

CAPÍTULO II

PLANIFICACIÓN IMPERATIVA E INDICATIVA

SUMARIO

1. Existen más de dos tipos de planificación.....	293
2. Planificación imperativa	294
3. Planificación indicativa. Medios de persuasión	295
a) Política crediticia	295
b) Política fiscal	296
c) Política administrativa.....	296
d) Política de inversiones públicas.....	296
e) Otros medios.....	296
4. Relatividad de la distinción entre planificación imperativa e indi- cativa	297
5. Planificación imperativa del sector estatal de la economía.....	298
6. La planificación imperativa y el régimen del Estado de Derecho	299
7. La tendencia hacia la planificación indicativa.....	301
8. Caracteres jurídicos de la planificación en la Argentina	303
a) La imperatividad en relación a las Provincias en el período 1966-1973	303
b) La cuestión en el marco constitucional. Planificación y federa- lismo	304
c) El sector público no estatal	307
d) La planificación es indicativa para el sector no estatal.....	308
9. Caracteres jurídicos de la planificación en América Latina	309

Capítulo II

PLANIFICACIÓN IMPERATIVA E INDICATIVA

1. *Existen más de dos tipos de planificación*

Usualmente se sostiene en la doctrina que los tipos de planificación —ya restringido el concepto con las limitaciones que hemos señalado en el cap. I— son dos: La planificación imperativa y la planificación indicativa. La primera se caracterizará porque sus directivas son impuestas a la colectividad, como normas obligatorias de conducta, al par que la segunda es meramente sugerida por el gobierno a la comunidad. y si bien ofrece estímulos para persuadir o disuadir a los individuos a ajustarse al plan, no lo impone y los individuos son en definitiva libres de ajustarse o no a él.

Sin embargo, a poco que se profundice sobre el tema, se advierte que bajo esa básica coincidencia en dividir dos grandes tipos de planificación, que podríamos en general identificar como la planificación soviética y la planificación occidental, se esconde una larga serie de matices de cierta importancia. Estos matices se advierten con mayor claridad cuando se toma debida cuenta de las otras denominaciones con que también se intenta calificar a la planificación soviética y occidental; se habla así de: planificación “*centralizada;*” “*socialista*” y “*no socialista;*” “*total*” y “*parcial;*” “*rígida*” y “*flexible;*” además se dice de la planificación occidental que ella es “*democrática*” o “*concertada*” y “*liberal;*” con lo que, haciendo una nueva conjunción de características opuestas, podríamos agregar la distinción entre planificación “*políticamente autoritaria*” y “*políticamente liberal*” “*democrática.*” (O “*concertada.*”)

A primera vista esto parecería un mero juego de palabras que cubriría siempre la misma realidad; sin embargo, son muy raros los ejemplos de planificación que sean a la vez, por un lado, “imperativa-socialista-rígida-integral-unilateral-políticamente autoritaria” y por el otro “indicativa-no socialista-flexible-parcial-concertada-políticamente liberal.” Esa suma de características haría en cada caso el modelo más extremo del respectivo tipo de planificación y si bien es

posible encontrar casos de países que responden casi íntegramente a algunos de ellos, la realidad más frecuente en el mundo es, a nuestro juicio, que los tipos de planificación respondan principalmente a uno u otro de esos modelos, pero nunca totalmente. De allí la necesidad de investigar el significado de cada una de esas características a fin de poder luego analizar más acabadamente cuál es la naturaleza de la planificación imperante en cada país, y determinar entonces con precisión no sólo cuántos tipos de planificación hay, sino, lo que es más importante, qué tipo de planificación se prefiere o postula para el país que se considere. Dejamos con ello dicho que nos parece una simplificación errónea el estimar que existan tan sólo dos grandes tipos de planificación, que se pudieran caracterizar en general como la “soviética” —imperativa, etc.— y la “occidental” —indicativa, etc.

2. Planificación imperativa

La planificación imperativa es aquella cuyas disposiciones acerca de qué y cuánto ha de producirse, qué precios y salarios han de fijarse, qué política de inversiones debe adoptarse, etc., se establecen con carácter *obligatorio* para todas aquellas personas alcanzadas por el plan, de modo tal que la comunidad no se encuentra libre de comportarse de acuerdo al plan o según su propia voluntad, sino que debe ajustarse a lo que el plan ha dispuesto.

La obligatoriedad de la planificación imperativa se manifiesta en la circunstancia de que aquéllos que no cumplen las disposiciones del plan se encuentran sujetos a la aplicación de sanciones, las que nacen precisamente ante dicho incumplimiento. Las sanciones pueden ser de tipo fiscal —multas, recargos, etc.—, administrativo —clausura, decomiso, inhabilitación— e incluso, en los sistemas más rigurosos, penales. (Arresto, prisión, deportación, trabajos semi-forzados, etc.) Sin duda, la naturaleza y la severidad de las sanciones varía de acuerdo al país de que se trate y a la tradición jurídica con que cuente; también varía de país a país el procedimiento con adecuada oportunidad de defensa y descargo, con recursos ante autoridades judiciales imparciales e independientes, etc.,¹ mientras que en países más autoritarios el procedimiento tiende a ser menos respetuoso de los derechos del individuo, sea limitando su derecho de defensa, sea aplicando las sanciones directamente en vía administrativa, sin recurso judicial ulterior,² etc.

Cualquiera sea el sistema, la imperatividad de la norma del plan se halla siempre respaldada por la amenaza de sanciones a quien no la cumpla; sin duda, de la severidad de la sanción puede depender en gran medida la efectividad de la

¹ Para los caracteres y aspectos del derecho de defensa, ver nuestro libro *Procedimientos y recursos administrativos*, Buenos Aires, Macchi S.A., 1971, cap. II. [Actualmente en el t. 2, cap. IX.]

² Este sistema es incompatible con la garantía del debido proceso de nuestra Constitución nacional, según lo hemos explicado en nuestra *Introducción al derecho administrativo*, Buenos Aires, 1966, 2ª ed., pp. 101-135.

amenaza y por ende de la imperatividad real del plan, pero es bueno recordar que existen siempre en este aspecto limitaciones de orden racional y humano que no es posible sobrepasar, cualquiera que sea el sistema económico de que se trate.

3. *Planificación indicativa*

En la planificación indicativa los objetivos y las disposiciones del plan no son impuestas con carácter obligatorio a la comunidad; ahora bien, si la actitud del Estado se limitara a la mera enunciación del plan indicativo, serían débiles las posibilidades de que los empresarios y los individuos en general se ajustaran a él; el plan correría un grave riesgo de ser ineficaz.

Por ello es que la planificación indicativa supone, como elemento primordial de su ejecución, la fijación de elementos de “disuasión”³ y de “persuasión”⁴ a fin de desalentar y alentar, respectivamente, el acogimiento de los empresarios a las preceptivas del plan. Los instrumentos de persuasión, que operan simultáneamente como instrumentos de disuasión (por aquello que no incluyen) son, entre otros, los siguientes:⁵

a) *Política crediticia*, mediante la adopción de escalas de prioridades para acordar créditos bancarios a largo o mediano plazo a las empresas que realizan inversiones que se ajustan a los objetivos del plan; también puede mencionarse una *política de subvenciones* o subsidios; aunque ésta sólo puede ser, generalmente, de alcance muy limitado;

³En los Estados Unidos suele disuadirse a los empresarios de fijar precios más allá de los indicadores oficiales, señalando que en caso de ocurrir tales aumentos de precios, el gobierno venderá sus cuantiosas existencias oficiales del producto, a precios menores, produciendo así una pérdida a las empresas por la caída de precios, la reducción de las ventas, etc. Este procedimiento sólo es aplicable en ciertos materiales y metales que el gobierno tiene almacenados en cantidades muy significativas para su empleo por la administración, las fuerzas armadas, etc.; si el gobierno no tiene tales reservas, no puede entonces utilizar tal elemento de disuasión, por lo que su empleo es relativamente limitado.

⁴A pesar de existir casos como el señalado en la nota anterior, en que nos encontramos frente a medios de disuasión que no obligan normativamente al empresario a adoptar los indicadores oficiales, aunque resultan eficaces para lograr su objetivo, lo cierto es que en rigor sólo cabría tal vez hablar de instrumentos de persuasión, esto es, de ventajas, privilegios, etc., que se acuerden a quienes se ajustan al plan. El elemento disuasivo surge directamente de allí, en la medida en que quien no se ajuste al plan no recibirá tales beneficios. No otro tipo de elementos “disuasivos” serían admisibles en la planificación indicativa, pues si se aplican sanciones —multas, recargos, etc.— por el incumplimiento de las normas del plan, ya salimos del mero campo de la “disuasión” para entrar a la indudable imposición de una regla de conducta. No debe olvidarse, en efecto, que es típico de una regla obligatoria precisamente el que ante su incumplimiento deba aplicarse una sanción al infractor. Sobre la noción de “deber jurídico” en este sentido, ampliar en nuestro libro *Introducción al Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1966, p. 327 y ss.

⁵Ver BENERÍA DE SURKIN, L., y otros, *Planificación y desarrollo*, Barcelona, 1966, p. 135; BÉNARD, JEAN, “Los Métodos de la planificación francesa y su adaptación a los países en vías de desarrollo,” en el libro *Programación del desarrollo económico*, México, 1965, p. 35 y ss., p. 40; MANNHEIM, *op. cit.*, p. 140 y ss.; FUÁ y SYLOS-LABINI, *op. cit.*, p. 72 y ss.; BAUCHET, *op. cit.*, p. 120 y ss. Para una crítica a la planificación indicativa ver VACCHINO, JUAN M., *Planificación*, La Plata, 1969, pp. 218-221.

b) *Política fiscal*, gravando especialmente las actividades que se apartan de los preceptos del plan, y aligerando la carga fiscal, o incluso liberando totalmente de ciertos impuestos, a las producciones que se ajustan a los objetivos del plan; descargas fiscales en favor de empresas que se instalan en zonas poco desarrolladas, etc.;

c) *Política administrativa*, facilitando los trámites relativos a la radicación de ciertas industrias, al otorgamiento de licencias de importación o de fabricación; realizando “cuasi-contratos” con las empresas que aceptan modificar sus producciones o inversiones de modo que resulten compatibles con las disposiciones del plan, recibiendo a cambio la seguridad de ciertas ventajas o privilegios, no sólo mediante actos unilaterales de la administración que otro gobierno podrá el día de mañana modificar, sino mediante figuras poco menos que contractuales, esto es, acuerdos bilaterales de voluntad entre la administración y el empresario, que obligan por igual a ambos.

d) *Política de inversiones públicas*, canalizando las inversiones de las empresas estatales de modo que fortalezcan los polos de desarrollo que se desea crear, o combatan épocas de depresión económica, produciendo un efecto favorable en los negocios.

e) *Otros medios*. Los medios aquí enunciados son sólo los más conocidos por la política económica clásica, entre los que también se encuentran la *política monetaria*, política bancaria, etc. No son, pues, los únicos ni los principales; se los señala sólo para ejemplificar cómo funcionan las técnicas de persuasión, ya que la elección concreta de los medios a emplearse depende, como es lógico, de los fines que se persiguen, del tipo económico de planificación elegida, etc.⁶

Todas las medidas de disuasión y de persuasión tienen así la característica común de operar de manera *indirecta*,⁷ a diferencia de la planificación imperativa, que se dirige a los individuos, imponiéndoles una determinada conducta; por ello se ha podido decir con acierto que la planificación indicativa opera en cierto modo en forma *impersonal*.⁸ A su vez, atento a que la planificación indicativa se

⁶ Como caso interesante, es de recordar que a veces la persuasión puede ser directa y hasta personal, como ocurre ocasionalmente en Estados Unidos cuando los presidentes llaman a directivos de las grandes industrias para “convencerlos” de adoptar determinada política de precios, etc. (el caso Kennedy con los industriales del acero), lo que ha sido aceptablemente eficaz aunque como es lógico es un procedimiento al que se puede recurrir sólo en contadas oportunidades. Otro tipo de instrumento de persuasión es una mezcla de política crediticia y apoyo oficial en el extranjero a las empresas nacionales, como ha hecho Francia para expandir su mercado.

⁷ Así BENERIA DE SURKIN, *op. cit.*, p. 136; BÉNARD, *op. ult. cit.*, p. 40; BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 142.

⁸ PRESBICH, RAÚL, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, 1963, p. 72: “El Estado no prescribe la conducta de los individuos, lo que han de hacer, o dejar de hacer en la actividad económica. No adquiere potestad sobre ellos sino un poder impersonal sobre las fuerzas que los mueven. Este poder tiene que ejercitarse fundamentalmente por medio de incentivos a la acción económica, antes que por la compulsión, una vez superados los obstáculos estructurales que sofocan el desarrollo, porque la compulsión en el funcionamiento del sistema lleva al poder arbitrario sobre

implementa con medios de persuasión, se ha podido afirmar que debiera llamarse “planificación por influenciamiento”⁹ o “iniciativa”¹⁰ expresiones que sin embargo no se han impuesto.

4. *Relatividad de la distinción entre planificación imperativa e indicativa*

Como es lógico, no existen en verdad planes enteramente imperativos o enteramente indicativos, ya que siempre habrá lugar para matices o zonas imprecisas, cualquiera sea el criterio general del cual se parta. En otras palabras, todos los planes tienen algún margen de pautas imperativas y también alguna parte de normas indicativas; esto no significa que la distinción sea inexacta, sino que ella no se ha de hacer en términos absolutos (“plan imperativo es aquel cuyas normas son todas obligatorias”): Por el contrario, el carácter de un plan lo resuelve su rasgo dominante.

En consecuencia, si las disposiciones de un plan son en su mayor parte orientadoras, careciendo de carácter imperativo, el plan deberá ser considerado indicativo aunque tenga de todos modos alguna proporción de normas obligatorias. Lo que decide la naturaleza imperativa de un plan, entonces, es la *predominancia* de las normas obligatorias de conducta; con ello estamos diciendo no sólo que hay lugar para medidas compulsivas dentro de la planificación indicativa, sino también que puede haber instrumentos indirectos de persuasión dentro de la planificación imperativa. Lo importante, desde luego, seguirá siendo aquello que sea más típico y frecuente dentro de las normas del plan.

El *concepto* de planificación imperativa e indicativa, así precisado, no presenta pues dificultades; en cambio, donde la distinción entre ambos tipos de planificación puede causar algunas dudas, e incluso relativizarse, es en la determinación concreta de si una planificación determinada pertenece a uno u otro campo. En la mayor parte de los casos es posible que hasta intuitivamente se pueda descubrir su carácter (es conocida la caracterización de imperativos aplicada a los clásicos planes socialistas), pero en otros pueden encontrarse interrogantes fundamentales: 1) ¿Se tomará en cuenta la *cantidad* de las *normas* obligatorias u orientadoras del plan para establecer su carácter?, o 2) ¿Se considerará la *cantidad* de las *conductas* ordenadas u orientadas?, o 3) ¿Se analizará la naturaleza y *calidad* de las *normas del plan*?, o 4) ¿La *calidad* de las *conductas* planificadas?

Posiblemente no sea posible fijar un criterio único que *a priori* nos permita ubicar y caracterizar las diversas planificaciones. En principio, pareciera que

los individuos;” “...el poder del Estado, con ser muy grande, puede ejercerse en un plano absolutamente impersonal, sin subordinación alguna de aquéllos.” (*Op. cit.*, pp. 72 y 73.)

⁹ LAMBERT, M. P., “Les principaux types de planification,” en el libro *Les problèmes de la planification*, Universidad Libre de Bruselas, Bruselas, 1963, p. 29.

¹⁰ BANCAL, J., citado por VAN MEERHAEGHE, M., “La planification indicative,” en el libro *Les problèmes de la planification*, *op. cit.*, p. 40.

tanto la calidad como la cantidad de las conductas normadas debe ser materia de análisis; pero no debe olvidarse que en ciertas hipótesis en que la cantidad de las conductas regidas (por ejemplo imperativamente) se torna muy alta, puede afirmarse que lo cuantitativo traspone el umbral de lo cualitativo, aunque las conductas en sí no sean significativas, individualmente consideradas. En otras palabras, si una proporción muy alta de sus disposiciones son imperativas, el plan es imperativo a pesar de que esas disposiciones no sean las más importantes que tiene.¹¹

En última instancia, esto constituye una cuestión de hecho a resolverse en cada caso concreto, sopesando los elementos indicados y tomando en cuenta la mayor o menor importancia cualitativa de las conductas a que el plan se refiere,¹² y el mayor o menor número de disposiciones de uno u otro carácter.

5. Planificación imperativa del sector estatal de la economía

En relación al carácter imperativo de la planificación es necesario separar conceptualmente uno de sus aspectos, cual es el del carácter que la planificación tenga con relación al propio sector estatal. Por lo que se refiere a las distintas ramas de la administración central, y a los distintos organismos, entidades, empresas, etc., dependientes del Estado central, pareciera que no puede existir duda alguna de que la planificación debe ser imperativa;¹³ no tendría sentido que un ente autárquico se alzara contra el plan de gobierno central, y pretendiera en base a su autarquía destruir la necesaria unidad de acción del plan; esto hace a la misma naturaleza de la organización estatal y al sentido común, por lo que no podría atacarse a un plan por su carácter imperativo en relación al sector estatal, ni podría tildársele de “*imperativo*” por tal causa; dicho en otras palabras, el número de obligaciones que el plan impone a los entes estatales no

¹¹ Pues, como ya lo decía GIANNINI, MASSIMO SEVERO, “Sull’azione dei pubblici poteri nel campo dell’economia,” *Rivista di Diritto Commerciale*, Milán, 1959, n° 9/10, p. 323, es indubitable “Que en el campo jurídico la variación cuantitativa redunda en mutación cualitativa.”

¹² Por lo demás, quedará todavía el problema de determinar qué constituye una conducta “cualitativamente significativa.” ¿Significativa para quién? ¿Para el Estado que dicta el plan, o para la comunidad o los individuos que se ven alcanzados por él? Otra vez aquí, no es posible fijar de antemano ningún criterio absoluto, pues aunque pareciera que lo que debe considerarse es aquello que sea cualitativamente importante *para el plan* (es decir, para el Estado), hay normas que por su grado de intromisión en la esfera individual son cualitativamente fundamentales *para el individuo* (por ejemplo, sanciones de tipo penal; sanciones sin debido proceso legal, etc.) y no pueden por ende dejar de ser tenidas en cuenta. Así por ejemplo, un plan que en una sección relativamente pequeña —cuantitativamente— estableciera sanciones penales muy severas —de tipo militar y/o por procedimientos militares— debería ser considerado imperativo, a pesar de lo reducido de esas normas, en razón de lo cualitativamente importante de las sanciones establecidas para los individuos.

¹³ “Podemos considerar que *para el sector público el plan toma un carácter imperativo* dado que está directamente bajo el control de los organismos responsables del plan; ello representa una posibilidad y a la vez una exigencia para seguir más fielmente el programa de acción,” BENERIA DE SURKIN y otros, *Planificación y desarrollo*, op. cit., p. 131.

puede computarse cuando se trata de determinar si se trata de un plan predominantemente imperativo o no.

Estas afirmaciones resultan hoy anticuadas, ante la tendencia global a crear autoridades regulatorias independientes.

Con todo, esta observación no puede ser llevada a sus extremos, ya que si hay un sector estatal de la economía que es mayor que el sector privado, la imperatividad predominante del plan se desprende de esa mayoría del sector estatal antes que de la propia naturaleza de imponerse a él. Por ello, diremos que la imperatividad del plan sobre los entes estatales no debe computarse a efectos de determinar si es o no un plan imperativo, *siempre que el sector estatal sea minoritario en relación al total de la economía del país*.

En otro sentido, es de advertir que si alguna duda puede haber acerca de la necesidad o la naturaleza de la planificación sobre la empresa privada, en lo que respecta a la empresa pública “la necesidad de ella y su naturaleza amplia están más allá de discusión;”¹⁴ sin embargo, es un ejemplo común en nuestros países que aunque exista un plan de desarrollo, la actividad de los entes públicos no está planificada ni en detalle ni en general; entes autárquicos, empresas del Estado, etc., marchan a la deriva, superponiendo su acción y realizando actividades no pocas veces contrapuestas; no existe conciencia de la necesidad de obrar en conjunto, para el logro de objetivos comunes, sino que se tiende a obrar tanto o más egoístamente que cualquier empresario común; éste movido en gran parte por el espíritu de lucro, aquéllos movidos por el espíritu burocrático de obtener mayor poder, incluso a expensas de los demás.

6. La planificación imperativa y el régimen del Estado de Derecho

La planificación imperativa, en el sentido de fijar el gobierno qué es lo que debe producirse, venderse, consumirse, etc., por parte de la colectividad, en principio sólo es viable bajo un régimen que no sea el del Estado de Derecho, pues implica poco menos que la lisa y llana supresión de la voluntad de los individuos, que queda así totalmente sometida a las indicaciones del plan. Con todo, no debe pensarse por ello que es necesariamente ínsita a los regímenes de tipo socialista, ya que no es patrimonio exclusivo de ellos el suprimir los principios básicos del Estado de Derecho: También en las dictaduras de centro y de derecha es perfectamente posible, desde el punto de vista teórico y práctico, imponer una planificación imperativa.

Ahora bien, identificar planificación imperativa con regímenes de fuerza —de izquierda o de derecha— es sólo válido en sus grandes líneas, y en cuanto la planificación sea preponderantemente *imperativa*. Es sólo la pretensión de imponer la

¹⁴ LEWIS, W. A., *La planeación económica*, México, 1957, p. 120; en igual sentido HACKETT, JOHN, y HACKETT, ANNE-MARIE, *Economic Planning in France*, Londres, 1963, p. 233 y ss.

totalidad de las prescripciones de un plan integral lo que comporta una supresión de los derechos individuales, ya que, por el contrario, no es desconocida ni mucho menos en los regímenes de tipo liberal la imposición de determinadas normas de conducta a la comunidad. Prácticamente no existe país en el mundo que a través de la legislación ordinaria, en el ejercicio del llamado poder de policía¹⁵ sobre la salubridad, moralidad, higiene, etc., no haya establecido obligaciones y prohibiciones que los administrados están forzados a seguir, bajo amenaza de aplicación de las sanciones preestablecidas; nada de extraño habrá por lo tanto, en que también alguna obligación o prohibición aparezca impuesta a través de la planificación. En suma, y por lo que se refiere a los particulares, la planificación no es imperativa porque tenga algunas normas impuestas a la colectividad, sino porque la totalidad o la mayor parte de sus disposiciones tengan ese carácter; lo que decide, entonces, el carácter imperativo de la planificación, es la *predominancia* de las normas obligatorias de conducta.

Resulta de lo expuesto que la planificación puede tener aspectos imperativos en un Estado de Derecho, siempre que tales aspectos no sean los dominantes, lo que constituye una cuestión de hecho a apreciar en cada caso.

Por lo demás, no debe olvidarse que la vigencia de un sistema democrático de gobierno, con una división de poderes consagrada constitucionalmente, impone también limitaciones y características determinadas a la planificación. Por ejemplo, si bien será admisible según dijimos que en el plan se establezcan normas obligatorias de conducta, es obvio que esa fijación de normas obligatorias le corresponda, en un Estado de Derecho, al Poder Legislativo y no al Ejecutivo. Tal es lo que ha decidido en más de una oportunidad la Corte Constitucional italiana, que ha admitido la posibilidad de que el legislador fije esas normas imperativas, pero ha rechazado la posibilidad de que lo haga el administrador, incluso mediando una delegación legislativa no delimitada explícitamente;¹⁶ ha exigido, en consecuencia, que las normas imperativas que el plan contenga, estén expresadas concretamente en una ley o al menos estén dados por una ley los marcos concretos dentro de los cuales el administrador habrá de proceder a establecer las imposiciones.¹⁷ En la terminología del derecho constitucional y administrativo, esto significa que no se admite la delegación “en blanco” de la fijación de normas obligatorias de conducta, sino que la delegación debe estar claramente delimitada, fijando la ley los criterios y lineamientos básicos de las disposiciones a dictar por la administración; se trataría, en otras palabras, de

¹⁵ Sobre esto puede verse el trabajo “La crisis de la noción de poder de policía,” en nuestro libro *Estudios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1963, p. 9 y ss. [Se encuentra actualmente en el t. 2, cap. V.]

¹⁶ SPAGNUOLO VIGORITA, VINCENZO, “Figure di programmazione economica imperativa e Costituzione,” en la revista *II diritto dell'economia*, año VII, 1961, n° 9, p. 1032 y ss., p. 1053.

¹⁷ SPAGNUOLO VIGORITA, *op. loc. cit.*

una “reserva de la ley,” pero no absoluta o propia, sino relativa o “impropia.”¹⁸ No es imprescindible que sea la ley misma la que fije todos los detalles de la obligatoriedad del plan, pero tampoco puede dejarle esa fijación libremente a la administración, sino que debe darle limitaciones concretas dentro de las cuales esta última pueda proceder a su ejecución e integración.

En la actualidad corresponde estar a la Constitución de 1994, cuya real aplicación es aún incierta, como se advierte en la Sección I.

7. *La tendencia hacia la planificación indicativa*

Si bien la imperatividad de un plan pudo parecer en cierto momento el mejor modo de asegurar su cumplimiento —prescindiendo de aspectos valorativos y jurídicos sobre la naturaleza de las sanciones a aplicar—, poco a poco se ha ido advirtiendo que el empleo de los métodos de persuasión, con ser más complejos de utilizar, *son sin embargo más efectivos y dan mayores frutos en la práctica en relación a los particulares.*¹⁹ Por ello es que a través de los últimos años, la planificación soviética ha ido incorporando lentamente, y cada vez en mayor grado, incentivos de diversa índole para apoyar sus planes.

Por supuesto, la URSS ha desaparecido y las autoridades rusas no parecen propensas a la planificación.

Señala un informe de las Naciones Unidas, refiriéndose a la planificación soviética de tipo imperativo, que aunque “los planes de las empresas y otras unidades económicas tienen un carácter obligatorio”²⁰ “la obligación de dar cumplimiento a los planes y a las normas administrativas de las autoridades supervisoras se complementa con sistemas de incentivos destinados a estimular el cumplimiento o la superación de los planes;”²¹ estos incentivos constituyen en general un

¹⁸ SPAGNUOLO VIGORITA, *op. loc. cit.*

¹⁹ LAUBADÈRE, ANDRÉ DE, *op. cit.*, p. 507.

²⁰ *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963, p. 83.

²¹ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 84. Esos incentivos son, con todo, de tipo personal y directo, antes que impersonal o indirecto: Se trata de mejoras en los sueldos y salarios, primas concedidas al personal dirigente, profesional y técnico; destinar parte de la utilidad de las empresas a un fondo destinado a elevar el nivel de vida de los trabajadores, etc. Incidentalmente, esto muestra toda una gama de incentivos que pueden utilizarse a nivel más general, para implementar una *política ocupacional indicativa*. En efecto, el problema de personas que se dedican a actividades, profesiones o tareas que no son social o económicamente necesarias en una determinada época, y que dejan un vacío en otras ramas ocupacionales fundamentales, también puede ser encarado mediante sistemas de incentivos. Recuerda MANNHEIM que quizás la mayoría de las personas “no tienen en principio preferencias estrictamente definidas en cuanto a sus ocupaciones, y en esta forma pueden cambiar de trabajo gracias al consejo de los expertos, e incluso sentirse agradecidas por ello;” “los cambios de actividad en la Unión Soviética así como en los Estados Unidos, indican que hay millones de hombres modernos que adquieren con relativa facilidad la habilidad necesaria para adaptarse a una gran variedad de ocupaciones. *Al dar ventajas especiales, pecuniarias u honoríficas a las ocupaciones que posiblemente sean menos deseables, se puede atraer el número requerido de candidatos.*” (MANNHEIM, *op. cit.*, p. 305.)

medio eficaz de obtener el cumplimiento de las prescripciones del plan,²² aunque funcionan de manera pesada, complicada, y a veces injusta.²³ Y por otra parte, “además de las recompensas por el cumplimiento o la superación de los objetivos fijados en los planes, existen también diversas sanciones por incumplimiento de los planes.”²⁴ En suma, la imperatividad del plan no excluye la aplicación de elementos de persuasión, ni la existencia de éstos elimina el carácter imperativo del plan; claro está, el grado de “persuasión” que existe en estos planes es muy limitado, ya que se complementa con la aplicación de sanciones a quienes fallan en el cumplimiento del plan, y esto último no puede considerarse factor de “disuasión” sino directa imposición de una conducta determinada.

Por lo demás, si bien la tendencia doctrinaria de los economistas de la Unión Soviética hace presión por un menor contenido imperativo de los planes,²⁵ el avance no deja de ser lento. La “reforma” de la planificación parece estar de moda, pero no logra alterar la naturaleza fundamental del sistema, y “La autonomía de la empresa ... es todavía débil. El volumen de la producción y... de los beneficios... le son impuestos.”²⁶ “En el nuevo sistema, la empresa está sólo en apariencia en libertad de elegir sus proveedores y sus clientes. En el hecho, sus clientes, en número restringido, le son afectados de oficio;”²⁷ pero hay con todo algunas mejoras. El freno fundamental para un progreso definido tal vez sea la propia organización de los poderes de la U.R.S.S., ya que una aligeración “excesiva” de la imperatividad de la planificación corre el riesgo de ser frenada para retornar al sistema anterior, a fin de evitar que la tendencia lleve a la entronización permanente de una planificación indicativa, lo cual tendría, como es lógico, consecuencias no sólo técnicas sino también, en alguna medida, políticas.²⁸ Es que existe una estrecha correlación entre el tipo de planificación y el sistema político: Si bien ya hemos comentado que la institucionalización de la planificación fortifica el sistema democrático,²⁹ es claro que ello se refiere a su vez a una planificación de tipo democrático. Lo mismo ocurre para otros regímenes políticos: La planificación es una especie de columna vertebral del sistema, y a

²² WAELBROECK, JEAN, “Les problemes de la planification sovietique,” en el libro *Les problèmes de la planification*, Universidad Libre de Bruselas, Bruselas, 1963, p. 215 y ss., p. 228.

²³ WAELBROECK, *op. cit.*, p. 228. La injusticia deriva de que a veces se benefician de los incentivos quienes no deben, y de que otras veces se aplican penalidades a los inocentes; de que, también, no se ha llegado todavía a recompensar adecuadamente la innovación industrial, ya que el acento ha sido más frecuentemente aplicado a la cantidad de producción que a la renovación, innovación, invención, etc., a nivel industrial. (WAELBROECK, *op. loc. cit.*)

²⁴ Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

²⁵ LIBERMAN, NEMCINOV, y otros. Estos autores son reseñados por ZALESKI, EUGÈNE, “Les tendances reformistes dans la planification sovietique,” en el libro *Problemi della pianificazione sovietica*, Istituto di scienze politiche dell’Università di Pavia, Milán, 1966, p. 143 y ss., p. 148 y ss.

²⁶ ZALESKI, *op. cit.*, p. 172.

²⁷ ZALESKI, *op. cit.*, p. 172.

²⁸ Comparar ZALESKI, *op. cit.*, p. 174.

²⁹ *Infra*, cap. III, § 9.

un cambio de su naturaleza corresponderá un cambio paralelo en la naturaleza de todo el régimen. En consecuencia, un aligeramiento de los caracteres más rigurosos del plan (por ejemplo, imperatividad) en un país socialista (por ello, frecuentemente, autoritario), determinará necesariamente un aligeramiento del rigor del poder político,³⁰ fenómeno que en alguna medida es dable ya observar. La inversa también es válida: Si se produce una mayor flexibilidad política, ella estará igualmente destinada a influir sobre el sistema de planificación.³¹

Todo esto demuestra que el cambio de la índole de planificación a aplicarse en los países socialistas, y su grado de creciente indicatividad, está condicionado por el grado de evolución política que tales países tengan la madurez de admitir, en los hechos; pero esto, como se advierte, responde a razones de tipo político más que a una objeción económica de tipo estructural, y por ello no debe pensarse que no pueda haber planificación indicativa en un país económicamente socialista; si bien no hay actualmente ejemplos que puedan ofrecerse en este sentido (dando al término socialista el significado restringido de propiedad colectiva de más de un cincuenta por ciento de los medios de producción), nada impide desde el punto de vista teórico que ello pueda suceder; como dice BÉNARD, la planificación indicativa “se puede adaptar a una economía socialista desarrollada. (En la cual interviniera cierta descentralización en la ejecución del plan.)”³²

En cuanto a los sistemas conocidos como indicativos, a veces se ha querido encontrar el fenómeno inverso, es decir, una tendencia creciente hacia la imperatividad; sin embargo, esto no pareciera ser exacto, ya que la tendencia en tales sistemas, por ejemplo el francés, es hacia la creación de controles *indirectos* para asegurar el cumplimiento del plan, y “se comprueba una desaparición casi completa de los controles directos,”³³ que son los que caracterizan precisamente a la planificación imperativa. Por último, es conveniente reiterar que esta tendencia hacia la planificación indicativa no incluye todavía al sector estatal.

8. Caracteres jurídicos de la planificación en la Argentina

a) *La imperatividad en relación a las Provincias en el período 1966-1973*

Por lo que respecta a nuestro país, el decreto-ley 16.964 del año 1966, que intentó regular un sistema de planificación, estableció en su art. 4° que “Las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del sistema serán de cumplimiento obligatorio para el sector público, nacional, provincial y municipal” concepto éste que es reiterado por el inc. e) del art. 2° y por los arts. 8°, 33 y 35. Haciendo

³⁰ JANNE, HENRI, “Les problèmes de la planification,” en el libro del mismo nombre de la Universidad Libre de Bruselas, *op. cit.*, p. 117 y ss, p. 127.

³¹ JANNE, *op. loc. cit.*

³² BÉNARD, *op. cit.*, p. 35.

³³ BÉNARD, *op. cit.*, p. 40.

abstracción del problema presentado por nuestro sistema federal y refiriéndonos concretamente a las entidades centrales y descentralizadas de la administración pública nacional la solución de la ley es completamente correcta.

Salvo que modernamente se propugna el desarrollo de autoridades independientes.

En cambio, este criterio de que las provincias (que de acuerdo al régimen constitucional son autónomas y se dan sus propias instituciones) deban ajustarse obligatoriamente a las normas de la planificación nacional, suscitó muchos interrogantes dado el régimen federal establecido en la Constitución, y si bien dichos interrogantes no dieron lugar a marcadas dificultades en su momento, por razones circunstanciales, ellos pueden crear, y seguramente crearán, problemas institucionales en el futuro.

Dado que el sistema no confiere a las provincias ninguna participación decisoria en el proceso de planificación, sino que en su momento sustituye su esfera de competencia por la nacional, concluimos que el decreto-ley era inconstitucional. Según veremos más adelante, es posible que un sistema de planificación concertado dé lugar a una planificación imperativa (una vez logrado el acuerdo sobre las decisiones, éstas se imponen obligatoriamente a todos); pero en este caso, en que el régimen no da participación alguna a las provincias, tendríamos la doble situación de una planificación unilateral e imperativa, lo que ya excede del marco constitucional, en lo que a las provincias respecta.

b) *La cuestión en el marco constitucional. Planificación y federalismo*

Para el clásico sistema constitucional de Provincias, pensamos que debe estructurarse un sistema de planificación que integre antes que nada a las autoridades provinciales dentro del sistema de planificación, a fin de que las normas nacionales que se dicten tengan un alto *grado de participación* y por ende de consenso que haga posible superar las objeciones constitucionales. No se nos escapa que en este problema no está solamente en juego la cuestión de si la planificación ha de ser atribución nacional o local, sino en realidad el esquema político global, en el sentido de si funciona o no un régimen federal. Al respecto, no existe demasiado lugar para el optimismo: En efecto, desde hace muchos años asistimos a un proceso de centralismo económico y tecnológico. Aparecen además los gobiernos de facto nacionales, en 1930, 1943, 1955, 1966, épocas todas en las cuales se produce una total y absoluta centralización del poder político en manos del gobierno federal, con una virtual suspensión de los poderes provinciales. Simultáneamente se va produciendo la aglutinación vertical de los partidos nacionales, la concentración tecnológica de los grandes servicios públicos nacionales (energía, ferrocarriles,

agua, etc.) y la creciente interdependencia económica de todo el país respecto de la metrópolis.³⁴

Los argentinos de la segunda parte de la primera mitad del siglo xx, y de allí en adelante, tienen cada vez una realidad política y social más centralizada, menos federalista, en todos los frentes.³⁵

Estas reflexiones de 1973 son reforzadas en la actualidad del siglo XXI, como explicamos en “La constitucionalidad formal del eterno retorno,” *supra*, t. 7, cap. XII.

Ya la lucha por el “federalismos” perdería un poco de sentido, por pequeña, en el único ámbito de la planificación: Ahora se extiende a todos los campos del poder económico y del poder político nacional, del la concentración urbana e industrial, de la coparticipación impositiva, etc. Ya todos los hilos conductores

³⁴ Señala AGULLA, JUAN CARLOS, *Federalismo y centralismo*, Buenos Aires, Ediciones Libera, 1967, p. 151 y ss., que la incentivación del centralismo en la Argentina se debe 1) a la temprana organización de los partidos políticos nacionales con “una estructura vertical en las decisiones” (p. 151), 2) a la fuerza de la institución presidencial, 3) la disfuncionalidad del Poder Judicial frente a los Gobiernos de facto (p. 153), 4) y “el punto clave... las «nuevas» funciones que va, paulatinamente, asumiendo el Gobierno Nacional” (p. 153), el poder impositivo asumido por el Gobierno Nacional, el desarrollo de las instituciones de la seguridad nacional y policial (p. 154), y “la función de «Estado empresario» que paulatinamente ha ido asumiendo el Gobierno ... Las grandes empresas del Estado constituyen factores que van decidiendo la tendencia centralista en las relaciones de poder entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales tales como el Banco Central, Y.P.F., Obras Sanitarias, Agua y Energía, Ferrocarriles, etc.” (p. 154); más la función de planificación económica nacional y el control del financiamiento externo. Lo mismo ocurre en el sistema educativo a sus distintos niveles. (Pp. 158 y 159.) En el mismo sentido, VANOSI, JORGE REINALDO, *Teoría política y federalismo en la Argentina*, en el mismo libro dirigido por AGULLA, p. 41.

³⁵ Este crecimiento del poder federal o central es común a todos los países de sistema federal. Véase por ejemplo MATHIOT, ANDRÉ, *El federalismo en los Estados Unidos*, en el libro de BERGER, CHEVALLIER, DURAND, DUVERGER y otros, *El federalismo*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 227-253; en el mismo libro, SIGMANN, JEAN, *Las aplicaciones del federalismo en Alemania*, especialmente desde 1945, p. 281 y ss., p. 296: “Tiende inevitablemente hacia el unitarismo.” El mismo camino o tendencia centralizadora ha sido calificado como “inconfundible” por MAUNZ, THEODOR, *Deutsches Staatsrecht*, Múnich y Berlín, 1962, 9ª ed., p. 173.

llevan a la metrópolis, no sólo en el aspecto formal, sino y por sobre todo en el plano informal.³⁶ Por último, el mundo mismo ha cambiado.³⁷

La siguiente etapa política y jurídica de alguna manera es la que todavía hoy se lee y escribe, incluso la que enmarca el contenido del presente trabajo, forzosamente limitado históricamente. No estando resuelto el problema macropolítico de cuál va a ser el esquema real de funcionamiento del sistema federal, no sabiéndose si se podrán corregir, ni si es del caso hacerlo, las tendencias centralizantes que el país viene mostrando inexorablemente;³⁸ existiendo sólo tímidas reacciones para alterar el sistema de coparticipación impositiva, columna vertebral del poder financiero y por lo tanto del poder real de las Provincias, poco es lo que se puede decir con valor duradero en este tema. No estando tampoco resuelto el

³⁶ AGULLA, JUAN CARLOS, *Federalismo y centralismo*, op. cit., p. 13: "Vías informales que ponen en vigencia, solapadamente, un sistema informal centralista en las decisiones que se toman en las Provincias;" "un mayor centralismo a través de relaciones informales de poder entre el Gobierno nacional y los Gobiernos Provinciales que superan la regulación formal de esas relaciones de poder fijadas por el sistema federal" (p. 23); "La gente provinciana defiende el federalismo, no quizás por una mera necesidad psicológica o folklórica, sino por una simple necesidad de «creencia» en una posibilidad de realización política. Sin embargo, ante la realidad social e histórica del funcionamiento del federalismo en la Argentina, reconoce la existencia de «mecanismos» informales que han incentivado o una política centralista." (P. 85.) En el mismo libro existe una contribución de CUETO RÚA, JULIO C., *El ámbito de las decisiones y el federalismo*, p. 94 y ss., p. 97, quien cuenta: "Llegué al Ministerio... con todos los arrestos ... de un hombre de la Provincia que ha mirado con fastidio la acción de la Capital Federal. Entonces estaba anímicamente preparado para tomar decisiones que favorecieran intereses provinciales. Pero pronto advertí que ello era irreal, que no era práctico." (P. 97.) Y cuenta que reunido con obreros, productores agrarios y productores industriales de Tucumán, les dijo que como Ministro firmaría la resolución que ellos tomaran, para resolver el problema: Nadie aceptó la tesitura; es que, "En el fondo, el problema era que había un problema de competencia con la producción salteña y, a ellos, lo que les interesaba era la determinación de la suerte nacional de la producción... los tucumanos no iban a consumir las 600.000 toneladas de azúcar que producían..." (P. 97.)

³⁷ Y ya se discute si las fronteras han de ser consideradas como "límites" o como institutos de "Unión;" KRÜGER, HERBERT, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, Kolhammer, p. 22 y nota 19.

³⁸ Tendencias que, por lo demás, parecen ser comunes a todos los Estados federales. En este sentido señala FINER, HERMANN, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964, que por ejemplo "los Estados Unidos están rápidamente cambiando hacia una economía unificada... La Administración requiere, hasta cierto punto, para que sea eficiente, una actividad en gran escala." (P. 233.) El análisis de la experiencia federalista en Australia, Canadá, Alemania, Estados Unidos y la Unión Soviética lleva a FINER a concluir que: "Primero el federalismo no es históricamente una descentralización deliberada que surja de un Estado centralizado; es por el contrario, un proceso de poder concentrado, que une Estados o provincias previamente independientes y soberanos o casi soberanos." (P. 238.) Esto, que es evidente, da la pauta de la tendencia: si el país federal nace como una consecuencia de unión, centralización, cohesión, no es de extrañar verdaderamente que una vez creada la federación, el movimiento de unión y centralización no se detenga ipso facto, sino que continúe desde adentro del sistema federal, como una fuerza centrípeta que lo lleva a una progresiva centralización mayor del poder y a la pérdida final de las fuentes autónomas o soberanas de las cuales partió. Y quizá parte de ello se deba a que un sistema federal, en último análisis, no tiene la virtud de ser de por sí un sistema de garantía de la libertad. (FINER, p. 238; en contra, LORD ACTON, *Essays on Freedom and Power*, Boston, 1948, p. 163 y ss.; HAYEK, *Road to Serfdom*, Chicago, 1945, p. 219 y ss.) y tiene en cambio el defecto de arrastrar una administración más costosa y menos eficiente (FINER, p. 238); además, "El federalismo es confuso para la gente y trae malas consecuencias para los derechos personales y las obligaciones." (P. 232.)

gran interrogante político de si se seguirá insistiendo en querer hacer revivir a un federalismo por *Provincias*, que ya no existe de hecho, o si se intentará construir un nuevo federalismo por regiones,³⁹ las opiniones que se viertan sobre la planificación quedan sin sustento de realidad global. Por nuestra parte, nos inclinamos a favorecer un sistema de planificación que integre a las Provincias regionalmente en la toma de decisiones del plan Nacional; con la participación simultánea de los organismos nacionales y provinciales en la elaboración del plan se estaría dando una condición al menos política de legitimación de un plan nacional que fuera obligatorio para las diversas Provincias en cada contexto regional. El plan sería concertado (nacional-regional-provincial) en su formulación, y no meramente unilateral de la Nación, pero luego en su aplicación habría de ser imperativo para los entes públicos nacionales y provinciales, región por región.

Reiteramos que estas reflexiones de 1973 ceden ante la tendencia mundial al fortalecimiento de autoridades administrativas independientes.

c) *El sector público no estatal*

Debe aclararse, también, el exacto alcance del concepto “sector público” a los efectos de las normas comentadas. Sabido es en efecto que hoy en día los términos “público” y “estatal” no deben ser considerados sinónimos, pues existen entes *públicos* no estatales (corporaciones públicas tales como asociaciones profesionales, etc.; fundaciones e instituciones públicas, etc.),⁴⁰ por lo que cabe preguntarse cuál es el sentido de la ley: ¿Se refiere ella exclusivamente al sector estatal o a todo el sector público, sea él o no estatal? A nuestro juicio la ley debe interpretarse en el sentido de que se refiere sólo al sector estatal, porque todas sus disposiciones están orientadas en tal sentido: Así por ejemplo el artículo 35 se refiere específicamente a “los funcionarios del Estado” despejando así la duda de que pueda estar comprendiendo también a los agentes de personas públicas no estatales.

Por lo demás, si bien es indiscutible la potestad del Estado de imponer ciertas normas o reglas de conducta a los habitantes, es obvio que esa potestad no alcanza hasta la total imposición de cualquier aspecto de un plan integral; por ello, interpretar la ley de desarrollo en el sentido de que permite hacer obligatorio a todo el plan, también para el sector público *no estatal*, la colocaría en pugna con los principios de la Constitución. En suma, el plan es imperativo para el sector *estatal*; e indicativo para el sector no estatal, sea éste público o privado.

³⁹ AGUILA, JUAN CARLOS, *Federalismo y centralismo*, op. cit., p. 117: “El concepto de «regiones económicas» pareciera que ofreciese una posibilidad de reconstrucción de un «nuevo» federalismo en la Argentina: Es decir, la posibilidad de reconstruir una distribución más equilibrada de los poderes de decisión en torno a región económica no es igual ni se adecúa al de «economía provincial» (loc. cit.), lo que supone la agrupación y redefinición de provincias.

⁴⁰ Para un desarrollo de esta cuestión ver nuestro libro *Empresas del Estado*, op. cit., p. 40 y ss. [Aquí reproducido como Libro I en la Sección IV de este t. 11.]

Todo ésto, claro está, referido exclusivamente a la llamada ley 16.964 y el sistema que ella intentó crear. Las características jurídicas de futuros planees dependerán de las normas que al efecto se dicten. Para completar el panorama, haremos también, a continuación, una breve referencia a la forma en que la misma ley 16.964 encara el sector no estatal.

d) *La planificación. es indicativa para el sector no estatal*

En los “fundamentos” de la “ley de desarrollo” se señala “Con respecto al sector privado tales disposiciones serán sólo indicativas,” concepto que es reiterado con distinta terminología en la ley misma, que en sus arts. 4º, 33 y concordantes, expresa que: “Las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del sistema... serán de orientación a las actividades del sector privado.” Ello significa que los particulares no estarán obligados a comportarse de acuerdo a las disposiciones del plan, aunque como es natural y conforme a los principios de la planificación indicativa, el Estado habrá de fijar elementos de persuasión y de disuasión a fin de alentar y desalentar, respectivamente, el acogimiento de los empresarios y administradores en general a los preceptos del plan.⁴¹

Desde luego, ello no significa que la planificación en relación al sector no estatal deba ser exclusiva y totalmente indicativa, pues ello no condice siquiera con la naturaleza misma del Estado, caracterizado como orden coactivo: Incluso los gobiernos más liberales en materia económica siempre necesitan y tienen un mínimo de legislación que impone ciertas reglas de conducta a los administrados; valga como ejemplo clásico de ello las normas en materia de seguridad, salubridad y moralidad públicas. Por lo demás, puede recordarse que muchas leyes reguladoras tales como las de creación de Juntas (Algodón, Yerba Mate, etc.) fueron dictadas por gobiernos conservadores, a pesar de lo cual su carácter imperativo es bien evidente.

La aplicación de lo imperativo tiene algunos campos bien definidos, por ejemplo en materia urbanística, en que los Códigos de Ocupación y Uso del Suelo, Códigos de la Edificación, Códigos de Urbanismo, etc., establecen una larga serie de limitaciones e imposiciones al derecho de construir, de carácter netamente

⁴¹ La situación es [era] la misma en España. Señala BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA, *Derecho administrativo*, volumen I, Madrid, 1972, que “el Plan sólo resulta obligatorio, vinculante, jurídicamente eficaz, para determinados sujetos. (En nuestro caso, para las Administraciones públicas.) A otros sujetos sólo les sirve de información; para ellos es indicativo” (p. 148); pero aclara que sí en cambio el plan obliga a la administración y genera en consecuencia derechos de los individuos frente al Estado a exigir su cumplimiento “... si se dispone expresamente que el plan será vinculante para las Administraciones públicas —como ocurre entre nosotros con respecto a los Planes de Desarrollo Económico y Social— no puede concluirse que autorizan una actuación pero no la exigen.” (*Op. cit.*, p. 149.)

imperativo.⁴² En materia económica, y siempre dentro de sistemas predominantes indicativos, lo imperativo puede aparecer no sólo en la regulación de algunos tipos de producción, como el ejemplo argentino ya mencionado, sino también en la prohibición de invertir en una región determinada, para forzar así la inversión en otras áreas (caso de Gran Bretaña), o en la prohibición de invertir más allá de un cierto monto en determinada región (caso de Italia),⁴³ etc.

9. Caracteres jurídicos de la planificación en América Latina⁴⁴

En los países de América Latina es muy frecuente que el plan elaborado por las oficinas técnicas de planificación no sea sometido a aprobación parlamentaria, ni tampoco se lo apruebe por Decreto del Poder Ejecutivo; consecuentemente, no se publica en el Boletín Oficial del Estado. Con ello el plan queda reducido a la condición de mero libro técnico editado por la oficina de planificación, generalmente en número reducido en atención a que los destinatarios son los integrantes de la población toda, y habitualmente difícil de encontrar. Fácil es advertir que con dicha falta de sanción normativa (y de adecuada y suficiente publicidad), el plan tenga una aguda falta de sustento normativo como para poder considerarlo imperativo o aún indicativo. Ni siquiera en el caso del plan indicativo se puede calificarlo jurídicamente de tal, pues la ausencia de aprobación normativa quita a las recomendaciones del plan el carácter de *disposiciones* que influyen o incitan a adoptar determinada conducta: Realmente, no pasa de ser en tales casos más que un proyecto de plan, antes que el plan nacional.

A ello cabe sumar que normalmente los planes son elaborados sin suficiente, y a veces sin ninguna, participación de la comunidad y aún de la misma administración pública. El carácter unilateral y paternalista de los planes latinoamericanos es así muy marcado, y constituye en el plano jurídico y político uno de sus rasgos distintivos, y de aquellos que precisamente requieren aguda corrección. En cuanto a los demás caracteres, suelen darse en el contexto de sistemas políticos frecuentemente autoritarios, y de sistemas económicos en los cuales no se han operado cambios sustanciales de estructura.

No existe por lo demás, normalmente, una preocupación por los aspectos *jurídicos* de la planificación: Los aspectos políticos, económicos y sociales llevan la atención preponderante, pero ocurre entonces que cuando finalmente se arriba a

⁴² Ver TESTA, VIRGILIO, *Disciplina urbanística*, Milán, 1964, p. 49, y particularmente p. 461 y ss.; GARCÍA-GALLO, ALFONSO, y LÓPEZ ORTIZ, LUIS, *Tratado práctico del derecho referente a la construcción y a la arquitectura*, t. I, *La Planificación jurídica de la construcción*, Madrid, 1964, p. 357 y ss.

⁴³ Ambos casos los menciona LAMBERT, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁴ Para los aspectos políticos y socioeconómicos de la planificación en América Latina ver ILPES, *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI, 1966, p. 22 y ss.; KAPLAN, MARCOS, *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, 1972, p. 24 y ss., p. 30. Para los aspectos económicos ver CIBOTTI, RICARDO y SIERRA, ENRIQUE, *El sector público en la planificación del desarrollo*, México, ILPES, 1970, p. 39 y ss.

una decisión o a un acuerdo, faltan los instrumentos legales idóneos para llevarlo a cabo. Por eso pensamos que si ha de hacerse una planificación que realmente esté destinada a servir y ser un elemento efectivo de cambio, es necesario otorgar desde el comienzo de la elaboración del plan la adecuada atención a los problemas jurídicos que el mismo habrá de plantear, para resolverlos según en cada caso corresponda, en tiempo oportuno, antes de que el proceso de preparación del plan haya llegado a su fase final. De otro modo seguirán siendo los obstáculos jurídicos los que, entre otros, servirán de excusa para justificar el incumplimiento o la irrealidad de los planes que se formulen.