potencialidades de cada región. Sin embargo son indispensables algunos instrumentos de medición para construir un conjunto coherente, que es lo que constituye el plan. La falta de una cuenta regional será suplida por estimaciones basadas en estudios empíricos. /Los estudios

Los estudios e investigaciones regionales, coordinados por la Dirección de Desarrollo Regional del Organismo Central de Planificación permiten realizar una serie de proposiciones conforme a la necesidad, posibilidad y potencialidad de cada región. Se debe hacer notar que no se trata de plan regional definitivo, sino de proposiciones, que posteriormente deben ser sometidas a la búsqueda de coherencias y recibir aprobación del Ejecutivo Nacional.

Hay que distinguir con claridad el sector privado del sector público, especialmente en lo relacionado a las inversiones. El desarrollo de las actividades económicas puede depender de las inversiones del Gobierno Central, del Gobierno Regional o del Sector Privado; por lo tanto es necesario conocer el financiamiento interno regional y el financiamiento externo dependiente del Gobierno Central. Las proposiciones serían utópicas o realistas, si se apoyarían únicamente sobre la contribución del Gobierno Central.

Los objetivos y medios de acción propuestos deben estar acompañados necesariamente por programas y proyectos. La macro-planificación regional basada únicamente sobre las variables globales, no tiene ninguna utilidad práctica, sirve solamente para medir las magnitudes abstractas y eventuales coherencias técnicas, aunque al nivel regional no se pueden establecer estas coherencias.

Es difícil lograr que las proposiciones regionales no sean de carácter reivindicativo, pues las Comisiones de Trabajo y el Consejo Regional de Desarrollo probablemente ejercerán presión para que se adopte esta actitud. Quizás esta es la razón principal por la cual los países democráticos son reticentes a la introducción de un verdadero sistema de planificación regional.

Las proposiciones deben estar enmarcadas dentro de una perspectiva a largo plazo. La prospectiva, técnica para pensar en profundidad amplitud y anchura, permite que las proposiciones a corto y mediano plazo, sean realistas y conformes a la evolución deseada y voluntaria de la región en su conjunto.

Antes de la introducción sistemática de planes regionales, los organismos regionales de planificación se limitarían a regionalizar el plan nacional (en lo regionalizable) indagando los programas y proyectos que serán ejecutados en cada región y prorrateando los presupuestos correspondientes.

1.2 Interpretación y difusión de las opciones, estrategias y políticas de desarrollo:

/Las grandes

Las grandes opciones, estratégicas y políticas relacionadas con el desarrollo nacional y regional deben ser difundidas entre la población, especialmente entre los grupos de presión. La multiplicidad de reivindicaciones regionales y locales encontraría un término de referencia más racional y amortiguaría su carácter puramente reivindicativo.

Las grandes opciones se refieren a tipos de actividades que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República decidieron promover en cada región para armonizar el desarrollo nacional, regional y local. En el espíritu de racionalizar el uso de los recursos escasos no se pueden permitir competencias interregionales, que conduzcan a la creación de actividades ficticias y marginales que encarezcan el costo de producción impidiendo el funcionamiento de una economía de escala. La división de trabajo en función de los recursos existentes es una opción de primerísima importancia.

Al definir las grandes opciones aparecen necesariamente orientaciones de las estrategias en el desarrollo regional. Deben manipularse todas las variables que conducen a la obtención de las opciones. Las estrategias operan sobre los aspectos claves de la sociedad en lo económico, social, espacial, político, administrativo, etc., y deben estar reflejados en los planes elaborados por los planificadores regionales. Lo cual sería difícil si todos los sectores, que participan en la planificación, no estuvieran informados sobre el particular.

Las políticas de desarrollo regional se refieren en general a las actuaciones a corto y mediano plazo y las orientan hacia el logro de las grandes opciones y la aplicación de las estrategias. Las actuaciones de tipo "bombero" son miopes y demagógicas y no podrán conducir a un desarrollo regional ordenado.

En la terminología común no se distinguen con claridad las diferencias entre opciones, estrategias y políticas. Esta confusión es precisamente el origen de muchas decisiones improvisadas y contradictorias sin examinar sus efectos y consecuencias sobre el desenvolvimiento futuro de la región. Las actuaciones de los políticos "electoralistas" contribuyen a aumentar la confusión, pues se orientan generalmente hacia lo que es a corto plazo sin interesarse realmente por lo que es a mediano y largo plazo.

Lo expuesto demuestra que la interpretación y difusión de las opciones, estrategias y políticas es una función de vital importancia que incumbe a la responsabilidad del órgano regional de planificación.

1.3 Estudios e Investigaciones:

Los estudios previos a la elaboración del plan regional deben reflejar, como en el caso de la planificación nacional, el pasado, el presente y el futuro de la región. La prospectiva a largo plazo presenta interés e importancia especial en el desarrollo regional, porque los planes a corto y mediano plazo pueden inducir a la región a desarrollar actividades marginales que posteriormente deberán ser desechas o abandonadas. Por lo tanto los estudios regionales se enfocan preferiblemente hacia el descubrimiento de las posibilidades y potencialidades para poder orientar de una manera realista, el desarrollo regional.

Las informaciones pueden ser clasificadas en tres grandes grupos: área económica, social y físico-espacial. Para fines prácticos presentamos un esquema sintético, el cual abarca el estudio histórico, la situación presente, posibilidades y potencialidades futuras y un arbitraje sobre los factores de desarrollo traduciéndolos en políticas y estrategias del desarrollo regional.

A. Análisis General de Estructuras:

Se deben realizar análisis en profundidad y amplitud de los siguientes aspectos:

- a) Aspectos sociales: principalmente condiciones de vida, necesidades, familia, salubridad, educación;
- b) Aspectos demográficos: principalmente crecimiento de la población, migraciones, tasa de actividad, natalidad y mortalidad;
- c) Aspectos económicos: principalmente producción agrícola, industrial y de servicios;
- d) Aspectos espaciales: principalmente sistema de ciudades, polarización urbana, urbanismo, infraestructura, área rural;
- e) Aspectos político-administrativos: principalmente, capacidad administrativa y nivel de servicios suministrados;
- f) Aspectos socio-institucionales: principalmente grupos de presión, organizaciones laborales, gremiales, culturales y políticas.

B. Análisis de posibilidades y potencialidades:

- a) Capacidad productiva del suelo y subsuelo
- b) Capacidad, producción y consumo de energía y combustible
- c) Capacidad de la producción industrial, agrícola y artesanal
- d) Capacidad técnica de la población y su formación.

/C. Análisis

C. Análisis de las condiciones generales de desarrollo:

- a) Mercado regional, nacional e internacional
- b) Ahorro, financiamiento y crédito
- c) Ingreso, su distribución y poder adquisitivo
- d) Inversiones públicas y privadas
- e) Población, productividad y empleo
- f) La región dentro del contexto nacional: sus posibilidades y potencialidades en el desarrollo nacional y regional.

D. Factores y políticas del desarrollo regional:

- a) Distinguir con claridad los factores de freno de los del desarrollo;
- b) Apreciar el orden de prioridades en inversiones, programas y proyectos;
- c) Establecer políticas y estrategias del desarrollo regional a mediano y largo plazo;
- d) Selección de medios de acción e intervención.

Los resultados de la investigación se traducen en una serie de documentos informativos abarcando el pasado, presente y futuro. Constituyen una documentación permanente científicamente clasificada creando un banco de datos a nivel de cada región.

La realización de estos estudios generales puede apoyarse sobre Instituciones académicas regionales bajo la vigilancia estricta del Órgano regional de planificación en lo referente a los objetivos y resultados deseados. La Dirección de Desarrollo Regional del Órgano Central de Planificación sirve como enlace para que los estudios e investigaciones realizadas en diferentes regiones sigan los mismos criterios y pautas. Para estos fines la Dirección de Desarrollo Regional debe estar dotada de profesionales capaces de prestar asistencia técnica a los organismos regionales de planificación.

2. FUNCIONES DE LAS OFICINAS DE PRESUPUESTOS Y PROGRAMAS DE LAS DIRECCIONES SECTORIALES EN LAS REGIONES:

Las direcciones sectoriales en las regiones (zonas) tienen tradicionalmente la función de ejecución y administración sin intervenir en absoluto en las decisiones relacionadas a los tipos de programas o proyectos por emprender. Al introducir un sistema regional de planificación conforme

/con el

con el espíritu de regionalización, a estas direcciones deben ser delegadas funciones adicionales relativas a la planificación del sector correspondiente y programación de ejecución de los planes, programas y proyectos. No sería posible planificar regionalmente, si estas direcciones no pudiesen intervenir en la determinación de los objetivos regionales de desarrollo.

2.1 Planificación del Sector:

El plan sectorial de cada región, dentro de un sistema de planificación regional, no se elabora en las oficinas centrales sin la debida participación de las dependencias regionales. Al contrario debe ser elaborado al nivel regional conjuntamente con el Órgano Regional de Planificación siguiendo los criterios y pautas preestablecidas.

Por definición los planes sectoriales regionales deben estar sólidamente apoyados por programas y proyectos realizables tanto desde el punto de vista financiero como humano. No todos los programas y proyectos serán aceptados al confrontarse con otros semejantes de otras regiones, por que las múltiples implicaciones de cada programa o proyecto no son debidamente conocidas por los planificadores sectoriales de cada región. Las limitaciones financieras y humanas constituyen escollos insuperables, cuando se trata de exigir a la nación los medios que ella no dispone.

2.2 Programación de Ejecución de los Programas y Proyectos:

Una vez aprobado el plan sectorial con sus programas y proyectos, la oficina programa su ejecución en coordinación con otros organismos sectoriales y regionales a través del Comité Regional de Coordinación. Este último se interesa al cronograma de ejecución y no a sus aspectos técnicos, los cuales son de competencia exclusiva del órgano ejecutor.

En este aspecto las experiencias son amargas: represas sin canales de irrigación o sin hombres para explotar sus tierras: hospitales sin equipamientos, canales de irrigación sin agua, centros de producción sin caminos, autopistas sin salidas, carreteras sin uso, etc. No es suficiente la ejecución de la obra, es importante que esta obra esté relacionada con los programas y proyectos de otros sectores complementarios. La programación técnica debe vincularse con la programación cronológica.

3. FUNCIONES DE LAS OFICINAS ESTADALES DE PLANIFICACION:

La estructura administrativa de los Estados es muy parecida, pero más reducida, a la del Gobierno Central. El situado es su recurso principal de funcionamiento y de inversión. Hasta ahora el uso de esta partida financiera escapa completamente el control de racionalidad y muchas veces es objeto de entendimiento entre el Gobernador y la Asamblea Legislativa Estatal. Si bien los gastos corrientes están sujetos a las vicisitudes políticas, las decisiones relativas a las inversiones son tomadas bajo la influencia de los grupos de presión sin ninguna planificación previa. Las múltiples circunstancias, entre las cuales destaca la escasa tecnicidad del Gobierno Estatal, no permiten hasta la fecha lograr la integración de las actuaciones estatales dentro del sistema de planificación. Sin embargo, la introducción de la planificación regional debe motivar el cambio de actitudes en los gobiernos regionales.

El fortalecimiento de la Oficina Estatal de planificación debe permitir al Estado incorporarse en el proceso de planificación a través de las comisiones de trabajo y comités de coordinación. Las funciones planificadoras son relativamente limitadas porque versan principalmente en tres áreas:

- a) Elaborar el presupuesto de la gobernación;
- b) Programar las inversiones del Estado de acuerdo con los programas generales de inversiones fijadas por el plan regional;
- c) Participar en comité de coordinación.

4. FUNCIONES DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DE PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS:

La falta de tecnicidad de los recursos humanos es un factor determinante de la improvisación en la toma de decisiones, que muchas veces están sujetas a la presión de grupos de interés radicados en la localidad. Las inversiones realizadas, principalmente en equipamientos urbanos, sufren de incoherencias o incongruencias.

La oficina municipal de programas y presupuestos debe cumplir tres funciones:

- a) Elaboración del presupuesto municipal
- b) Planificar el uso de los fondos destinados a las inversiones
- c) Planificación urbana.

Hasta el presente los Consejos Municipales no siguieron criterios precisos en cuanto a las inversiones y permanecen pasivos frente a los problemas urbanos. Los planos reguladores elaborados por el MOP nunca han sido aplicados por falta de recursos financieros u otros. Dentro de la perspectiva de una planificación urbana a escala nacional y regional, la oficina tendrá una función de gran importancia, porque tratará de armonizar el desarrollo urbano con el desenvolvimiento económico del conjunto de la región y subregión.

En la fase inicial estas oficinas necesitarán asistencia técnica masiva.

5. FUNCIONES DEL ORGANISMO AUXILIAR DE PLANIFICACION:

Al introducir el sistema de planificación regional es imperativo constituir un sistema regional de estadísticas. Para ello se descentraliza el Instituto Nacional de Estadísticas creando dependencias regionales. Esta última funciona técnica y administrativamente dependiente del Instituto Nacional pero adscrita directamente al órgano regional de planificación (ORCOPLAN).

Las funciones que debe cumplir, son las siguientes:

- a) Recopilar datos estadísticos regionales.
- b) Realizar las encuestas planificadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y de los organismos regionales.
- c) Ayudar a los órganos regionales de planificación, especialmente ORCOPLAN, en ordenación y confección de datos estadísticos necesarios para la planificación regional.
- d) Preparar la contabilidad regional y realizar los análisis básicos de los datos censales u otros.

Por el momento son los mismos órganos de planificación, quienes ejercen las funciones de un Instituto de Estadísticas lo cual conduce necesariamente a un despilfarro de recursos humanos, en lugar de planificar y programar se debe elaborar un sistema de estadísticas para poder cumplir sus funciones.

CAPITULO V

MECANISMOS DE PARTICIPACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION

En cuanto a la participación del sector privado en la planificación el resultado era prácticamente nulo, porque nunca se sistematizó el sistema de participación. Existen una serie de organismos consultivos, tales como el Consejo Nacional de Economía, Directorio de Cordiplan y otras comisiones "ad hoc", etc. pero en general no constituyen mecanismos de participación en la planificación.

Este capítulo trata de presentar algunos mecanismos institucionalizados para lograr una coordinación interministerial y una participación del sector privado en materia de planificación.

1. COORDINACION INTERMINISTERIAL EN PLANIFICACION

La existencia de una oficina o dirección de programación y presupuesto en los ministerios e institutos autónomos es indispensable para institucionalizar el mecanismo de coordinación en planificación entre Cordiplan y dichos organismos sectoriales; son ellos, quienes deben promover la preparación y elaboración de las proposiciones para el plan.

El mecanismo de coordinación es la comisión de trabajo, en la cual participa igualmente el sector privado interesado. El plan sectorial no es un documento que ensambla todos los programas y proyectos establecidos por los organismos públicos sectoriales, sino que debe ser un producto confeccionado en base de las proposiciones hechas por la comisión correspondiente guiadas por las directivas dadas por Cordiplan y compatibilizadas con los demás planes sectoriales. La compatibilidad implica el arbitraje, que constituye una de las prerrogativas de Cordiplan como Oficina Central de Planificación. La dirección u oficina de programación y presupuesto es, dentro del sistema de planificación nacional, una extensión de Cordiplan, por lo tanto no puede tener otros criterios y pautas en la planificación que los concebidos y homogeneizados por Cordiplan.

2. ESTRUCTURA CONDICIONANTE A UNA PARTICIPACION FRUCTIFERA DE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS:

Para que el Plan tenga las cualidades necesarias que servirán como indicadores para el sector privado en sus tomas de decisiones y que posea algún grado de obligatoriedad para el conjunto de la economía, es necesario

/organizar la

organizar la participación del sector privado en la preparación, elaboración y difusión del Plan de la Nación. La democracia participativa reivindica la planificación participativa.

Sin embargo, se debe tener presente que el Estado, como autoridad elegida democráticamente, vigila la consecución y el logro del bien común. Como sólo la población organizada puede participar en el proceso de planificación, el Estado, en representación de la población no-organizada, que es la mayoría, cumple la función de arbitro para que las decisiones relativas al futuro no lesionen el interés de la nación en su conjunto; por lo tanto los grupos de presión mejor organizados no pueden pretender imponer sus criterios en las decisiones. Una participación fructífera de las organizaciones privadas requiere dos condiciones previas: en primer lugar deben ser organizados verticalmente por ramas o sectores económicos y en segundo lugar deben tener oficinas técnicas de programación y estudios. La organización vertical permite enfocar la problemática del desarrollo de una manera clara evitando posiciones confusas. como suele suceder la tecnicidad es, en la sociedad moderna, un instrumento indispensable para llegar a decisiones racionales. El diálogo no puede resultar sincero y útil si se limita a declaraciones de principio o a proposiciones de carácter filosófico, basado en el liberalismo dogmático.

En este sentido creemos conveniente sugerir que el sector privado se clasifique en tres grandes sectores: producción, comercialización y servicios y socio-cultural.

a) Sector de Producción:

El sector de producción es el más importante y más influyente. En una sociedad semi-liberal, como la venezolana el sector privado de producción, nacional o extranjero, determina el nivel de consumo, por lo tanto el nivel material de la vida. Su participación en la planificación es altamente positiva y necesaria.

Como la producción es compleja, debe ser clasificada por tipos de bienes o sea es necesario sub-dividir la producción según los tipos de bienes producidos, de manera que cada sector pueda representar sus propios intereses y exigencias.

b) Sector de Comercialización y Servicios:

Este sector tiene igualmente estructuras organizativas de tipo vertical distinguiendo el comercio, finanzas, transporte, servicios, etc.

c) Sector Socio-Cultural:

Este sector es muy complejo, pues abarca generalmente todas las organizaciones que no tienen fines de producción o comercialización de un bien o de un servicio.

3. MECANISMOS DE PARTICIPACION EN LA PLANIFICACION

3.1 Consejo Nacional de Desarrollo:

Actualmente existen una serie de organismos de consulta en los cuales participan sectores más o menos representativos de la sociedad venezolana. El Consejo Nacional de Desarrollo debe considerarse como organismo supremo que agrupará a las múltiples comisiones o comités de consulta, las cuales funcionarán como sus comisiones internas.

Este Consejo tendrá un directorio, que debería absorber al directorio actual de Cordiplan, elegido y designado por el Consejo en asamblea y por el Ejecutivo. Tanto el Consejo como el Directorio (por delegación) tendrán las siguientes funciones en materia de planificación:

- a) Analizar los planes antes de su aprobación por el Ejecutivo.
- b) Proponer políticas económicas, sociales y espaciales al Ejecutivo.
- c) Sugerir problemas a estudiar.
- d) Analizar la marcha general del desarrollo.

Aunque las observaciones y las proposiciones del Consejo y del Directorio no tienen carácter obligatorio para el Ejecutivo, pueden constituir puntos de reflexión que conduzcan a la modificación eventual de ciertos planteamientos y políticas.

Por su enorme importancia el Consejo Nacional de Desarrollo debe estar integrado por todos los sectores organizados tanto privados como públicos.

- Representantes del sector de producción industrial (público y privado).
- Representantes de productores agrícolas empresariales.
- Representantes del sector laboral y campesino.
- Representantes de comercio y finanzas.
- Representantes del Poder Legislativo.
- Representantes del Poder Ejecutivo (Cordiplan).
- Representantes de la cultura y ciencia.

3.2 Comisiones de Trabajo:

Las comisiones de trabajo constituyen mecanismos técnicos de participación en el proceso de planificación. Mientras el Consejo Nacional de Desarrollo y su Directorio son organismos de carácter político y consultivo, las comisiones de trabajo para fines de planificación aseguran al sector privado una participación efectiva pero técnica en la preparación y elaboración de los planes sectoriales. El éxito de esta participación depende de la tecnicidad y del interés del sector privado en materia de planificación.

3.2.1 Funciones de las Comisiones de Trabajo

Ningún Plan puede ser elaborado sin el conocimiento adecuado del pasado, presente y del futuro ninguna recomendación o proposición es racional sin basarse sobre este conocimiento por lo tanto las funciones de las comisiones de trabajo deben ser principalmente las siguientes:

- a) En primer lugar establecer un diagnóstico específico del problema estudiado, basándose sobre criterios y realidades objetivas. Para estos fines la comisión puede proponer los estudios e investigaciones correspondientes. El estudio abarca el pasado, el presente y la perspectiva.
- b) En segundo lugar formular proposiciones y recomendaciones en base de las conclusiones del estudio y al mismo tiempo sugerir los medios de acción, los programas y proyectos con el mayor detalle posible.

El primer documento presentado por las Comisiones sirve como base para la elaboración del plan sectorial correspondiente, que se traduce en un segundo documento que será el plan preliminar. Este toma en cuenta la orientación dada por el Ejecutivo y de las grandes opciones a largo plazo y de la indispensable coherencia de los planes sectoriales en su conjunto.

Las comisiones de trabajo permiten entonces unificar las opiniones de todos con respecto a la situación pasada y presente de Venezuela y a su perspectiva. Al mismo tiempo contribuyen a la formulación de los planes sectoriales, que resultan del consenso de todos los participantes. Como dice Pierre Massé: "la meta de los trabajos de las comisiones no es demostrar quienes son los ganadores o perdedores, sino destacar una visión común del objetivo nacional de desarrollo".

/3.2.2. El

3.2.2 El número y tipo de Comisiones de Trabajo

En este campo debemos ser pragmáticos la multiplicación de las comisiones de trabajo puede comprometer su eficacia de funcionamiento. Creo conveniente dejar a la experiencia, que sugerirá el número de comisiones por crear.

Se deben distinguir dos grandes tipos de comisiones verticales y horizontales. Las verticales se refieren a los problemas sectoriales mientras las horizontales afectan el conjunto de la sociedad. A título ilustrativo podemos clasificar las eventuales comisiones de la siguiente manera:

A. Comisiones Horizontales

- Mano de obra y empleo
- Financiamiento y presupuesto
- Comisión de economía general
- Comisión de asuntos sociales
- Comisión de desarrollo regional y ordenamiento de territorio

B. Comisiones Verticales

- Comisión de agricultura y cría (con sub-comisiones)
- Comisión de industria (con sub-comisiones)
- Comisión de transporte y comunicación (con sub-comisiones)
- Comisión de educación
- Comisión de salud y asistencia sanitaria
- Comisión de comercio exterior
- Comisión de infraestructura vial y otras obras públicas (con sub-comisiones)
- Otras comisiones por precisar.

4. COORDINACION Y PARTICIPACION EN LA PLANIFICACION REGIONAL

4.1 Estructura del Sector Público

La coordinación y participación en la planificación regional son tareas particularmente difíciles, porque los organismos que operan en cada región dependen de autoridades muy diversas: nacional, estatal y municipal. Además la idea de la planificación es muy poco conocida en estos niveles. Hasta ahora las dependencias del Gobierno Central se limitaban a ejecutar o tramitar los papeles, mientras los gobiernos estatales y municipales, aparte de estar sujetos a la limitación presupuestaria, actuaban con autonomía. Sin embargo, el desarrollo regional requiere una transformación de estas modalidades introduciendo gradualmente la planificación regional, coordinada y participativa.

Las estructuras que deben tener los sectores públicos en materia de planificación son principalmente:

- a) ORCOPLAN; nivel regional
- b) Oficina de Planificación Estatal
- c) Oficina Municipal de Programación y Presupuesto
- d) Oficina de Programación y Presupuesto de las dependencias regionales de los Ministerios e Institutos Autónomos.

En la perspectiva de una verdadera planificación regional y no una regionalización del plan nacional, todas estas oficinas regionales o locales deben cooperar en la elaboración de los planes regionales.

4.2 Mecanismos de coordinación y participación en planificación

4.2.1 Consejo Regional de Desarrollo

Todos los sectores de la región están representados en el Consejo Regional de Desarrollo, por lo tanto las opiniones y recomendaciones emitidas por el Consejo tienen peso suficiente para ser debidamente atendidas.

El Consejo de Desarrollo Regional interviene en la planificación regional en dos oportunidades. En primer lugar examinar las proposiciones regionales antes de que sean presentados a Cordiplan; en segundo lugar se informa de la decisión del Ejecutivo Nacional en cuanto a los planes regionales adoptados. De esta manera el Consejo cumple con sus deberes señalados en el artículo 14 del Decreto N° 72,

/4.2.2 Comisiones

4.2.2 Comisiones de Trabajo

El segundo mecanismo de participación en la planificación regional es la comisión de trabajo. Los sectores privados designan técnicos para participar en la preparación y elaboración de las proposiciones regionales. Esta participación, por ser técnica, debería conciliar lo deseable de los sectores privados con lo posible fundamentado por las posibilidades y recursos de cada región y de la nación. ORCOPLAN promueve, convoca y dirige estas comisiones. Las funciones de estas comisiones técnicas son las siguientes:

- a) Establecer diagnóstico, que abarca el pasado, presente y futuro según el esquema que hemos hablado en la sección 1 del presente capítulo. Es la preparación para elaborar proposiciones regionales.
- b) Formular proposiciones y recomendaciones en base de las conclusiones del estudio y orientación dada por el Ejecutivo Nacional a través de Cordiplan. El contenido de las proposiciones ha sido expuesto en la sección 1.2 del presente capítulo.
- c) Realizar investigaciones y estudios complementarios.

Por definición todas las investigaciones y estudios que se realizan al nivel regional, deben ser coordinadas por Cordiplan a través de su dirección de programación regional para evitar duplicaciones, heterogeneidad de criterios e improvisación. Al mismo tiempo Cordiplan presta asistencia técnica bien sea directamente o mediante contratación de expertos. El diagnóstico y la prospectiva regional sirven para el Ejecutivo Nacional como base para tomar decisiones relativas a la orientación de los planes y constituyen fundamentos para elaborar las proposiciones regionales. Estas constituyen el documento, o el plan provisional, para ser enviado a Cordiplan con fines de compatibilización.

Este mecanismo reúne entonces todos los esfuerzos de la región en la preparación y elaboración del plan regional. Hasta que el mecanismo tome cuerpo ORCOPLAN tiene la responsabilidad de que las proposiciones sean elaboradas dentro del tiempo concedido.

El número de comisiones depende de la necesidad y la desagregación deseada en la planificación regional. Las circunstancias regionales indicarán cuáles son las prioritarias. Las más importantes son:

/A. Comisiones

A. Comisiones Horizontales

- Mano de obra y empleo
- Financiamiento y presupuesto
- Economía general
- Asuntos sociales
- Desarrollo urbano y ordenamiento espacial

B. Comisiones Verticales

- Agricultura (sub-comisiones)
- Industria (sub-comisiones)
- Transporte y comunicación
- Educación
- Salud

CAPITULO VI

SISTEMA DE COORDINACION, PROGRAMACION Y CONTROL DE EJECUCION DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

Es fácil hablar en abstracto de la coordinación pero resulta sumamente difícil constituir un mecanismo eficaz para ponerla en práctica. CORDIPLAN recibió este mandato desde hace una década, pero la efectividad en coordinación resulta relativamente reducida. Esto se debe a que todo el mundo quiere coordinar pero nadie permite ser coordinado.

No se debe confiar solamente en la buena voluntad de los ejecutores. Muchos factores exógenos o endógenos voluntarios o involuntarios, pueden influir sobre la marcha de ejecución. Frecuentemente se presentan arbitrariedades cuando la esencia de la planificación no ha sido digerida por los ejecutores de diferentes niveles. Por lo tanto la programación coordinada y el control es necesario tanto para obligar a que ejecuten los planes, programas y proyectos fijados por el plan como para reajustar las asincronías cometidas.

La coordinación, programación y control de ejecución tienen dos aspectos: uno político y otro técnico. No se puede esperar a que los que toman decisiones, comprendan el sentido técnico de coordinación, programación y control; a la par los técnicos no poseen facultades autónomas en estas funciones. Además es necesario que estos dos aspectos de coordinación, programación y control aparezcan a distintos niveles: nacional, regional y subregional.

1. Nivel Nacional

La coordinación, programación y control de ejecución de los planes, programas y proyectos se realiza a través de dos tipos de comités: comité político integrado por los Ministros y Presidente de los Institutos Autónomos y el comité técnico agrupando las oficinas técnicas correspondientes.

1.1 Comités políticos interministeriales

Estos comités integrados por altos funcionarios (Ministros y Presidentes de los Institutos Autónomos) están divididos de acuerdo con la gran división sectorial adoptada por el sistema de planificación. Actúan en tres momentos:

/a) Toman

- a) Toman decisiones en cuanto a las proposiciones hechas por el comité técnico, relacionadas con la coordinación, programación y control técnico de la ejecución de los planes, programas y proyectos.
- b) Toman decisiones en cuanto a los ajustes o a las nuevas sugerencias propuestas por el comité técnico.
- c) Dirimen dificultades surgidas en el curso de la ejecución de los planes, programas y proyectos.

El Jefe del Órgano central de planificación, participa en todos los comités políticos interministeriales, porque es el principal responsable de la buena marcha de ejecución del plan. Generalmente está acompañado por técnicos especializados.

1.2 Comités Técnicos Interministeriales

Estos comités son de carácter técnico e integrados por los planificadores de la dirección u oficina de programación y presupuesto y del Órgano central de planificación, asesorado por los técnicos correspondientes. Tienen un secretario ejecutivo permanente, que es el Director General del Órgano Central de Planificación y un secretariado que funciona como una dependencia de este último.

Con agenda previamente preparada examinan sistemáticamente la marcha de la ejecución de los planes, programas y proyectos correspondientes a cada área de especialidad. Alertan sobre los ajustes necesarios e investigan las causas del incumplimiento en la ejecución. El secretario ejecutivo transmitirá por escrito las decisiones tomadas por los comités políticos interministeriales al sector correspondiente del Órgano central de planificación y a otros organismos interesados. Son los planificadores y no los comités políticos quienes deben reajustar los planes, programas y proyectos.

Además, los comités técnicos deben establecer responsabilidades en el incumplimiento de la ejecución; por lo tanto no se trata simplemente del control contable. A veces el incumplimiento se debe a la mala planificación o factores exógenos pero en muchas ocasiones es originado por arbitrariedad o incapacidad de los ejecutores.

Sin embargo las modificaciones y los ajustes de los planes no deben considerarse como fracaso de la planificación, porque son indispensables para que los planes sean realistas y eficaces. En un régimen democrático los factores que intervienen en el proceso de ejecución son a veces difícilmente controlables, especialmente cuando estos factores dependen de la economía extranjera.

/El Comité

El Comité Técnico Interministerial interviene principalmente en cuatro campos:

- a) Control técnico sistemático sobre la aplicación del plan y la ejecución de los programas y proyectos.
- b) Proponer a través de su secretario ejecutivo y jefe del órgano central de planificación, los reajustes necesarios a los comités políticos interministeriales.
- c) Realizar, a través de los planificadores de los organismos correspondientes, los ajustes decididos por el comité político.
- d) Establecer responsabilidades en caso de incumplimiento y comunicar los resultados, a través de los canales normales, al comité político.

2. Nivel Regional

La multiplicidad de organismos y de centros de decisión al nivel regional, constituyen dificultades apreciables tanto en el cumplimiento de los objetivos fijados como en la sincronización de ejecución. Es por esta razón por lo que el Decreto N° 72 sobre Regionalización de Venezuela, prevé en su artículo 10 la creación de un Comité Regional de Coordinación integrado por los organismos públicos nacionales y estatales. El Director de ORGOPLAN es su Secretario Ejecutivo.

Las funciones principales de este Comité son precisamente de carácter fiscalizador, pues consisten en elaborar programas de coordinación, cronograma de ejecución y control de cumplimiento de los programas establecidos. Sin embargo para que este comité sea realmente efectivo y funcional es indispensable distinguir los papeles políticos de los estrictamente técnicos. De hecho un órgano tal como el concebido por el Decreto N° 72 cumple simultáneamente las funciones políticas y técnicas. Por ello es necesario reconsiderar la organización del Comité Regional de Coordinación.

2.1 Función Política del Comité Regional de Coordinación

El Comité Regional de Coordinación, integrado por figuras políticas de la región y directores no menos políticos de los organismos descentralizados, debe intervenir solamente en lo relacionado a los siguientes campos:

- a) Examinar los planes, programas y proyectos adoptados para la región y establecer los lineamientos generales de programación de ejecución.

/b) Crear

- b) Crear sub-comités técnicos de coordinación y control.
- c) Adoptar los ajustes y modificaciones propuestos por los sub-comités técnicos.

La composición del Comité no permite realizar una coordinación y control efectivo. Además se supone que existe realmente un poder regional, el cual puede establecer responsabilidades y tomar decisiones sin que los organismos centrales intervengan en rectificar o improbar tales medidas. Por el momento estas condiciones no parecen claras, porque todavía no existe un verdadero proceso de desconcentración y descentralización de los poderes.

2.2 Funciones Técnicas de los Sub-Comités

El hecho de que muchos programas y proyectos previstos por el plan regional o nacional tengan un carácter restringido por el espacio geográfico o por el sector interesado, justifica la creación de los sub-comités por área geográfica, programas, proyectos o por sectores económicos. El número de estos sub-comités depende del número de programas y proyectos por ejecutar.

Las funciones que deben cumplir estos sub-comités son las siguientes:

- a) Coordinar y controlar la programación de ejecución de los programas y proyectos en áreas geográficas específicas (ciudad o área rural determinado).
- b) Proponer reajustes de los programas y proyectos.
- c) Indagar las responsabilidades en caso de incumplimiento.

Estos sub-comités a la par del Comité Regional de Coordinación están controlados por ORCOPLAN, quien debe tener un secretariado de coordinación funcionando como una dependencia especializada. Ninguna proposición de ajustes de los planes, programas y proyectos puede prescindir del consenso de ORCOPLAN, quien es el único organismo regional conocedor de las implicaciones de las modificaciones eventuales.

Así como el Director General de ORCOPLAN es el secretario ejecutivo del Comité Regional de Coordinación, el jefe del secretariado de coordinación funge el de secretario ejecutivo de los sub-comités.

3. Nivel Sub-regional

A nivel estatal y distrital no nos parece conveniente constituir otros comités de coordinación en lo relacionado a la programación y control

/de ejecución

de ejecución de los planes, programas y proyectos, pues las dependencias correspondientes participan en los sub-comités creados por el Comité Regional de Coordinación. Si los programas y proyectos del Estado y del Consejo Municipal están incluidos en el plan regional, su ejecución debe estar coordinada por los sub-comités de coordinación. Sin embargo la coordinación interna de la gobernación y del Consejo Municipal la realizan las respectivas oficinas de planificación o de programación y presupuesto.

CAPITULO VII

LOS ESCOLLOS DE LA REGIONALIZACION

1. LAS DIFICULTADES DEL TRAZADO REGIONAL.

Uno de los más serios obstáculos de cualquier política regional es el de la delimitación de las nuevas áreas, ya que cualquiera que sea la solución que se adopte es altamente improbable que pueda conseguir, de forma indiscutida, consenso sobre la identificación de áreas regionales. Aún partiendo exclusivamente de criterios económicos, puede llegarse a serias discusiones de opinión a la hora de situar en el espacio sistemas de relaciones económicas. El problema se complica indefinidamente si se tiene en cuenta que tales sistemas son normalmente fluctuantes y oscilan al compás de las variaciones de otros impulsos exteriores y que el éxito precisamente de la política regional puede alterar profundamente la configuración del espacio económico en que inciden.

Es claro que a los efectos aquí perseguidos no nos valen las formulaciones meramente abstractas y se precisa adoptar compromisos tangibles y concretos susceptibles de ser materializados en un mapa regional 2/.

Quizás desde el ángulo estrictamente económico, partiéndose de regiones abiertas pudiera obviarse el espinoso tema que así surge de la fijación de límites interregionales 3/, en cuanto a que bastaría a lo más con la identificación de centros y la relativa determinación de las áreas de influencia de los distintos sistemas de relaciones. Podría entonces prescindirse de nítidas separaciones y admitirse sin mayores dificultades la presencia de zonas neutrales y de zonas intermedias en las que las conexiones aparecen fluidas y relativamente difusas.

Pero si salimos del campo puramente teórico, habrá de reconocerse que el trazado regional no puede basarse exclusivamente en criterios económicos, que ya de por sí permite un cierto grado de subjetividad; habrán de tomarse en consideración otro tipo de factores si se quiere que incluso el sistema económico pueda ser explicado en términos funcionales coherentes. En ese sentido, han de tomarse en cuenta otros datos todavía más controvertibles como son por ejemplo las circunstancias políticas, étnicas, sociales, culturales religiosas e incluso habrá de valorarse la interpretación de la influencia, aglutinadora o separadora, de las características geográficas.

/La regionalización

La regionalización del territorio a efectos de la implementación de políticas de desarrollo económico, lleva aparejado forzosamente, si estas han de tener alguna efectividad, el montaje de un cierto aparato administrativo 4/. Ahora bien, la Administración debe organizarse sobre sistemas de competencias que racionalizan la acción en el espacio de sus agentes, lo que exige inexcusablemente la fijación de los límites territoriales en el que tales competencias habrán de ser ejercidas. De aquí que incluso como mera secuencia lógica de objetivos económicos se desemboque en la enojosa precisión de tener que abordar delimitaciones de trascendencia política y administrativa.

Los anteriores inconvenientes representarían teóricamente un obstáculo menor en cuanto que las relativas discrepancias técnicas de opinión y de las eventuales polémicas doctrinales habrán de resignarse al hecho - cumplido que suponga la decisión pública determinadora de las nuevas circunscripciones regionales. Tal decisión habrá de enfrentarse a otra índole de problemas que surgen desde el propio seno político como consecuencia de la previa configuración de la organización interior del estado. Efectivamente, las regiones no vienen a dividir, ex-novo, un territorio administrativamente virgen sino que han de enfrentarse con delimitaciones ya existentes y que muy posiblemente ha ganado el arraigo y solera derivado de su larga permanencia en el tiempo. Aunque artificiales en su origen, como es el caso de los trazados administrativos ulteriores a la Revolución Francesa, las Provincias y los Departamentos han venido siendo asimilados por los ciudadanos respectivos creándose en el seno de divisiones puramente administrativas, intensos sentimientos comunitarios. Lo mismo puede decirse de otro tipo de circunscripciones como las que corresponden a los denominados Estados en organizaciones constitucionales sólo formalmente federales. En cuanto a las Municipalidades constituyen centros que agrupan lealtades con una intensidad poderosa que sería peligroso desconocer.

Ello hace que las reformas regionales vengan a menudo desde sus muy condicionados y en algunos casos no pueden aspirar más que a una coordinación administrativa poco rigurosa si las constituciones vigentes adjudican poderes inmodificables a autoridades con otro tipo de circunscripciones, como Estados, Departamentos, Provincias o Municipios.

Pero, aún cuando tales trabas pueden ser superadas mediante las oportunas reformas, el mapa regional propenderá en todo caso más allá de los estrictos condicionantes socio-económicos, a incluir dentro de las nuevas regiones territorios completos pertenecientes a las pre-existentes unidades administrativas 5/ cuyo fraccionamiento produciría tensiones sociológicas y costos

/políticos que

políticos que se deseen evitar 6/. Con lo que los mapas regionales resultan a veces ligeramente forzados apreciándose la tendencia a fijar las fronteras regionales sobre la base de determinados accidentes geográficos que si en otras épocas, como en el caso de los ríos 7/, pudieron ser útiles para la fijación de jurisdicciones; hoy por el contrario sirven normalmente de eje a regiones económicamente integradas.

A los problemas apuntados, resultantes de la superposición de las nuevas regiones sobre las circunscripciones plurivalentes tradicionales, hay que sumar los que se originan por la reciente proliferación de regiones administrativas especiales que han complicado adicionalmente el trazado territorial jurisdiccional a virtud de los espontáneos impulsos de los distintos órganos administrativos nacionales a los que resultaban estrechos los moldes generales que les venían siendo impuestos para el ejercicio de sus competencias sectoriales en el espacio 8/.

Como hemos visto, una fuente cierta de eventuales conflictos es la que puede derivarse de un trazado regional que desconozca los pre existentes límites de las unidades administrativas. Pero aún respetando tales límites puede suceder que factores de otra índole, principalmente socio-culturales, hagan resurgir viejos sentimientos soterrados que alimentaran divergencias en cuanto a la inclusión o no de una región determinada zona 9/. De hecho es prácticamente imposible que ésto no suceda en alguna área del país cuando se acomete una generalizada regionalización. Ahora bien, tales dificultades aunque graves no son insalvables ni presentan los agudos caracteres que puede ofrecer otro tipo de conflictos como el susceptible de originación en el momento de decidir la capital regional 10/. Lo normal en estos casos es que se designe como tal aquel centro de prestigio generalmente reconocido en la zona. En ocasiones sin embargo pueden primar otros criterios o la predominancia de un centro es difícil de determinar discutida por otros. En tales supuestos la decisión política es sumamente embarazosa e incluso puede dar al traste a los efectos perseguidos por la regionalización exacerbando localismos y patriotismos menores que tienden a dividir graves e irreconciliablemente los sentimientos de cohesión regional.

2. RESISTENCIAS DE LA ADMINISTRACION TRADICIONAL

Otro tipo de dificultades son explicables desde la perspectiva de la Sociología de la Administración, ciencia que se ocupa de los fenómenos de esta índole producidos en el seno de la trama de relaciones a que da lugar el funcionamiento de las administraciones en general y de las públicas en particular.

/Este tipo

Este tipo de análisis nos aclarará la dificultad de introducir reformas o alterar mecanismos que den lugar a la transmisión de porciones de poder de unos centros a otros. En este sentido la experiencia demuestra que es altamente improbable que se den delegaciones espontáneas o que se produzcan autónomamente desconcentraciones de competencias, salvo que la congestión en los puntos centrales o en los más altos niveles de las escalas de la jerarquía haya alcanzado términos realmente agobiantes. Ello es especialmente válido para los casos de descentralización en los que abdica prácticamente del control por parte del órgano que descentraliza, lo que produce la tenaz obstaculización y resistencia a la aplicación de este tipo de medidas por parte de las autoridades centrales, en cualquier nivel. Salvo que se actúe con gran energía desde puntos políticamente vigorosos que se planteen decididamente objetivos descentralizadores, tales transferencias habrán de encontrar, no importa que país, una oposición tenaz por parte de la burocracia central. 11/

Por tanto, si se tiene en cuenta que la desconcentración de competencias de los órganos centrales de la Administración nacional a los periféricos y la delegación de funciones a los cuerpos representativos es absolutamente imprescindible para toda política de auténtica regionalización, las expresadas resistencias constituirán un serio escollo para la implantación de tales políticas.

Pero la regionalización supone creación de instancias de poder intermedios a costa no sólo de los escalones superiores sino también de los inferiores. Por tanto, a la defensa de los poderes centrales por parte de órganos servidos burocráticamente o tecnocráticamente, habrán de sumarse análogas tendencias detectables en niveles democráticos inferiores. En efecto, la enemiga del poder nacional y de sus delegaciones, sino que está larvadamente situada en las administraciones locales dotadas de cierta autonomía y representatividad. No sólo los Intendentes y los Gobernadores, los Profesores y los Delegados Gubernativos se resisten a abdicar de sus funciones en favor de órganos regionales de vocación más amplia y de base participativa. Los propios representantes locales suelen mirar con desconfianza la creación de corporaciones regionales cuyos poderes e influencia temen habrán de deteriorar su prestigio y afectar a sus actuales facultades no importa cuán reducidas y quizás puramente simbólicas éstas sean. Los Diputados provinciales y estatales, los Consejales, los Alcaldes y los Presidentes de Asambleas y Consejos hacen a menudo paradójicamente causa común con los más acérrimos centralistas cerrando filas en contra de la perfección de un sistema que lógicamente vendría a completar los principios descentralizadores que animan sus propias instituciones de base. Junto a los indicados antagonismos que el proceso de regionalización

/puede producir

puede producir en el seno de la propia administración, deben por último mencionarse los originables como consecuencia de la concentración de poderes de que es necesario dotar a determinadas corporaciones encargadas de polarizar esfuerzos en determinadas regiones y que a pesar de estar normalmente mediatizadas por el poder central, airean celos y suspicacias en las unidades administrativas tradicionales, quienes pueden propender a obstaculizar, consciente o inconscientemente, sus tareas.

3. LAS TENDENCIAS CENTRIPETAS Y CENTRIFUGAS

Los impulsos antiregionalizantes detectados explicables por las tendencias sociológicas a la absorción indefinida de poder y a la obstaculización de la devolución de prerrogativas y funciones, tienen además otro tipo de respaldos. Técnicamente la complejidad de las interconexiones de las sociedades contemporáneas hacen que a la larga se reflejan en el centro las consecuencias de múltiples decisiones, quizás susceptibles de adopción periférica, pero que en definitiva afectan a todo el país e incluso pueden prolongar su impacto a áreas supranacionales 12/. El progresivo vaciamiento de las competencias locales tiene en parte su explicación precisamente por este tipo de concatenaciones. Materias tradicionalmente de la competencia municipal como el abastecimiento de aguas, los mercados, los transportes urbanos, incluso, pasan progresivamente al control nacional y lo mismo puede plantearse a escala regional. Aunque tales motivaciones no desconocibles de la responsabilidad central pueden limitarse a una distribución de poderes de forma tal que respetándose al centro las decisiones últimas se permita a la periferia intervenir en todo aquello que no afecte inmediatamente a la comunidad nacional, en la práctica es normal que se confundan estos legítimos campos de responsabilidades y se propenda simplistamente a concentrar todas las competencias en el centro, so pretexto de la dimensión parcialmente general que su ejercicio conlleva.

Las indicadas tendencias se refuerzan además por el hecho de que los sucesivos y triunfantes movimientos centralizadores han conseguido situar en manos de las autoridades nacionales las más importantes y decisivas fuentes de recursos fiscales y económicos. Por tanto, como quiera que las nuevas actividades nacionales habrán de financiarse a la postre con los cuadales que el Estado monopolísticamente ha ido absorbiendo, las autoridades de este orden se estiman simplistamente legitimadas para intervenir y mediatizar pormenorizadamente todas las operaciones que han de financiarse a cargo del erario nacional.

Desde otro punto de vista debe también considerarse uno de los aspectos de la regionalización que suele ofrecer mayores recelos y temores, me refiero

/al fantasma

al fantasma de la posible amenaza de la unidad nacional 13/. Los centralistas utilizan a menudo este tipo de argumentos para oponerse a los avances de la descentralización regional en la que suelen ver una posible enemiga de la Nación en su conjunto para cuya aglutinación se han destinado quizás a lo largo de la historia importantes esfuerzos y sacrificios. Ciertamente que existe algún pie para tales temores en cuanto a que, a veces minorías, regionalistas, vehementes y excesivas, pretenden llegar a extremos difícilmente compatibles con la cohesión de la humanidad nacional, e incluso no faltan extremistas que alimentan aspiraciones radicalmente independentistas. De producirse tal clima, aunque normalmente solo tendrá brotes muy reducidos podrá ciertamente perjudicar los avances regionalizadores evitando que pueda llegarse al razonable equilibrio entre la sustantividad y representatividad regional y la solaridad nacional.

4. EL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO

El enfoque de la estrategia regional vendrá también afectado por las condiciones políticas que rijan el sistema económico, lo que por lo demás es inherente a todo proceso de reforma que debe ser llevado a virtud de iniciativas públicas, las cuales podrán ser puestas en práctica en condiciones más o menos favorables de acuerdo con la mayor o menor eficacia de los instrumentos de que el poder dispone para dirigir y orientar las fuerzas económicas y sociales hacia la consecución de los objetivos propuestos 14/. Es claro que ningún sistema político podrá improvisar repentinamente los recursos necesarios para ser invertidos en el desarrollo integral o selectivo del país. Pero partiendo de determinados recursos disponibles será teóricamente más fácil o más difícil a un Estado potenciar determinadas regiones según sus posibilidades de orientar o manejar las estructuras económicas 15/. Así, una situación latifundista inatacable, el acaparamiento especulador de las tierras urbanas, un sistema fiscal o regresivo o la absoluta imposibilidad de influir eficazmente sobre las decisiones de la inversión privada supondrán dificultades no desdeñables para el desarrollo regional, sin que ello quiera decir que la eliminación de tal situación resuelva sin más el problema y que un cambio total de sistema no pueda implicar dificultades de otro orden.

5. DIFICULTADES DEL COMPROMISO POLITICO

La decisión por las distintas opciones del desarrollo regional y la conciliación de los intereses regionales y nacionales implicará serios compromisos para los sectores de la vida política de un país 16/. Así, a corto plazo, habrá posiblemente de sopesarse la conveniencia o no de desacelerar transitoriamente la progresión del desarrollo canalizando recursos hacia inversiones

/mediatamente menos

mediatamente menos productivas, cuyo término de maduración es más dilatado o que suponen la obtención de beneficios de una significación socialmente más relevante que los rendimientos puramente económicos evaluados en términos de eficacia, perjudicando además quizás la posición competitiva de la Nación en su conjunto y en relación con el mercado internacional. Si se trata de adoptar estrategias regionales concentradas que incidirán selectivamente en algunas zonas del país, normalmente habrá de contarse con la aparición reflejante de movimientos reivindicativos en otras zonas que, o bien se consideran comparativamente desamparadas, o bien temen que se las vayan a distraer los medios necesarios para el desenvolvimiento de su vida económica, canalizándolos al financiamiento del desarrollo de otras regiones.

Los elementos rectores del país son colocados así en una peligrosa posición que amenaza con alienar el soporte de los ciudadanos de las regiones temporalmente desfavorecidas a las que la limitación de los recursos hace imposible extender los programas de desarrollo iniciados para otras regiones. Más graves puede resultar políticamente el que si los recursos necesarios se distraen, lo que será normal, de las fuentes de financiación de los centros más populosos y dinámicos del país, puedan ocasionar allí disminuciones del ritmo económico, susceptibles de reflejarse en masivos movimientos de opinión a los que difícilmente podrán sustraerse los gobernantes de turno. La alternativa es ciertamente difícil y su solución exigiría que el gobierno tenga, lo que no suele ser habitual, un peso político considerable y un soporte popular entusiasta que le permita imponer y hacer aceptar sacrificios transitorios y desconocer las posiciones interesadas de quienes sólo aceptan la planificación y la intervención pública económica en tanto y cuando coincida con sus propios intereses individuales o de grupo.

6. EL DISPOSITIVO PLANIFICADOR

6.1 Las disfunciones generales del sistema

Aún no se han encontrado, y esto es válido para todos los regímenes, mecanismos planificadores plenamente eficaces ni los adelantos científicos han alcanzado en este terreno los avances conseguidos por la técnica en otros campos. Quizás se deba a la relativa novedad de la implantación de estos mecanismos y las excesivas esperanzas que han puesto en su buen funcionamiento.

Esto es especialmente sensible en el mundo occidental, donde se precisaría un grado adicional de perfección y una madurez técnica suficiente capaz de superar las graves dificultades inherentes a su forzada inserción en sistemas que responden a divergentes postulados de base.

/Estas circunstancias

Estas circunstancias son especialmente apreciables en los países del área Latinoamericana, donde la planificación surge sólo en torno a los años 50 17/, abriéndose paso en un medio político relativamente hostil y que a menudo sólo formalmente aceptaba la introducción de los planes como medio para obtener más fácilmente financiación exterior 18/.

La falta de una voluntad decidida de llevar a sus últimas consecuencias el proceso racionalizador que los planes suponen, aún dentro de las limitaciones inherentes a la economía de mercado, el relativo aislamiento en relación con los principales centros de poder de los reductos planificadores, su impotencia para superar los obstáculos, y la ausencia de suficiente respaldo como luego veremos, han contribuido a que se aluda a una cierta crisis en la planificación latinoamericana, 19/ sobre la que Kaplan 20/ formula juicios particularmente severos, al señalar que "la planificación resulta así no positiva ni creadora, inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la generación deliberada del futuro. No suscita, moviliza ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad según un proyecto colectivo".

En cualquier caso la ausencia de una sólida experiencia planificadora y la falta de rigor de sus instrumentos resultaría en particular grave para la planificación regional que requiere un superior grado de dominio de técnicas que se insertan en las etapas más aventadas de las estrategias de desarrollo 21/. Modelos de esta índole susceptibles de ser aplicados con ciertas garantías son difíciles de encontrar en cualquier continente, por lo que no debe extrañar que en el área latinoamericana, salvo excepciones, 27/ no sea fácil disponer de soluciones fiables.

6.2 El diagnóstico regional

La falta de datos informativos suficientes al servicio de los planificadores es también un fenómeno detectable a escala general y que se agudiza singularmente en materia de planificación regional 23/. El sistema estadístico no es capaz habitualmente de suministrar conocimientos desagregados con la intensidad cuantitativa y cualitativamente precisa para alimentar aquí el aparato planificador. De muchas regiones no se tiene incluso más que vagas informaciones acerca de sus potencialidades y falta a veces hasta el mero dato físico.

En estas circunstancias el diagnóstico regional se convierte en una tarea problemática que requerirá el previo montaje de un aparato estadístico capaz de recolectar la información solicitada. Pero aún llegando a tal estadio las dificultades no habrán terminado puesto que el tratamiento de la información regional es hoy algo aún poco logrado y a cuyo dominio la doctrina no ha suministrado todavía aportaciones definitivas. 24/

6.3 Efectividad

Es claro que la planificación no puede convertirse en un mero ejercicio abstracto y teórico, por el contrario su calidad dependerá de la piedra de tope que supone el contraste de su eficacia. Solo en el momento de la ejecución de los planes podrá realizarse una valoración efectiva del acierto del planificador en cuanto que las previsiones deben lógicamente pensarse con vistas a la operatividad práctica del sistema de anticipaciones decisorias que la planificación incorpora. Desde esta perspectiva podremos detectar un conjunto de adicionales obstáculos como consecuencia de las dificultades que se oponen a la efectividad de los planes en general y de los regionales en particular. Entre ellos sintetizaremos los siguientes:

a) Irrealismo

La planificación propende a efectuarse con apoyo en técnicas teóricamente perfeccionistas que a partir, por ejemplo, de la econometría 25/ se plasman en modelos en los que no siempre es fácil encajar las variables que deben estar representadas ni ponderar neutralmente su peso. Con ello los planificadores parecen incidir un cierto aislamiento técnico que los despega de la realidad a la que no prestan la atención necesaria en relación con el momento básico de la aplicación de los planes. 26/

La falta de respaldo político a que luego aludiremos contribuye a la ineficacia práctica de la planificación perjudicada por el divorcio entre el político y el planificador al adoptar éstos "una actitud a veces demasiado "tecnicista" que, por una parte, dificultó el entendimiento y la comprensión mutua y, por la otra, llevó al planificador a simplificar - a veces excesivamente - la interpretación de la realidad socio-política de los países para que calzara con sus modelos de proyecciones y al no ubicar en su justa perspectiva la importancia de lo inmediato y circunstancial en la planificación a mediano plazo". 27"

Los indicados desfases se acentúan a escala regional cuya realidad es por una parte, como vimos, más difícil de percibir y que ofrece un medio aún menos propicio para el entendimiento entre técnicos y políticos.

/b) El respaldo .

b) El respaldo político

Se observa que los planificadores están a menudo desasistidos por titulares de los poderes políticos formales, y a merced de los poderes informales, pero no menos eficaces, ejercidos por los grupos de presión. 28/ Los planes a plasmar aspiraciones no siempre, desgraciadamente, compartidas por quienes tienen el control de la vida política de las efectivas naciones y que a veces parece se limitan a darles una pasiva aquiescencias negándoles en el futuro todo soporte.

Por otra parte para que lo planificado pueda llevarse a efecto se requerirá habitualmente la introducción de importantes reformas, fiscales, dominicales, etc. y la imposición de sacrificios a grupos sociales que están en condiciones de defender con éxito sus intereses.

Ello es válido también a escala de planificación regional donde además los localismos, particularismo y egoísmos interregionales adquieren un relieve importante que amenaza sombríamente a los intentos redistributivos de los planificadores, privándolos de los apoyos que pudieran esperar desde abajo. 29/

c) El soporte administrativo

La planificación regional exige un nuevo estilo administrativo, dinámico, sensitivo y perpetuamente equilibrador. Tales circunstancias están raramente por la administración tradicional que deberá concurrir a hacer efectivos los dictados de la planificación y que contrariamente propende a enfrentarse con los planificadores en quienes ve latentes enemigos y de sus antiguos y feudales poderes. La amenaza del traslado de decisiones o simplemente las cortapisas de la autonomía de los centros burocráticos hacen surgir serias oposiciones y desinteligencias 30/ que son fatales sobre todo para el proceso de la planificación regional.

d) Implementación

Los planificadores se encuentran sustancialmente inermes para ~~propiciar~~ llevar a la práctica sus previsiones. Con relación a la iniciativa privada, el carácter meramente orientativo de los planes hace que ésta se sustraiga normalmente del ámbito del plan. Pero tampoco la administración puede ser constreñida a su cumplimiento no obstante el carácter imperativa que para ella teóricamente suelen tener los planes. El dispositivo planificador adopta a menudo el carácter de

mero consejero 31/ de los órganos activos de la administración y únicamente apoya su autoridad en su habitual proximidad a los primeros ministros.

En los niveles regionales los responsables, si es que existen, de la implantación de los planes carecen en absoluto de posibilidades de imponer sus dictados, más allá de meras gestiones coordinatorias informales cerca de los órganos allí actuantes. Es más, difícilmente podría encontrarse interlocutores válidos y con capacidad decisoria, dado que el modelo centralizador normalmente traslada hacia la capital del país todo compromiso de alguna importancia.

6.4 El Elemento Humano

La planificación regional requiere el aporte de expertos calificados para estas tareas en un número no siempre coincidente con las disponibilidades nacionales. 32/ Por un lado esta especialidad es aún difícil de obtener a través de los sistemas formativos habituales y por otra parte su ejercicio, lo que es común a la planificación en general, conlleva un cierto grado de frustración que puede inducir a desertar hacia otras actividades mejor remuneradas y desde luego de mayor éxito profesional, a los que inicialmente habrán asumido este difícil y problemático servicio.

Pero además el grueso de los planificadores regionales deberá desempeñar sus funciones sobre el terreno, en las ciudades y provincias del interior, lo que pesa en el ánimo de quienes habitualmente preferirán las condiciones de vida ofrecidas por las grandes ciudades que contrastan con las que median del resto del país sobre todo en las naciones que han sufrido un crecimiento urbano desequilibrado. Falta de su soporte humano indispensable la planificación y la administración regional difícilmente podría afrontar las complejas tareas que sobre ella pesan, por lo que se impone urgentemente preparar funcionarios regionales 33/ a quien poder ofrecer un status satisfactorio.

CAPITULO VII - NOTAS

1. Porqué como señala Stohr la delimitación de regiones suscitará discusiones como cualquier procedimiento que encierre elementos arbitrarios, dependiendo además de los objetivos perseguidos. La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional de América Latina, comunicación presentada al Seminario sobre Definición de Regiones para la Planificación del Desarrollo, celebrado en Hamilton, Canadá en Septiembre 1967.
2. Nos referimos a las regiones - programas, en la terminología de J. Friedman y concretamente nos ocupamos preferentemente aquí del tipo de regiones a las que J. Stohr denomina "regiones para el desarrollo integrado", sin desconocer la existencia de otros tipos de regiones susceptibles de servir de base a políticas diversas de desarrollo regional. Pero creemos que este marco debe primar y a él, salvo cualificadas excepciones, deben reconducirse otras estrategias sin necesidad de superponer indefinidamente otras fórmulas divergentes espacialmente, lo que complicará grandemente el panorama y originará confusiones. Es decir partiendo de una regionalización generalizada del territorio cabe encajar dentro de los modelos homogéneo resultantes - áreas metropolitanas, polos de desarrollo, explotación de fronteras, etc. sólo casos especiales como explotación de recursos hidráulicos o pesqueros por ejemplo justificarán patrones regionales diferentes.
3. John Friedman Regional Development Policy a Case Study of Venezuela M.I.T. press 1968 P.44.
4. Porque a la postre se trata, como señala Friedman, de situar "el entorno físico en el que viven los hombres bajo la controladora influencia del interés público". The Concept of a Planning Region, en J. Friedman y W. Alonso. Regional Development and Planning, A. Reader, p. 502.
5. Pese a que como señala Carlos Kaplan, "las regiones surgidas por la acción de factores recientes y de meras estructuras socio-económico, no coinciden con las divisiones político-administrativas heredadas de fases anteriores", véase Aspectos políticos de la planificación en América Latina, loc.cit.p. 54.

/6. Este

6. Este es el caso de Chile y también con muy contadas excepciones, que por cierto ya han dado lugar a conflictos de Venezuela.
7. COPLANARH, Caracas 1970, Plan Nacional de Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos.
8. Véase reunión Martín Mateo, El Horizonte de la Descentralización p. 226. Es comprensible que todas las propuestas de regionalización incluyan la aspiración del reconducir las distintas divisiones regionales administrativas: el marco de la región homogénea, véase Comisión de Administración Pública, La Reforma de la Administración Regional, Caracas 1971, p. 15 y sig. H. Wood, Aspectos Geográficos de la Planificación en América Latina, en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, septiembre, 1970, p. 41.
9. Ello es particularmente previsible en Europa, donde, a diferencia de lo que sucedió en América Latina las Naciones se crearon a partir de unidades comunitarias inferiores que tuvieron cierta substantividad en el mundo feudal, y que aún son capaces de suscitar respuestas emotivas.
10. Como ha sucedido en Italia con los dramáticos incidentes acaecidos en una de las nuevas Regiones del Sur.
11. Vid Lanversin, L'Aménagement du Territoire et la regionalization, Número Especial de la Revue Economie Politique, p. 54.
12. Piénsese por ejemplo en el aprovechamiento de un gran río de que fluye por varios países, en la polución de sus aguas o las de un lago internacional.
13. Véase Michoe Debre, La mort de l'Etat républicain, Paris 1947 y Au Service de la Nation, Paris, 1963.
14. L. Lander, F. Travieso, A. Urdaneta, "Desarrollo Urbano y desarrollo Nacional en Venezuela. Conclusiones y recomendaciones", en Revista de la Sociedad Venezolana de Planificación, No. 84-86, 1971, p. 139.
15. Porque como observa R. Prebish, al aludir por ejemplo a la concentración urbana, no surgen espontáneamente fuerzas que tiendan a contrarrestarla, por el contrario el juego de las fuerzas de mercado tiende a agravarla, Transformación y Desarrollo, p. 166.

16. H. Wood, "Aspectos geográficos de la planificación en América Latina" en Revista de Sociedad Interamericana de Planificación.
17. Recibiendo un impulso considerable con los acuerdos de Punta del Este.
18. Vid Cibotti y Bardeci. Un Enfoque Crítico de la Planificación en América Latina, mim. ILPES, Santiago de Chile 1970, p. 24.
19. Vid. Cibotti y Bardeci, Un Enfoque Crítico de la Planificación pp. 2 y 25. También R. Prebisch. Transformación y Desarrollo, p. 170.
20. Carlos Kaplan, Aspectos políticos de la planificación en América Latina, loc. cit. p. 50
21. Eduardo Neira, Problemática del Desarrollo Regional, loc. cit. p. 52.
22. ODEPLAN, Un Modelo de Programación Interregional y Compatibilidad, Santiago de Chile, 1968.
23. Luis Lander, María J. de Rangel. La Planificación en Venezuela, p. 142, E. Neira, Problemática del Desarrollo Regional, p. 67.
24. Aunque existan ciertamente aportaciones valiosas como la obra de Hochwald, The design of Regional Accounts, Baltimore, 1961.
25. En este sentido Cibotti, Bardeci. Un enfoque crítico de la Planificación, p. 13 y R. Prebisch, Transformación y Desarrollo, p. 169.
26. "No siempre se ha pensado cuidadosamente en las medidas necesarias para llevarlo a la práctica, ni se cuenta con los estudios de preinversión y la formulación de los proyectos de inversión implícitos en el mismo plan". R. Prebisch, Transformación y Desarrollo, p. 169.
27. Cibotti, Bardeci. Op.Cit. p.7.
28. Vid, Carlos Kaplan, op. cit., p. 49 y Cibotti, Bardeci, op.cit. p. 17.
29. Esto es válido a escala universal e incluso en países socialistas. Como en la Unión Soviética hubo que revisar el sistema, como señala H. Perloff, ya que las propuestas de las regiones económicas fuertemente influidas por políticos locales hacían muy difícil su reconciliación con los recursos y políticas nacionales.

30. Vid Cibotti, Bardeci, op. cit., p. 8.
31. Para el caso chileno J.Stohr, La realización de la política regional en Chile, contribuciones a las políticas urbana, regional y habitacional, p. 72.
32. "Un poder político central no basta. Es necesario una Administración no sólo central sino regional y local". Véase R. Barre, El Desarrollo Económico, 4a. ed., México 1968, p. 54.
33. Lo que lógicamente concluyen los Seminarios de Desarrollo Regional de que se ha hecho ya mención y todos los autores que han abordado estos temas.

CAPITULO - VIII

EVALUACION DE LA EXPERIENCIA VENEZOLANA

1. LOS PRIMEROS RESULTADOS:

1.1 A nivel de regiones específicas:

El carácter fundamentalmente selectivo de la inicial regionalización en Venezuela implicó manifestaciones discriminantes que aún perduran afectando a la Vigente organización regional. Principalmente la atención regional se dirigió a la zona de Guayana, donde se concentraron importantes inversiones públicas que han producido resultados muy estimables a cuyo logro no ha sido ajeno el talante dinámico y efectivo de los directivos de la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.) responsables de esta operación regional.

Sin ánimo de entrar aquí en un análisis pormenorizado de este caso 1/ nos limitamos a constatar que en los diez primeros años de su creación la C.V.G. había acometido entre otras realizaciones la electrificación y aprovechamiento del Río Caroni, constituyendo la Compañía Electrificación del Caroni, la creación de la Siderúrgica del Orinoco, la instalación de Aluminio del Caroni S.A., la fábrica Cementos Guayana, S.A. y Pulpa y Papel C.A. y los aprovechamientos agropecuarios y agroforestales del Delta del Orinoco. 2/ Como infraestructura general urbana, se dió lugar a la creación de una nueva ciudad que contaba en 1969 con 130.000 habitantes 3/ y hoy llega a 150.000 y para la que se habían realizado inversiones de 1.014 millones de bolívares de ellos la mitad aproximadamente imputables al sector privado. 4/ La inversión se calcula en seis millones (1,500 millones de dólares). Al 31 de diciembre de 1969 el capital inventariado de la Corporación Venezolana de Guayana era del orden de los 3.000 millones de bolívares. 5/ Aunque falta por realizar sin duda por sus considerables dificultades, la evaluación en términos económico-sociales de la rentabilidad de esta experiencia, una impresión positiva sobre ella parece sobradamente justificada y anima la realización de operaciones análogas siempre y cuando se pueda contar con los recursos necesarios.

En otras regiones los resultados han sido más modestos sin duda debido a la reducida aplicación de recursos. Salvo en el caso de Los Andes las aportaciones de las Corporaciones regionales han versado fundamentalmente en la realización de estudios, análisis y diagnósticos ciertamente apreciables.

/En este

En este sentido, y a título ejemplificativo, podemos citar como aportación de FUDECO en la Región Centro-Occidental, entre otros el Inventario de los recursos hidráulicos de la Región, estudio y cálculos preliminares del producto territorial bruto regional, Estudio agronómico y social del área de riego de Cumaripa, Diagnóstico preliminar del Dtto. Federación, etc. En el Informe de Actividades del último ejercicio 6/ se dan cuenta de las valiosas aportaciones de esta institución, tanto en la evaluación de recursos como en la realización de proyectos para su mejor aprovechamiento.

Análogas actividades ha desempeñado en la Región Zuliana CONZUPLAN en cuyo activo deben imputarse entre otros trabajos el Diagnóstico económico-social del Estado Zulia, el Plan Frutícola del Estado, el Programa de Créditos para auxilio de ganaderos y la elaboración de importantes proyectos susceptibles de ser efectuados en la zona. 7/

En cuanto a la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental, debe citarse el concienzudo y extenso trabajo elaborado para la misma por la Misión Francesa de Cooperación Técnica de la "ASMIC" en colaboración con la Comisión Nor-Oriental de CORDIPLAN. 8/

La Región de los Andes CORPOANDES corporación de naturaleza jurídica análoga a la de Guayana pero que ha dispuesto de limitados medios financieros, ha promovido también estudios más significativos entre ellas podemos enumerar el Diagnóstico de Los Andes y sus zona influencia elaborado ya en 1964, el Proyecto de Altos Llanos Occidentales cuya elaboración corrió a cargo fundamentalmente del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). La Corporación a diferencia de las anteriores ha afrontado la realización y ejecución de obras en la Región, entre las que se incluyen la construcción de un aeropuerto, la creación de zonas industriales, la realización de parques de recreo, de un coso taurino y otras muchas obras menores 9/ quizás un poco dispersas acusándose una cierta falta de concentración selectiva de recursos a partir de la evaluación previa de los proyectos acometidos. 10/

Un caso especial es el de la Región Sur, cuya extensión aproximadamente equivalente a la cuarta parte del país y su escasa población, unos 60.000 habitantes, justifica la atención de los poderes públicos y en la que se proyectan de inmediato importantes realizaciones que aparecen pormenorizadamente detalladas en el Plan de la Nación en vigor. 11/

1.2 Trascendencia General de la Regionalización:

a) Creación de un clima favorable:

/Al margen

Al margen de los resultados concretos producidos por las acciones específicas regionales contempladas y aún admitiendo los lados de esta etapa 12/, puede imputarse a esta experiencia la creación de un cierto clima de opinión generalizado, favorable a la regionalización, cuya idea ha calado en los más diversos sectores, tanto públicos como privados, haciendo surgir un consensus difundido que sin duda ha influido en las posteriores políticas regionalizadoras y en los avances ulteriores de este proceso.

Los propios Gobernadores de los Estados se han sensibilizado a estas corrientes y algunas de las convenciones que vienen celebrándose han sido convocadas sobre bases regionales. El medio es así propicio para nuevos progresos e incluso se ha observado que "en este campo la terminología cotidiana y económica se ha adelantado en mucho al problema institucional, pues es normal el empleo de las expresiones Centro, Oriente, Los Llanos, Zulia, Guayana, Los Andes, y hasta la calificada región Centro-Occidental, para indicar las regiones fundamentales del país. 13/

b) Mejora de Diagnósticos:

Indudablemente que en este terreno se ha avanzado mucho y aunque los resultados aún no son satisfactorios, 14/ se va contando ya con información adecuada profundizándose en el conocimiento de algunos sectores claves. La extensa documentación a que se ha hecho ya referencia es prueba evidente de tales progresos sin los que la planificación regional resulta rigurosamente inviable. Queda todavía aquí un largo trecho que recorrer antes de que pueda disponerse de datos satisfactorios y de información suficiente, pero el camino está ya iniciado.

2. EL IMPACTO DE LA RECIENTE REFORMA:

Aunque todavía pronto es para evaluar la trascendencia de la reforma regional iniciada en 1969 sobre todo teniendo en cuenta que muchos de los instrumentos necesarios para su implementación aún no han sido aplicados, si puede inventariarse algunas de sus manifestaciones que han cuajado ya en efectos inmediatos. Entre ellos enumeraremos los siguientes:

a) Generalización de la instancia regional:

Así como en la etapa anterior solo se habían delimitado espacios regionales específicos, a partir de 1969 todo el territorio nacional queda dividido en regiones trazándose los límites correspondientes a cada una de ellas. Esta es pues una medida realmente trascendental

/que supone

que supone un cambio de criterio decisivo al extender y generalizar la regionalización y homogenizando a estos efectos el territorio. Se cuenta pues con la base suficiente para la instauración de políticas de desarrollo espacial que afecten en mayor o menor grados los distintos territorios del país y con la apoyadura precisa para el montaje de una Administración del desarrollo cono- cedora de los límites precisos de sus competencias.

b) Conciencia administrativa de cambio:

La Administración tradicional va tomando conciencia de la precisión de adaptar sus estructuras al sistema regional y de la necesidad de modificar sus formas de actuación acompasándolas a la exigencias del desarrollo. Este proceso del que es principal animador la Comisión de Administración Pública encargada de la Reforma Adminis- trativa, no será quizás fulminante pero la inercia ya producida determinará con seguridad mejoras sustanciales en el funcionamiento del aparato administrativo para lo que la regionalización ha supuesto un estímulo adicional importante.

c) Ampliación del dispositivo regional:

Como consecuencia del Decreto de Regionalización se ha previsto un aparato administrativo uniforme para todas las regiones. Aunque aún en dos de ellas, la Región Capital y la Central, no funciona dicho dispositivo en las demás ya existe la estructura administra- tiva inicial. Además y como consecuencia del Decreto 72 - 1969, se han creado la Corporación para el Desarrollo de la Región Zuliana ¹⁶ y la Corporación para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental, 17/ con lo que se ha reforzado considerablemente el elenco de instru- mentos precisos para llevar a cabo políticas de desarrollo regional.

3. LAS ADAPTACIONES NECESARIAS:

Examinaremos acto seguido cuales son, a nuestro juicio, las medidas a adoptar para la plena afectividad del sistema regional instaurado en 1969. No trataremos pues de sugerir nuevas soluciones a proponer marcos distintos desde el punto de vista de la planificación nacional o regional, sino simple- mente intentaremos señalar dentro de la lógica interna del sistema ya esta- blecido, cuales son los instrumentos complementarios que conviene adoptar y qué exigencias están insertas en la propia comprensión de actual sistema funcional. Las adaptaciones contempladas refieren exclusivamente al campo administrativo aunque no se nos oculta que quizás la solución requiere

/también apoyaturas

también apoyaturas de tipo político y en este sentido una decidida voluntad de llevar a efecto políticas regionales y una precisa y realista formulación de objetivos constituyen insustituibles premisas.

3.1 Revisión del Sistema Nacional de Planificación:

No se abordará de momento el análisis en su integridad el sistema de planificación vigente en Venezuela ni mucho menos sus implicaciones procedimentales. Sin embargo, aunque referido exclusivamente el enfoque a las rectificaciones que deben introducirse en los organismos y mecanismos de la planificación general para llevar a la práctica la planificación regional, es evidente que ciertos complementos del sistema total resultarán a la par aconsejables si se quiere que efectivamente funcionen sus manifestaciones en el ámbito objeto principal de la atención del estudio. Así por ejemplo, la acentuación del carácter vinculante e imperativo de los planes para la Administración Pública resulta una condición indispensable para la eficacia del sistema total. 18/

La sumisión de la Administración a los dictados de la planificación es un objetivo planteado en todos los regímenes, pero que, incluso en los de signo socializante resulta difícil llevar a la práctica ante las tendencias al escapismo de los integrantes del aparato público ejecutor. En los regímenes, occidentales esta aspiración encuentra todavía más obstáculos al no poderse presionar, dentro de los moldes del Estado de Derecho, con excesiva contundencia sobre los titulares de los organismos públicos. Las dificultades aumentan cuando existen Administraciones Autónomas cuyos poderes están constitucionalmente delimitados y protegidos. Pero en cualquier caso es evidente que la planificación no podrá funcionar si incluso el poder público se evade fácilmente de su cumplimiento. Por tanto cualquier progreso en el sentido de conseguir un mayor respeto por parte de la administración respecto a los planes resulta tan deseable como positivo.

Lo mismo puede decirse de la vinculación de los presupuestos a los planes que constituye uno de los medios más fiables para asegurar la afectividad de la planificación dentro del campo del sector público. Desgraciadamente tampoco en esa materia se han conseguido resultados completamente satisfactorios y la sincronización de ambos documentos es habitualmente más una aspiración que un objetivo cumplido. 19/

La planificación regional se inserta en el contexto general de la aspiración a una mayor participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los planes. Por tanto, resulta evidente que una democratización del proceso perseguida aquí desde la base, ha de ser completada también en la cúspide

/articulando una

articulando una intensa colaboración de todas las fuerzas sociales y sobre todo garantizando que las máximas representaciones de la colectividad tendrán la posibilidad de decidir sobre las grandes opciones que han de materializar los planes.

3.1.1 La regionalización de los planes:

El sistema venezolano de regionalización postula, como vimos, que los planes tengan integralmente presente los espacios regionales, por tanto para que el sistema funcione es imprescindible la sensibilización del dispositivo general a las circunstancias de cada región. Una primera etapa aún no cumplida consistiría en la regionalización del presupuesto anual 20/ a la que seguiría o se simularía la desagregación regional del Plan Nacional especificándose las metas a conseguir a estos niveles y las inversiones realizables en el ámbito de cada Región. 21/

A esta fase habría de seguir una auténtica formulación de planes regionales contando para ello con el aporte de los organismos de este carácter y canalizando a través de ellos las aspiraciones de la región en un proyecto de plan que posteriormente se sometería a los órganos responsables de la planificación nacional contrastándoles con la formulación de metas globales y haciendo posible la compatibilización de los objetivos inter-regionales y la síntesis de los intereses de la nación en su conjunto.

3.1.2 Institucionalización de la Ordenación del Territorio:

Resulta igualmente indispensable si se quiere llegar a una planificación integral dentro de la que tiene su mejor encaje las políticas regionales, sancionar operativamente las previsiones contenidas en el Decreto 492/1958 sobre delimitación de los lineamientos generales de la planificación espacial, tanto a escala nacional como regional.

El carácter territorial que es propio de los planes regionales implica necesariamente la introducción de esta dimensión sin la cual no será fácil determinar y concretar aspectos tan decisivos como el sistema nacional de ciudades, auténtico eje de cualquier estrategia regional, las nervaciones infraestructurales básicas y el destino primario de los distintos componentes espaciales del territorio nacional. En este sentido por ejemplo el mantenimiento de un cierto equilibrio en el sistema urbano, exige una política agrícola localizada, así como apoyos y refuerzos o determinados centros que habrán de contrabalancear el crecimiento excesivo e indeseado de otras ciudades.

/Es pues

Es pues necesario a escala nacional adoptar si no un plan de ordenación del territorio, lo que de momento es una tarea ambiciosa para la que no se cuentan con instrumentos ni informaciones suficientes, al menos algún documento que fije y concrete políticas de desarrollo territorial.

A escala regional puede ser más viable la adopción de este tipo de planes que servirían de base a la planificación urbana dentro de la región y concretarían en la misma su dispositivo comunicador. Los organismos regionales sectoriales que representan los Ministerios más cualificados por razón de la materia y especialmente el responsable a escala nacional de la planificación urbana, habrán de jugar para ello un importante papel y juntamente con las Municipalidades, realizarán la coordinación necesaria a través de los órganos que al efecto se establezcan.

3.1.3 Restauración Orgánica:

Para alcanzar los anteriores objetivos habrá de introducirse determinadas reformas en el aparato nacional de planificación, reforzando el Departamento encargado del desarrollo regional y creando un órgano colegiado específico para la ordenación del territorio.

En el pasado año fue propuesto por la Comisión de Administración Pública y la Oficina correspondiente de CORDIPLAN una reestructuración del dispositivo planificador nacional en el sentido que refleja el organograma que a continuación se inserta.

Recogiendo parcialmente esta propuesta CORDIPLAN se organiza en estos momentos conforme al organograma que se adjunta también a continuación. Partiendo de estos resultados y recogiendo tan sólo las unidades básicas de CORDIPLAN se sugiere aquí una distribución orgánica en la que junto a los tres Departamentos de programación económica, físico-espacial y social, el Departamento de desarrollo regional resultaría sensiblemente reforzado, creándose a la vez una unidad de síntesis y dos altos Consejos encargados respectivamente de los aspectos económico-sociales y territoriales.

Parece evidente que la realización de una política regional decidida exige una apoyatura central más sólida que la que ofrece en estos momentos CORDIPLAN, donde a pesar de haberse elevado a sector independiente de la programación regional no se ha reforzado suficientemente esta unidad que cuenta en estos momentos solamente con dos profesionales. Las dificultades inherentes a la regionalización sobre todo al carácter innovador de este tipo de experiencias, demandan sin duda mayores aportes. Por tanto se

/propone que

propone que el Departamento de Desarrollo Regional cuente con cuatro secciones cuyos cometidos podrían ser los siguientes:

3.1.4 Gabinete de Estudios:

Encargado de acopiar la documentación básica, de intercambiar los estudios efectuados por los distintos organismos regionales, de proponer metodologías de investigación adecuada, de encausar el manejo y utilización de las cuentas regionales y de asesorar en definitiva a las regiones en todos los aspectos científicos que requiere el diagnóstico regional.

3.1.5 Programas Regionales:

A través de esta sección se canalizarían los programas concretos sugeridos por las distintas regiones y a su vez se propondría posibles actividades susceptibles de ser consideradas regionalmente con vistas a su programación a este nivel. Esta unidad se encargaría también de tramitar los proyectos elaborados por las regiones al objeto de que por la sección correspondiente de CORDIPLAN se procediese a su evaluación cuando su alcance exija implementación y financiación nacional. Parece también conveniente mantener informadas a las distintas regiones de las actividades por ellas proyectadas al objeto de evitar duplicidades y esfuerzos innecesarios. Esta sección recibiría además los ante-proyectos de planes regionales o las propuestas de inversiones en la región, que habrían de ser recogidas en las desagregaciones del Plan Nacional o de los Presupuestos generales estableciendo compatibilidades y analizando las prioridades oportunas.

3.1.6 Coordinación Intraregional:

La misión de esta sección consistiría en facilitar las tareas de coordinación, dentro de cada región, de los distintos servicios administrativos. La experiencia demuestra que no siempre es posible a los organismos regionales realizar estos cometidos sin un apoyo central. La dependencia de CORDIPLAN de la Jefatura de la República puede suministrar un respaldo valioso y a la vez ofrecer pautas procedimentales eficaces para conseguir tales objetivos. La sección propuesta orientaría pues a las regiones en materia de coordinación para la ejecución de los planes y le serviría de enlace con los más altos centros de la Administración del país cuando tal mediación fuese necesaria.

/3.1.7 Corporación

3.1.7 Corporaciones Financieras

La financiación regional debe tener, como luego se demostrará una organización relativamente independiente de la Administración General de las regiones. Pudiera estimarse que dada la naturaleza de sus cometidos las Corporaciones financieras regionales habrían de vincularse con los Departamentos de CORDIPLAN responsables de la planificación financiera general o sectorial. Ahora bien, dadas las interconexiones de esta dimensión de la estrategia regional con las demás modalidades operativas de la región, parece conveniente que en el Departamento de Desarrollo Regional se instaure una subdivisión especializada en las relaciones con estas Corporaciones y encargada a su vez de facilitar los contactos con otros centros planificadores o ejecutores.

Otras reformas propuestas incluyen la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, el Consejo Nacional de Ordenación del territorio y de la Dirección de Planificación integrada. Vamos a referirnos tan sólo a estos dos últimos posibles organismos por ser los que guardan más inmediata referencia con la planificación regional.

3.1.8 Dirección de Planificación Integrada:

Esta Dirección recibiría las propuestas de inversiones regionales, los programas y en su caso los proyectos de planos una vez filtrada la documentación correspondiente a través del Departamento de Desarrollo Regional donde se efectuaría el análisis y estudio previo en su Sección de programas regionales. La Dirección efectuaría las propuestas de compatibilidades interregionales y se sintetizaría la dimensión regional de la planificación con la dimensión global y sectorial ofrecida por los restantes Departamentos de programación de CORDIPLAN. Sus resultados serían elevados a la Jefatura para ser considerados por los dos Consejos Nacionales, en las materias propias de su competencia, antes de la formulación de los proyectos definitivos.

3.1.9 Consejo Nacional de Ordenación del Territorio:

Dada la trascendencia de la ordenación territorial parece oportuno que al igual que sucede en otras naciones se cree un Consejo Nacional de Ordenación del Territorio encargado de considerar el Plan Nacional del Territorio o al menos las políticas nacionales de ordenación del espacio que se incorporen a los Planes de Desarrollo. Para ello, no bastaría con un simple Comité de trabajo puesto que el número de los Ministerios implicados desbordaría las posibilidades de funcionamiento de un Comité de este tipo.

/3.2 Homogeneización

3.2 Homogeneización de las Divisiones Regionales:

Un propósito decidido de la reforma de 1969 fue el hacer coincidir las distintas zonas en que los Ministerios, Institutos Autónomos y empresas del Estado habían dividido sus actividades. Sin embargo, estos objetivos no han sido cumplidos si bien han sido recogidos en el Reglamento Orgánico de Ministerios del 10 de febrero de 1971, algunos Ministerios e Institutos están seriamente decididos a la realización de las adaptaciones necesarias y han resuelto constituir sus nuevas oficinas regionales con base al Decreto 72. En este sentido podemos citar los avances realizados por el Ministerio de Agricultura y Cría, por el Ministerio de Educación y sobre todo, por el Ministerio de Obras Públicas, el cual ha recogido tal decisión en el último Decreto 540 de reorganización, de 1º de febrero de 1971. 22/

Resulta imprescindible llevar a la práctica las previsiones del Decreto 72 ya que la enorme variedad y multiplicidad de divisiones especiales que se patentiza en el cuadro adjunto dificulta la racionalidad de la actuación administrativa e imposibilita la coordinación de funciones a escala regional que constituye uno de los principales objetivos de la premisa básica para cualquier intento de modernización de las estructuras administrativas.

3.3 Organización del Aparato Administrativo Regional:

3.3.1 Generalización de la Reforma:

Falta en primer lugar la extensión de la reforma a todas las regiones ya que en la actualidad todavía dos de ellas carecen de Oficinas de Coordinación y Planificación. En otros ORCOPLAN tiene una asignación puramente provisional como en el caso de FUDECO que por su naturaleza privada difícilmente se compatibiliza con las funciones públicas propias de ORCOPLAN. En la Región del Sur el desempeño de tales cometidos por CODESUR sólo puede considerarse como meramente transitorio pues es problemático que un organismo dependiente de un solo Ministerio esté en condiciones ideales para coordinar a los demás. 23/

Sólo en una de las regiones, Zulia, ha empezado a funcionar el Comité Regional de coordinación quizás porque esta Región que abarca un solo Estado, ofrece mayores facilidades para la implantación de este organismo. En ninguna Región existe hasta el momento constituido el Consejo Regional del Desarrollo que es el organismo de mayor composición representativa en la nueva estructura regional.

/Si se

Si se quiere pues que la regionalización funcione habrá de llevarse a la realidad en primer lugar el dispositivo administrativo para ello previsto. Las dificultades iniciales son ciertamente desdeñables ante lo ambicioso de los nuevos objetivos, pero ello precisamente requiere concentrar esfuerzos para echar a andar el mecanismo institucional necesario y dotarse de los elementos personales y financieros adecuados.

3.3.2 Administración General y Administración Financiera:

Se estima también necesario generalizar el sistema de Corporaciones de desarrollo y realizar una adecuada separación entre los aspectos financieros y administrativos generales de la región, evitándose la confusión de competencias que existen en estos momentos entre ambos sectores en materia por ejemplo de promoción, estudio y evaluación de proyectos. Creemos que estas últimas competencias están vinculadas más estrechamente al proceso de financiación y por tanto que deben ubicarse en el seno de la corporación financiera. Ello no quiere decir que la Administración regional deba quedar corregidamente compartimentada sino manteniéndose estrechas interconexiones a efectuar una racional división del trabajo.

Estimamos que el dispositivo regional tal como se refleja en el cuadro que primero adjuntamos, quedaría mejor estructurado a partir del esquema que proponemos a continuación dentro del cual se recogen los aspectos financieros y generales de la Administración regional asignando a ORCOPLAN funciones de planificación y coordinación y las Corporaciones de desarrollo cometidos de promoción y evaluación de proyectos y de financiación de actividades regionales. Como se observará al Consejo Regional de Desarrollo se asigna una posición central que, aunque consultiva de acuerdo con el sistema vigente, habría de abarcar tanto los aspectos financieros como los administrativos generales de la vida regional, sin perjuicio de que una reforma futura la asigne, como sería deseable, un papel decisivo en el panorama de la Región. En cuanto a las funciones de los Comités Regionales de Coordinación CORECO, quedarían asignadas a las Comisiones que auxilian tanto a ORCOPLAN como a las Corporaciones de Desarrollo en sus respectivos cometidos.

Ahora bien, la implementación de la regionalización en una forma nacional y consecuente llevaría aparejada otras reformas en el seno del aparato financiero regional. Como se deduce del cuadro que se inserta la financiación pública presenta a estos niveles una cierta disposición 24/ posiblemente excesiva con merma de la unidad decisoria. Pensamos que sería conveniente concentrar el máximo posible de organismos financieros, dando a las Corporaciones regionales de desarrollo un papel predominante. 25/

/A través

A través de las delegaciones pertinentes estas Corporaciones podrían encargarse de la tramitación de muchas de las solicitudes de crédito para empresas de ámbito regional quedando a los organismos nacionales la facilitación de fondos a través de los institutos especializados respectivos que se juzgase oportuno no refundir inmediatamente con o en aquellas corporaciones. Por supuesto que programas de alcance nacional serían objeto de un tratamiento diferente.

La reestructuración que se sugiere tendría como ventaja la simplificación del panorama administrativo, la agilización de los trámites, el aumento de responsabilidades y consecuentemente de los estímulos regionales y la posibilidad de hacer efectiva una política nacional que discriminase el tipo de actividades de preferente apoyo y las localizaciones que habrían de ser más favorecidas en la utilización de los recursos financieros públicos.

3.3.3 Uniformidad y Variedad:

La vigente estructura de la organización administrativa regional presenta una cierta heterogeneidad debida sin duda a su novedad y a su aparición un poco como resultado de un proceso de aluvión determinado por iniciativas públicas e impulsos privados espontáneos. Así nos encontramos con organismos de vocación general y competencias muy amplias, aunque territorialmente limitadas como es el caso de la C.V.G. o menos amplias y más especializadas como CORPOANDES o todavía más funcionalizadas hacia objetivos financieros como las recientes Corporaciones de Desarrollo de la Región Zuliana y de la Región Nor-Oriental. Existen organismos de base representativa del tipo de las últimas corporaciones citadas al que responden también las Comisiones Regionales de Desarrollo. Otros organismos son de integración puramente técnica como los ORCOPLAN o, de designación presidencial como la C.V.G.

En cuanto a su vinculación, organismos como los ORCOPLAN dependen de centros planificadores de ámbito nacional, otros C.V.G., directamente de la Presidencia de la República 26/ otros, caso de CODESUR de un solo Ministerio, del de Obras Públicas, otros de las Gobernaciones de los Estados, caso de ONZUPLAN. La mayoría de los organismos regionales son de carácter público pero hay alguno de naturaleza privada como la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO). Existen órganos personalizados y jerarquizados los primeros corporativos o fundacionales y los segundos representativos o técnicos. Algunos de estos organismos incluyen dentro de sus competencias para una misma región objetivos similares como los de realizar estudios y proyectos y estimular las iniciativas regionales. A veces comprenden también no sólo la planificación y la coordinación sino la propia ejecución de los proyectos y la administración de las obras e instalaciones resultantes.

El caso más sintomático es el de la Corporación Venezolana de Guayana que pese a tener una jurisdicción territorialmente limitada, ha recibido las funciones correspondientes al ORCOPLAN de la Región. Sus competencias coinciden parcialmente con las del Dtto. Municipal de la zona en cuestiones urbanísticas, y en otras materias representa un auténtico holding de empresas.

Nada se opone en principio a la multiplicidad de organismos y entidades que concurren al desarrollo regional y al impulso de la economía de una zona. Es más, puede ser positivo concitar toda clase de entusiasmos e iniciativas sociales para estas tareas. Ahora bien, creemos que si se trata de canalizar actividades públicas y de garantizar en todos los espacios del país la coordinación de funciones y competencias administrativas y la efectividad de la planificación a escala regional, se impone una estructura sustancialmente homogénea que permita una cierta uniformización de la Administración y la armonización del sistema de decisiones que afectan intereses nacionales con el que responde a intereses de escala regional.

Adjunto se inserta un cuadro ilustrativo de la vigente estructura de la Administración regional, del que se deriva como aconsejable su reconsideración en el sentido propuesto. Ello debería llevar consigo generalizar las corporaciones financieras y completar el dispositivo administrativo generalizándolo a otras regiones tal como se sugiere en los epígrafes antecedentes. Ahora bien, no debe con ello cerrarse la posibilidad de mantener o crear para supuestos especiales una organización singular. En el caso por ejemplo del Sur del país es claro que las características de las operaciones que se pretenden organizar requieren unos instrumentos vigorosos que concentren a la vez posibilidades planificadoras y ejecutoras en manos de la Administración regional. Pero en los demás casos y hasta tanto no se emprendan otras operaciones de la índole indicada, el aparato administrativo general es susceptible de ser utilizado para la aplicación de diversas estrategias acomodadas a las características de cada región y a las exigencias de su desarrollo. 27/

El dispositivo permite perfectamente que las corporaciones financieras creen, como en el caso de Guayana, empresas filiales. No obstante, si éstas adquieren una cierta madurez y su naturaleza es más nacional que regional, parece deberfan pasar al organismo nacional que controle y administre las propiedades industriales del Estado, 28/ siempre y cuando la operación se haya definitivamente encausado y no se pierdan los estímulos derivantes de la concentración de esfuerzos para el desarrollo y la mística empresarial que suele originarse como consecuencia de la puesta en marcha de políticas conjuntas y ambiciosas. En términos generales pues, juzgamos conveniente que en las distintas regiones los organismos regionales se estructuren en

/Corporaciones de

Corporaciones de desarrollo y ORCOPLAN prescindiéndose de las funciones ejecutivas y de la prestación de servicios que deben correr en cuenta de las Municipalidades y Administraciones tradicionales. Ello sin perjuicio de que como ha quedado expuesto, las Corporaciones de desarrollo puedan crear empresas industriales.

3.4 Concentración de poderes en la instancia regional:

3.4.1 Administración central e institucional:

Con relación a la Administración venezolana, lo que ciertamente no es exclusivo de la misma, se ha observado que está demasiado centralizada "sus oficinas del interior del país y las operaciones que realizan dependen completamente de las oficinas centrales. Aquellas se mantienen comúnmente ignorantes de las cuestiones políticas, tienen una gran escasez de información estadística y deben pedir autorización a Caracas para tomar decisión en los más simples problemas. 29/

Esta estructura de poder difícilmente favorece la regionalización al no situar en estos ámbitos autoridades con suficiente capacidad de decisión y con posibilidades de diálogo efectivo con otras autoridades del mismo distinto rango como las municipales y estatales. Por ello se ha venido postulando con insistencia y como parte integrante de la reforma administrativa, la desconcentración y delegación de atribuciones en las instancias inferiores de la administración. 30/ A esta orientación pertenecen el Decreto N° 140-1969 de Delegación de firma y la Instrucción Presidencial del 13 de mayo de 1970 en la que se prevén supuestos de desconcentración administrativa hacia las Regiones manteniéndose en la Capital las funciones normativas y definición de políticas. 31/

El aumento de poder de decisión de las autoridades regionales permitirá el funcionamiento de los mecanismos coordinadores previstos en el Decreto de regionalización. Pero además so pena de caer en la necesidad de multiplicar contactos, acuerdos interadministrativos, reuniones, comisiones, será igualmente preciso que los distintos Ministerios, y los Institutos Autónomos, designen un representante regional que concentre el máximo de poderes y con el que puedan entenderse válidamente las autoridades de coordinación y planificación de la Región.

3.4.2 Organismos Regionales:

En las presentes circunstancias se hace especialmente difícil a la Administración regional su tarea de coordinación y problemática también

/la posibilidad

de conseguir sólidos acuerdos como base para la elaboración de planes nacionales sensibilizados regionalmente de programas de cierta complejidad en cuya ejecución a nivel regional deban distintas unidades administrativas. Tales autoridades no tienen en efecto en sus manos ningún instrumento eficaz para hacer efectivas las competencias que se les asignan. Fuera de su prestigio personal y de las dotes de convicción que acompañen a los directores de ORCOPLAN, pocos medios más estarán a su alcance. La mera convocatoria de comisiones y comités es simplemente un acto de confianza en la buena voluntad de los encargados de los servicios que por lo demás poco pueden decidir por sí y tienen una escasísima capacidad de compromiso. Se necesitará recurrir a soluciones adicionales si se quiere que efectivamente funcionen los dispositivos planificadores y coordinadores.

Una medida eficaz aunque sólo sea por sus implicaciones socio-políticas sería que el nombramiento de los titulares de ORCOPLAN se hiciese por Decreto Presidencial lo que le situaría en el mismo plano político de los Gobernadores de los Estados. A este respecto debe recordarse que las experiencias regionales francesas empezaron con el nombramiento de prefectos regionales, con el carácter de "prius inter pares" en relación a los restantes funcionarios prefectorales.

El sistema actual de designación Presidencial de los Gobernadores favorecería su inserción en el proceso coordinador ya que al no ser elegidos por los respectivos Estados estarían vinculados de hecho al mismo centro político del que derivan los poderes de los directores de ORCOPLAN y les comprometería al cumplimiento de las instrucciones cursadas para disciplinar sus interrelaciones.

De todas formas deben acentuarse la participación de los gobernadores en el aparato regional teniendo en cuenta que estas son las autoridades más significativas de los Estados y que cualquiera acción debe contar con ellos. La designación sugerida del Director de ORCOPLAN facilitaría la integración de los gobernadores que deben fijar un papel importante tanto en los CORCO como en las demás expansiones regionales. Pero además, sería conveniente que los ORCOPLAN tuviesen alguna intervención perceptiva a la hora de proceder a contrastar la oportunidad de la adopción o ejecución de determinados programas en relación con los planes y programas aprobados para la región. Parecería conveniente que estas oficinas estuviesen informadas de este tipo de propósitos y tuvieran ocasión de pronunciarse con trascendencia quizás, para la autorización del gasto presupuestario. Ello les daría prestigio y autoridad en la Región e impediría además acciones inconexas. Estas intervenciones podrían limitarse inicialmente a las actuaciones de la administración central e institucional de trascendencia exclusivamente regional y extenderse después a otro tipo de operaciones más extensas pero que afecten también a la Región.

/Más difícil

Más difícil resultará conseguir procedimientos para la coordinación efectiva de los planes y proyectos municipales y estatales entre sí y con los de otro orden. Para tales casos la administración del situado puede ofrecer apoyos suficientes si bien se precisará de una ley especial que regule esta materia, 32/ Pero sin llegar a ellos, por vía del manejo de otro tipo de subvenciones y de posibles decisiones de inversiones, podrá avanzarse en este terreno sin perjuicios que los planes nacionales y regionales puedan ser adoptados por vía de Ley o Decreto y considerados como normas jurídicas de rango superior por tanto imponerse su acatamiento en última instancia a través de los tribunales.

3.4.3 Administración estatal y municipal:

Para que este tipo de administración pueda jugar en el plano regional un papel adecuado será igualmente preciso acentuar sus poderes y reforzar sus actuales competencias. Sobre todo los municipios pueden desempeñar funciones más importantes que si se revisan algunos aspectos de su actual estatuto orgánico y se las dota de mayores medios financieros. La propia Constitución anticipa la posibilidad de asignación a estos centros de poderes exclusivos en determinadas materias y de la descentralización a los mismos de competencia centrales.

El protagonismo municipal puede venir facilitado por lo que se ha denominado concentración participativa a nivel regional 33/ aumentando el peso específico de las autoridades municipales mediante acuerdos entre las mismas constituyéndose asociaciones y mancomunidades de municipios.

3.5 Mecanismos de Participación:

El Decreto 72 atribuye a los ORCOPLAN la promoción de las estructuras y los mecanismos necesarios para lograr la mayor participación de los pobladores de la Región en el análisis y formulación de políticas de desarrollo. Sin embargo, este objetivo participador y colaborativo del desarrollo regional, que constituye una de sus principales esencias, 35/ aún no ha encontrado una articulación suficiente. La composición de los Consejos Regionales de Desarrollo responde ciertamente a ideas representativas pero las funciones de tales Consejos son reducidas y ni siquiera para sus modestas atribuciones asesorativas han sido hasta la fecha constituidos.

Las Corporaciones Regionales tienen también Directorios en los que figuran representaciones de las fuerzas de la Región pero la designación corresponde al Presidente de la República y su número reducido no permite una auténtica composición de intereses. 36/ El Directorio de la Corporación

de los Andes tiene la composición más amplia pero carece por ejemplo de representación municipal. 37/

Convendría pues vigorizar la integración representativa de estos órganos colegiados incrementando además sus competencias y completando los canales de comunicación entre las autoridades regionales y los ciudadanos a través de la creación de más variados órganos de consulta y asesoramiento al objeto de interesar al máximo a los ciudadanos de la Región en las preocupaciones de su desarrollo.

A otra escala, el incremento de la participación ciudadana sería también conveniente para la elaboración y adopción de los planes nacionales cuyas grandes líneas al menos habrían de definir el Congreso de la Nación, completándose así democráticamente la estructuración del proceso planificador. 38/

CAPITULO VIII - NOTAS

1. C.V.G, Informe Anual 1969, Caracas 1970, C.V.G., Guayana a los 10 años de la Corporación Venezolana de Guayana 1960-1970.
2. Ibid, pp. 11-1 y sig.
3. Ibid, p. III-5.
4. Ibid, p. IV -57.
5. Ibid, p. 11 - 9.
6. FUDECO, Informe de Actividades 1970, Barquisimeto, 1971.
7. COZUPLAN, Informe de Actividades, 1970, Maracaibo, 1971.
8. Diagnóstico Socio-Económico varios volúmenes, ed. min. Caracas 1968.
9. CORPOANDES Informe y Cuenta del Ejercicio 1969, Mérida, pp. 78 y 79
10. IV Plan de la Nación pp. 135 y sig. y también Segundo Mensaje del Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera al Congreso Nacional, OCI, Caracas, 1971, pp. 73 y sig.
11. IV Plan de la Nación, pp. 132 y sig.
12. Luis Lander, María J. de Rangel. La planificación en Venezuela, pp. 139, y sig.
13. Allan R. Brewe Carías, Una revolución para el desarrollo, p. 47.
14. "Por lo general los diagnósticos, elaborados regionalmente parecen haber presentado fallas de coherencia y profundidad en los análisis y poca captación de las posibilidades futuras de la Región", Luis Lander y María J. de Rangel, op.cit. pág. 142.
15. Me remito a la amplia documentación producida por este organismo de la que se ha dado abundante referencia en este trabajo .
16. En 26 de julio de 1969.

/17. Creada en

17. Creada en 8 de septiembre de 1970.
18. Al menos desde el punto de vista político porque, como indica Manuel Rachadel, sin la presencia de una voluntad política dispuesta a traducir el plan en actos concretos, aquel no pasaría de ser un estudio económico más o menos interesante, Aspectos administrativos de la planificación en Venezuela, pág. 80.
19. Con referencia a Venezuela, lo que es válido también para otros países, se ha señalado que ni el Ejecutivo está obligado a incluir en el Presupuesto los créditos necesarios para cumplir el Plan ni las Cámaras Legislativas obligadas a aprobarlos. De aquí: que para salvar estos escollos en algunos ordenamientos el Plan Nacional se conciba como un super-ley que obliga incluso al Poder Legislativo.
20. En este sentido también CAP, La Reforma de la Administración Regional pág. 67.
21. CAP, La Reforma de la Administración Regional, pág. 58.
22. Conforme a su artículo 2 en el Ministerio de Obras Públicas existirán las Unidades Regionales que el Ministro organice de acuerdo con las previsiones del Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969. Con anterioridad existía ya en este Ministerio un Plan de División regional, de acuerdo con dicho decreto que parece esta poniéndose en práctica en estos momentos.
23. Quizás esta Región sea la única que por el momento aconseje una cierta diversificación organizatoria que atienda separadamente los problemas de la zona inexplorada y las materias propias de los ORCOPLAN de las restantes regiones.
24. Comisión de Administración Pública La Reforma de la Administración descentralizada, Caracas 1971, p. 26, La Reforma estructural, Caracas 1971, p. 25.
25. Comisión de Administración Pública. La Reforma de la Administración regional, pp. 34 y 35.
26. Artículo 4° de Decreto 430/1969. El Presidente nombra los cinco miembros del Directorio.

27. Sin descartar la eventual realización de programas de trascendencia regional directamente vinculados al centro como es el caso del complejo petroquímico del Tablazo. Aquí se ha partido de criterios divergentes de los que se han aplicado en Guayana, pero en todo caso parece conveniente la participación y consumo de los organismos regionales al menos en lo relativo a la localización y desde luego a la coordinación con los planos regionales que deben ser respetados si existieren.
28. CAP. La Reforma de la Administración descentralizada pág. 27, La Reforma de los Ministerios, pág. 25. La Reforma de la Administración regional pág. 39, donde se propone razonablemente la creación de "holdings" de empresas públicas. Algo similar sucede ya en otros países, por ejemplo el IRI italiano y el INI español.
20. COPEI. Programa de Gobierno, pp. 59-60.
30. COPEI. Programa de Gobierno, p. 60. Primer mensaje del Presidente de la República. p. 73. IV Plan de la Nación. p. 176.
31. Lineamientos generales de la Reforma Administrativa, p. 48 (mimeo).
32. Conforme al artículo 229 párrafo segundo de la Constitución.
33. La Reforma de la Administración Regional, p. 28.
34. Artículo 5; ordinal 1
35. "La justificación del regionalismo se base en la democracia económica" Chi-yi Chen. Estrategia del Desarrollo Regional, p. 23 Caso de Venezuela.
36. Así el Directorio de CORPOZULIA esta integrado por 7 miembros principales nombrados por el Presidente de la República. Parece que queda abierta la posibilidad de que en el Decreto orgánico Reglamentario que se debe a través de la organización sectorial de la Corporación se asegure una representación institucional más amplia.
37. Trece miembros de los cuales 6 designados por los Estados de la Región, Artículo 5° de la Ley. CORPOANDES.
38. Manuel Rachadel. Aspectos administrativos de la Planificación en Venezuela p. 78.

