

# El Plan de la Nación

MIKEL VIANA

Apenas comenzado el período de gobierno del Dr. Luis Herrera Campíns, CORDIPLAN inició el diseño del proceso de formulación del VI Plan de la Nación que se presenta como un instrumento clave para la regulación del proceso de desarrollo venezolano en el próximo quinquenio. Según el diagrama orgánico de formulación del VI Plan, en este momento nos encontramos en la segunda fase del proceso de formulación. A fines de septiembre de 1979, CORDIPLAN habría emitido los lineamientos iniciales que pautan el trabajo de los diversos sectores y regiones y se habría comenzado el primer período de consultas con sectores privados. Actualmente los Consejos Regionales de Desarrollo y los Gabinetes Sectoriales están elaborando las propuestas regionales y sectoriales que CORDIPLAN compatibilizará en la primera versión del Plan que será sometida a consultas a fines de junio de 1980. Las observaciones hechas en esta segunda serie de consultas serán recogidas en la segunda versión del plan que se presentará finalmente al ejecutivo para la aprobación y emisión de la versión definitiva del Plan, el 31 de diciembre de 1980.

Una de las innovaciones que presenta el VI Plan es la pretensión de que su formulación se realice con la participación de las más diversas instancias del país. No sólo los organismos públicos de las diversas regiones y sectores de la actividad oficial, sino la ciudadanía en general ha sido invitada a hacer observaciones y recomendaciones a las versiones previas. La consigna de participación en la elaboración del Plan no deja de ser atractiva, pero ciertamente plantea algunos problemas de relativa complejidad: en realidad no hay canales de participación expeditos para hacer valer los aportes de la inmensa mayoría de la población que permanece a niveles muy precarios de organización autónoma, y que en general desconoce qué es un Plan de la Nación, qué ha de esperarse de un plan de la nación y con qué criterios puede evaluarse el Plan que se proponga.

En cualquier caso parece importante que a nivel de la opinión pública el VI Plan sea discutido y analizado. Así como hace cinco años SIC intervino en la discusión a posteriori del V Plan e hizo una serie de aportes críticos al estilo de desarrollo iniciado por la anterior administración, en esta ocasión queremos abrir

un espacio para el análisis y discusión del VI Plan. Nos ha parecido necesario presentar a nuestros lectores un conjunto de ideas generales que clarifiquen qué es un Plan de la Nación y en qué términos puede ser analizado y evaluado en su formulación. Conscientemente hemos evitado los tecnicismos y las elaboraciones sofisticadas, se trata simplemente de un aporte preliminar a nuestros lectores. Lo que diremos, tampoco es original, más bien recoge reflexiones de especialistas en planificación que han tenido una brillante y dilatada trayectoria en Centros de Investigación del país (J. Ahumada, O. Varsavsky...).

## UN PLAN DE LA NACION

Un Plan de la Nación es un instrumento que pauta o regula operativamente el proceso de desarrollo nacional. Consecuentemente, el P.N. debe especificar en términos de estados de cosas deseables, las metas económicas, sociales, políticas y culturales de la sociedad venezolana. Igualmente, un P.N. debe especificar: "los recursos económicos, humanos, institucionales, etc. con que cuenta el país para alcanzar las metas fijadas; b) los plazos, etapas, ritmo y grado de satisfacción de cada meta fijada; c) las acciones o programas con los que se pretende alcanzar las metas y d) las relaciones existentes entre las diversas metas y los diversos programas.

Tiene sentido hablar de un P.N. cuando un organismo político-administrativo de alcance nacional, como el Estado, asume el P.N. como instrumento rector de su participación en el proceso de desarrollo, e indirectamente, de la participación de los sectores privados. Esto supone que el Estado centraliza eficazmente y en medida significativa la toma de decisiones relativas al proceso de desarrollo, tanto a nivel global, como a nivel regional, y que se cuenta con un organismo planificador que formula o al menos compatibiliza las políticas regionales, sectoriales y nacionales.

Si bien el P.N. pretende pautar el proceso de desarrollo entendido en sentido amplio, el Estado debe fijar los límites de su competencia. En otras palabras: debe definir claramente qué necesidades asume como objeto del plan, y qué necesidades deja para que sean satisfechas por la acción de los individuos particulares o de los grupos privados. Sólo en un arrebato de imperdonable inge-

nuidad puede el Estado suponer y pretender resolver todas las necesidades de todos los grupos sociales indiferenciadamente. Esto está en relación con el hecho de que en principio, en una sociedad capitalista, un P.N. regularía directamente la acción del estado y sólo indirectamente la de los sectores privados. Evidentemente, en Venezuela, el Estado juega un papel tan relevante tanto en la economía como en otras áreas, que un P.N. afecta en buena medida el comportamiento de los grupos privados.

La naturaleza misma de las necesidades a las que responde el P.N. junto con la estructura administrativa del Estado determinan la sectorialización de la actividad. Los diversos sectores de actividad, constituyen un nivel operativo del P.N., pero no debe suponerse que son autónomos, pues en la práctica funcionan interdependientemente y deben ser planificados contando con sus relaciones e integración.

## LAS INNOVACIONES DEL VI PLAN

Además de la pretensión de ampliación de la participación de la colectividad en el proceso de formulación del VI Plan, se ha señalado como innovación el hecho de que la versión definitiva estará integrada por nueve planes regionales y once planes sectoriales. La adopción de las regiones y los sectores (salud, educación, transporte...) como los niveles efectivos de la planificación, seguramente reporta algunas ventajas interesantes: aparte de contribuir al proceso de descentralización político-administrativa, se podría garantizar que los planes regionales y sectoriales obedezcan más fielmente a los requerimientos de niveles más específicos y en términos más realistas de lo que sería posible en caso de que el proceso de planificación corriera por cuenta casi exclusiva de los organismos centrales. Ha sido frecuente la queja según la cual el desarrollo de las diversas regiones se ha visto obstaculizado porque los planes han sido elaborados en el centro con relativa prescindencia de las realidades particulares de cada región.

Pero por otra parte, esta "descentralización" de la planificación puede traer consigo problemas de otra índole: la homogeneidad de las pautas de trabajo y de los requerimientos de información, y la asignación de recursos presupuestarios limitados por parte del centro planificador. En efecto, la descen-

tralización del proceso planificador exige que el organismo central de planificación suministre pautas muy claras, específicas y operativas de forma que la metodología de recolección y elaboración de la información y el diseño mismo de los planes sectoriales y regionales, participen de una misma metodología. Si esto no se hace a su debido tiempo, es previsible que cada unidad regional o sectorial planifique a partir de sus propios criterios más o menos arbitrarios dificultándose a veces de manera insalvable la compatibilización de los diversos planes entre sí, y de estos con las metas y recursos previstos a nivel global.

Por otra parte, parece necesario que, antes de iniciar el trabajo en las regiones y sectores, el organismo central de planificación haga indicaciones claras acerca de las disponibilidades presupuestarias para cada región y sector. De otra manera, es previsible que cada región y sector magnifique la importancia de sus propios proyectos y se exceda en los requerimientos de recursos a ser asignados el gobierno central. En este caso, tarde o temprano el organismo central de planificación se vería obligado a recortar el alcance de los planes sectoriales y regionales, con la consiguiente secuela de desagrado y frustración a nivel de los planificadores locales. Este problema en el caso de Venezuela es más acuciante porque la financiación del desarrollo depende directamente y en buena medida de los ingresos petroleros percibidos por el gobierno central, y porque existe una serie de proyectos —industrialización básica, cambio de los patrones de refinación, exploración petrolera, Faja del Orinoco, Complejo carbonífero... etc.— y servicios que presta el Estado que son irrenunciables y que absorberán bastante más del 60 por ciento del presupuesto estimado para el quinquenio, lo que necesariamente impondrá restricciones presupuestarias de orden muy variado que deberían estar explicitadas desde el principio. En otras palabras, para muchas áreas de actividad será preciso "administrar la escasez con criterios de escasez". Es necesario pues, que previo al trabajo regional y sectorial se haya producido una estimación de los recursos realmente escasos, para que las planificaciones regionales y sectoriales no se excedan en la demanda de recursos más allá de los previsible estrechos márgenes del quinquenio.

A juzgar por los niveles de organización vigentes en el país, es previsible que estos problemas no hayan sido adecuadamente previstos y resueltos, por lo que no es aventurado sospechar que la

labor de compatibilización de Planes regionales y sectoriales será titánica.

## EL PROCESO DE ELABORACION DE UN PLAN DE LA NACION.

La formulación del VI P.N. se ha diseñado en tres fases o etapas.

1. Una primera fase se desarrolla fundamentalmente a nivel del organismo central de planificación: a partir de una colección de estudios preparatorios que incluyan una evaluación de V P.N. y de las observaciones preliminares de los comités sectoriales y los Organismos Regionales de Planificación, CORDIPLAN de acuerdo con las orientaciones generales del Ejecutivo, habría emitido lineamientos y pautas para el trabajo a nivel de Regiones y Sectores. Estas pautas y lineamientos deberían incluir un catálogo general de áreas prioritarias para el quinquenio, en términos de déficits sociales que deben ser cubiertos, que operaría como indicación general de las metas de P.N.... Al mismo tiempo se deberían incluir indicaciones precisas acerca de la información que deberían recabar las Regiones y Sectores y la metodología para su presentación en matrices homogéneas, e instrucciones precisas para la formulación de los planes regionales y sectoriales. Del éxito de esta etapa depende la calidad del trabajo de las Regiones y Sectores: El problema fundamental a resolver sería la unificación de criterios metodológicos en todas las instancias de planificación, lo que facilitaría el proceso de compatibilización.

2. La segunda fase comprende por una parte la celebración de consultas con entidades privadas para conocer sus expectativas frente al plan y otras observaciones que pudieran ser de utilidad; y por otra parte, la elaboración de los nueve planes regionales y los once planes sectoriales. Los Consejos Regionales de Desarrollo presentarían las propuestas regionales, elaboradas según los lineamientos impartidos en la etapa anterior a Consejos Municipales, Orcoplanes y las delegaciones sectoriales de cada región. Los gabinetes sectoriales, siguiendo las pautas y lineamientos del Comité Central del Plan, elaborarían las propuestas sectoriales a partir de las proposiciones de comités sectoriales integrados por representantes de Ministerios y los diversos entes descentralizados. Durante esta etapa se prevería la realización de intercambios entre sectores y regiones lo que facilitaría la compatibilización de los planes.

CORDIPLAN, recibiría los Planes Regionales y Sectoriales y procedería a su coordinación o compatibilización con

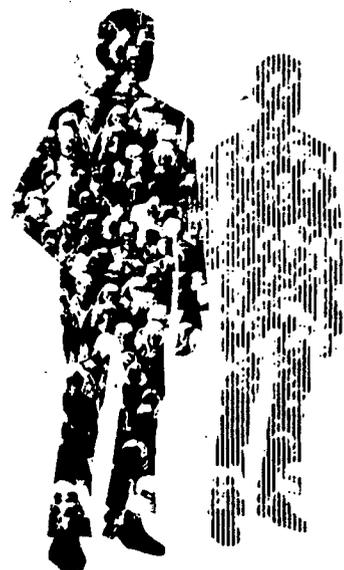
miras a la primera versión del P.N. Su puestos los flujos de información entre sectores y regiones y CORDIPLAN, y la homogeneidad metodológica de los Planes presentados, CORDIPLAN debería revisar la correspondencia entre las metas regionales, sectoriales y globales, determinar la viabilidad de cada plan particular, examinar la efectividad de la programación propuesta y revisar el grado de ajuste a los recursos disponibles para cada Plan sectorial y regional. De este trabajo seguramente se desprendería un reajuste de metas y programas que se recogería en la Primera Versión del Plan, que sería sometida a nuevas revisiones y consultas por parte de sectores privados en el curso de la tercera etapa.

3. La Tercera fase, en la que se recogerían observaciones de los sectores privados y de los Subsistemas de Concertación Regional y Global-Sectorial-Nacional, para proceder a la formulación de la segunda versión del P.N. que después de sometida a consideración del Ejecutivo y habiendo incorporado los reajustes que a ese nivel parezcan pertinentes, sería aprobada como Versión Definitiva del P.N.

## ALGUNOS PROBLEMAS DEL PROCESO DE FORMULACION

El proceso de formulación descrito puede presentar una serie de problemas entre los cuales se podrían señalar los siguientes:

1. Las metas globales del P.N. que deben ser fijadas en las instancias centrales que determinan los Planes Regionales y Sectoriales pueden adolecer de algunos defectos: a) pueden estar **indefinidas**, es posible que no esté claro a dónde queremos llegar, o que el Estado no ten-



ga suficiente claridad acerca del alcance de sus acciones; b) pueden ser deficientemente formuladas, fundamentalmente por ser abstractas y no operativas; c) Hasta incluso, pueden ser contradictorias: tal vez se pretende por un lado mantener un "compromiso con los pobres", pero por otro lado no se desea modificar la estructura de reparto de bienes y poder.

2. Puede haber deficiencias en las pautas metodológicas para la formulación, lo que bloquearía la compatibilización de los diversos planes y de los niveles de especificación de las metas.

3. Los organismos sectoriales y regionales de no tener una clara especificación de los recursos disponibles, por la tendencia a sobrevalorar sus aportes parciales, podrían excederse en las demandas de recursos escasos.

4. Puede ser deficiente la selección de alternativas de programación para el logro de las metas, o desconocimiento de las prioridades globales.

5. El proceso de consultas que es un mecanismo para la participación, puede verse afectado por una sobre-representación de grupos que tratarán de orientar los esfuerzos del P.N. a la gratificación de sus intereses particulares aun en detrimento de las metas globales. La experiencia indica que la capacidad de influencia de estos grupos no es en absoluto despreciable.

## LOS ELEMENTOS DE UN P.N.

No queríamos terminar sin indicar lo que podrían considerarse elementos mínimos de un P.N. Como tales son válidos tanto para los Planes Regionales como para los Planes Sectoriales, y junto con los aspectos señalados anteriormente pueden aportar a nuestros lectores algunos criterios para el análisis y discusión del VI P.N.

1. En primer lugar, todo P.N. debe

contemplar un diagnóstico de la situación a la que hace referencia y del área de actividad a que se dirige. En él se persigue precisar la naturaleza y magnitud de las necesidades sociales que se pretende enfrentar. El diagnóstico debe incluir un examen del nivel de satisfacción de las necesidades, de los medios o instrumentos que actualmente se emplean y de su efectividad. Evidentemente, el carácter operativo del plan impone que el diagnóstico no se reduzca a una colección de formulaciones generales, abstractas o moralistas. Es preciso no sólo describir las situaciones problemáticas, sino hasta incluso cuantificar su magnitud y los requerimientos de recursos. El diagnóstico debe incluir además una estimación prospectiva del desenvolvimiento y expansión futuras de las necesidades sociales, lo que indica el ritmo de crecimiento de las necesidades y precisa los ritmos de acción necesarios para salir al paso de las necesidades crecientes.

Todo lo que se diga acerca de la importancia del diagnóstico es poco: sin diagnóstico no hay P.N., porque no sería posible el establecimiento de las prioridades ni la estimación de los esfuerzos precisos. Un diagnóstico en términos abstractos y no-operativos es perfectamente inútil, no responde a los requerimientos informativos del Plan más elemental. No nos extrañaría que buena parte de las previsibles deficiencias del VI P.N. sean finalmente atribuibles a la carencia de diagnósticos y prospectivas adecuados.

2. La programación es el corpus operativo propiamente dicho del P.N. Con ella se pretende precisar el conjunto de acciones que han de implementarse en el quinquenio para la satisfacción de las necesidades sociales detectadas y cuantificadas en el diagnóstico.

La programación ha de explicitar

en primer lugar sus objetivos que son la especificación operacional de las metas a nivel de cada región o sector y en relación con cada necesidad determinada. Así los objetivos deben formularse en términos de necesidades concretas a satisfacer, señalando su orden de prioridad, el grado de satisfacción esperado al final del período planificado, señalando los lapsos temporales y el ritmo de la actividad. Además es necesaria la explicitación de los recursos requeridos y los disponibles, así como los efectos previsibles sobre el cumplimiento de otras metas u objetivos del propio sector u otros.

A la hora de programar, los planificadores suelen encontrarse con que determinado tipo de programas no están sujetos a la elección entre alternativas instrumentales, sino que deben continuar adelante sin posibilidad de variación con respecto a las situaciones presentes, como primeras prioridades. Pero en cantidad de áreas hay una relativa capacidad de elección de instrumentos y alternativas de programación diversas. En esos casos se impone un estudio de los costos económicos y sociales de las diversas alternativas a fin de escoger aquella de costos más reducidos.

3. Finalmente, todo P.N. debe contemplar un análisis de su viabilidad global y de la viabilidad de los planes sectoriales y regionales. Con frecuencia se planifica con un relativo desconocimiento de la viabilidad de los programas lo que suele pagarse con su fracaso.

Es necesario explicitar los obstáculos y bloqueos posibles al P.N. Varsavsky hablaba de al menos tres estimaciones de viabilidad: a) la viabilidad física que se determina estudiando si hay alguna estrategia o manera de satisfacer los objetivos propuestos sin utilizar más recursos —económicos, humanos, políticos, institucionales, etc.— que los disponibles al comienzo del período a planificar y los que se vayan generando a lo largo de su realización; b) la viabilidad social que se determina supuesta la viabilidad física, si el P.N. es posible dada la actual distribución de ingresos en la población, y c) finalmente, viabilidad política, que se determina supuestas las anteriores, comprobando si ningún grupo con poder efectivo actual es totalmente desfavorable al P.N. (Cf. Varsavsky, O. *Proyectos Nacionales*, E. Periferia Bs.Aires).

Lo que hemos intentado es una acercamiento preliminar al P.N. en la esperanza de aportar algunos elementos generales para facilitar su análisis y discusión. En futuras entregas SIC se abocará a esa tarea más en concreto.

