

Comentarios Monográficos

LA PLANIFICACION EN VENEZUELA: 1958-1988 *

Ezra Mizrachi

*Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad Central de Venezuela*

INTRODUCCION

El 20 de diciembre de 1958 la Junta de Gobierno que había asumido el poder a principios de ese año, y lo entregaría a un Presidente electo a comienzos del siguiente, dictó el Decreto con rango de Ley N° 492, mediante el cual creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Como es frecuente en el Derecho Administrativo, las nuevas actividades de la Administración son objeto de normas organizativas: creación de órganos y, eventualmente, de procedimientos, sin que la regulación jurídica incida en el contenido u objeto de tal actividad.

Como señala la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación (CORDIPLAN, IVEPLAN, COPRE, Caracas, septiembre 1987), entre los antecedentes de la planificación en Venezuela, se puede citar el Plan de Ciudad Ojeda (1937); el de Urbanismo para Caracas (1939, MOP), la Proyección Económica para 20 años (Ministerio de Hacienda, 1947); de Vialidad (MOP, 1947); de Producción Agrícola (MAC, 1947); de Electrificación (CVF, 1947); de Irrigación (MOP, 1949), entre otros. Exagerando apenas, cabría también remontar la planificación en Venezuela a la Conquista, puesto que las ciudades fueron fundadas con arreglo a directivas prescritas por la Corona Española¹. Hay, sin embargo, una diferencia entre la etapa que finaliza con la creación de CORDIPLAN y la se inicia: el carácter global de la planificación, que abarca el desarrollo económico y social y busca, además, racionalizar el uso de los mecanismos de intervención de la Administración en dichos campos.

* Este artículo fue preparado a solicitud de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, para ser incluido en la obra próxima a aparecer "Memoria de la Planificación en Venezuela. 1988".

1. Recientemente le hemos propuesto a la Comisión de Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados de Venezuela que: "La ordenación del territorio tiene por objeto ordenar las actividades productivas y las sociales sobre el espacio nacional, orientando el proceso de poblamiento, en la búsqueda de una mejor calidad de vida y del bienestar del hombre, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales, todo ello en respuesta a las estrategias del Plan de Desarrollo Económico y Social a Largo Plazo y del Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, de acuerdo a una fundamentación jurídica y a una ornanización (*sic*) administrativa que satisfaga esas consideraciones. Definición ambiciosa, babilónica nos diría Martín Mateo: tropical dirán otros, pero tratamos de que "España al descubrir América" se descubra a sí misma, en la búsqueda de nuevas formas derivadas de aquellas "Leyes de los Reinos de las Indias" que se iniciaron en los albores del año 1500 y lo hacen partiendo de la propia naturaleza, reconociéndole a ella importancia especial:
"... que el terreno sea saludable, reconociendo que si se conservan en él hombres de mucha edad y mozos de buena complexión". "Si los animales y ganados son sanos, y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos buenos y abundantes, y de tierras a propósito para sembrar y recoger...". "Si hay pastos para criar ganados, montes y arboledas para leña, materiales de casa y edificios: muchas y buenas aguas para beber y regar", y agregaban: "En la costa del mar sea sitio levantado, sano y fuerte..." "que se funden los pueblos cerca de vías navegables.² para que tengan mejor trájín y comercio, como los marítimos...". Azpúrrua, Pedro Pablo: La Ordenación del Territorio para el Desarrollo Urbano. Presentación de la monografía de Ramón Martín Mateo. *Ordenación del Territorio. El Sistema Institucional*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980, pp. 8 y 9.

Es sólo a comienzos de la presente década cuando se plantea en Venezuela un debate público sobre la legitimación y aptitud de los órganos estatales para sustituirse a los mecanismos del mercado, controversia que, en los países democráticos, acompañó la adopción de técnicas planificadoras. Ciertamente, el V Plan de la Nación (1976-1980) tuvo resonancia pública, pero la controversia versó sobre la conveniencia o inconveniencia de las metas y programas, y las consecuencias de acudir al crédito público para financiar las inversiones previstas.

La planificación en Venezuela se inspira en la experiencia francesa de la segunda postguerra, mas esta afirmación debe ser matizada. En Latinoamérica la planificación está vinculada a una ideología del desarrollo que hace del Estado la palanca fundamental para el logro de aquél; en Francia, por el contrario, la planificación fue una respuesta pragmática a la necesidad de reconstruir una infraestructura económica destruida por la guerra².

En nuestra opinión, varias causas explican que se haya aceptado, sin debate, el papel preponderante del Estado como motor del desarrollo. Entre ellas, unas de orden sociológico, como la tradición autoritaria y paternalista de nuestra sociedad; otras, de política económica: que para superar el subdesarrollo se requiere una voluntad política que no puede ser instrumentada sin la intervención del Estado; otras, en fin, resultado del hecho que el Estado es el beneficiario de la renta petrolera, por lo que lo inversión pública, hasta la nacionalización del petróleo, no restaba recursos al sector interno, sino que los inyectaba, fungiendo entonces como redistribuidor de esa renta. La legitimidad de la injerencia estatal en la economía que había sido consagrada en la Constitución de 1947 (de efímera vigencia), formó parte del consenso político y social de 1958, y fue afirmada en el texto constitucional vigente.

“Artículo 95. — El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país”.

Este principio es concretado en otras disposiciones constitucionales, como la que establece la potestad del Estado de reservarse determinadas industrias (artículo 97, aparte único) y la de “planificar, racionalizar y fomentar la producción. . . distribución y consumo de la riqueza. . .” (artículo 98).

La planificación es una actividad estatal de primordial importancia pero, ¿existe un “Derecho de la Planificación”? ¿O bien no tiene autonomía jurídica, sino que forma parte del Derecho Administrativo? La respuesta afirmativa parecería obvia, puesto que se ha escrito sobre el “Derecho de la Planificación”³.

Si bien sería sostenible la autonomía de un “Derecho Administrativo de la Economía”, estimamos que la planificación no puede ser objeto de análisis, en el plano

-
2. Las circunstancias que han permitido la aparición de la planificación, residen esencialmente en la imposibilidad de realizar en forma conveniente, sin la adopción de un programa, el restablecimiento de la economía francesa destruida en una gran medida por la guerra; para operar este restablecimiento, en la imposibilidad de emprender simultáneamente todas las acciones necesarias, se imponía escoger lo que postulaba el establecimiento de un plan. A esta razón se agregaba la consideración de una utilización racional de la ayuda exterior americana. (A. de Laubadère. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Volumen III, p. 497).
 3. Gordillo, Agustín. *Introducción al Derecho de la Planificación*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981.

jurídico, en forma separada de los mecanismos de intervención estatal, aún reconociendo que la planificación constituya un estadio más avanzado de dicha intervención⁴.

En el desarrollo de este artículo, nos referiremos, en el mismo orden a: 1) la naturaleza jurídica del Plan de Desarrollo Económico y Social; y 2) los órganos de la planificación en Venezuela y su evolución.

I. NATURALEZA JURIDICA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Una de las preocupaciones de los juristas que se han ocupado de la planificación ha sido tratar de responder a estas interrogantes: ¿Es el Plan un acto jurídico? ¿Cuáles son los efectos jurídicos del Plan?

Las nociones de Plan y de Planificación no son conceptos jurídicos, elaborados por la ciencia del Derecho, sino que han sido recibidos por ésta, como muchas otras manifestaciones del quehacer humano. Según una definición generalmente aceptada, la planificación "... es la técnica instrumental y operativa que indica el proceso idóneo que se debe seguir con respecto a las acciones futuras orientadas a la concreción de objetivos por medios óptimos"⁵. Pero la técnica así definida no puede ser aplicada sino cuando concurren determinadas condiciones⁵.

La planificación es, entonces, una actividad instrumental, lo que no prejuzga sobre su regulación por normas de derecho en tanto que actividad que realizan órganos públicos. No hay duda que, independientemente del criterio que se sostenga sobre la naturaleza y efectos jurídicos del resultado de dicha actividad —el Plan—, la elaboración y la ejecución de los planes son objeto de disciplina jurídica pública, mediante normas organizativas⁶.

El concepto de Plan es también extrajurídico: "... documento que contiene un conjunto orgánico de estrategias políticas, objetivos cuantificados y medios apropia-

4. Pero en todo caso, aún cuando varíe su fundamento, el fenómeno de transformación del Estado se ha efectuado. Ya no es, repetimos, el simple espectador o el sujeto que actúa eventualmente cuando la actividad particular no se hace presente o, presente no es suficiente; sino el elemento activo, estabilizador y orientador del proceso económico. Puede afirmarse, en consecuencia, que ésta es la faz actual del Estado.

Ahora bien, ¿con qué intensidad interviene el Estado en el proceso económico? El profesor Spagnuolo Vigorita ha clasificado las formas de intervención del Estado en el proceso económico de la siguiente manera:

a) *Intervencionismo en sentido propio o simple intervencionismo*: lo cual viene a ser más que todo una ingerencia (*sic*) de carácter complejo y voluntaria, que procura modificar el aspecto productivo y distributivo preexistente. Tiene la particularidad de que está desprovista de una determinación previa de fines y objetivos globales. A decir de Marcos Kaplan, viene a actuar sobre algunas consecuencias del proceso socio-económico: proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios.

b) *Dirigismo*: que viene a constituir una intervención más sistemática y de mayor profundidad con una precisión teleológica mucho más precisa; y

c) *Planificación*: que es una actividad de coordinación de la dirección pública de la economía que realiza el Estado mediante planes o programas, mediante los cuales se realiza el intervencionismo. Esos planes o programas deben estar lógicamente concatenados con los objetivos determinados previamente.

Así, que si bien puede entenderse que existe intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico, en la práctica este intervencionismo adopta diferentes formas dependiendo de la realidad sobre la cual opera, o de la filosofía que lo inspira. Por ejemplo, se puede calificar al *New Deal* de dirigismo, mientras que la forma de intervención adoptada por la URSS o Francia, a pesar de que entre ellas existan marcadas diferencias, se puede calificar de planificación. "Salomón de Padrón, Magdalena. *Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1977. pp. 13 y 14.

5. Molina Cabrera, Orlando y Rodríguez Arias, Julio C. "Planificación", en Dromi, José R. *Derecho Administrativo Económico*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1977, p. 135.

6. *Op. cit.*, p. 136.

dos para alcanzar, en un plazo fijo y espacio determinado, los fines de desarrollo u otras metas específicas⁷.

El análisis jurídico del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación es influido por la heterogeneidad —jurídica, no técnica— de los posibles contenidos de un plan, algunos de los cuales pueden incidir de manera directa en la esfera jurídica de particulares. Nos referimos a los Planes de Ordenación Territorial y de Ordenación Urbanística, en los cuales se establecen limitaciones al ejercicio de los derechos de propiedad y de libre ejercicio de actividades lucrativas⁸. Dejando a un lado los vicios de inconstitucionalidad que, para algunos, afectan esas disposiciones —pues sólo por Ley se puede limitar el ejercicio de derechos constitucionales— previsiones de similar contenido son difícilmente imaginables en los Planes de Desarrollo Económico y Social.

Analizado con un enfoque jurídico, el Plan de Desarrollo Económico y Social carece de unidad, aún cuando tenga coherencia desde la perspectiva de la técnica; contiene un conjunto de acciones para el logro de determinadas metas y objetivos, por lo que no se lo podría calificar como “acto jurídico”, sino, a lo sumo de “contenidos jurídicos”⁹.

A diferencia de los Planes de Ordenación Territorial y de Ordenación Urbanística, que son objeto de regulación legal, ningún texto vigente prescribe el contenido de los de desarrollo económico y social; y las disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación son muy generales para un análisis jurídico¹⁰.

El profesor de Laubaudère, si bien concluye en que el Plan es un acto jurídico, reconoce que gran parte de su contenido no tiene alcances jurídicos:

“Si se observan los planes adoptados para esta fecha, se constata que un plan tiene un contenido muy diverso e inclusive heteróclito, en lo que concierne al carácter de las disposiciones que allí aparecen:

“En primer lugar, se encuentran en abundancia análisis de situaciones, de datos y condiciones económicas, de evoluciones socioeconómicas, al mismo tiempo que los resultados de la ejecución del plan precedente.

“En segundo lugar, se encuentran igualmente en una amplia proporción, previsiones, previsiones relativas a las tendencias o, de una manera más precisa, a las tasas de desarrollo probables o posibles.

“En fin, en tercer lugar, se encuentran el conjunto de las disposiciones optativas, aquellas que dan al plan su carácter de intención y de recomendación. Pero esas disposiciones son ellas mismas diferentes. Algunas son principios que corres-

7. Chi Yi Chen. *Sistema de Planificación*, citado en “Estrategias para la Reforma de la Administración Pública”. Comisión de Administración Pública. Caracas, 1977.

8. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, artículos 9 y 63; Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, art. 66.

9. Gordillo, Agustín. *Op. cit.*, pp. 99 y ss.

10. Artículo 6. – Las líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación contendrán, básicamente, los siguientes aspectos:

1. Las grandes opciones para el desarrollo nacional a mediano y largo plazo, sus potencialidades y restricciones
2. Las orientaciones fundamentales en materia de política económica y social, tecnológica, de conservación y mejoramiento del ambiente, de localización de la población y de sus actividades, dentro del quinquenio.
3. Los objetivos generales y prioridades que presidirán la acción de gobierno.
4. Los programas y proyectos más importantes que se emprenderán en el quinquenio.

Artículo 7. – El Plan de la Nación, será el documento de referencia que, dentro del respectivo quinquenio, contribuirá a la armonización de los objetivos, estrategias, políticas y programas de los otros planes contemplados en la presente Ley. El Plan de la Nación será elaborado a partir de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Artículo 8. – El Plan Operativo Global Anual será el programa de acción del Ejecutivo Nacional que contendrá el conjunto de previsiones y acciones políticas, sociales y económicas que éste desarrollará durante un año determinado, dentro de las previsiones del Plan de la Nación.

ponden a las ideas generales que van a orientar la aplicación de recomendaciones más concretas.

“Las otras son las recomendaciones propiamente dichas: ellas enuncian los objetivos y las ‘acciones a tomar’ o ‘acciones propuestas’. Ellas conciernen esencialmente a inversiones, sea del sector público, sea del sector privado: Promesas o incitación de inversiones constituyen así la sustancia principal del plan; c.f L. 30 de noviembre de 1965, aprobatoria del V Plan: “El Plan, denominado plan de desarrollo económico y social, anexo a la presente ley, es aprobado como marco de los programas de inversiones para el período 1966-1970 y como instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social”¹¹.

El autor citado fundamenta la juridicidad del Plan en dos consideraciones. La primera, que la categoría “acto jurídico” no se agota en la especie “acto administrativo unilateral”; la segunda, que el Plan surte efectos jurídicos: así el otorgamiento de incentivos a particulares está condicionado al cumplimiento de las orientaciones del Plan, adaptando su actividad en tal sentido. Más allá de la búsqueda de los efectos de derecho del Plan, en el sentido clásico de esa noción, —continúa— el problema de la juridicidad de aquél conduce a replantear el de la noción misma de juridicidad: “. . . en materia económica, los efectos causados por actitudes o incentivos pueden ser tan positivos (y a veces más) que prescripciones normativas, por lo que no es de excluir que en esta materia lo “indicativo” se aproxime a lo prescriptivo y que lo jurídico pueda ser atendido en un sentido adoptado y ampliado”¹². Sin embargo, las “obligaciones” contenidas en el Plan son “de principio”, pues tanto el Parlamento como el Gobierno pueden no cumplirlas, sin que el incumplimiento tenga relevancia jurídica.

Autores latinoamericanos han afirmado la juridicidad del Plan sin las salvedades y reservas que hace el tratadista francés. Entre ellos, el administrativista Agustín Gordillo, para quien el Plan tiene contenidos jurídicos. Como fundamento señala, en primer lugar, que, respecto de la Administración, el Plan “. . . aunque relativamente discrecional es de todos modos obligatorio”¹³. En segundo término, que “. . . tiene el alcance de ser el fundamento legal de la acción que dichos individuos (los particulares) van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a relaciones jurídicas de derechos y a obligaciones”¹³; y, por último, porque las disposiciones del Plan “. . . tienen también el alcance de comprometer la responsabilidad de la administración si no cumple con sus responsabilidades frente a los particulares que voluntariamente han decidido acogerse al Plan. En otras palabras, si un particular ajusta libremente su conducta al plan, impulsado por los medios de persuasión que el mismo contiene, y luego esos medios no son concretados, es evidente que el individuo puede con fundamento legal en las previsiones y afirmaciones del plan, reclamar el cumplimiento de tales postulados o en su defecto exigir la reparación del perjuicio que se le ha ocasionado”¹⁴.

El razonamiento parte de una premisa no suficientemente explícita: que el Plan produce efectos directos sobre los particulares, pues es el fundamento legal de las acciones que ellos emprendan. En nuestra opinión, sólo los Planes de Ordenación Territorial y de Ordenación Urbanística tiene efectos directos sobre los particulares¹⁵.

Para que un Plan de Desarrollo Económico y Social pudiese surtir efectos directos sobre particulares se requerirían disposiciones formuladas con la concreción de una norma jurídica lo que, además de laborioso, sería inconveniente, pues conferiría al

11. *Op. cit.*, pp. Tomo III, pp. 503 p 504.

12. *Op. cit.*, p. 507.

13. *Introducción al Derecho de la Planificación*, p. 104.

14. *Op. cit.*, p. 105.

15. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, artículo 63; Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, artículo 53.

Plan una rigidez que es incompatible con la planificación; si el Plan crea derechos subjetivos, la modificación que los elimina no podría operar sino hacia el futuro, pues no podría afectar las situaciones nacidas con anterioridad. Por otra parte, los planes no crean los incentivos, sino que señalan políticas para su otorgamiento por la Administración. La conformidad entre la acción del particular y la previsión del plan es un presupuesto de hecho del acto de la administración —unilateral o bilateral— que acuerda el beneficio, y no de éste.

El tercer argumento, relativo a la responsabilidad de la administración, es matizado por el autor citado al punto de reconocer que tal responsabilidad sería una excepción. En efecto: por una parte, la disposición infringida debería ser muy concreta, lo que no es usual en los planes de Desarrollo Económico y Social; por la otra, no existiría responsabilidad de aparecer "...modificaciones sustanciales en la situación de hecho tenida en cuenta por el Plan al momento de su dictado, con relación a la época de que se trate"¹⁶.

El análisis jurídico de los Planes de Desarrollo Económico y Social ha sido afectado, además, por la utilización de conceptos elaborados por la ciencia económica y por la ciencia política, sin verificar si son congruentes con el ordenamiento jurídico dentro del cual opera el intérprete. Que los sistemas de planificación que existen hayan sido clasificados en imperativos o indicativos —e incluso mixto: imperativos para el sector público e indicativos para el privado— no significa necesariamente que los planes, o algunas de sus disposiciones, sean actos jurídicos que establezcan obligaciones o deberes.

Que el Plan sea indicativo o imperativo —en la acepción usual de esos términos— no es atributo del Plan, sino consecuencia del sistema político y económico en el cual aparece la planificación. Si se excluye la propiedad privada de los medios de producción —o se la restringe severamente —el Plan sustituye la inexistencia, o la insuficiencia, de los mecanismos del mercado para la asignación de recursos y la formación de los precios. El Plan es imperativo porque —y en la medida que— las unidades productivas, además de ser de propiedad estatal, no tienen posibilidad de escoger ni la cuantía de los recursos que aplicarán a su actividad, ni influir en el precio de sus insumos, ni fijar el volumen o el precio de su producción. El Plan es, ciertamente, imperativo, pero no porque prescriba conductas cuyo incumplimiento tenga consecuencias jurídicas —que pueden existir, pero con otro fundamento legal— sino porque excluye la libertad de elección de los productores y, en consecuencia, de los consumidores. Si por el contrario, el sistema político-social reconoce la autonomía de los agentes econó-

16. En tercer lugar tiene también el alcance, a nuestro juicio, de comprometer la responsabilidad de la administración si no cumple con sus responsabilidades frente a los particulares que voluntariamente han decidido acogerse al plan. En otras palabras, si un particular ajusta libremente su conducta al plan, impulsado por los medios de persuasión que el mismo contiene, y luego esos medios no son concretados, es evidente que el individuo puede, con fundamento legal en las previsiones y afirmaciones del plan, reclamar el cumplimiento de tales postulados o en su defecto exigir la reparación del perjuicio que se le ha ocasionado. Claro está, para ello será necesario que del plan surja claramente quiénes están contemplados en la norma, cuáles son los beneficios a acordarse y cómo se acordarán, pues en ausencia de tal precisión no existiría una conducta concretamente reglada que el individuo pueda exigir como derecho subjetivo. Además, cabría igualmente condicionar esa responsabilidad a que no se hayan producido modificaciones sustanciales en la situación de hecho tenida en cuenta por el plan, al momento de su dictado, con relación a la época de que se trate. En este sentido nos parece acertada la expresión de Pérez Botija cuando señala que si bien el plan "debe ofrecer, naturalmente ciertas garantías de seguridad en su ejecución, cierta solvencia para las empresas", no obstante "el contenido del plan no cabe equipararlo a una especie de contrato social, a un modo de convenio suscrito entre los ciudadanos y las autoridades y que haya de cumplirse inexorablemente conforme al principio del *pacta sunt servanda*. Por el contrario, sería la cláusula *rebus sic stantibus* la imagen jurídica que mejor explique el carácter del plan. Todo lo antedicho se refiere a la juridicidad de las normas del plan indicativo; en cuanto a las normas imperativas del plan, en cuanto impongan deberes a los habitantes bajo pena de sanción, su carácter normativo no es cuestionable". Gordillo, Agustín. *Op. cit.*, pp. 105 y 106.

micos, el carácter imperativo de la planificación sólo abarcaría la actividad del sector público y la de los agentes económicos bajo control estatal.

Es posible, ciertamente, que el Plan contenga previsiones obligatorias para los particulares. Por lo general, tales disposiciones consisten en un deber de abstención o condicionan el ejercicio de un derecho, o bien limitan dicho ejercicio. Pero si lo previsto es una acción, una conducta, resulta difícil imaginar, además de la eficacia del método, su viabilidad jurídica en los sistemas políticos que reconocen que las personas tienen derechos que el Estado debe respetar.

Luego de resumir el razonamiento de quienes consideran que el Plan es un acto jurídico, o tiene contenidos jurídicos, veamos cuáles pueden ser los efectos del Plan sobre el Estado y sobre los particulares.

El Plan y el Estado

En lo que toca al Poder Legislativo, ni aún en los países en los cuales el Plan es aprobado mediante ley se sostiene que tal aprobación afecta las potestades del Parlamento en la sanción de las Leyes de Presupuesto, cuya mediación es imprescindible para ejecutar las acciones del Plan que consistan en gastos. Con mayor razón ello es cierto en los países en los cuales la aprobación del Plan corresponde al gobierno.

En Venezuela, el Congreso no tenía injerencia ni en la formulación ni en la aprobación del Plan, pues la previsión constitucional (artículo 19) tan sólo imponía al Ejecutivo el deber de informar a aquél sobre las Líneas Generales del Plan de la Nación, al presentar la Memoria de su gestión durante el año anterior. Con la enmienda de 1983, el Congreso debe aprobar las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social que formulará al Gobierno que inicie su período constitucional¹⁷.

En ausencia de la ley que desarrolle el precepto constitucional no es claro, cuáles sean las potestades del Congreso en esta materia: ¿puede improbar totalmente dichas "Líneas Generales..."? ¿puede modificarlas? y, ¿cuáles serían las consecuencias de la decisión del Congreso? El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación tan sólo regula dos supuestos: Que el Congreso no se pronuncie dentro de los tres meses hábiles de haber recibido el documento, en cuyo caso el silencio vale aprobación; o que en el acto aprobatorio —no en el aprobado— se incluyan observaciones, en cuyo caso deberán ser tomadas en cuenta como orientaciones para la formulación del Plan. No hay, sin embargo, sanción alguna en caso de inobservancia.

Como conclusión, el Poder Legislativo no se autovincula al aprobar las "Líneas Generales...", como tampoco succedería si aprobase el Plan mediante ley.

¿La Administración se autovincula al aprobar el Plan? Quienes optan por la respuesta afirmativa, la fundamentan en que los Presupuestos anuales deben ser formulados en ejecución del Plan¹⁸.

Ciertamente, existe una necesaria relación entre Plan y Presupuestos de Ingresos y Gastos Públicos, puesto que la sustancia del Plan está constituida por inversiones, o por transferencias al sector privado que, conforme a las reglas del derecho presupuestario, no pueden ser efectuadas si no están previstas en la Ley de Presupuesto. Pero esta vinculación no es de carácter normativo, en el sentido que constituya una

17. El Ejecutivo Nacional en el transcurso del primer año de cada período constitucional presentará para su aprobación, a las Cámaras en sesión conjunta, las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación. Dichas líneas cumplirán con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica respectiva. Enmienda Constitucional N° 2. Artículo 7.

18. Los presupuestos públicos expresan el plan de la nación en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas del desarrollo económico, social e institucional del país. Son parte e instrumento de la planificación nacional, y en su formación, aprobación y ejecución, deberán seguir las orientaciones del plan operativo anual, cuyas bases preliminares, referidas al sector público, deberán ser remitidas al Congreso previamente a la presentación formal del Proyecto de Ley de Presupuesto". Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, artículo 2.

regla de conducta obligatoria ni para el Ejecutivo, que formula el Presupuesto, ni para el Legislativo, que lo discute y aprueba o modifica. Pero además, si los créditos presupuestarios son autorizaciones, y no obligan al Ejecutivo a efectuar el gasto, resulta incongruente derivar la autovinculación del Ejecutivo de la articulación entre Plan y Presupuesto pues, en definitiva, será el Poder Administrador quien decida la conveniencia o inconveniencia de mantener las previsiones originales del Plan ¹⁹.

De una manera más general, la necesaria flexibilidad del Plan equivale, en la práctica, a que no tenga carácter obligatorio, puesto que el Gobierno es el juez de las exigencias de la coyuntura económica, y aprecia en forma libre en qué medida las orientaciones del Plan deben ser, en tal o cual ocasión, adaptadas a esas exigencias. Es en definitiva esta consideración sobre la flexibilidad del Plan la que hace que la afirmación de su carácter obligatorio constituya una afirmación de principio ¹⁹.

El Plan y los particulares

Como señalamos anteriormente, no compartimos la posición doctrinaria que el Plan de Desarrollo Económico y Social pueda ser fuente de derechos y obligaciones para los particulares, y de responsabilidad para la Administración. Nos remitimos aquí a la crítica hecha en páginas anteriores, por lo que basta recordar que los objetivos señalados para el sector privado son disposiciones que se materializan a través de los actos de la Administración que correspondan. De igual manera, el desestímulo de conductas e inversiones requiere de actos y medidas del Poder Administrador, y, a veces, del Legislativo.

Conclusión

El Plan de Desarrollo Económico y Social no tiene carácter de acto jurídico, el Plan es metajurídico o extrajurídico; en tanto que la planificación es una actividad instrumental, en la que lo relevante jurídicamente es lo relativo a los órganos de la planificación y a los métodos o procedimientos ²⁰.

Negar al plan el carácter de acto jurídico no significa restarle la primordial importancia que tiene la planificación del desarrollo económico y social en nuestro país sino, por el contrario, proteger un principio básico de la planificación: la flexibilidad del Plan.

19. De Laubadere. *Op. cit.*, pp. 507-508.

20. En cuanto a la posición de la Administración en los países occidentales tenemos que distinguir puntos de vista. En primer lugar, contemplando la fijación de objetivos a alcanzar por el sector económico privado, dado el carácter meramente indicativo de esta planificación, ella no supondría ninguna situación nueva que repercutiese en el *status* jurídico de la Administración, ya que, *stricto sensu*, ésta no comportaría dentro de las relaciones originarias como Poder Público. En cuanto a la serie de actividades que comportan las actuaciones estatales en el campo de la economía, afirmamos con Giannini que la planificación es un procedimiento compuesto que integra como elementos otra serie de procedimientos más conocidos que no son, en definitiva, más que las formas normales de actuación del Estado, llevadas a cabo todas ellas con el fin de conseguir un propósito unitario, pero que no suponen ninguna peculiaridad en cuanto que las instituciones jurídicas presentan las mismas características que si se utilizaran independientemente de la planificación. Por tanto, creemos que la idea de plan, aisladamente considerada, es una idea metajurídica y, por tanto, estimamos que no tiene ningún sentido plantearse el problema del lugar que ocupa la planificación como institución jurídica particular dentro de un ordenamiento determinado. La planificación engloba así una serie de medidas encaminadas a conseguir un fin único pero desde un punto de vista jurídico formal no se diferencia de otras medidas legislativas aunque éstas no contengan un sistema articulado de previsiones económicas. Baena del Alcázar, Mariano. *Régimen Administrativo de la Intervención Administrativa en la Economía*. Biblioteca de Estudios Políticos. Madrid, 1966, p. 140.

II. LOS ORGANOS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

El Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958 constituye el primer texto orgánico de la actividad de planificación e introduce, aunque en forma embrionaria, un concepto novedoso en la organización administrativa venezolana: el sistema. Se puede resumir la evolución de la organización planificadora como el camino que, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, conduce al Sistema Nacional de Planificación.

El texto organizativo tenía como destinatarios a todos los funcionarios que desarrollaren actividades de planificación, y los sometía a las directivas técnicas de CORDIPLAN, independientemente de la vinculación jerárquica de aquéllos. La estructura orgánica creada reflejaba tres niveles de planificación: global, sectorial y espacial.

El nivel global de la planificación del desarrollo correspondía a la actuación de los organismos del Poder Nacional, como resultado de la compatibilización e integración de la planificación sectorial.

El nivel regional de planificación consagrado en el Decreto 492 se correspondía con la División Político Territorial de Venezuela. Las autoridades superiores de Planificación eran, respectivamente, el Presidente de la República, los Ministros y los Gobiernos Estadales y Municipales.

En los inicios de la planificación, las funciones de CORDIPLAN eran diferentes respecto de los niveles de planificación: de dirección técnica en el global y sectorial, pero sólo de incitación y de asesoría, en el nivel regional. Esta distinción desaparece en 1969, con la creación de "regiones administrativas" (Decreto N° 72, de 11-06-69) que serán, en adelante, el ámbito de la planificación territorial. Con esta reforma se pretende corregir el parcelamiento del ámbito territorial acogido en el Decreto 492. Como consecuencia de la agrupación de las Entidades Federales y de las Municipalidades en Regiones, los Gobiernos Estadales y Municipales pierden —en la práctica— su carácter de autoridades rectoras, el que es asumido por una instancia colegial: las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación, las cuales quedan, además, vinculadas al Consejo Nacional de Planificación creado al efecto. Con la reforma de 1969, desaparece la posibilidad de divorcio entre planificación nacional —o global— y planificación regional.

El siguiente paso en el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Planificación corresponde a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central, que acoge la noción del "Sistema" como modo de interrelación de oficinas que cumplen actividades de la misma naturaleza. Además de calificar a la planificación como un sistema, la ley citada regula los instrumentos de aquélla: planes a largo, mediano y corto plazo, que son denominados "Estrategia de Desarrollo Económico y Social a Largo Plazo", "Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación", y "Plan Operativo Anual"²¹.

Aun cuando los textos legales y reglamentarios relativos a la función planificadora de CORDIPLAN consagraban la vinculación de planes sectoriales y regionales al Plan de Desarrollo Económico y Social, en la práctica ello no fue respetado en todos los casos. Entre otros, debe mencionarse la planificación espacial u ordenación del terri-

21. Como se ve, los horizontes temporales han sido diversos, pero a partir del IV Plan se ha ido imponiendo la tendencia hacia planes quinquenales. Esos planes de mediano plazo, generalmente, no han estado integrados en marcos referenciales estratégicos de largo plazo y sólo se vino a cambiar esta situación con el VI Plan, el cual se inscribe dentro de una estrategia de desarrollo definida para la década 1980-1990. En cuanto a la planificación a corto plazo, desde 1976 está previsto el Plan Operativo Anual en nuestra legislación, tanto en la Ley Orgánica de la Administración Central, ya citada, como en la de Régimen Presupuestario, el cual exige su presentación anual al Congreso por parte de CORDIPLAN (artículo 2°). Araujo Ana Elvira. Nota preliminar a "La Planificación en Venezuela". Compilación Sistemática de Legislación. 1958-1983. p. XXIII. Caracas, 1983.

torio. Como en otros países, la ordenación del territorio precedió a la planificación del desarrollo, lo que explica la casi autonomía del planificador espacial, sobre todo cuando se ha atribuido esa función a entes descentralizados, promotores del desarrollo regional. Esta situación trata de ser evitada en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que recalca la integración de esta actividad con la planificación global.

De esta manera se llega al estado actual de la planificación como actividad administrativa, que se inició con la creación de una Oficina Asesora de la Planificación de la República, oficina que treinta años más tarde, es “el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación”.

Al término de la evolución citada, el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación aparece como el inicio de una nueva etapa. En el mismo se sistematizan las experiencias de las etapas anteriores, y se introducen previsiones novedosas.

Las principales notas del proyecto son, en nuestra opinión, las siguientes: 1) El perfeccionamiento de la organización del Sistema; 2) La articulación de las categorías de planes previstas en nuestra legislación, y la vinculación entre Plan y Presupuesto; 3) La regulación de la participación del Poder Legislativo en la formulación del Plan; y 4) La recepción en nuestro derecho de la concertación contractual entre Administración y particulares como instrumento para la ejecución del Plan.

1) En lo que concierne al Sistema Nacional de Planificación, luego de definirlo (artículo 2º), el Proyecto enumera los organismos a los que se aplica la ley, que son los que integran el Sector Público, independientemente de la forma jurídica de aquéllos. Estos principios tienen su desarrollo en el título III que regula, en sendos capítulos, la Organización Nacional, la de las Entidades Federales y Organismos de Desarrollo, y la Organización Consultiva.

2) El lugar de articulación entre la pluralidad de planes consagrados en nuestro derecho está constituido por las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social. Estas “Líneas . . .”, cuyo contenido señala el artículo 6, son el marco de referencia tanto para la formulación del Plan de la Nación (artículo 7º), como para la de los planes previstos en otras leyes, tales como los de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente; de Ordenación del Territorio; de Ordenación Urbanística, entre otros (artículo 10). A su vez, el Plan de la Nación y el de Ordenación del Territorio son el marco de referencia de los planes de desarrollo que corresponde formular a las entidades planificadoras, institucionales, sectoriales y regionales (artículo 11).

La vinculación entre Plan de Desarrollo Económico y Social a Mediano Plazo con el Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos se establece con el Plan Operativo Anual. Este Plan, previsto en el artículo 12 del Proyecto, sirve de pauta para la formulación del Presupuesto (artículos 15 y 16).

3) Hasta 1983, el Poder Legislativo no participaba en la actividad planificadora, al menos de manera formal. Como se dijo anteriormente, la Enmienda Nº 2 ordena someter a la aprobación de las Cámaras, en sesión conjunta, las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, medida cuya efectiva aplicación parece estar mediatizada, en ausencia de la Ley Orgánica prevista en el texto constitucional.

La regulación del Proyecto establece las consecuencias de la abstención del Legislativo: si no decide dentro de los tres meses hábiles de haber recibido las “Líneas Generales . . .”, se considerará que las aprueba (artículo 36). Por otra parte, si dentro de los seis meses siguientes al Acuerdo de las Cámaras no hubiese sido aprobado el Plan de la Nación, las “Líneas Generales . . .”, “producirán los mismos efectos vinculantes que el Plan de la Nación para los organismos públicos”. (Artículo 39).

En cuanto a las facultades de las Cámaras, el Proyecto —y justificadamente, por lo demás— las relativiza. En primer lugar, no pueden sustituirse al Ejecutivo, modificando el texto de las “Líneas Generales . . .”, sino formular sus observaciones en el Acuerdo que adopten. En segundo lugar, tales observaciones “orientarán” los cam-

bios que el Ejecutivo deberá hacer al formular el Plan. La solución adoptada por los Proyectistas parece haber respondido al reconocimiento de la flexibilidad como característica fundamental de los Planes.

4) La última de las novedades del Proyecto que consideramos necesario destacar es la referencia a la participación y a la concertación como mecanismos para la formulación y para la ejecución del Plan.

La participación de la comunidad en la formulación de los planes se hará a través de mecanismos de consulta popular y de concertación que las autoridades político-territoriales deberán poner en práctica (artículo 32).

La concertación, por su parte, es consagrada con la creación de órganos consultivos, nacionales y estatales (artículos 29 y 31), con una doble función: opinar sobre las "Líneas Generales..." y promover la colaboración entre los sectores público y privado, para el logro de los objetivos del Plan (artículo 31).

En el aspecto sustantivo, la concertación con los particulares adopta forma contractual, voluntaria (artículo 43), en aquellas materias y políticas que los planes señalen (artículo 44). Los convenios tendrán como objeto establecer los beneficios, ayudas y estímulos que recibirá el particular, las obligaciones que éste asume, en contrapartida y las sanciones en caso de incumplimiento.

Con el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación, culmina la etapa que se inició en 1958 y su transformación en Ley iniciará, sin duda, una nueva.