

EL SISTEMA DE PLANIFICACION EN VENEZUELA Y LA SEGUNDA ENMIENDA CONSTITUCIONAL

Ana Elvira Araujo García
*Profesora de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. LA FUNCION DE PLANIFICAR EN LA ESTRUCTURA GENERAL DEL ESTADO.
 1. El desarrollo económico y sus características.
 2. La planificación como instrumento jurídico.
- II. LA PARTICIPACION DEL LEGISLATIVO EN LA PLANIFICACION EN RAZON DE LA SEGUNDA ENMIENDA. UNA APROXIMACION.

I. LA FUNCION DE PLANIFICAR EN LA ESTRUCTURA GENERAL DEL ESTADO

1. *El desarrollo económico y sus características*

El pensamiento económico ha tratado de explicar el proceso de desarrollo a través de tres enfoques: el primero, denominado tradicional, basado en los principios del desarrollo a través de tres enfoques: el primero, denominado tradicional, basado en los principios del desarrollo capitalista; el segundo, con base en las categorías del pensamiento marxista, implica una mayor relevancia de la economía política; y el tercero, basado en los principios de crecimiento y equidad, combina categorías provenientes de las dos anteriores. Cada interpretación del fenómeno, presupone diferentes concepciones del hombre, la sociedad, el papel de la inversión, la propiedad de los medios de producción y la dinámica económica en general.

Cada teoría explica de manera diferente el desarrollo y el subdesarrollo. Sin embargo, la mayoría parece coincidir en que el desarrollo no es sólo un proceso de crecimiento de la capacidad productiva, sino que debe producir una elevación constante del nivel de vida de la población, por lo tanto, desarrollo debería implicar una distribución equitativa de la riqueza y un nivel de organización capaz de generar y administrar la producción de bienes y servicios con eficiencia. Además, se da énfasis al concepto de que desarrollo económico es más que crecimiento, puesto que implica cambios estructurales en el sistema económico de una sociedad determinada, y más aún, modificaciones en el patrón de relaciones económicas internacionales¹.

La aplicación del modelo de desarrollo capitalista en la versión más ortodoxa, donde el Estado sólo intervendría para proteger y garantizar el adecuado desarrollo del libre juego de la oferta y la demanda, no produjo los resultados esperados en muchas

1. En el desarrollo de este punto del trabajo se sigue fundamentalmente el meticuloso artículo de Maritza Izaguirre P. "El B.I.D.: Análisis de una experiencia en la práctica del Desarrollo", *Revista de Desarrollo Administrativo* N° 2, páginas 8 al 21, Caracas, 1982.

de las economías subdesarrolladas de la última postguerra. Teóricamente, este fracaso² condujo a una desviación del esquema, donde el Estado asume el papel de planificar la actividad económica, a través del uso de la metodología de planificación y de la técnica de proyectos. Este proceso se reconoce como la “tecnocratización del desarrollo” donde el Estado, ante el fracaso parcial del mercado, debe asumir la responsabilidad de racionalizar la actividad económica a través de la planificación.

Este modelo asume que el Estado impulse un desarrollo equilibrado³ donde la inversión se realice en los sectores estratégicos, y que dispone del capital necesario para poder financiar todo el proceso.

La estrategia, en este caso, partía de dos supuestos: Uno, que el Estado sería capaz de dinamizar el proceso de inversión y otro, que los efectos del crecimiento se distribuirían con una cierta equidad entre los miembros de la sociedad.

Todo este diagnóstico y las soluciones propuestas formaban parte del modelo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), cuya influencia sobre las decisiones de política económica de Latinoamérica fue determinante, a través de la tan famosa técnica de sustitución del llamado “crecimiento hacia afuera” por su opuesto, el “crecimiento hacia adentro”³.

América Latina en general es un buen ejemplo para ilustrar los resultados puesto que a pesar del incremento de la inversión y el crecimiento del sector industrial, estas características persisten: altas tasas de desocupación, distribución regresiva del ingreso, aumento de la marginalidad, e ineficiencia institucional. Y por encima de todas nuestras cabezas, la magnitud de la deuda externa.

Un examen del pasado indica que disponer de capital no necesariamente implica que toda la inversión realizada sea reproductiva, y por lo tanto, equivalente a desarrollo.

Por otra parte, la intervención del Estado ha sido débil, en su papel redistribuidor de los beneficios y las estructuras de poder, en varios casos, se han hecho más rígidas y regresivas. Más aún, es común la afirmación de que el Estado es insuficiente en la administración del proceso de desarrollo, hecho que se ejemplifica con el frecuente fracaso de las empresas públicas y su crónico endeudamiento.

Quizás más grave aún fue el abandono del sector agrícola, que trajo como consecuencia un descenso en la producción de alimentos. Otro elemento lo constituye las altas tasas de inflación que han acompañado la expansión de la economía.

Por todas estas razones, en los últimos años se ha propuesto un modelo alternativo que pretende recoger las lecciones derivadas de las experiencias anteriores. De esta manera, recomienda algunas de las instituciones propias del capitalismo, la igualdad del socialismo y la escogencia de tecnologías adecuadas, al mismo tiempo que presta importancia a las variables de orden histórico, cultural y político que intervienen en el proceso y que hasta la fecha habían sido tratadas con superficialidad en la mayoría de nuestros países.

En este sentido, se daría énfasis —en teoría— a la creación de empleos mediante el uso de tecnologías adecuadas; a reorientar la inversión, alejándola de los grandes

2. Como explicación, se mencionan, entre otros, los siguientes argumentos: a) La imposibilidad, por parte del empresario, de capturar las economías externas generadas a través del proceso de inversión general, lo que conduce a invertir menos; b) El monto de las inversiones requeridas para desarrollar cierto tipo de proyectos, por ejemplo: un complejo siderúrgico, una planta de aluminio, una central hidroeléctrica, donde el tamaño de las plantas y los requerimientos financieros y tecnológicos se encuentran fuera del alcance del empresario privado, y c) El alto costo de la infraestructura física y social requerida para que funcione el mercado, lo cual de nuevo no puede ser acometido por el sector privado y, por lo tanto, debe intervenir el Estado. Véase Maritza Izaguirre, *Obra citada*, página 13.
3. Crecimiento hacia adentro: canalización de mayores recursos para diversificar la estructura productiva nacional, desarrollo que cubriría en una primera etapa la sustitución de las importaciones; en una segunda, la producción de bienes intermedios hasta llegar en una tercera etapa a sustituir bienes de capital. Para lograr estos fines, se necesitarían recursos financieros extraordinarios.

proyectos y concentrando las inversiones públicas para favorecer a los estratos de medios y bajos ingresos; al desarrollo de la agricultura y a lograr el reconocimiento de un nuevo orden internacional que conceda un trato más justo a los menos desarrollados. Este nuevo enfoque nos permitiría la satisfacción de las necesidades básicas en un marco de igualdad. Este modelo de crecimiento con redistribución implicaba una reflexión profunda sobre los contenidos del concepto de desarrollo y cómo alcanzarlo. Se buscaba, también en teorías que el costo social no fuera tan elevado al perseguir la solución de los problemas planteados por el desarrollo. Como sabemos, ninguno de los fines se ha logrado. La corrupción y la deuda externa han profundizado nuestros problemas y oscurecido el futuro. Sin embargo, hoy más que nunca, resalta el hecho que las decisiones sobre el papel de la inversión, sus mecanismos de ejecución y las formas burocráticas creadas para orientarlas, deben ser revisadas en un esfuerzo conjunto —dentro de sus propias esferas de competencia— entre las diversas ramas del poder público, en particular en esta fase del proceso de desarrollo del país, parece incuestionable y es éste el sentido que entendemos contiene la enmienda constitucional N° 2 en su artículo 7°.

2. *La planificación como institución jurídica*

Al analizar —desde una perspectiva jurídica— la planificación y sus modalidades de instrumentación legal, estamos conscientes de las raíces eminentemente políticas y económicas del tema, así como observamos que el fenómeno planificador destaca en el marco de las funciones de la Administración contemporánea. La idea siguiente que surge en nuestra mente es el impacto que la planificación presenta en relación con la descentralización, fórmula indiscutible para una efectiva y democrática participación ciudadana. Así mismo, el estudio de la descentralización tiene un especial relieve por el carácter de auténtico signo de contradicción que tiene en nuestro país. Por otra parte, no se pueden desconocer los riesgos centralizados de la planificación; la importancia de la economía como factor de centralización en los federalismos y el principio de unidad económica en los procesos de descentralización. Seduce, por tanto, la idea de analizar las vicisitudes de la tensión centralización-descentralización, valorando en todo momento el impacto que el entorno político y económico supone para las distintas fórmulas jurídicas. No es posible, por ser otro el asunto central de estudios, abarcar todas estas importantes cuestiones en estos momentos; hemos querido mencionarlos sin embargo, a fin de destacar la interdependencia y estrecha vinculación que tienen con el tema de la planificación.

La planificación y, más propiamente, los planes, constituyen una de las figuras más imprecisas desde el punto de vista técnico-jurídico con las que debe manejarse el jurista contemporáneo, por no mantener una equivalencia con las categorías clásicas. Al mismo tiempo, la idea de plan no es unitaria, existen diversos tipos de planes con sustantividad propia, que inciden sobre sujetos económicos o sobre bienes. Con todas estas limitaciones iniciales, cabe observar que es posible contemplar los planes desde dos perspectivas: estática y dinámica. El plan es una entidad en sí, una serie de formulaciones, opciones y previsiones temporales definidas en un marco formal; jurídicamente puede, entre otras, adoptar la forma de una ley, de un decreto reglamentario, de acuerdo a lo que disponga el derecho positivo⁴. Al mismo tiempo el plan se proyecta dinámicamente en el tiempo y se realiza a través de una multitud de actuaciones en un plazo de tiempo predeterminado para la consecución de unos objetivos. Desde esta perspectiva dinámica, es preciso definir el marco jurídico de la posición de los sujetos,

4. M. Bassols Coma y R. Gómez-Ferrer, "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", V Congreso Hispano-Italiano de profesores de Derecho Administrativo, Marbella, mayo 1975, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, páginas 23 y siguientes.

públicos y privados, en el proceso de ejecución del plan. La idea de *vinculación* sirve para explicar o reflejar la posición de unos sujetos ante el plan; así, es la expresión de deber o de sujeción ante la potestad de planificación que detenta la Administración y a través de la cual se asegura el cumplimiento de los planes. Por supuesto que los planes comportan para la Administración una vinculación no sólo en cuanto a su sujeción formal (respecto a los diversos niveles de planificación) sino también en cuanto a la realización material de las obligaciones consignadas en el propio plan. La utilización de la técnica jurídica de la "vinculación" es reciente y directamente relacionada con la planificación, en particular en sus vertientes económica y urbanística. La "vinculación", según García de Enterría, es la expresión del medio técnico por el cual un Plan afecta a la propiedad o a la actividad de unos sujetos. Se trata de que una determinada propiedad o unos determinados sujetos pueden estar afectados a un fin que controla su destino posterior.

La planificación viene en gran medida a replantear la noción misma de eficacia jurídica de las normas⁵. En efecto, la característica específica de la planificación como institución jurídica radica en que no existe una correlación entre los presupuestos abstractos de las normas entendidas en sentido clásico y los supuestos de hecho concretos. Los instrumentos de planificación alcanzan distintos tipos de eficacia: algunos efectos son inmediatos, otros, en un futuro racionalmente calculado, e incluso, otros se formulan aleatoriamente. En consecuencia, la planificación aporta una nueva dimensión del fenómeno de la eficacia jurídica, cuyos perfiles todavía no son plenamente conocidos y suponen una nueva visión, hasta el extremo de señalar que el Derecho Administrativo de la planificación se centra en torno a la idea de lo aleatorio⁶. Así mismo, pudieran ser frecuentes las colisiones o superposiciones derivadas de planes y actos administrativos, y éste es uno de los fenómenos que coadyuva a una mayor inseguridad jurídica en torno al derecho de la planificación. Estas situaciones dan lugar a problemas de difícil solución que exigen la formulación de nuevos criterios de interpretación, que difieren de las fórmulas clásicas de solución de conflicto de normas.

En cuanto se refiere al tema de la imperatividad del plan para el sector público, podemos considerar que no hay dudas al respecto, ya que responde a la misma naturaleza de la organización del Estado y al sentido común. Por lo que se refiere a los particulares la planificación no es imperativa porque tenga algunas normas impuestas a la colectividad, sino porque la mayor parte de sus disposiciones tengan ese carácter. Tenemos, en este sentido, que el criterio dominante admite sin reservas que la planificación económica tiene efectos vinculantes para los órganos del sector público y, en particular, para la Administración Pública; pero también puede tenerlos para el sector privado, aun cuando en un sentido potencial y eventual, y generalmente acompañadas esas eventuales obligaciones, de medidas de estímulo y fomento. La planificación, entonces, puede tener aspectos imperativos en un Estado de Derecho democrático. Así mismo, la vigencia de un sistema democrático, con una división del poder público consagrada en la Constitución, impone limitaciones a la planificación. Así, la fijación de normas obligatorias de conducta en el plan, requiere de una declaración expresa o de una habilitación del Poder Legislativo. También en este punto la doctrina es

5. Falzea, "Efficaccia giuridica" en *Enciclopedia del Diritto (XIV)*.

6. A. Hauriou, "Le Droit administratif de l'aleatoire", y E. Forsthoff, "Sobre los medios y métodos de la planificación moderna": En efecto, este último autor expresa que "la concordancia o la contradicción de dos normas legales puede comprobarse mediante la exégesis. La colisión de planes, sin embargo, es de otro tipo, y sólo puede contrastarse en el estado de ejecución. Mientras en el caso de colisión de normas, sólo cabe negar la colisión o afirmarla (con la subsiguiente ineficacia de la norma que se descarta), las cosas son muy distintas en el caso de la colisión de planes, donde existen muy distintas posibilidades; así, se puede afirmar que el plan en éste o en aquél punto es incompatible, o difícilmente compatible con el plan de rango superior o que es deseable y posible una mejor coordinación. Análisis de Bassols Coma y Gómez Ferrer, *Ob. cit.*, pp. 71 y 73.

bastante unánime⁷. Sin embargo, no es imprescindible que la ley misma fije todos los detalles de la obligatoriedad del plan (aprobación del Plan mediante una ley), sino que hasta que la ley le fije determinaciones concretas a la Administración para que ésta proceda a su ejecución e integración. Este último supuesto es el caso entre nosotros, como lo demuestran el Decreto-Ley 492 de diciembre de 1958, la novísima Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación, que presenté a consideración del Congreso de la República a través de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal.

Hemos apreciado que el sistema nacional de planificación cuenta con un amplio, pero disperso, conjunto de textos normativos. Es conveniente, en este sentido, un proceso de sistematización e integración, para lo cual puede constituir un paso fundamental la sanción de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación.

En general no existe, por lo demás, una preocupación por los aspectos jurídicos de la planificación por cuanto los aspectos políticos, económicos y sociales llevan la atención preponderante, pero ocurre que cuando finalmente se arriba a una decisión, faltan los instrumentos legales idóneos para llevarla a cabo. Parece importante, entonces, si se piensa en la planificación como elemento efectivo de cambio, otorgar la adecuada atención a los problemas jurídicos que conlleva. De otra forma, seguirán siendo los obstáculos jurídicos los que, entre otros, servirán de excusa para justificar el incumplimiento o la irrealidad de los planes que se formulen.

Por supuesto que lo jurídico, aunque necesario, no es suficiente y los problemas no se resuelven sólo con la aprobación de leyes y reglamentos. Hay todo un esfuerzo que es necesario hacer en el nivel político y en el propiamente administrativo. Nada más observar el fenómeno planificador, se reconoce fácilmente la directa incidencia que presenta sobre las estructuras orgánicas de la Administración Pública y la importancia que tiene la adecuación del aparato organizativo existente, en relación con los fines que la planificación pretenda alcanzar. En este sentido, habrá que plantear las necesarias, pero cuidadosas, rectificaciones que a la Administración impone la planificación. Y ello no es sino concreción, muy particularizada por cierto, de un tema de mayor envergadura, el de las relaciones que existen entre organización y planificación. En el tema, de amplias implicaciones, destaca una tensión evidente: Administración tradicional con sus propias estructuras, por una parte, y la administración que la planificación impone y requiere, por otra; situación que muy frecuentemente, es de auténtico enfrentamiento, y en relación con la cual, la reforma administrativa, con toda la precaución del caso, cobra un realce especial, porque las estructuras de la Administración puede ajustarse perfectamente a las nuevas necesidades de la planificación.

Es importante destacar, por otra parte, que existe una estrecha correlación entre el tipo de planificación y el sistema político: si bien la institucionalización de la planificación fortifica el sistema democrático, es claro que ello se refiere, a su vez, a una planificación de tipo democrático. La planificación es una especie de columna vertebral del sistema, y a un cambio de su naturaleza corresponderá un cambio paralelo en la naturaleza de todo el régimen.

En este sentido, pensamos que debe fortalecerse la integración en el sistema nacional de planificación, a través de mecanismos de descentralización política, de las autoridades y niveles técnicos estatales y municipales, así como regionales, a fin de que las normas nacionales que se dicten tengan un alto grado de participación y, por ende, de consenso. Claro que en este problema está en juego no sólo si la planificación es competencia nacional o local, sino el esquema político en relación a si funciona o no el régimen federal. En realidad, desde hace muchos años asistimos a un proceso de centralismo económico y tecnológico. Simultáneamente, se va fortaleciendo la orga-

7. Véase A. Gordillo, *Introducción al Derecho de la Planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, 145 pp., pp. 51 y ss.

nización de los partidos políticos con una estructura vertical en las decisiones, la concentración tecnológica de los servicios públicos y la interdependencia económica de todo el país respecto de la metrópolis.

Los venezolanos del siglo XX y, en general, los latinoamericanos, tenemos una realidad política y social cada vez más centralizada en todos los frentes. Las grandes empresas del Estado, más la función de planificación económico-social y el control del financiamiento externo constituyen, entre otros, factores que va decidiendo la tendencia centralista, a pesar de la Ley de Descentralización y de la elección de los gobernadores de Estado mediante el voto popular. Por otra parte, este crecimiento del poder federal o central es un fenómeno bastante común en los países de verdadero sistema federal⁸.

Conociendo las razones que dan lugar a las realidades expuestas, nos inclinamos a favorecer un sistema de planificación que integre a los Estados en la toma de decisiones del Plan de la Nación; con la participación simultánea de los organismos nacionales y regionales en la elaboración del Plan de mediano y largo plazo se les estaría añadiendo una condición política de legitimación al darles un carácter concertado en su formulación.

II. LA PARTICIPACION DEL LEGISLATIVO EN LA PLANIFICACION EN RAZON DE LA SEGUNDA ENMIENDA. UNA APROXIMACION.

Una de las interrogantes críticas de nuestro tiempo es hasta dónde la libertad es compatible con un grado sustancial de igualdad.

Algunas formas de libertad han sido protegidas tradicionalmente por la ley, tales como libertad para asociarse con propósitos sociales, políticos o económicos, entre otros. Hoy en día el Estado otorga una variada gama de tipos de protección, tales como protección de niños, mujeres y trabajadores, servicios sociales de toda índole, educación, entre muchos otros. No podría decirse que estas actividades realizadas por el Estado sean hostiles a la libertad. Por el contrario, han incrementado la libertad de muchos, enriqueciendo sus vidas. No obstante, no podemos presumir que cada ampliación de los actos del Estado es favorable a la libertad.

Somos afortunados al haber logrado una democracia bastante sólida en nuestro país, donde entendemos que la ampliación de la esfera de actividades del Estado sólo es admisible mientras no implique una invasión de las libertades públicas. En otras palabras, la planificación puede tener económicamente un grado avanzado de intervencionismo y, con ello, contribuir a revalorizar la libertad política. Esta es, en parte, una de las aspiraciones de nuestro tiempo: una planificación no imperativa, económicamente cada vez menos intervencionista y políticamente amplia.

El planificador democrático debe buscar, por encima de todo, mantener el equilibrio. En efecto, los medios de producción en manos del Estado conducen a una concentración del poder económico y, a su vez, del poder político. Como también la postura opuesta, es decir, la excesiva concentración económica en pocas manos privadas, termina siendo lesiva a la libertad. Para equilibrar el ejercicio del poder del Estado —que por su naturaleza es siempre el más poderoso— con el poder de los individuos, éstos deben detentar una parte, equilibrada por cierto, del poder. En este sentido, un sistema total de propiedad colectiva es una de las condiciones para anular los derechos

8. Tales como Estados Unidos y Alemania. Véanse al respecto los estudios referidos por A. Gordillo. *Ob. cit.*, pp. 58 y ss. Véase, así mismo a S. Muñoz Machado, "Las Competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas", pp. 311 y ss. en *La Distribución de las Competencias Económicas entre el Poder Central, las Autonomías Territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, libro dirigido por E. García de Enterría, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

individuales. El otro elemento importante para lograr el equilibrio de lo que llamamos la planificación democrática es el grado de imperatividad que adopte la planificación. Los demás aspectos, a mi juicio, son menos determinantes.

No existen regímenes perfectos, pero el esfuerzo consiste en mantener un mínimo de equilibrio entre el poder civil y el militar, el temporal y el espiritual, el político y el económico, el administrativo y el parlamentario.

Al utilizar la planificación como instrumento del desarrollo económico y social, es importante buscar ese difícil equilibrio entre la eficacia y la libertad, tratando de que ninguno sea sacrificado al otro.

Encontramos otro matiz cercano en importancia a los dos elementos anteriores que debemos considerar, la planificación concertada o el acuerdo entre los sectores más característicos: gobierno, empresarios, obreros y la comunidad organizada. Acuerdo que, en efecto, a menudo es y será muy difícil de lograr, pero que es una de las causas fundamentales del éxito posterior del plan y de su cumplimiento. Esta novedad a nivel latinoamericano, con pocas excepciones, la hemos incluido en el proyecto de ley bajo los nombres de régimen de acción concertada, participación y coordinación, convencidos de que la planificación no puede seguir haciéndose de manera unilateral, exclusivamente desde las oficinas técnicas de planificación del Ejecutivo Nacional, con la creencia y la excusa de que ésta es más eficaz. Sin entrar en mayores discusiones, creemos que es un error considerar ineficaz a la planificación concertada, aun cuando sólo sea por el sentido de responsabilidad y solidaridad que se deriva en la colectividad por participar en el proceso de elaboración del plan. Una intensa propaganda no sustituye la participación.

Insistimos en que no basta con respetar las libertades públicas, tener un sistema de elecciones libres y una adecuada división de poderes si, además, no se otorga a la población una intervención activa en el proceso de planificación. Lo contrario sería una torpeza que ya hemos pagado bien caro.

Sustentados los criterios anteriores con bastante claridad, creemos, entremos a analizar las competencias y el papel del Ejecutivo Nacional en el tema de la planificación.

En otros momentos⁹ hemos estudiado el fundamento constitucional de la planificación en Venezuela, la cual como actividad de la Administración está sometida al principio de legalidad administrativa y, por tanto, la amplitud que se le da a la Administración al atribuirle esta competencia es una cuestión de política legislativa. En otros términos, el tema es un problema de derecho positivo. Veamos algunos sistemas.

La Constitución francesa le otorga a la Administración un poder residual en materia reglamentaria, lo que a su vez ha generado en algún sector de la doctrina el criterio llamado de la "reserva de la Administración", es decir, que la Administración tiene ciertas facultades que le son exclusivas y en las que el Poder Legislativo no podría legislar. Este concepto no se ajusta a la Constitución venezolana, salvo contadas excepciones expresamente señaladas en la misma Constitución y conocidos como actos de gobierno, y que por tanto no tienen nada que ver con la potestad reglamentaria. Por otra parte, en la misma Francia¹⁰ se sostiene que a nivel de la técnica jurídica, el Parlamento, en ejercicio de su competencia legislativa, puede votar leyes que no sean conformes al plan, sin que sean inconstitucionales.

La doctrina alemana sostiene el criterio expuesto en primer término, la planificación está encuadrada en el principio de la "legalidad de la Administración"¹¹ y no

9. Araujo García, Ana Elvira y Urdaneta T. Gustavo, en "Estudio Introductorio" de *La Planificación en Venezuela* (Compilación Sistemática de Legislación 1958-1983) Caracas, CORDI-PLAN, 1983, p. XXVI.

10. De Laubadere, André, "Traité Elementaire de Droit Administratif", Tomo III, París, pp. 500 y ss.

11. Obermayer, referencia de Agustín Gordillo, *Op. cit.*, p. 129.

en una zona reservada a la Administración. En consecuencia, el Ejecutivo Nacional debe tener fundamento legal para actuar, aceptando la supremacía del Parlamento en cuanto a las decisiones del Plan. Por su parte, la doctrina y la jurisprudencia italianas se pronuncian también en este sentido y de forma más explícita. En Italia, al igual que en Venezuela, la planificación tiene consagración constitucional; pues bien, la Corte Constitucional de ese país ha manifestado en una sentencia muy comentada y conocida, que la fijación de normas obligatorias de conducta para los ciudadanos es materia de la reserva legal, lo cual, en criterio de Gordillo demuestra que en un sistema constitucional de división de poderes, la planificación debe entenderse sometida al principio de reserva de la ley y no como una supuesta facultad reservada de la Administración¹².

En realidad, no puede hablarse de una reserva administrativa en abstracto en materia de planificación, a menos que lo establezca el sistema constitucional y, por eso, generalmente el grado de amplitud que el legislativo deje al ejecutivo en esta materia puede variar según el criterio que se adopte y según las pautas que estipule cada ordenamiento jurídico. Sin embargo, es siempre muy conveniente que la ley otorgue a los órganos superiores del Poder Ejecutivo el margen de libertad indispensable para que la planificación sea el proceso dinámico que tiene que ser. Por otra parte, dada la importancia que puede tener la modificación de las previsiones del plan, ésta sólo debe ser atribución del Ejecutivo Nacional.

Pasemos a revisar la participación del Legislativo en el proceso de planificación, para luego concluir regresando a las funciones de la Administración.

La participación del Poder Legislativo en el proceso de planificación complementa las actuaciones del Ejecutivo Nacional, tomando cada uno las decisiones que le competen. El Ejecutivo Nacional someterá a las Cámaras Legislativas, para su aprobación, las líneas generales que orientarán al Plan de la Nación. El proceso de planificación tiene ahora en Venezuela, desde sus comienzos, una coparticipación del Legislativo y del Ejecutivo: el Gobierno asume ante el Congreso la obligación de preparar el Plan y las discusiones parlamentarias en esta fase inicial facilitan las etapas ulteriores y sucesivas del proceso. Sobre la base de las líneas generales aprobadas, decisión de naturaleza política, se pone en marcha el proceso administrativo de planificación. Aquí no termina la vinculación entre ambas ramas del poder público. El artículo 191 de la Constitución establece la obligación anual del Presidente de la República de informar sobre los aspectos políticos y administrativos de su gestión al Congreso. Debe informar también sobre el Plan de la Nación y sobre el Plan Operativo Anual, donde explica los gastos e inversiones que el Plan requiere al año siguiente, lo cual establece una estrecha vinculación entre presupuesto y plan. La interconexión en las funciones del Congreso y de la Administración en materia de planificación, se refleja en otras normas contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y se ve reforzada por las disposiciones del proyecto de ley que presenté a la consideración del Congreso.

Cuando no existe o no está asegurado el control político del Plan, es común que la presión de los intereses privados se haga sentir con más fuerza sobre el Ejecutivo. Además, un factor de democratización del plan es, sin duda, una mayor participación parlamentaria y de los sectores de la comunidad organizada en el proceso de planificación.

Hemos visto la importante función que le compete al Congreso después de la Enmienda Nº 2 en el proceso de planificación: la aprobación de los lineamientos generales que orientarán al Plan. Así mismo, posteriormente debe sancionar, si es el caso, aquellas leyes que sean necesarias para la ejecución del Plan.

12. Gordillo, Agustín, *Op. cit.*, p. 131.

Desde el punto de vista jurídico, no es necesario que el plan sea aprobado por ley, y menos en el sistema venezolano con sus características muy particulares: consagración constitucional de la planificación; aprobación de las líneas generales del Plan de la Nación por las Cámaras Legislativas mediante un Acuerdo, acto parlamentario sin forma de ley, pero con valor jurídico análogo a la ley¹³. El sistema venezolano ha propiciado la participación del Legislativo y su compromiso político con el Plan de la Nación cuando debe aprobar las líneas generales de éste, de conformidad con las disposiciones de la ley orgánica respectiva (art. 7 de la segunda enmienda), pero ha preservado las competencias de la Administración en cuanto a la iniciativa de elaboración, aprobación, ejecución y control del Plan. Así mismo incluye, no obstante, actos de control de diversa naturaleza por parte del parlamento en las distintas etapas del proceso de planificación. El Congreso actúa en los aspectos políticos (grandes opciones y control), la Administración es competente tanto en los aspectos políticos como en los técnicos, éstos últimos de su exclusiva atribución.

Es importante aclarar el alcance de la idea anterior: por supuesto que el Plan o, mejor dicho, la planificación requiere base legislativa, pero esa base no tiene necesariamente que ser una ley que apruebe el plan. En Venezuela, el fundamento legal, la base legislativa, es, además de la Constitución, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación que dispone el artículo 7º de la Enmienda N° 2 y que regula no sólo la presentación, por parte del Presidente de la República, de las Líneas Generales del Plan de la Nación a las Cámaras en sesión conjunta para su aprobación, sino que a través de un esquema de ley cuadro o ley marco, puede establecer los fundamentos principales de la planificación, las complejidades del sistema, los órganos que lo integran y la finalidad y actividades que realizan.

En la doctrina ha existido una gran controversia con respecto al plan y su sujeción legislativa o, mejor aún, los medios como la legislación debe sujetar a la planificación. Existen incluso discusiones sobre si el plan se anexa a una ley que se refiere a él y en este caso no tiene el plan fuerza de ley y el gobierno puede modificarlo si es necesario. Se sostiene que si la totalidad del Plan fuera coercitivo, el gobierno estaría en una situación insostenible. Esto no tiene sentido. Si la ley aprueba el plan, es exactamente igual que si el plan mismo fuera una ley; aprobado el plan por una ley, adquiere el valor jurídico de ésta y como tal debe ser tratado.

La cuestión es otra en nuestro criterio: interesa precisar el alcance que la legislación (en este caso, el proyecto de ley del sistema nacional de planificación) le dé a la aprobación de las líneas generales y a la aprobación del Plan y sus modificaciones. Es decir, lo que interesa en todos los casos es el alcance con que la ley se refiere a los instrumentos de planificación: de ella depende el grado de obligatoriedad y de rigidez o lo contrario, que el Plan esté destinado a tener. Cuando las Cámaras en sesión conjunta aprueban las líneas generales del plan de la Nación como el documento de guía para la expansión económica y social del país, está claro que el Gobierno está obligado sólo a guiarse, a seguir esas orientaciones aprobadas, al mismo tiempo que conserva el marco, el ámbito, de libertad esencial para estos procesos.

En otros términos, la aprobación tanto de las líneas generales del Plan como la del Plan no debe ser rígida, pues esto iría contra la esencia de la planificación como proceso dinámico y reajutable. La ley, como en efecto lo establece el proyecto, debe admitir la modificación, dentro de ciertos márgenes, de las disposiciones del Plan; debe permitir enfrentar lo imprevisible con los reajustes que el proceso pueda requerir, sin alterar los objetivos fundamentales aprobados por las Cámaras.

El procedimiento destinado a lograr esa flexibilidad está contenido en el artículo 7º de la Enmienda N° 2 de la Constitución y desarrollado en el proyecto de ley orgánica de planificación. Fundamentalmente, estriba en la aprobación por el Congreso de sólo

13. Moles Caubet, Antonio, "Lecciones de Derecho Administrativo". Parte general, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

las pautas generales para la acción del gobierno, que compromete a ambas ramas del poder público, legislativo y ejecutivo, y no atenta contra la indispensable flexibilidad de la planificación. El Plan no es un documento presupuestario, sino una combinación de objetivos, opciones y fines que el gobierno se dispone a instrumentar y a alcanzar, y se obliga a hacer todo lo posible para ello. Pero puede suceder algo muy diferente. A veces podremos estar adelante, y a veces atrás del Plan, como lo prueba la experiencia. Esta es una de las razones de los informes anuales al Congreso.

Es importante, entonces, mantener un adecuado equilibrio entre la amplitud que la ley otorga a la Administración y la participación que el Poder Legislativo debe tener en el proceso.

Sobre el tema de las modificaciones legislativas a la planificación, tenemos que en el sistema francés, por ejemplo, hay controversia: unos opinan que el Parlamento no podría modificar el Plan¹⁴ por la idea aquélla del plan como documento anexo a la ley. Otros, admiten la potestad legislativa de modificar el plan, y en todo caso, hay otra manera de obviar esta supuesta dificultad: el Congreso podría sancionar leyes en el sentido contrario de todos aquellos puntos del Plan con los cuales no esté de acuerdo. El Congreso tiene la posibilidad de modificar las líneas generales del Plan de la Nación que se le someten, no puede ser de otro modo. De lo contrario, se enfrentaría al Congreso con la opción de aprobar o rechazar las líneas generales del plan, lo que en caso de discrepancia —incluso en unos pocos aspectos— puede desembocar innecesariamente en un rechazo total de las líneas generales del plan propuesto. Esta posición es evidentemente, un planteamiento demasiado rígido y duro, incompatible con la naturaleza del proceso de planificación, tal como se ha explicado extensamente y que puede hacer fracasar radicalmente a la planificación. Un rechazo total comporta la necesidad de rehacer todo el planteamiento, volver a someterlo al Congreso, etc., con todas las limitaciones temporales y hasta constitucionales que ello supone: baste para ello la falta de racionalidad que supone forzar al Congreso a rechazar en bloque las líneas generales por no admitir que pueda hacer observaciones que obliguen al Ejecutivo

Nacional a introducir modificaciones a las líneas generales del Plan de la Nación. La conclusión parece indiscutible en el sentido de que el parlamento tiene plenas atribuciones para introducir modificaciones en algunos aspectos de las líneas generales

El artículo 7º de la Enmienda Nº 2 de la Constitución reza así:

“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”.

Este artículo 7º de la Enmienda Constitucional Nº 2 complementa el artículo 191 de la misma Constitución, que se refiere al control político del Congreso sobre la gestión del Presidente, al tener que dar cuenta de los aspectos políticos y administrativos de la misma cada año y exponer los lineamientos del plan de desarrollo ante las Cámaras en sesión conjunta. Al contrario de lo que pudiera pensarse que existe una contradicción entre ambos artículos, porque puede entenderse como una repetición en los cuatro años siguientes a lo ya aprobado por las Cámaras según el artículo 7º de la Enmienda, entendemos que una vez ocurrida esta fase aprobatoria del proceso, la disposición del artículo 191 complementa a la de la Enmienda Nº 2 porque facilita el control político al comprobar el cumplimiento del Plan y su conformidad con las Líneas Generales. También es cierto que la aprobación de las Líneas Generales por parte de las Cámaras Legislativas, obligará a éstas a sancionar las leyes anuales de

14. Bauchet, citado por Agustín Gordillo, *Op. cit.*, p. 138.

presupuesto de conformidad con las Líneas Generales del Plan de la Nación y con el mismo Plan.

De las actas de las discusiones alrededor de este artículo 7º en la Comisión Especial de Enmienda y Reforma Constitucional, se deduce con toda claridad la intención del constituyente:

A. No se quiso que el Plan de la Nación fuera sometido al Congreso para su aprobación mediante ley, desechando así la técnica de la "ley del plan" o ley aprobatoria del plan de desarrollo. Y es por esta razón que no se modificó el artículo de las competencias del Poder Nacional.

B. La participación del Congreso en el proceso de planificación se introduce en la fase previa a la elaboración del Plan de la Nación; es decir, en el momento de las decisiones políticas, de las grandes opciones o lineamientos, que una vez aprobados, dan origen a la primera de las etapas técnicas, cual es la formulación del plan, fase que junto con todas las subsecuentes quedan como siempre, bajo la competencia de la Administración.

C. Preservar el carácter indicativo del Plan de la Nación para el sector privado.

Por otra parte, el artículo 7º de la Enmienda Nº 2 al establecer la obligación para el Presidente de la República de presentar las líneas generales del Plan de la Nación en el primer año de su gobierno propicia un aspecto que debe verse como una gran ventaja; que el Presidente de la República debe reflejar en un documento organizado lo que fue su mensaje a la población durante la campaña electoral. De esta forma, el país sabrá a qué atenerse sobre la obra del futuro gobierno. Además, también es conveniente para que no sea a mitad del período constitucional cuando el Ejecutivo presente al país el Plan de la Nación.

Otro de los aspectos que deben ser analizados en este artículo 7º de la Segunda Enmienda es la expresión "presentará para su aprobación". Evidentemente que no fue la intención del constituyente que tal aprobación fuese hecha según el procedimiento establecido para la sanción de las leyes, porque hubieran acogido la proposición original para la redacción de este artículo; además de las razones expuestas con anterioridad.

La aprobación de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación se hará mediante acto emanado de las Cámaras en sesión conjunta. Estos actos, en la terminología constitucional venezolana reciben el nombre de acuerdos y difieren de la ley formal porque no siguen el procedimiento establecido en la Constitución para la formulación de éstas. Se denominan en forma genérica actos parlamentarios sin forma de ley y tienen su fundamento en el artículo 138 de la Constitución que señala en su párrafo segundo: "El Senado y la Cámara de Diputados se reunirán en sesión conjunta en los casos señalados por esta Constitución y las leyes". De los órganos legislativos derivan, fundamentalmente, dos categorías de actos, las leyes y los actos parlamentarios sin forma de ley. El valor jurídico de ambos es análogo, aun cuando estos últimos no tienen en general calidad normativa en razón de su contenido (hecha la excepción de los reglamentos del Congreso). A estos actos parlamentarios sin forma de ley hace referencia la disposición transitoria decimatercera: "Cuando la ley requiera para la validez de un acto la autorización, aprobación o sanción del Congreso Nacional, la decisión será tomada por las Cámaras en sesión conjunta, a menos que de la misma naturaleza del acto, aparezca que debe seguirse el procedimiento para la formación de las leyes".

La aprobación de las Líneas Generales del Plan de la Nación se realizará mediante la producción de un acto emanado de las Cámaras Legislativas llamado Acuerdo, cuyo procedimiento de formulación es muy diferente del exigido para la sanción de las leyes y cuya naturaleza no es estrictamente legislativa, sino administrativa en cuanto que es una aprobación y política en cuanto a su contenido, es decir, el acuerdo político del Congreso con las líneas generales de lo que será la acción del gobierno los cinco años siguientes a este acto de aprobación.