

Relaciones entre la Planificación del Desarrollo Económico-Social y el Presupuesto del Poder Nacional

Juan Garrido Rovira
Abogado

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. OBJETO DE ESTUDIO
- III. RELACIONES CONCEPTUALES CON BASE JURIDICO-FORMAL
 1. *Objeto de la planificación.*
 2. *Los instrumentos técnicos de la planificación.*
 3. *El presupuesto como instrumento financiero de la planificación.*
- IV. RELACIONES EN LA ETAPA DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO
 1. *Organos competentes para la formulación del presupuesto.*
 2. *Previsiones relativas a los programas de inversión en coordinación con las entidades federales.*
- V. RELACIONES EN LA ETAPA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO
- VI. RELACIONES EN LA ETAPA DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO

I. INTRODUCCION

En Venezuela, el presupuesto precede históricamente, en términos de derecho positivo, a la planificación del desarrollo económico-social, entendida ésta como un conjunto de técnicas mediante las cuales se aspira a determinar, anticipadamente, el comportamiento de variables en función de objetivos económicos y sociales políticamente valorados.

El presupuesto es, constitucionalmente, elemento esencial para la realización del gasto público¹ y, a su vez, sólo a través de éste pueden efectuarse las inversiones necesarias para lograr objetivos de desarrollo económico-social. De allí la necesidad de vincular, constitucional y legalmente, la planificación y el presupuesto.

El concepto de planificación está presente en la letra y el espíritu de la Constitución. En efecto, el artículo 191 de ésta refiere claramente la existencia de un "plan de desarrollo económico y social de la Nación", al tiempo que los artículos 190, ordinal 19º, 197 y 229 *ejusdem* aluden, respectivamente, a los "planes... de la administración pública", los planes anuales de los Ministros y los "planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional".

Por su parte, el artículo 98 constitucional menciona la planificación de la producción como medio para impulsar el desarrollo económico del país.

1. El artículo 227 de la Constitución establece que "no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto".

No obstante, en el texto constitucional no está expresamente establecida una relación de necesidad entre la planificación y el presupuesto, en el sentido de que la Ley de Presupuesto puede ser válidamente aprobada por el Congreso sin que exista un plan de desarrollo previamente determinado.

En este sentido, el presupuesto es independiente de la planificación y la caracterización del Plan de la Nación como un acto eminentemente político tiene, desde luego, asidero en nuestro derecho. Ello no obsta para que, por mandato legal, el Congreso pueda aprobar uno o diversos planes administrativos mediante ley que, lógicamente, la Administración deberá cumplir en virtud del principio de legalidad.

Ahora bien, es evidente que los fines económico-sociales, *lato sensu*, que la propia Constitución asigna al Estado, sólo pueden alcanzarse mediante el establecimiento de una cierta racionalidad entre el gasto público efectivamente realizado y los planes que se formulan para la consecución de objetivos específicos de progreso en el orden económico y social.

Esto explica la necesidad de introducir en el ordenamiento legal normas concretas de conexión entre la planificación y el presupuesto, a fin de que las relaciones entre ambos no tengan un simple carácter político o técnico sino también legal, con toda la eficacia potencial que deriva de la juridificación de las mencionadas relaciones.

La legislación nacional sobre planificación no presenta un ordenamiento sistemático referente a la actividad o contenido material de la planificación. Las normas existentes tienen más bien carácter orgánico, en el sentido de que son indicativas de las funciones que corresponden a los órganos centrales y sectoriales de planificación. El contenido de la actividad de planificación viene entonces indirectamente determinado por aquellas normas que regulan la actividad de los mencionados órganos².

En materia presupuestaria, sí cuenta el ordenamiento jurídico con una ley específica, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que regula el proceso presupuestario de los organismos del Sector Público y que presenta las siguientes características fundamentales desde un punto de vista jurídico-administrativo:

- a) Introduce en nuestro derecho administrativo el concepto de Sector Público³. Esta es la parte de la estructura administrativa del país vinculada esencial o existencialmente al Estado, ya se entienda éste en su expresión nacional (República - Poder Nacional), estatal (Estadal - Poder Estadal) o municipal (Municipios - Poder Municipal).

2. Vid. *La planificación en Venezuela, Normas Legales y Reglamentarias*. Oficina Central de Coordinación y Planificación. Caracas 1973. Pueden verse, igualmente, las funciones atribuidas, en los respectivos reglamentos internos, a las unidades de planificación y presupuesto de los Ministerios de Transporte y Comunicaciones; de Energía y Minas; de Desarrollo Urbano; del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; de Información y Turismo; de Justicia; de la Juventud y de la Secretaría de la Presidencia, en *Gaceta Oficial* Nº 2.012, Extraordinaria, de 12 de abril de 1977; de Hacienda, en *Gaceta Oficial* Nº 1.999, Extraordinaria, de 22 de marzo de 1977, y de Relaciones Exteriores, en *Gaceta Oficial* Nº 2.183, Extraordinaria, de 7 de marzo de 1978.

En la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario el Sector Público está integrado tanto por el conjunto de órganos que, a nivel nacional, estatal y municipal constituyen la Administración Central, como por el conjunto de personas jurídicas (Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones) que, a nivel nacional, estatal y municipal, integran la Administración Descentralizada.

- b) Juridifica los vínculos orgánicos y materiales que, en el orden técnico-económico y técnico-financiero, existen entre el presupuesto y la planificación.
- c) Establece un órgano rector del sistema presupuestario público: la Oficina Central de Presupuesto ⁴.
- d) Define los diferentes regímenes presupuestarios para los organismos que integran el Sector Público nacional, estatal y municipal ⁵.

II. OBJETO DE ESTUDIO

Nuestro objeto de estudio se circunscribe a las relaciones jurídico-formales de la planificación del desarrollo económico-social y el presupuesto del Poder Nacional en el ordenamiento jurídico-administrativo vigente.

En tal sentido, la expresión actual del Estado como un conjunto de organizaciones personificadas, constituidas o creadas en el marco del derecho público y del derecho privado y presididas por la persona jurídico-pública mayor: la República, obliga a hacer algunas precisiones sobre el concepto de Poder Nacional.

Es sabido que, según el ámbito territorial de su ejercicio, el Poder Público comprende: el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, ejercidos por la República, los Estados y los Municipios, respectivamente, conforme a las atribuciones definidas por la Constitución y las leyes ⁶.

Poder Nacional es la expresión utilizada por la Constitución para designar al Poder Público que corresponde ejercer a la República. El calificativo "nacional" debe vincularse a la extensión de territorio sobre el cual es ejercido el Poder Público. La Constitución utiliza tanto la expresión territorio nacional ⁷ como la de territorio de la República ⁸.

La República, como personificación del estado federal, ejerce el Poder Público a través de los órganos competentes en todo el territorio nacional, en las materias que son competencia del Poder Nacional ⁹.

Los órganos del Poder Nacional se encuentran sujetos a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la cual establece los principios presupuestarios fundamen-

3. Cfr. artículo 1º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en adelante citada abreviadamente L.O.R.P.

4. Cfr. artículos 64 y 69 de la L.O.R.P.

5. Cfr. títulos II, IV, V y VI de la L.O.R.P.

6. Cfr. artículo 117 de la Constitución.

7. Cfr. artículos 7º, 8º y 9º de la Constitución.

8. Cfr. artículos 14 y 15 de la Constitución.

9. Cfr. artículo 136 de la Constitución.

tales, así como las normas relativas a la formulación, aprobación y ejecución de su presupuesto.

A continuación examinaremos las relaciones entre la planificación y el presupuesto, en el caso del Poder Nacional, desde el punto de vista de las normas jurídico-positivas de conexión entre ambas actividades, tanto en el aspecto conceptual como en relación a las etapas de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.

Las referidas normas de conexión entre la planificación y el presupuesto del Poder Nacional se encuentran establecidas en diversos instrumentos jurídicos, tales como la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la Ley Orgánica de la Administración Central, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley Orgánica de Crédito Público, la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional y el Decreto N° 492, de 30 de diciembre de 1958.

III. RELACIONES CONCEPTUALES CON BASE JURIDICO-FORMAL

1. *Objeto de la planificación*

La planificación del desarrollo económico-social tiene por objeto la determinación de las estrategias, objetivos y metas de dicho desarrollo¹⁰, en función de las políticas nacionales, fijadas por el Poder Legislativo, a través de las leyes, y el Poder Ejecutivo, a través de las decisiones de gobierno y de algunos actos sublegales¹¹.

Por su parte, el presupuesto tiene por objeto computar anticipadamente los ingresos y gastos públicos a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades públicas mediante la obtención del dinero necesario para ello y su correcta aplicación.

En el orden conceptual, la planificación es el prius lógico con respecto al presupuesto y los créditos asignados a éste deben guardar correspondencia con los objetivos y metas establecidos en sede de planificación.

Sin embargo, podría ocurrir que la realidad política, económica o social obligue a efectuar gastos no coincidentes con los conceptos establecidos en el Plan de la Nación.

2. *Los instrumentos técnicos de la planificación*

Para la realización de las tareas de planificación es preciso utilizar instrumentos técnicos, tales como la Estrategia de Desarrollo Económico-Social a largo plazo, el Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual¹².

10. Artículos 1º y 2º del Decreto N° 492, de 30 de diciembre de 1958, en adelante citado D-492.

11. La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos es un buen ejemplo de la fijación de políticas nacionales por parte del Poder Legislativo. Igualmente, en el campo social, la Ley Tutelar del Menor configura otro ejemplo en el mismo sentido.

12. Cfr. artículo 47, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Administración Central, en adelante citada L.O.A.C.

La Estrategia de Desarrollo Económico-Social a largo plazo tiene por objeto lo que algunos han denominado el Proyecto Nacional, vale decir, las aspiraciones fundamentales de desarrollo y pretende cubrir en el tiempo un lapso razonablemente largo (15 ó más años), el Plan de la Nación es quinquenal, de hecho cabalga entre dos períodos constitucionales y sintetiza las aspiraciones de desarrollo en el mediano plazo.

Los presupuestos deben reflejar el Plan de la Nación y éste debe ser objeto de los ajustes que sean necesarios en función de las realidades financieras¹³.

El Plan Operativo Anual tiene como objetivo básico vincular la planificación con el presupuesto de cada año. El Plan Operativo Anual es el instrumento orientador de los presupuestos anuales¹⁴, y su formulación corresponde a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN)¹⁵.

3. *El presupuesto como instrumento financiero de la planificación*

Desde el punto de vista financiero, la planificación del desarrollo económico-social debe complementarse con la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto anual¹⁶.

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario concibe a los presupuestos públicos como parte e instrumento de la planificación nacional y en este sentido éstos deben constituir una expresión concreta del Plan de la Nación en los sectores de actividad pública que reclaman la asignación de recursos financieros destinados al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional¹⁷.

Lógicamente, si se quiere una vinculación efectiva entre la planificación y el presupuesto, los sectores del presupuesto de gastos deben corresponderse con los establecidos en el Plan de la Nación. Conforme lo señala la ley, cada sector se subdivide en programas y proyectos, y la definición, clasificación y denominación de éstos la hace la Oficina Central de Presupuesto, oída la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación¹⁸.

En cada programa y proyecto del presupuesto de gastos debe describirse su vinculación con las políticas contenidas en el Plan de la Nación, definirse los objetivos y metas para el ejercicio y asignarse los respectivos créditos presupuestarios¹⁹. De esta forma, se obliga a los administradores a reflexionar sobre las relaciones entre la planificación y el presupuesto en casos concretos.

Solamente mediante la adecuación entre el presupuesto anual y el Plan de la Nación pueden incluirse en aquél las partidas necesarias para realizar erogaciones monetarias destinadas a satisfacer objetivos de desarrollo económico-social. Tales erogaciones pueden consistir en contratación de obras, adquisición de equipos y mate-

13. Cfr. Decreto N° 1.454, de fecha 9 de marzo de 1976.

14. Cfr. artículo 2° de la L.O.R.P.

15. Cfr. artículo 47, ordinal 3° de la L.O.A.C.

16. Artículos 2° del D-492 y 2° de la L.O.R.P.

17. Cfr. artículo 2° de la L.O.R.P.

18. Cfr. artículo 5° de la L.O.R.P.

19. Cfr. artículo 5° de la L.O.R.P.

riales, empleo de recursos humanos e implantación de sistemas y procedimientos administrativos.

En estos casos, cuando la modificación de los objetivos, políticas y metas previstas en el Plan de la Nación, o de los plazos inicialmente establecidos para éstos, sean consecuencia de los presupuestos de gastos deberá informarse al Congreso acerca de tales modificaciones, en el caso de los órganos del Poder Nacional ²⁰.

IV. RELACIONES EN LA ETAPA DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO

1. *Organos competentes para la formulación del Presupuesto*

Corresponde al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, la fijación de los lineamientos generales para la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto. Igualmente, al Presidente de la República le corresponde la suprema coordinación de los programas gubernamentales ²¹.

A fin de que, al determinarse los lineamientos generales del presupuesto, éstos se correspondan debidamente con la Planificación, la Ley obliga a las Oficinas Centrales de Coordinación y Planificación y de Presupuestos a presentar sendos informes al Presidente de la República antes de formularse el presupuesto del Poder Nacional ²².

Con el objeto de que también el Congreso pueda apreciar la correspondencia que debe existir entre la planificación y el presupuesto, el Ejecutivo Nacional debe remitir a aquél, antes del 1º de julio, las bases preliminares del Plan Operativo Anual ²³. Como se ha dicho, éste es un instrumento técnico para hacer compatibles la planificación que, por sus propias características, ha de ser ultra-anual y el carácter anual que tiene la Ley de Presupuesto.

Al hablar de la formulación del presupuesto del Poder Nacional, es preciso referirse a las funciones que cumplen las unidades de planificación y presupuesto de los organismos que integran la Administración Central ²⁴.

Las mencionadas unidades, que reciben diversas denominaciones y se ubican en distintos niveles organizativos, son sustancialmente órganos de apoyo a la gestión presupuestaria que deben cumplir los Ministros y demás jefes de la Administración Central ²⁵.

Las funciones atribuidas a dichas unidades comprenden diversos campos de la administración presupuestaria y les corresponde la elaboración del anteproyecto del presupuesto del respectivo organismo mediante la compatibilización de la información y documentación presupuestaria de las demás unidades y dependencias.

20. Cfr. artículo 9º de la L.O.R.P.

21. Cfr. artículo 19 de la L.O.R.P., y 6º del D-492. Véase, igualmente, el Decreto Nº 1.162, de 30 de julio de 1981.

22. Cfr. artículo 19 de la L.O.R.P.

23. Cfr. artículo 20 de la L.O.R.P.

24. Véase la cita Nº 2.

25. Cfr. artículo 20, ordinal 9º de la L.O.A.C.

La armonización de la planificación y el presupuesto debe, pues, comenzar en cada uno de los órganos del Poder Nacional y perfeccionarse al momento de la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto por parte del Consejo de Ministros.

Por tales razones, la armonización entre el contenido del presupuesto y las previsiones de la planificación corresponde fundamentalmente al Poder Ejecutivo.

El Congreso, sin embargo, puede, en uso de su facultad constitucional de alterar las partidas presupuestarias, combinar de forma distinta las asignaciones contenidas en el Proyecto de Ley, en aras de la armonía entre la planificación y el presupuesto.

2. Previsiones relativas a los programas de inversión en coordinación con las entidades federales

Conforme a lo establecido por el artículo 2º de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional, en cada ejercicio fiscal la inversión del 50% del monto correspondiente a las entidades federales por concepto de situado constitucional, debe realizarse coordinadamente con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

De esta forma se pretende asegurar que, a nivel estatal, la planificación y el presupuesto tengan una vinculación específica en todas las áreas comprendidas por los programas de desarrollo agropecuario, educación, salud y asistencia social, reordenación de las áreas urbanas, industrias, transporte, vialidad y los demás programas que se indican en el artículo 2º de la Ley de referencia.

Por su parte, los órganos del Poder Nacional deben incluir en su proyecto de presupuesto las partidas destinadas a financiar los "Programas de inversión en coordinación con las Entidades Federales"²⁶.

V. RELACIONES EN LA ETAPA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO

La asignación de recursos para atender los gastos públicos se realiza mediante el cómputo anticipado de los ingresos y gastos, conforme a determinadas reglas técnicas y jurídicas, y tiene lugar legalmente en virtud de la aprobación por el Congreso de un acto singular en forma de ley, denominado Ley de Presupuesto, la cual contiene, como uno de sus títulos, el Presupuesto de Gastos, en cumplimiento del precepto constitucional conforme al cual "no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto". Es mediante la ejecución del Presupuesto de gastos que se realizan las inversiones necesarias para hacer realidad los objetivos y metas señalados en el Plan de la Nación y en los planes sectoriales o regionales.

26. Cfr. artículo 6º de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional.

Ahora bien, la Ley de Presupuesto tiene su origen inmediato en el así llamado Proyecto de Ley de Presupuesto, cuya elaboración y aprobación compete al Ejecutivo Nacional ²⁷.

Como se ha señalado, la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto debe hacerse en Consejo de Ministros y, luego de tal aprobación, dicho proyecto debe presentarse a la Cámara de Diputados del Congreso dentro de los cinco días hábiles siguientes a la instalación del segundo período de sesiones ordinarias.

Como es sabido, el Congreso no tiene plazo de ley para sancionar la Ley de Presupuesto. Puede, por tanto, presentarse la situación que se conoce con el nombre de reconducción presupuestaria ²⁸.

Sin embargo, la Ley de Presupuesto suele ser sancionada antes del 31 de diciembre de cada año, luego de su examen por el Congreso. Este examen es predominantemente de orden político en virtud de que, por una parte, la responsabilidad constitucional y legal de elaborar el proyecto corresponde al Poder Ejecutivo y, por otra parte, el Congreso no cuenta con los medios necesarios para una revisión administrativa del presupuesto.

VI. RELACIONES EN LA ETAPA DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO

Si en las etapas de formulación y aprobación del presupuesto se observan las normas jurídico-positivas que propenden a la armonía entre la planificación y el presupuesto, resulta obvio que la fase de ejecución presupuestaria constituye precisamente el mecanismo para realizar efectivamente los gastos indispensables para conseguir los objetivos y metas señalados en sede de planificación.

Sin embargo, el simple hecho de realizar determinados gastos no asegura la consecución de objetivos de desarrollo económico-social. Por ello, la Ley exige que los órganos del Poder Nacional envíen informaciones periódicas sobre los resultados de la ejecución física y financiera del presupuesto a los organismos centrales de planificación y presupuesto ²⁹. De esta forma, dichos organismos pueden apreciar la secuencia de compromisos adquiridos y pagos efectuados y evaluar el modo como se cumplirán los objetivos y metas prefijados en el orden económico-social, así como los obstáculos que se oponen a la consecución de dichos objetivos y metas.

Es de hacer notar que los controles que, conforme a la ley, ejerce la Contraloría General de la República constituyen directa e indirectamente, según los casos, mecanismos complementarios para asegurar la armonía entre lo planificado y lo presupuestado, puesto que aseguran la correcta ejecución del presupuesto ³⁰.

Por otra parte, en el caso de reducción de los ingresos públicos nacionales, la Ley obliga a oír previamente la opinión de las Oficinas Centrales de Coordinación y Planificación y de Presupuesto ³¹.

27. Artículos 19 y 20 de la L.O.R.P.

28. Artículos 23 y 26 de la L.O.R.P.

29. Cfr. artículo 38 de la L.O.R.P.

30. Cfr. artículos 1, 5, 7, 18 y 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

31. Cfr. artículo 28 de la L.O.R.P.

Desde otro punto de vista, cuando se realizan inversiones con recursos provenientes del crédito público, la ley obliga a informar al Congreso acerca de la aplicación de los recursos provenientes de cada operación en función del programa que sirvió de fundamento a la autorización respectiva, tanto en términos reales como financieros ³².

32. Cfr. artículo 59, numeral 4, de la Ley Orgánica de Crédito Público.