

## 2.1. La institucionalización de la planificación en Venezuela

Si se extiende el concepto de planificación más allá de lo que modernamente se considera como tal, hasta incluir la simple provisión de recursos en forma de presupuesto de ingresos y gastos, en Venezuela ha habido planificación desde los primeros tiempos de su existencia como nación. Si, en cambio, se limita el concepto a la elaboración de planes para llevar a cabo acciones económicas concretas, tales como obras públicas, programas de desarrollo sectoriales y regionales, etc., entonces los antecedentes de la planificación venezolana son verdaderamente escasos. Entre ellos son de mencionar el "Plan Preliminar de Vialidad" (MOP), el "Plan de Electrificación" (CVF), las "Consideraciones Básicas para la Elaboración de un Plan Nacional de Irrigación a ser desarrollado en el Período 1950-1970" (MOP), el "Plan Mínimo de Producción Agrícola" (MAC), todos ellos formulados entre 1946 y 1948, y posteriormente los planes de fomento de la producción de azúcar, arroz y ganadería (CVF); el proyecto de colonización de la Unidad Agrícola de Turón (LAN), y los de electrificación del Caroní, Siderúrgica del Orinoco e Industrias Petroquímicas.

Por otra parte, algunas decisiones políticas en el pasado pueden considerarse antecesoras, en el sentido de que favorecieron los estudios económicos en el país y crearon ciertas instituciones que

- 
- (9) Maza Zavala, D.F. "La Planificación en Venezuela", Cuadernos de la SVP, N° 50-51, Julio 1968, Caracas, p. 20.

luego permitieron una mejor intervención del Estado en el sistema económico nacional. Ellas fueron: la creación del Banco Central en 1941, del Consejo Nacional de Economía adscrito al Ministerio de Fomento en 1946, de la Corporación Venezolana de Fomento en 1946, de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en 1948 y de la Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia de la República, en 1955.

Todos estos acontecimientos, siendo más bien aislados productos de la preocupación de algunos grupos de técnicos, fundamentalmente Ingenieros y Economistas, no constituyeron una verdadera corriente favorable a la planificación. Siendo los escollos que se oponían más que todo de naturaleza política, los destellos de planificación ocurrieron en los momentos en que el régimen político propiciaba una intervención más intensa del Estado como impulsador del desarrollo.

Durante la década del 50, hasta la propia actividad de presupuesto sufrió un deterioro, debilitándose la posición del Ministerio de Hacienda cuya Oficina de Presupuesto carecía del prestigio y del personal necesarios para cumplir su importante función.

Es decir, hay evidencias de la ausencia total de planificación en la época inmediatamente anterior a la implantación del actual sistema planificador venezolano, excepto en los casos de algunos proyectos específicos.

El cambio político ocurrido en Enero de 1958 propició el enrumbamiento institucional definitivo de la planificación. Como habíamos dicho anteriormente, el que la planificación sea utilizada en una sociedad depende del ambiente político prevaleciente. La Junta Provisional de Gobierno de 1958, respondiendo a un consenso generalizado entre la élite política participó del convencimiento de que era necesario incrementar la participación racional del Estado como impulsor del desarrollo. Es así que el 27 de junio de 1958 organizó una comisión para estudiar la creación de "un sistema nacional de programación". Bajo recomendaciones de esa Comisión Preparatoria del Sistema Nacional de Coordinación y Programación Gubernamentales, la Junta promulgó el Decreto-Ley N° 492, el 30 de Diciembre de 1958 creando la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordioplán), columna central de todo el sistema.

La creación de Cordioplán fué sólo el inicio de un proceso de institucionalización de sus funciones. Con una estrategia que se caracterizó por el uso de la persuasión y el tacto político, la Oficina fué introduciendo lentamente sus puntos de vista y su acción dentro de los organismos ya institucionalizados del Gobierno Nacional. Se encontró con una situación en la cual la independencia de cada Ministerio e Instituto Autónomo, defendida por sus titulares y las fuerzas políticas que los respaldaban, impedía que los esfuerzos de coordinación fuesen del todo eficientes. A esa situación se enfrentaron los directivos de Cordioplán con una excepcional habilidad política, cuyas consecuencias fueron la gradual aceptación y respeto a sus opiniones, y el logro de los primeros efectos de coordinación en la ad-

ministración pública. Fueron muchas las ocasiones en que la Oficina actuó como elemento catalizador de acciones de cooperación entre organismos públicos, aunque en algunos casos fué imposible obtener resultados favorables. Además de esa estrategia, que se apoyaba en una gradual depuración de las técnicas de estudio, Cordiplán recibió los beneficios políticos de su ubicación organizativa como Oficina de la Presidencia de la República. Rechazar a Cordiplán equivalía a enfrentarse al poder político del Presidente.

Como punto de apoyo adicional, Cordiplán ha venido utilizando los contactos informales a través de sus funcionarios medios, con los técnicos encargados de Oficinas de Programación en los Ministerios y otros Organismos, lo que ha ofrecido una introducción de los criterios de coordinación y racionalidad con mayores facilidades de ascenso dentro de los canales oficiales de cada organismo.

En resumen se puede afirmar, que aparte de los logros en el campo estrictamente técnico de Cordiplán y de los éxitos de sus planes, discutidos por muchos como ya se ha dicho, un hecho innegable es el haber logrado una posición clave en el proceso de toma de decisiones relativas al desarrollo, no sólo formal y oficialmente como lo establecen las leyes y reglamentos sino informal y políticamente, como lo exige el contexto social donde le ha tocado desenvolverse.

Frente al sector empresarial venezolano, Cordiplán también hubo de trabajar políticamente para lograr vigencia. Rompiendo la resistencia inicial, mediante una argumentación muy hábil y actitudes sinceras y serias frente al desarrollo, alcanzó en 1962 en La Asamblea de Fedecámaras en Barcelona un acuerdo de cooperación que, del lado del sector privado, recibió el impulso del "grupo progresista" de los hombres de empresa venezolanos. Ello condujo a la implementación de mecanismos formales de consulta que han venido operando desde entonces.

En fin, se puede afirmar que "La gran virtud de la planificación venezolana ha sido la tolerancia y paciencia". (10)