

Planificación y desarrollo en Venezuela

Planification and development in Venezuela

Jean-Denis Rosales Gutiérrez

 <https://orcid.org/0000-0003-1744-3281>

Universidad de Los Andes (ULA), Venezuela.

jeanrosales1984@gmail.com

Recepción: 17 de septiembre de 2024

Aceptación: 25 de abril de 2025

Resumen: Esta investigación pretende desarrollar la idea conectiva entre la Planificación, la Economía y el Desarrollo en Venezuela 1961-2024, a través de una metodología *dogmática constitucional* que represente la auténtica realidad de la situación actual de Venezuela, pero principalmente por la visión del revisionismo crítico del aspecto constitucional y administrativo de los Planes y la *accountable governance* con una investigación documental, pormenorizada y crítica, que exponga la sustantividad de los Planes de Desarrollo. Si bien es cierto que la idea del Plan implica también la idea del desarrollo económico, los primeros planes tocaban esa idea desde la mera idea de la *gobernanza*. No obstante, *gobernanza* significa también economía, aunque no del todo. Por un lado, a partir de los 90, los Planes tuvieron coincidencia con lo económico, aunque no de manera integral, sino más sectorial. Por otro lado, la idea de la Planificación y el Desarrollo Económico acabaron siendo enteramente coincidentes con la economía en el periodo 2013-2019 y 2019-2025 con el *Plan Patria* y la crisis humanitaria. Pero el Plan Patria no fue realista, ni ajustado al principio de certeza, eficiencia y eficacia, fue muy cortoplacista, solo para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible del 2030.

Palabras clave: Planificación, desarrollo, economía, crisis humanitaria, derecho constitucional.

Abstract: en idioma secundario...

This research aims to develop the connecting idea between Planning, Economics, and Development in Venezuela 1961-2024, through a constitutional dogmatic methodology that represents the authentic reality of Venezuela's current situation, but primarily through the vision of critical revisionism of the constitutional and administrative aspects of the Plans, and accountable governance with detailed and



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

critical documentary research that exposes the substantive nature of the Development Plans. While it is true that the Plan's concept also implies economic development, the first plans addressed this idea purely from the perspective of governance. However, governance also means economics, though not entirely. On the one hand, beginning in the 1990s, the Plans overlapped with economics, although not comprehensively, but rather more sector-specific. On the other hand, the ideas of Planning and Economic Development eventually became entirely aligned with economics in the 2013-2019 and 2019-2025 periods, with the Plan Patria and the humanitarian crisis. But that Homeland Plan was neither realistic nor aligned with the principles of certainty, efficiency, and effectiveness; the Plan was very short-sighted, aiming only to achieve the 2030 Sustainable Development Goals.

Keywords: Planning, development, economy, humanitarian crisis, constitutional law.

INTRODUCCIÓN

El tema de la Planificación y el Desarrollo no es un tema de gran popularidad entre los abogados. No obstante, sigue siendo un tema de mucho interés para un grupo limitado de juristas, sin olvidar que es un tema de suprema importancia para la sociedad, pues la figura de la planificación constituye una sumatoria racionalizante de diferentes conceptos derivados de diferentes disciplinas científicas del mundo social. Es un mundo complejo donde convergen hacia la misma dirección el mundo del derecho, la ciencia política, la economía y otras disciplinas complementarias y afines, al referido Plan. Es una técnica amplia, global, precisa y minuciosa que (con muchas dificultades para formular en unos pocos enunciados lingüísticos certeros y precisos, los objetivos y métodos necesarios para articularlos en la idea de desarrollo de una Nación) encierra el accionar estatal y privado de manera simultánea. Incluso puede arraigarse a la idea de un Plan de procedimientos generales que, sin la vital precisión jurídica y obligatoria de aquéllos señalados imperativamente en las leyes, contribuyen a orientar expresamente a la idea central alineadora del accionar de los distintos poderes públicos constituidos en la creación de los objetivos, pero que puede tener el mismo carácter vinculante u obligatorio.

En el mundo de la planificación y el desarrollo –*voces que van juntas jurídicamente y en el terreno de los hechos*– hay un plan para todo y para cada esfera estatal concreta. Y cada uno con un grado de complejidad muy diferente. No obstante, la complejidad es mayor con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN), en vista de que es el Plan macro de la vida nacional, y con repercusiones terminantes en cada área de la vida nacional. Si bien es cierto que existen muchos tipos de Planes, tan sólo va a tocarse el PDESN, en cuanto a sus enlaces con el Estado y la Administración, con la Economía, pues *las directrices planificativas ordenan el proceder estatal-administrativo en lo económico*. Además, que desde la década de los 90 los Planes administrativos de desarrollo han incluido precisamente *el desarrollo económico*,¹ pues el anterior concepto jurídico-administrativo viene residido desde el plano participativo del Estado de un modo casi monopolístico. De ahí que sea necesario tocar, de una forma breve, dado el largo trayecto planificativo del Estado en la materia de los Planes de los 90 que han tocado el aspecto estructural del mismo con el terreno económico, hasta el Plan Patria (2019-2025).

El difícil objetivo planteado quedará reducido a exponer de manera sincrética el tema Planificativo y de Desarrollo en Venezuela con su punto común en lo económico. No va a ser

¹ Énfasis agregado por el autor.

una exposición exhaustiva, sino totalmente enunciativa de los pormenores de la Planificación y el Desarrollo en Venezuela a los fines expositivos e informativos, pues, aunque el régimen constitucional de la planificación económica fue construido en torno a la idea de la forma política republicana-representativa (1958-1999), desde 1999 el sesgo de la misma forma política cambió a republicana con participación directa de los sectores populares afines al gobierno de turno bajos los auspicios de un sistema populista que desembocó en una forma autoritaria de gobierno durante los últimos 26 años, utilizando técnicas de control y secuestro político de las instituciones para legitimar a dichos Planes Nacionales Económicos que no cuentan con la *legitimidad* ni aceptación de las mayorías.

El *sistema constitucional económico venezolano* permite la construcción de técnicas de gobierno que admiten la necesaria viabilidad del intervencionismo estatal en los asuntos económicos por medio de reglas, principios y valores jurídicos. No obstante, por eso es importante revisar la juridicidad de los Planes de la Patria a nivel constitucional, incluso a nivel de las mayorías políticas como requiere el mismo sistema constitucional nacional según el artículo 187.8 constitucional, como una competencia exclusiva-excluyente de la Asamblea Nacional de concentrar el debate nacional en torno a la idea de la conveniencia y aceptación de los Planes nacionales en cuanto a lo económico y a la canalización de los medios jurídicos, económicos, e institucionales y, en fin, en la consecución de los fines institucionales que tanto la sociedad civil como la sociedad política quieren a largo plazo. Un Plan Económico por su carácter global, sistémico, institucional, y democrático, no puede ser producto de la imposición de un sector de la población, más cuando electoralmente ha quedado expuesto que el sector oficialista es minoría y la aprobación parlamentaria o democrática no fue semejante cosa, sino una simple imposición unilateral del gobierno.

A continuación, se expondrá un poco la presente situación, luego la sustantividad de los Planes Económicos en Venezuela desde finales de los años 50 con el nacimiento de la democracia puntofijista, hasta el periodo 2019-2025 que, cerrando con el “Presidente Ejecutivo” N. Maduro Moros, pasó por varios periodos presidenciales de H. Chávez F.

BASES DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, OBJETO Y FIN

La doctrina “considera a la planificación económica democrática, otro nexo entre la tradición republicana y socialista” (Rodríguez, 2020, p. 115). Sin embargo, para llegar a ello se necesita pasar por una impropia tergiversación del proyecto político socialista clásico. De lo contrario, ello resultaría poco menos que imposible conciliarlo a la vez con el paradigma liberal. No obstante, la instauración de una forma de planificación democrática de la economía tiene la potencialidad de consumir enteramente el anhelo emancipador que dio comienzo con la vital revolución francesa y que se concreta en la consolidación de los derechos para toda la población. Así, la Planificación Económica apareció con dos Repúblicas: la Alemania y la URSS. En el primer caso, con la forma política democrática, en el segundo con el socialismo, ambos en los años 20 del siglo XX.

En este sentido, “uno de los elementos que caracteriza el mundo moderno es la separación que se establece entre la esfera pública o política, en la que se son ciudadanos, y la privada, en la que únicamente se son individuos” (Cappella, 1997, pp. 110-111) y que responde a un proceso de racionalización referible a cualquier tipo de actuaciones, pues el intento de lograr unos determinados objetivos lleva a relacionar y también a vincular actuaciones más o menos aisladas,

cuya realización responde así a una línea de acción previamente fundada con el fin de alcanzar esos resultados. *Línea de acción* que supone el decantamiento por una serie de opciones entre las posibles a seguir; en concreto, las que se conciben más idóneas para lograr aquellos objetivos. *Previsión de comportamientos*: comportamientos previstos, comportamientos calculados en concordancia con los fines que se intentan lograr, y que, al mismo tiempo, que se imponen los que han de seguirse, quedan en cierto modo excluidos otros distintos. Como se sostiene

...la planificación arranca siempre de la consideración global y conjunta de una determinada realidad. Con el fin de incidir en ella y para alcanzar determinados objetivos, establece las conductas que hay que seguir, precisando también los medios necesarios al efecto (Martín-Retortillo, 1991, p. 326).

Esto es, ¿Qué persigue? ¿Cómo lo persigue? ¿Con qué medios lo persigue? Expresiones que quedan subrayadas como aquéllas que permiten aproximarse a una posible categorización del esquema estructural al que responde la planificación y, el concepto de Plan, cuyas previsiones en cualquier caso se forjan además durante un tiempo determinado, esto es, *¿por cuánto tiempo se persigue?* El mismo autor dice (1991) “Básicamente, es un modo, una técnica operativa de actuar” (Martín-Retortillo, 1991, p. 327). Todo Plan puede establecerse en base a tres extremos:

1. La determinación y establecimiento de los objetivos al servicio de los cuales se establece el Plan, que son su causa legitimadora, su propia razón de ser. Un diseño que realza el carácter instrumental de la planificación al servicio de esos objetivos, siempre concretos, cuya determinación es, básicamente, consecuencia de una opción política.
2. El establecimiento de los objetivos a conseguir requiere lógicamente que el Plan establezca también la instrumentación precisa para su logro, esto es, la congruencia entre el destino-medios instituye la estructura esencial de todo plan. Instrumentación que, además, impone la creación de esos medios que hay que plantear siempre desde una perspectiva empírica, eminentemente realista y operativa, lo que supone analizar el tema desde un punto de vista formal, material o subjetivo con su respectiva viabilidad.
3. El Plan debe prever igualmente las actuaciones que es preciso llevar a cabo con el fin de lograr todos sus objetivos. Establecimiento de las conductas requeridas al efecto; comportamientos instrumentalmente necesarios para ello. Una cuestión que sitúa frente al tema de la obligatoriedad de los planes.

En concreto, la vinculación y sus tipos frente a los comportamientos públicos y privados, nacionales e internacionales, que concurren ambas en la planificación, son: 1) obligatorios para el sector público; 2) indicativos para el sector privado; esto es, obligado para el primero, simple posibilidad para el segundo: (estilo francés de planificación económica). No obstante, “que la Constitución permite conciliar la planificación con la economía de mercado, estableciendo un doble efecto de los planes económicos” (Cosculluela, 2012, p. 210). De igual manera, se afirma que “...debiéndose puntualizar, que los planes económicos en los sistemas constitucionales que consagran el modelo de economía social de mercado no pueden tener efecto vinculante para el sector privado.” (Cosculluela, 2012, p. 211). Aunque, es una opinión controvertida, pues implicaría negar obligatoriedad a una actuación gubernamental del Estado en los asuntos económicos, cuando el sector privado desde un punto de vista constitucional es posicionado como un colaborador del Estado en la consecución de los programas políticos gubernamentales.

Otro punto importante que debe resaltarse es la determinación de los fines a alcanzar y la previsión de medios requeridos al efecto. Junto a ello, aparece una nota muy especial de los

Planes Económicos: la globalidad como afrontamiento en conjunto de la realidad que consideran y que comportan, asimismo, la ordenación sistemática de una serie de actuaciones que tratan de afrontar una realidad en su conjunto desde la perspectiva de su ordenación sistemática y global. *Lo anterior es un principio jurídico del Plan Económico*, un planteamiento que es consustancial a la Planificación, en cuanto ésta es la expresión de un proceso de racionalización muy claro y definido. Pero, a su vez, la racionalidad sistematizadora del Plan Económico con comportamientos futuros acaba configurando al Plan como un proceso lógico y racional de previsión de conductas que se contraponen a actuaciones aisladas y esporádicas: el *Principio de Certeza* y el *Principio de Sistemática del Plan Económico*, que a su vez significa una especie de legalidad capaz de conseguir una limitación a la esfera jurídico-subjetivo del operador económico.

Sí, es cierto, la concreción, la certeza, la previsión de los medios y de conductas precisas para alcanzar expresos fines, son las características estructurales de un Plan. Sin embargo:

El Plan Económico también responde a una formación dinámica, desde la consideración que la planificación ofrece en cuanto auténtico proceso: técnica de actuación de los distintos poderes públicos constituidos, que implica la localización de una cierta dosis de ius imperium, y de coacción, que, de uno u otro modo, acaba por imponer en los términos señalados, las acciones que el Plan prevé (Martín-Retortillo, 1991, p. 331).

En una primera aproximación la doctrina recoge las consideraciones que formula Ernst Fortshoff desde el punto de vista del grado de intervención y de compromiso que suponen los distintos tipos de Planes. Primero, los Planes donde los distintos poderes públicos se vinculan a sí mismos sin que hagan surgir en los administrados derechos algunos ni incidan en su *status* de modo directo y de forma relevante; segundo, los Planes que ordenan asimismo internamente el accionar administrativo estatal, aunque no incidan directamente y de forma relevante en su *status* jurídico; y en tercer lugar, los Planes que disciplinan también procesos de acción administrativa estatal, pero cuyos efectos externos inciden ya directamente en el *status* jurídico de los administrados: bien imponiéndoles determinados comportamientos, bien estableciendo las condiciones para que sus previsiones resulten obligatorias, o bien, determinando, incluso en algunos casos, la extensión y amplitud de sus situaciones jurídicas en términos que también jurídicamente trasciendan bienes protegibles como los Planes de Desarrollo Económico Nacional, de reconversión industrial, energéticos, urbanísticos o de aprovechamiento hidráulico o de explotaciones forestales.

Una última consideración de tipo general deducida también de la heterogénea realidad que ofrece la planificación, que es obligado advertir:

Igualmente, que planificación y plan —actividad e instrumento— son jurídicamente conceptos concurrentes; no son, sin embargo, necesariamente coincidentes. Se trata de una observación que hay que tener muy en cuenta: si todo plan, en cuanto instituto jurídico, conlleva y establece siempre una determinada planificación, incluso cabe afirmar que es la forma más propia a través de la que se lleva a cabo, no es siempre cierta la proposición inversa. Se planifica a través de planes; no sólo, sin embargo, por medio de ellos (Martín-Retortillo, 1991, p. 333).

En vista de lo anterior, cabe recalcar que aquí entra en juego el *principio de la intercambiabilidad de las técnicas administrativas*: los objetivos que la planificación postula en cada caso pueden alcanzarse a través de muy distintas técnicas de acción —no sólo a través de planes—: sistema de subvenciones, concesiones, autorizaciones, desgravámenes tributarios, expropiaciones, reservas

económicas originarias y sucesivas, las exenciones, las exoneraciones, etc. Técnicas que pueden responder también a una determinada política, que, sin embargo, no siempre se formaliza a través del recurso a la fórmula institucional de los planes. En términos jurídicos hay una auténtica dificultad de tipificar la planificación con forma unitaria: son muchas figuras que en él concurren y a través de las que se actualiza.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA

La Constitución de 1961 (primera etapa)

La planificación económica ha sido tema presente desde los orígenes del Estado Democrático venezolano, en 1958. En este sentido:

Ubicar en 1958, el origen de la Planificación Económica —y con ello la reforma— en Venezuela es convencional. Durante el régimen de Gómez, se realizaron distintos esfuerzos por una reforma administrativa planificada —incluso a nivel económico—, pero que más bien se orientaron a la construcción de una administración nacional. Como sucedió en especial, con la creación de la hacienda pública nacional. Sin embargo, en 1958 comienza el diagnóstico sobre el Estado de la administración pública venezolana, de acuerdo a la configuración durante el proceso de centralización llevado a cabo por el régimen de Gómez (COPRE, 1990, p. 11 y ss.).

En efecto, 1958 fue un año importante pues se presentó el “Informe que recoge la mejora de la Administración Pública en Venezuela”, preparado bajo el auspicio de Naciones Unidas. Poco después se dictó el Decreto N° 287 que creó la Comisión de la Administración Pública. El planteamiento básico, entonces, era reformar el Estado en todos los niveles, el económico incluido, para incrementar su eficiencia, eficacia y transparencia (Sobre estos antecedentes, la Comisión de Administración Pública (1972). Por ello, la Planificación Económica, y en general, existe como política formal incluso con anterioridad a la Constitución de 1961. Sin embargo, a finales de la década de los 60 la concepción de la Planificación cambiaría como derivación del planteamiento formulado por Brewer-Carías, en 1968. Ya no se trataba sólo de incrementar la eficiencia y transparencia administrativa. Así, para el jurista Brewer-Carías (1968) “la Planificación como medio de reforma debía ubicarse en un concepto mucho más amplio, a saber, la necesaria modificación administrativa a resultados de la transformación del Estado venezolano como Estado Social” (Brewer-Carías, 1968, p. 42). A la par, “el Estado debía adecuarse en un entorno económico de manera tal, que los cometidos estatales no sustituyeren la iniciativa privada en los asuntos económicos” (Brewer-Carías, 1968, p. 41). En fin, para Brewer-Carías “ese cambio del paradigma estatal a través del Plan Económico-Social, debía entonces vincularse al desarrollo, pero como un desarrollo creído desde el Estado” (1968, p. 42). Por tanto:

El desarrollo, por tanto, no es ni puede ser en nuestros países, un proceso espontáneo, sino muy por el contrario, un proceso provocado y dirigido, un proceso planificado (...) El Estado en nuestros países debe ser pues, el agente del desarrollo, y no un agente secundario o de menor cuantía, sino todo lo contrario... (Brewer-Carías, 1968, p. 43).

El anterior enfoque fue asumido especialmente en el Plan Económico del Presidente Rafael Caldera (1969-1974), así como en el IV Plan de la Nación (1970-1974). De acuerdo con la anterior visión, la Planificación Económica con la idea de desarrollo no puede ser consecuencia del puro libre desenvolvimiento del individuo en sociedad, sino que ha de ser un proceso conducido, guiado, planificado por el Estado, todo lo cual exige adecuar a la Administración Pública a ese “nuevo” rol del Estado. Así quedó incluso plasmado en la Instrucción RA-I de 13

de mayo de 1970, en la cual el Presidente estableció los lineamientos de la Planificación Económica basada en la necesidad de adecuar el Estado a la función pública sobre el desarrollo. A esto, lo que se denomina la *visión estatista del desarrollo*, es decir, la concepción según la cual el desarrollo económico debe ser consecuencia de un proceso planificado desde el Estado con carácter central y apoyado en la intervención amplia del Estado.

El Informe que la Comisión de la Administración Pública presentó en 1972, entonces presidida por Brewer-Carías, resumen la visión en:

...el papel del Estado en el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos y su progresiva configuración como Estado Social de Derecho, hacen que su administración se convierta en el principal factor estratégico de ese proceso debido al carácter instrumental que tiene. La administración pública en nuestros países, por tanto, al ser el principal y más importante instrumento de la intervención del Estado, debe ser replanteada en su concepción y función para superar los esquemas abstencionistas, que tiene como injerencia de aquél liberalismo del siglo pasado hoy superado (Brewer-Carías, 1968).

Semejante visión estatista de desarrollo económico se levantó en la pseudo-interpretación dada al Estado Social como Estado que asume de manera principal y preponderante la conducción del proceso económico, pero con carácter temporal. Simplemente como un medio para lograr el desarrollo bajo la premisa según la cual la sociedad civil libremente organizada no podía, autónomamente, alcanzar el desarrollo. De tal modo que ese rol del Estado en la planificación económica y el desarrollo, además, era manifestación típica de la renta petrolera, pues el Estado, al ser propietario del suelo y subsuelo, asumía también la función de “distribución” de riqueza. En fin, Estado Social, cuyos “nuevos” y amplios cometidos justificaban la *Planificación Económica para la reforma del Estado*, para así, adecuarla mejor a esa especial configuración del Estado. La concepción del Estado Social se asumió como manifiesta contraposición al llamado Estado Liberal Burgués, interpretado como Estado abstencionista. Como señaló lúcidamente el jurista Brewer-Carías (1968) en su época:

Sin embargo, ante esa realidad del Estado intervencionista, en los hechos, éste pretende seguir gestionando o conformando la realidad económica con los esquemas del Estado Liberal-Burgués, es decir, sustancialmente, con los esquemas del Estado Abstencionista. De ahí, las nuevas tendencias de considerar en la actualidad al Estado, no ya como Estado Liberal-Burgués de Derecho, sino como Estado Social de Derecho, y como la doctrina anglosajona que ha venido propugnando la noción sustitutiva del Welfare State, Estado de Bienestar, Estado Benefactor.

Es claro que si el desarrollo tiene que procurarse en la acción decisiva y decidida del Estado con una administración pública eficiente, capaz de promover, provocar y conformar los cambios sociales, económicos y políticos que sean necesarios y que si las actuales estructuras administrativas están ideadas para un *Estado abstencionista*, es imprescindible comenzar por efectuar y provocar previamente los cambios necesarios en la organización y estructura del Estado, aparejo por excelencia de ese desarrollo.²

En el tomo II del Informe de 1972 de la Comisión de Administración Pública fue realizado un importante proceso de diagnóstico de las administraciones públicas, llegando a proponer incluso

² Esta idea parafraseada aparece en varios trabajos de Brewer-Carías, pero se toma de: (1970) “Una Revolución para el Desarrollo” Cuadernos para la Reforma Administrativa. Caracas D.F. Venezuela, y (1970) “Reforma Administrativa y Desarrollo Económico-Social en Venezuela” COPRE. Caracas D.F., Venezuela.

varios proyectos de Leyes que en los años subsiguientes derivaron en leyes vigentes incluso hasta hoy. Dicho Informe fue profundo, riguroso, sistemático y partió de la institucionalización de una función público-estatal de remoción de obstáculos que frenan la existencia de condiciones materiales de igualdad que, a su vez, trajo consigo una visión estatista del derecho constitucional, del derecho administrativo y, en fin, del Derecho en general. Esto fue sellado igualmente cuando:

El Derecho Administrativo en esta forma, adquiere por tanto una nueva perspectiva: se trata de una rama del Derecho público cuyo objeto es la regulación de la organización, funcionamiento y actividad de un Estado, cuyo papel está muy lejos de corresponder a una abstención, y al contrario, es esencialmente interventor, y, conformador de la vida económica y social (Brewer-Carías, 1975, p. 116).

La planificación económica fue consiguiendo una visión más estatista del desarrollo económico en el período 1974-1979 con Carlos Andrés Pérez (CAP), como bien saben los expertos de la materia con el V Plan de la Nación que, además, se vio muy reforzado con las políticas de nacionalizaciones, lo que supuso el auge del modelo rentista. Manifestaciones de tal visión estatista fueron las políticas de nacionalizaciones entonces desarrolladas, todo lo cual incrementó el tamaño de las administraciones públicas y, con ello, las exigencias para su Reforma. Por eso, en resumidas cuentas “*Venezuela puede caracterizarse como un Estado democrático con una acentuada dirección intervencionista*” (Brewer-Carías, 1980, p. 439) o “*como una superación del viejo Estado Liberal-Burgués, o Abstencionista*” (Brewer-Carías, 1980, p. 440). Con lo cual, la Reforma debía adecuar la Administración a esa “nueva” configuración del Estado. Una visión que, en lo substancial, fue mantenida en los años siguientes, pues, para empezar, al Gobierno de Luís Herrera Campíns (1979-1984) con el Decreto N° 1.416 se creó la Comisión de Administración Pública, donde se destaca el gran impulso dado a la regionalización y a la participación ciudadana, en especial a través de la política de desconcentración ciudadana. Notable es, por supuesto, la promulgación en este período de la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El Decreto derogó el Decreto N° 11, que había creado la Comisión *Ad-hoc*.

La Constitución de 1961 (segunda etapa)

En la década de los 80, la planificación y desarrollo como promotor de la reforma de la administración pública adquirió otro contexto con la creación de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), conforme al Decreto N° 403. En líneas generales, la COPRE orientó “la formulación de propuestas –planes– para el establecimiento de un ‘Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente’...” (1984) fundado en la participación ciudadana. De tal modo que el anterior Decreto N° 403 subrogó normativamente el Decreto que había creado a la Comisión de la Administración Pública, donde a la par situó su propuesta en dos grandes bloques: 1) la descentralización político-territorial; y 2) la promoción de la participación ciudadana, pues el anterior sistema reducía la participación ciudadana en una participación, a través de los partidos políticos, como un embudo que contenía a la avasallante participación ciudadana.

En este sentido, la COPRE propuso un nuevo plan económico de reforma, que significó la revisión total del funcionamiento estatal a través de un conjunto de leyes en 1989 que cambiaron no sólo la dinámica del poder administrativo, sino de la economía nacional y que en líneas generales implicaron el más ambicioso plan de modernización del Estado en el siglo XX. La primera prueba en el área económica fue el esperado restablecimiento de las libertades

económicas que supuso una política de liberalización modificadora de la percepción del individuo en la sociedad, pues el modelo de desarrollo quedó basado en las libertades.

En este sentido, la reforma de la Administración, entre las décadas de los 80 y 90 del pasado siglo, se insertó en un proceso de mayor entidad, y de ahí la crítica al modelo de Estado centralizado y la necesidad de promover una mayor democratización en la propia administración, a través de la revisión de sus técnicas de intervención en la economía, la descentralización y la participación ciudadana, de lo cual devino el debilitamiento institucional de la Administración del poder.

La Constitución de 1999

Es sustancial destacar que el concepto de planificación económica viene conexo de una manera inescindible con el concepto de desarrollo de un país, hasta tal punto que no habría desarrollo económico armonioso ni reforma alguna sin un auténtico Plan Económico que normativice el programa de gobierno en la conducción de la economía, en conjunto con las fuerzas del mercado. El artículo 299 constitucional (1999) expone:

El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, librecompetencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población, y fortalecer económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

Si bien es cierto que la anterior norma no menciona el concepto de reforma estatal, las Constituciones nacionales acaban siendo el factor de instauración de los nuevos programas por parte de los nuevos mandatarios nacionales. Según pudo valorarse en los apartados anteriores, las reformas iniciadas en 1984 no detuvieron las críticas generalizadas en torno al Estado venezolano y a su crisis. Antes, por el contrario, luego de las reformas de 1989 que incidieron en el sistema de gobierno presidencialista venezolano –que fue gravemente debilitado- se desató una crisis política que desembocó no sólo en la salida del Presidente Pérez, sino en la propia reformulación del Estado venezolano plasmado en la Constitución de 1961. De este modo, “1989 marca, entonces, una época de ‘crisis’ en el Estado venezolano: las revueltas populares de 1989, los intentos de Golpe de Estado en 1992 y el enjuiciamiento-remoción del Presidente en 1993, son signos de tal crisis” (Caballero, 2007, p. 181).

De esa manera se generó un ambiente de crítica generalizada al Estado y sus instituciones incluyendo la propia concepción de la democracia venezolana basada en la figura jurídica del partido político. No parece haberse previsto que la drástica sustitución de ese modelo de Estado suponía un riesgo a la estabilidad del propio Estado y del sistema democrático imperante que, con todas sus críticas, había permitido la consolidación de la sociedad democrática venezolana. La solución concebida para semejante crisis terminal, como se denunció, fue el anuncio de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC-1999), quien había defendido abiertamente tal solución acaba, entonces, poniéndola en ejecución como Presidente Ejecutivo en las elecciones de 1998, permitiendo que el Constituyente pasara del debate a los hechos. Un punto que ocupó entonces

largas discusiones era si la convocatoria de la ANC podía convocarse sin necesidad de reformarse la Constitución de 1961. Así:

El Presidente Chávez, ya se había manifestado favorablemente en este sentido, y, a tenor de dos sentencias –poco esclarecedoras cabe decir– se procedió a convocar un referendo consultivo sobre la elección de la ANC, que, en el fondo, supuso la admisión de la viabilidad de esa ANC sin necesidad de reformar la Constitución (Brewer-Carías, 1999, p. 151 y ss.).

En todo caso, el proceso constituyente de 1999 estuvo marcado por la necesidad de transformar drásticamente al Estado tal como se indicó en el Decreto N° 3 de 02 de febrero de 1999 (Gaceta Oficial N° 36.364), conforme a la cual se sometió a referendo consultivo la elección de la ANC:

El sistema político venezolano está en crisis y las instituciones han sufrido un acelerado proceso de deslegitimación. A pesar de esta realidad, los beneficiarios del régimen, caracterizado por la exclusión de las grandes mayorías, han bloqueado, en forma permanente, los cambios exigidos por el pueblo. Como consecuencia de esta conducta, se han desatado, las fuerzas populares, que solo encuentran su cauce democrático, a través de la convocatoria del Poder Constituyente originario. Además, la consolidación del Estado de Derecho exige de una base jurídica que permita la práctica de una democracia social y participativa.

Como puede observarse, la existencia de una “crisis terminal” del Estado venezolano fue el fundamento último del proceso constituyente de 1999 que culminó con la Constitución de 1999, en la cual “se refunda” al Estado venezolano y se pretendió dar punto final a los intentos de reforma estatal y de reforma de la propia administración, iniciados en las décadas anteriores. En realidad “la Constitución de 1999 no “refundó” al Estado venezolano, pues, con bemoles, se limitó a recoger muchas de las conquistas alcanzadas en las décadas anteriores” (Brewer-Carías, 2004, p. 818 y ss.). Por ello, “esa Constitución contiene notables avances para la transformación administrativa, de una estructura centralizada, y, cerrada de poder a una estructura abierta y participativa” (Hernández, 2011, p. 125 y ss.). Así:

En primer lugar, la Constitución impone el concepto de una administración vicarial, eso quiere decir que debe orientar su actividad al servicio de los administrados y al goce pleno de los derechos fundamentales (art. 141); en segundo lugar, impone el concepto de una administración gobernada por la participación política-ciudadana (arts. 2 y 62); en tercer lugar, impone el concepto de una administración moderada (art. 300); en cuarto lugar, impone el concepto de una administración maniatada con objetividad y subordinación plena a la Ley y al Derecho (art. 141); en quinto lugar, impone el concepto de la subsidiariedad empresarial ante la iniciativa económica privada (art. 299); en sexto lugar, aplica el concepto de Administración pública descentralizada como política orientada a acercar el ejercicio del poder al ciudadano y, por ello, como un instrumento al servicio de la democracia, nunca en su contra. Lo anterior fue asociado en los dos últimos planes de la patria venezolanos. En resumidas cuentas:

El sistema constitucional referenciado de economía, que fija la Constitución de 1999, aún con los desequilibrios que la práctica política ha provocado, se buscó cambiar de raíz en la propuesta de reforma constitucional (2007), que fue rechazada por el pueblo por referéndum (Brewer-Carías, 2011, p. 87.).

En la misma, en efecto, se buscó cambiar radicalmente ese modelo acentuando el desequilibrio existente entre lo público y lo privado al transformarlo en un sistema totalmente de economía estatal, de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialista donde huiría la libertad económica y el derecho de propiedad como derechos constitucionales y, con ello, el

principio mismo de la reserva legal. En efecto, el artículo 112 constitucional establece, como se ha señalado y como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, el derecho de todas las personas de:

Poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Concepción Estadista de Planificación y Desarrollo en el Modelo de Transición al Socialismo (2003-2012)

Entre 1999 y 2002 se apreciaron esfuerzos por reformar a la Administración de acuerdo con su configuración constitucional de Administración vicarial, lo que incluso se tradujo en una novedosa concepción que en los sectores de hidrocarburos, electricidad y telecomunicaciones matizaba significativamente la concepción estatista del desarrollo. A partir de 2003:

... esta visión cambiará, al retomar el Estado cauces tradicionales de intervención en el orden socio-económico, que, sobre la base de la visión estatista de desarrollo predominante entre nosotros, llevó a un paulatino crecimiento del aparato burocrático de la Administración, en especial, cuando en 2003 se despliega el control de precios y el control de cambios. (Casal, 2011, p. 132).

Un elemento que pudo determinar el cambio de políticas públicas fueron los sucesos de 2002: el incremento de las protestas populares en contra del Presidente Chávez, el intento de golpe de estado, y a fines de año, el inicio de un paro nacional que afectó el funcionamiento de sectores económicos básicos, como la industria petrolera, todos ellos fueron elementos detonantes del cambio materializado en 2003, con la adopción, a comienzos de ese año, del control de precio y del control de cambio. Posteriormente, “comienza a desarrollarse un modelo económico basado en la mayor intervención administrativa, a través de algunas figuras novedosas, como aquéllas orientadas a la promoción del desarrollo endógeno” (Obuchi, 2011, p. 20).

En 2005 estas pautas serán claramente calificadas como transición al socialismo. A pesar de la expresa calificación de desarrollo socio-económico como socialista, el Ejecutivo Nacional no otorgaba a tal expresión un contenido concreto. Más bien, se insistía, que tal modelo socialista sería progresivamente asumido de acuerdo con las propias realidades. En la práctica ese modelo se exteriorizaba en las mismas medidas adoptadas desde 2003 basadas en la amplia intervención administrativa. Es decir, el cambio fue más nominal que sustantivo. Sin embargo, paulatinamente “fue afirmándose que el modelo socialista, o de transición al socialismo debía basarse en la necesidad de incidir en las relaciones de producción, mediante la creación de mecanismos de cogestión y de apropiación colectiva de los medios de producción,” (Hernández, 2008, p. 323). lo que en la práctica se exteriorizó en la progresiva extensión de la empresa pública, incluso con expropiaciones singulares de empresas privadas.

En tal sentido, la Administración asumió la creación de un nuevo tipo societario denominado empresas de producción social que básicamente son sociedades basadas en la propiedad colectiva sobre los factores de producción de acuerdo con el principio de cogestión y autogestión orientadas a la obtención de necesidades sociales, concepto abstracto asumido en

oposición a la explotación lucrativa. De ese modo “Estas empresas llamadas (EPS) fueron en realidad empresas públicas que en la práctica operaban como sociedades mercantiles tradicionales.” (Hernández, 2008, p. 7).

A partir de 2007 la ejecución de ese modelo se intensificó. A través de la política de nacionalización tendida sobre distintas empresas privadas y sectores económicos gestionados por la libre iniciativa privada, el Estado incrementó su participación en la economía. En algunos casos la nacionalización se tradujo en la adquisición de empresas privadas mediante acuerdos. En otros, la nacionalización fue consecuencia, en realidad, de la expropiación singular de empresas privadas. Finalmente, fueron dictadas Leyes, que coactivamente, embistieron con la nacionalización entera de sectores. Esta política derivó en el incremento de las empresas estatales cuyo número aumentó, además, por la creación originaria de empresas públicas y de empresas mixtas que eran en realidad empresas del estado, en tanto éste es propietario de más de la mitad del capital social. Por ello

...la ejecución del modelo socialista en la práctica, supuso el notable incremento del Estado Empresario, que, a pesar de basarse en apariencia en formas societarias novedosas, en realidad, como vimos, se expresaba, a través de las empresas públicas tal y como se le conoce en Venezuela (Hernández, 2008, p. 105 y ss.).

Otra figura similar fueron las Misiones, figuras subjetivas encargadas de la gestión de actividades prestacionales, pero de manera paralela a la organización de la Administración Pública Nacional Central que en un principio no contaban con piso legal, hasta que en el año 2010 la nueva LOAP de ese entonces consagró su respaldo en la realidad venezolana y que, cabe decir, tienen varias formas jurídicas. En este sentido, “Esa técnica de organización se insertó dentro del centralismo, que, en oposición a la política de descentralización, caracteriza al modelo socialista desde su definición social” Rachadell, 2007, p. 36 y ss.) y que releva a la sociedad civil en el proceso de toma decisiones políticas en el ámbito local y comunitario.

Para 2007, tras la reelección del Presidente Chávez en diciembre de 2006, comenzó a plantearse la necesidad de reformar la Constitución de 1999. Las causas invocadas eran distintas a 1998. Ya no se trataba de refundar al Estado ante su “*crisis terminal*”, sino de transformar al Estado Social y Democrático de Derecho de 1999 en Estado Socialista. Para ello, la AN aprobó el proyecto de Reforma Constitucional a la Constitución, que en realidad incorporó los principios del modelo de transición del socialismo. Ahora, la concepción del desarrollo se asumía a partir del socialismo y, por ende, la conducción y planificación central desde el Estado ante la preponderancia de los “*intereses generales*” sobre los individuales. La propuesta de reforma constitucional se alejó de la flexibilidad constitucional y, por ende, de su talento democrático para así asumir como modelo exclusivo y excluyente al socialismo. En conclusión:

La visión estatista del desarrollo fue reconocida y exacerbada: tal desarrollo es responsabilidad del Estado, conjuntamente con la iniciativa comunitaria, social y personal,” según la propuesta de redacción del artículo 299. En ese proyecto, la iniciativa individual quedaba asumida subsumida en la iniciativa colectiva. (Morles, 2007, p. 137).

Especialmente grave fue la propuesta de reforma del artículo 141 constitucional para abandonar la concepción de la Administración vicarial y sustituirla por una Administración al servicio del Estado. Trayendo como preocupante conclusión en palabras de muchos administrativistas, la

muerte del Derecho Administrativo liberal en Venezuela, pues la propuesta pretendía basar a la Administración en la prerrogativa y el poder y no en los derechos y garantías del administrado –ciudadano–, lo que resulta paradójico, visto el ímpetu de esa reforma por promover la democratización del proceso político y económico. Ese proyecto de Reforma representó de un modo formal el primer plan económico-social y de desarrollo de la época chavista. Y fue rechazado por referéndum el 02-12-2007 en vista de que representaba cómo la economía debe subordinarse al interés social, todo lo cual supone la dirección de ese cambio desde el Estado y, en concreto, a través de las empresas de la economía social y las misiones.

Posteriormente, los Decretos-Leyes (2008-2013) otorgaron contenido, en diversos sectores, a ese modelo estatista de desarrollo, pudiéndose citar la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. De tal manera:

Que el nuevo modelo socialista ha derivado en el fortalecimiento de la concepción estatista del desarrollo, es decir, que el desarrollo ha de ser responsabilidad principal del Estado, quien, a tal efecto, procurará el apoyo de la iniciativa privada, reducida a las nuevas figuras subjetivas de las EPS (Alvarado, 2010, p. 377 y ss.).

A simple vista se pretende la sustitución de un modelo administrativo y económico por otro. Pero el cambio es sólo nominal porque en ambos casos la administración es la herramienta de la cual se vale el Estado para la realización de sus cometidos, lo que marca su dependencia a los cambios operados en el seno del Estado. Es por ello que el intento de modificar el Estado en el modelo socialista ha derivado en cambios importantes en la Administración que son muy contradictorios, sin embargo, con algunos de los objetivos opinados en la concepción del “nuevo” Estado venezolano. Así, en teoría, el Estado Socialista debe distarse del Estado tradicional por apartarse de estructuras burocráticas y por iniciar la participación directa de todos los ciudadanos, quienes a través de organizaciones comunitarias pasan a sustituir las organizaciones administrativas estatales. De allí, la relevancia dada al Poder Popular y a las instancias de “autogobierno” como las comunas que fueron instauradas desde 2008 de forma inconstitucional al violar el esquema de separación de poderes que se encuentra previsto en el artículo 136 constitucional y sus artículos siguientes.

Sin embargo, la práctica demuestra lo contrario. Se aprecia un debilitamiento de las estructuras burocráticas del Estado, esto es, de la Administración Pública que, por el contrario, aparece fortalecida, a través de distintas técnicas de intervención y una organización cada vez más creciente y cuyas notas distintivas se pueden resumir así:

- En primer lugar, la administración es concebida como instrumento del Estado Socialista, y de allí la insistencia por la creación de figuras “nuevas” como las EPS y las misiones, que no sustituyen a las estructuras tradicionales.
- En segundo lugar, la administración pública ha actuado en el marco del reciente centralismo, en el cual se han debilitado a los Estados y municipios a través de una “nueva” concepción de la descentralización, ahora asumida como la transferencia de competencias directamente a las comunidades organizadas como instancias del Poder Popular a través de la coordinación del Consejo Federal de Gobierno.
- En tercer lugar, las nuevas figuras creadas en el contexto del centralismo del Poder nacional han fortalecido las atribuciones de la Presidencia de la República debilitando la separación de poderes. Tal fortalecimiento se ha logrado, además, en el marco de una “nueva” valoración de principio de legalidad. En adición, se ha reducido con ayuda de la

jurisprudencia constitucional el alcance de la reserva legal, ampliándose el ámbito de la potestad reglamentaria.

- En cuarto lugar, la administración pública ha acudido al financiamiento de su intensa actividad prestacional a través de fondos presupuestarios especiales que debilitan el principio básico de unidad del tesoro y, por ende, debilitan los controles aplicables. Se redujo la autonomía del Banco Central de Venezuela y en especial con el manejo de las reservas internacionales y su excedente.
- En quinto lugar, se parecía la pérdida de objetividad de la administración Pública y su continua politización al margen de las disposiciones constitucionales y legales que sancionan el principio de objetividad.
- Por último, la Administración Pública ha asumido una intervención total y global fundamentada en la funcionalización social de la libertad general del ciudadano. Por ello se han reducido espacios de la sociedad libremente organizada que han sido ocupadas por figuras subjetivas de la administración o figuras que en la práctica son absorbidas por la Administración.

EL PLAN DE LA PATRIA COMO PDESN (2013-2025). SU CONTENIDO Y CARÁCTER NULO E ÍRRITO

Situación Constitucional de los Planes

En Venezuela, la planificación de la actividad económica de forma general es una competencia estatal que se realiza mediante ley. Las Leyes Aprobatorias de planes económicos tienen un cauce especial en su elaboración –en principio administrativa– y en su tramitación asamblearia. La Constitución, por medio del artículo 187, puntualiza cuáles deben ser los objetivos de este tipo de leyes, aunque no prescribe un contenido concreto, tan siquiera mínimo. En cualquier caso se entiende que se aplican a este tipo de leyes las consideraciones administrativas acerca de la Ley de Presupuesto Anual, en el sentido de que no debería creerse admisible la inserción de tales leyes aprobatorias de planes globales de la economía o no se ajustarán a los fines previstos en el artículo 299. Y tampoco “pueden admitirse materias distintas a las previstas en ese mismo artículo, por cuanto también, las leyes que aprueban estos planes tienen un procedimiento especial previsto expresamente en leyes especiales” (Cosculluela, 2012, p. 211).

En este sentido, la exigencia de la ley para llevar a cabo la planificación de la actividad económica general –trátese o no, a fin de cuentas, su traducción en EPS– es resulta directa de una norma constitucional. En otras ocasiones, sin que exista claramente exigencia análoga, se ha acudido también a la misma solución –*aprobación por ley de la planificación económica de tipo general*– como fruto de una simple praxis constitucional. La ley formal es el medio de concreción del Plan Económico.

Su iniciativa corresponde al Gobierno: artículo 236.18 constitucional; la exigencia lógica que amontona el artículo 299 constitucional en cuanto explícitamente señala que será el Gobierno el que elabore los proyectos planificativos. Son términos muy semejantes a los que habitualmente se señalan en relación con la elaboración del presupuesto. Básicamente, el Plan Económico es una obra del Gobierno. La adopción de las opciones que representan puras opciones políticas sólo el Gobierno puede adoptarlas. A él le corresponde, por tanto, la elaboración del plan, lo mismo que le corresponderá también después, de modo principal, su ejecución. De ahí, que sea

a él quien únicamente pueda proponer a la Asamblea nacional su aprobación. Además, el Plan supone una serie de compromisos políticos proyectados en el ámbito económico que sólo el Gobierno debe formular en ejercicio del liderazgo que incumbe: artículo 236.1 constitucional. Aparte —y es razón determinante por demás— que, en principio, sólo el Gobierno dispone de los datos que la formulación de todo plan intima.

La instrumentación de la planificación económica a través de una ley supone el refrendo de su rasgo democrático. No obstante, conviene matizar la afirmación anterior teniendo en cuenta la posible procedimentalización que pueda formarse de la actuación asamblearia en el proceso planificador. Es éste un tema por demás complejo que invita varias precisiones. A esto se le llama: *el principio democrático del plan económico*. La intervención asamblearia, lógica y necesaria, no puede decirse que quede ni medianamente satisfecha con el simple conocimiento y aprobación que del Plan pueda llevar a cabo. Es preciso que como dijo J. Meynaud:

Que pueda conocer y pronunciarse seriamente sobre el contenido del Plan. Sólo en tal caso, puede deducirse que asuma y rectifique las opciones que aquél presenta, y pronunciarse efectivamente sobre su contenido. Evento no fácil de alcanzar, y que aparece condicionada por dos circunstancias muy concretas (Meynaud, 1962, p. 98).

En *primer lugar*, debido a la complejidad del plan económico, las opciones que puede presentar son realmente múltiples y las soluciones que en concordancia con ellas es posible asumir están además interconectadas. El Plan forma un todo: un sistema. Es difícil modificarlo singularmente en algunos puntos concretos sin que ello no incida en el conjunto que aquél representa. ¿Cómo plantear rectificaciones a un Plan? El sistema jurídico instituye implícitamente el mecanismo: con una reforma legislativa. El Derecho Comparado reconoce el anterior principio jurídico rector.

A estas circunstancias se añade también, *en segundo lugar*, el dato irrefutable de que en el actuar procedimental de los distintos congresos sigue gravitando de forma muy considerable el peso de los procedimientos habituales para el ejercicio de la función normativa. No puede decirse que a pesar de las permanentes tentativas habidas se hayan alcanzado resultados ni medianamente satisfactorios en orden a la formalización de las técnicas de control a ejercer por los órganos asamblearios, de modo singular en el ámbito económico. He allí *el principio jurídico de control de la gestión gubernativa por el poder legislativo en las materias económicas*. En tal caso, el Plan estampa como un anexo de la Ley firmada por la Asamblea. El Derecho Comparado también reconoce el anterior principio.

Curiosamente, Venezuela ha tenido los últimos 24 años apenas tres planes. Uno conectado con la Reforma Constitucional (2007), otro conectado con Nicolás Maduro M. (2013-2019) y otro conectado también con Nicolás Maduro M. (2019-2025). Los tres fueron presentados de manera consecutiva desde 2007. Desde 1999-2006 no hubo un Plan de Gobierno. Extrañamente fue con la intención de instaurar el socialismo que apareció la idea de querer implantar un determinado Plan Económico en Venezuela. El primero fue rechazado en el año 2007. Los otros fueron aprobados inconstitucionalmente de distintas formas en 2013 y 2019, respectivamente.

Por eso “El Plan de la Patria o el ‘Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela’ es un plan a mediano plazo para el período 2019-2025 que contiene lineamientos generales para su implementación” (CEPAL, 2020, pág. 1); como debe ser con los *Planes Económicos* con el *principio de globalidad* y que poseen una vigencia temporal acorde con la vigencia del periodo presidencial. Obvio, está demás decir que la Asamblea

Nacional Constitucional (ANC-2017-2021 con que fue aprobado *el Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación*) fue llamada inconstitucionalmente, ayudando la aserción anterior a conformar una idea fundamental acerca de la írrita constituyente que, además, tras 4 años, nunca cumplió con la única función constitucional que tiene: sancionar una nueva constitución. Hoy la Asamblea Nacional Constituyente feneció hace tres años y medio. Al contrario, la ANC-2017-2021 fue usada para sancionar la categoría de las leyes constitucionales que no tienen parangón en el sistema jurídico para recibir Informes de Rendición de Cuentas de Ministros y otros altos funcionarios, incluso para la sanción de la ley de aprobación del PDES. En todos esos casos, la írrita ANC incurrió en el delito de usurpación de funciones. Así, el artículo 138 constitucional establece que: “Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”. A partir de lo anterior, el PDES no tiene exigibilidad y ningún acto ejecutivo puede tener al Plan como base.

Contenidos de los Planes

Ahora bien, tanto el Plan de la Patria 2007-2013, el de 2013-2019, como el Plan de la Patria 2019-2023, poseen las siguientes directrices:

1. Defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado después de 200 años: la independencia nacional.
2. Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al “sistema destructivo y salvaje del capitalismo” y con ello asegurar “la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política para nuestro pueblo”.
3. Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político, dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el Caribe, que garantice la conformación de una zona de paz en Nuestra América.
4. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional, en la cual tome cuerpo el mundo multicéntrico y pluripolar, que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria.
5. Contribuir con la preservación de la vida planetaria y la salvación de la especie humana.

Además, en los dos documentos se plasman un total de 32 objetivos nacionales, 173 estratégicos, 731 generales y 1.859 específicos. Lo suficiente como para concebir a simple vista a los Planes de la Patria como Planes de difícil ejecución administrativa por parte del ejecutivo nacional, los poderes ejecutivos estatales y poderes ejecutivos municipales.

Es importante matizar, que, de buenas a primeras se trata más de programas político-gubernamentales tendentes a utilizar la metafísica como discurso ideológico en el control social de los individuos. El Primero, el Segundo y el Tercer Plan Socialista o Planes de la Patria 2007-2013, 2013-2019 y 2019-2025 son herederos claros del viejo Plan Simón Bolívar, al menos en materia cultural y de medios de comunicación. Es una conclusión que pudo identificarse cabalmente de la comparación realizada entre planes.

En el Plan Simón Bolívar 2007-2013 estaba la hoja de ruta de lo que se deseaba hacer con los medios de comunicación desde la plataforma del Estado. Ya a partir del año 2003 se comenzó a construir el Estado comunicador y el año 2006 fue el momento de lanzar a la calle el concepto de la hegemonía comunicacional. El gobierno, tanto en su plan de gobierno como en su accionar,

con la excusa de mantener el poder de los medios de comunicación como constructores de la subjetividad bajo el poder de las fuerzas sociales, pasó por un lado a incrementar el radio de poder comunicativo del Estado y, por el otro, a debilitar el poder del sector privado. Así, incremento el sector público mientras de manera paralela se reducía el peso del sector privado en la sociedad. De tal manera que los Planes buscaban generar un efecto regresivo en el desarrollo económico a través de una planificación administrativa asfixiante de las libertades del individuo.

Y hay que entender que la Constitución de 1999 presenta a las libertades civiles como a la libertad de expresión como garantías institucionales del sistema democrático. Por tanto, la simple colocación de contenidos de una determinada tendencia en los medios de comunicación oficial más el programa político-gubernamental, genera un notorio tipo de desbalance o de claro desequilibrio en la información comunicada por el Estado, pues pareciera que la única visión existente es que la economía manejada por los privados es mala o que los medios de comunicación que funcionan con capital privado pretenden una hegemonía comunicacional, *argumento* que busca contraponerse como *contrargumento* para probar la prevalencia schmittiana de un poder político económico o comunicacional frente a otro, en una situación de todo o nada, que poco respeto da al valor de la tolerancia.

Ya que, ante todo, la libertad de expresión es una “piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática” (CIDH, 1985) y que como tal se trata de un derecho compuesto de dos dimensiones distintas: la primera es la individual que gira en torno al sujeto titular del derecho en función de su expectativa de difundir informaciones, pensamientos, ideas y opiniones, y la segunda es la social cuyo enfoque se encuentra en el derecho de la colectividad a recibir esas informaciones, pensamientos, ideas y opiniones (CIDH, 1985). Por tanto, una restricción directa o indirecta de la dimensión individual de la libertad de expresión representaría, en la misma medida, una lesión a la expectativa colectiva de recibir diversos puntos de vista. La dimensión de la libertad de expresión que guarda más estrecha relación con la pluralidad de ideas es la dimensión social, puesto que en ésta la expectativa esencial se corresponde con la posibilidad de encontrar en el espacio público una diversidad de informaciones, expresiones y opiniones. No obstante, ello no debe dar pie a olvidar el hecho de que tanto la expresión como la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, como lo ha considerado la Corte Interamericana; por tanto, una restricción a la divulgación representará directamente, y en la misma medida, una quiebra al derecho (CIDH, 1985).

Todo ello se suscita a través del análisis crítico, reflexivo y dialogante con el Estado-Comunicador y la hegemonía comunicacional que se ha propuesto instaurar en el país (Bisbal, 2009, p. 21). En la Venezuela del presente, el actual gobierno (refiriéndose a Chávez) que se proclama de izquierda está intentando con gran esfuerzo *resetear* la cabeza del venezolano y para ello la comunicación masiva y sus industrias culturales deben de jugar un *rol estratégico*. Esa narrativa que se ha venido dando desde la cúspide del poder empleando todos los mecanismos de la comunicación y la cultura de masas, incluso los de la cultura en genérico, reintroduce una densidad antihistórica de las relaciones entre cultura y sociedad (CIDH, 1985) Bisbal, 2009, p. 13).

Además, esos Planes permitieron a las comunidades no organizadas la construcción de medios alternativos bajo las pautas predeterminadas del Estado central. El Segundo Plan Socialista es el sucesor de la lógica hipodérmica del Plan Simón Bolívar de la década de los 90 dicen varios

expertos en sociología venezolana, en el cual los medios son el gran torno de alfarero donde se moldea –sin oposición– el imaginario colectivo de las masas a la voluntad de quienes son dueños de los medios, esto es, el Estado, pues para Gramsci, la hegemonía, en términos generales, consiste en la capacidad de un determinado grupo social para la dirección política, espiritual y moral. Pero esta idea no debe entenderse sólo en términos políticos formales, sino más bien como una cuestión cultural, ya que lía la imposición de una concepción del mundo (Mariscal, 2005, p. 3). Se trata de proselitismo puro, que sólo busca relevar valores arraigados en la sociedad por aquéllos del “socialismo del siglo XXI”, algo que ni siquiera el mismísimo Hugo Chávez logró conceptualizar (Boyd, 2013).

Si en el período 2007-2013 se admitía que por ser los dueños de los medios de comunicación personas con una lógica individualista atentaban contra la lógica de que se puede alcanzar el bien común en sociedad, en el período 2013-2019 parece sutilmente admitirse que esa batalla fue ganada por el Estado, apoderándose hegemonícamente de gran parte de los medios en el espectro del país, procediendo a emancipar a los colectivos venezolanos y construir la felicidad socialista. En el Segundo Plan Socialista, el torno de barro con que se moldea la esencia del ser humano está en el Estado y las personas que actualmente detentan ese poder en la sociedad patria son excesivamente generosas en señalar cuáles son los objetivos que pretenden con tal poder y allí reside el problema. Pues presos de su propia ideología, que no es otra cosa que ideas petrificadas en el tiempo, con escasa conexión metabólica con la realidad, los objetivos del plan de gobierno están más cerca de lo metafísico y del mundo de las ideas que de planes, cifras y hechos empíricos a ser medidos con varios métodos científicos de tipo cuantitativo, cualitativo y de observación, ya que se propone desde avistar una educación que suprima los impulsos egoístas de los hombres hacia la búsqueda del bienestar propio hasta la erradicación de los impulsos autodestructivos del sistema productivo de la economía internacional, reivindicando una evanescente cultura autóctona de “Nuestra América”. Todo esto pasando por la utilización de términos tan subjetivos como ser potencia, expandir la independencia, garantizar la paz mundial y asegurar la sobrevivencia de la especie humana. Todos términos porosos, tan intangibles que no pueden cristalizarse políticas sólidas a través de postulados tan vagos. Por tanto, es difícil deducir cuáles son las políticas que quiere diseñar para el siguiente lustro y, con ello, cuales técnicas utilizará.

CONCLUSIONES

Primera. De la presente investigación documental pudo deducirse una clara, variada y diferenciada manera de formular los Planes de Desarrollo Económico-Social de la Nación que responden a dos momentos constitucionales perfectamente diferenciados, el preconstitucional a 1999 y el postconstitucional a 1999. En cualquier caso y ámbito de los diferentes Planes, económicos o administrativos, pudieron detectarse ciertos puntos de conexión como los precisados en los Planes de la década de los años 90, donde pudo de alguna manera encontrarse coincidencia en cuanto a la manera de formular, concretar y fiscalizar las políticas públicas que giran en torno a las ideas de los Planes Administrativo-Económicos que son implementados como parte de la agenda gubernamental.

Segunda. Originalmente la planificación estaba orientada en el ámbito de la gobernanza administrativa, o la buena administración del Estado en cualquiera de sus áreas, en cuanto a sus asuntos con los administrados. Luego, debido a la crisis económica surgida a comienzos de los años 80 con ocasión al viernes negro, los planes de desarrollo fueron dejados en un segundo

plano para enfocarse en la correcta conducción de los asuntos económicos de la Nación. Finalmente, debido a la crisis política de abril de 2002, fue necesario un Plan más ideologizante en la idea del socialismo, que acrecentaren la *vis* expansiva del Estado y en cuanto a su intromisión en el espacio mínimo vital de los administrados. Pero hay un aspecto importante que debe quedar bastante claro: que tales *Planes pre-constitucionales* sabían crear una política en base a metas claras.

Tercera. Los *Planes Económicos de la Patria* no fueron aprobados constitucionalmente, de tal forma, que no cuentan con la legitimidad necesaria o la aceptación de la sociedad civil. Ello va a generar resistencia en los operadores económicos, partidos e individuos, pues no se van a sentir identificados con las directrices de gobierno económico. En una democracia toda medida gubernativa debe discutirse en las instancias correspondientes.

Cuarta. Actualmente, los Planes Económicos no tienen nada claro qué quieren elaborar como política. En el mejor de los casos podría decirse que continuar lo construido en base al plan anterior: más medios de noticia estatizados, más educación ideologizada, más propaganda política en la cooperación internacional, más revisiones de planes de reubicación geopolítica de la población en el país y, por supuesto, más el uso de los recursos del Estado para fomentar televisoras, radios y periódicos internacionales acordes a los intereses de los Estados financistas.

Quinta. Hay pocos objetivos tangibles incluso en los más pequeños y específicos sub-objetivos en el Plan. Todo es más un espíritu ideológico de lo que se quiere hacer. Más que un plan de gobierno para planificar y evaluar una gestión gubernamental se está ante la exposición del espíritu con que se quiere guiar el gobierno entre los años 2013-2025. Metas tangibles son difíciles de conseguir en las casi 200 páginas de contenido. ¿Qué puede esperarse del Gobierno para los próximos 6 años = 2025-2031? El Plan de la Patria no posee tipificadas las diferentes técnicas de gobierno económico, como estatizaciones, expropiaciones, o privatizaciones. Se supone que constitucionalmente el Estado posee un abanico de opciones jurídicas para concretar diferentes objetivos político-económicos, no obstante, estos no aparecen reflejados, por ejemplo, no dicen como bajar la inflación. De igual forma, si estas técnicas aparecieran, un Plan debe especificar los canales procedimentales a seguir para articular esas técnicas de gobierno económico conforme a las líneas generales del Plan, pero eso tampoco aparece. El Plan de la Patria está redactado como ideología no con el fin de resolver problemas económicos importantes de la Nación. Pareciere, que su objetivo fuere otro y no el de proveer de bienes y servicios de calidad. Se espera más metafísica y menos tangibilidad y evaluación en la elaboración de políticas para la obra y fomento de la cultura venezolana y su relación con otros pueblos:

El Plan de la Patria 2019-2025 es una fase de profundización de la etapa 2012-2018. Se han mantenido los 5 Objetivos Históricos, desarrollando y detallando hasta el nivel de objetivos específicos, al nivel que las condiciones de desarrollo de la revolución lo han requerido, en función de la profundización para la direccionalidad socialista. (MPPRE, 2019, p.1).

Sexta. Los Planes de la Patria tienen afinado un objetivo particular que surgió durante el momento de proclama por un cambio en las políticas ecológicas del mundo, a los puros fines de acoplarse a la agenda 2030 que busca impedir el calentamiento global por los gases invernadero y la procura de una industrialización más acorde con una emisión menos contaminante con el dióxido de carbono de las compañías energéticas; busca una legitimidad internacional. Raul Prebisch (1979) dijo una vez:

...Para decirlo en pocas palabras, los hechos nos han demostrado que sin la transformación del sistema la planificación tiene muy poco sentido en una sociedad de consumo en que el juego de las relaciones de poder tiende a la crisis del sistema. La planificación, por sí misma, no puede evitarla. No hay en verdad un camino técnico para transformar el sistema. El camino es esencialmente político y habrá que vencer enormes obstáculos para poder seguirlo.

El autor sostiene que la ideología liberal y socialista no contribuyen a resolver el problema económico porque el problema es el ejercicio político del poder que no respeta los principios jurídicos ni económicos más básicos. No se puede planificar en el desquicio económico y la desintegración social, dice, es necesario un cambio en la cultura política que sea luego capaz de producir una fuerza centelleante en la producción.

REFERENCIAS

- Alvarado, Jesús María (2010). La Constitución Económica y el Sistema Económico Comunal En, "Leyes Orgánicas Sobre el Poder Popular y el Estado Comunal." Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.
- Bisbal, Marcelo (2009). Hegemonía y Control Comunicacional. Alfa-Ucab. Caracas, Venezuela.
- Boyd, Alek. (2013, 30 septiembre) "La Hegemonía Comunicacional del Chavismo", El País, Madrid. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/30/actualidad/1380550503_512747.html.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (1968). Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo. Revista de la facultad de Derecho, 41.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (1970). Reforma Administrativa y Desarrollo Económico-Social en Venezuela. COPRE. Caracas D.F., Venezuela.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (1970). Una Revolución para el Desarrollo. Cuadernos para la Reforma Administrativa. Caracas D.F. Venezuela.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (1975). Cambio político y Reforma del Estado en Venezuela. Tecnos. Madrid, España.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (1980). Estudios Sobre la Reforma Administrativa. Universidad Central de Venezuela (UCV). Caracas D.F., Venezuela.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (1999). Asamblea Nacional Constituyente y Ordenamiento Constitucional. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, Venezuela.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (2004). La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano. Tomo II. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (2008). "Estudio sobre la Propuesta Presidencial de Reforma Constitucional para la Creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (Análisis del Ante-Proyecto Presidencial, agosto 2007)". En Anuario Da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, Revista Jurídica Interdisciplinaria Internacional. Con 12. La Coruña, España. pp. 87-125.
- Brewer-Carías, Allan Randolph (2011). La Constitución de 1999 y la Enmienda Constitucional N° 1 de 2009. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.
- Caballero, Manuel (2007). La Crisis de la Venezuela Contemporánea (1903-1992). Editorial Alfa. Caracas, Venezuela.
- Capella, Juan Ramón. (1997). Fruta Prohibida. Una Aproximación Histórico-Teórica al Estudio del Derecho y del Estado. Trotta. Madrid, España.
- Casal, Jesús María (2011). "La Libertad Económica en Venezuela". En Balance de una Década 1999-2009. UCAB. Caracas, Venezuela.
- CEPAL (2020). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-la-patria-2019-2025-de-venezuela>
- Comisión de Administración Pública (1972). La Reforma Administrativa para el Desarrollo En "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, Tomo 1." República de Venezuela. Págs. 3 y ss.; paralelamente, el Estado creó CORDIPLAN, que asumió la planificación del Estado.
- Comisión de la Administración Pública (1972). Informe sobre a reforma de la administración pública nacional. Tomo I.
- Comisión de la Administración Pública (1972). Informe sobre a reforma de la administración pública nacional. Tomo II.
- COPRE (1990). Antecedentes de la Reforma del Estado. Caracas, Venezuela.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1985). Opinión consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), San José, Costa Rica.
- Cosculluela, Luis (2012). Derecho Público Económico. 4ta. Edición. Iustel. Madrid, España.
- Gaceta Oficial (1958). N° 25.694 del 27 de junio de 1958. Decreto N° 287 que creó la Comisión de la Administración Pública.
- Gaceta Oficial (1970). 1399 N° Extraordinaria. Instrucción RA-I de 13 de mayo de 1970.
- Gaceta Oficial (1982). N° 32.450 del 07 de abril de 1982. Crea Comisión de Administración Pública.
- Gaceta Oficial (1984). N° 33.127 de 17 de diciembre de 1984. Decreto N° 403 de creación de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE).
- Gaceta Oficial (1999). N° 36.364. Decreto N° 3 del 02 de febrero de 1999 por medio de la cual se sometió a referendo consultivo la elección de la ANC.
- Gaceta Oficial (2000). N° 5.453 Extraordinaria del 24 de marzo de 2000. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Gaceta Oficial (2010). N° 6.110 Extraordinaria del 21 de diciembre de 2010. Decreto-Ley Orgánico de Planificación Pública y Popular (DLOPPP).
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2013). Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Segundo Plan de la Patria (2019-2025). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ven130206.pdf>
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2013). Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. <https://mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2023/03/DESPLEGABLE-PLAN-PATRIA-2019-2025.pdf>
- Gaceta Oficial Extraordinaria (2013). N° 6118 del 04 de diciembre de 2013. Plan de la Patria (2013-2019) aprobado por una Ley de Asamblea Nacional.
- Gaceta Oficial Extraordinaria (2019). N° 6442 del 03 de abril de 2019. Plan de la Patria (2019-2025) aprobado por una Ley Constituyente de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC-2017-2020).
- Hernández, José Ignacio (2008). Reflexiones Sobre la Constitución Económica y el Modelo Socio-Económico en Venezuela. FUNEDA. Caracas D.F., Venezuela.
- Hernández, José Ignacio (2008). Regulación Económica y Derecho Mercantil Venezolano a Comienzos del Siglo XXI. Foro de Derecho Mercantil, 21.
- Hernández, José Ignacio (2011). Introducción al Concepto Constitucional de Administración Pública en Venezuela. Cuadernos de Cátedra Allan R. Brewer-Carías, 27.
- Mariscal, José Luis (2005). La Construcción de la Hegemonía en la Definición del Valor en el Arte Popular, Gestión Cultural, 12. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural: México.
- Martín-Retortillo, Sebastián (1991). Derecho Administrativo Económico. Tomo I. La Ley. España.
- Meynaud, Jean (1962). La Elaboración de la Política Económica. Tecnos S.A. España.
- Morles, Alfredo (2007). El Nuevo Modelo Económico para el Socialismo del Siglo XXI. Revista de Derecho Público, 112. Editorial Jurídica Venezolana.
- Obuchi, Richard (2011). Gestión en Rojo. Ediciones EESA. Caracas D.F., Venezuela.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación (1970). V Plan de la Nación (1970-1974): el desarrollo social y cultural.
- Plan Económico del Presidente Rafael Caldera (1969-1974).
- Prebisch, Raúl (1979). Planificación, Desarrollo y Democracia. Escenarios Alternativos”. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20130531033526/prebisch.pdf>
- Rachadell, Manuel. (2007). “Socialismo del Siglo XXI.” FUNEDA. Caracas D.F., Venezuela.

- Rodríguez, Jesús (2020). Renta Básica, Derechos y Planificación Económica. Esbozo para una Discusión Republicana. *Revista Internacional de Pensamiento Político I Época*. 15. pp. 109-119.
- SITEAL (2013). Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Primer Plan de la Patria (2013-2019). https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/plan_de_la_patria_segundo_plan_de_desarrollo_economico_y_social_de_la_nacion_2013-2019.pdf