

## CAPÍTULO XXI

### LA PLANIFICACIÓN EN EL DERECHO ARGENTINO

#### SUMARIO

I. <i>Introducción</i> .....	XXI-1 / 433
1. Origen y terminología de la ley .....	XXI-1 / 433
2. Valoración formal de la “ley de desarrollo” .....	XXI-3 / 435
II. <i>La organización para la planificación</i> .....	XXI-4 / 436
A) El “sistema nacional de planeamiento” .....	XXI-4 / 436
3. Caracteres del sistema nacional de planeamiento .....	XXI-4 / 436
4. Integrantes del sistema .....	XXI-4 / 436
5. Valoración del sistema .....	XXI-7 / 439
B) Organismos no integrantes del sistema, pero vinculados a él .....	XXI-7 / 439
6. Los gobernadores individualmente .....	XXI-7 / 439
7. Las juntas de gobernadores .....	XXI-8 / 440
8. Los organismos interprovinciales .....	XXI-9 / 441
9. Valoración de los vínculos del sistema con los organis- mos y autoridades locales .....	XXI-10 / 442
III. <i>Aspectos normativos de la planificación</i> .....	XXI-11 / 443
10. La planificación es imperativa para el sector público estatal .....	XXI-11 / 443
11. La planificación es indicativa para el sector no estatal.....	XXI-12 / 444
12. La planificación debe ser concertada .....	XXI-13 / 445
13. La planificación a mediano y largo plazo ha sido transfe- rida al gobierno central.....	XXI-14 / 446
14. La planificación debe serlo simultáneamente del desarro- llo y la seguridad.....	XXI-15 / 447

15. Conclusiones: Influencia de la ley de desarrollo sobre la  
planificación local..... XXI-16 / 448

## *Capítulo XXI*

# **LA PLANIFICACIÓN EN EL DERECHO ARGENTINO<sup>1</sup>**

### *I. Introducción*

#### *1. Origen y terminología de la ley*

Puede decirse que, prácticamente, el gobierno de facto instaurado en 1966 fue el primero que en nuestro país intentó institucionalizar la planificación, estableciendo sus principios, caracteres y organización. Con todo, las normas y el sistema que estableció fueron concebidos principalmente en relación al orden normativo creado a su vez por dicho gobierno (ausencia de Poder Legislativo, provincias sin autonomía, etc.) lo que, unido a otras dificultades y problemas presentados por el sistema puesto en vigor, hacen que su perdurabilidad sea muy cuestionable. Sin embargo, y precisamente por ser el primer intento más o menos orgánico de dar un marco jurídico y administrativo a la planificación en nuestro país, es de interés efectuar un análisis formal del mismo.

Las disposiciones en cuestión están contenidas en lo que se denominó “ley de desarrollo,” número 16.964. Con un enfoque terminológico, dos cosas resaltan de la denominada “ley:” En primer lugar y según ha sido práctica de dicho gobierno, se designa como “ley” a lo que de acuerdo con los principios de derecho constitucional y administrativo no es sino un “decreto ley;” sin embargo, la impropiedad lingüística carece de relevancia práctica por cuanto en la jurisprudencia imperante en los últimos años acerca de la extensión de las atribuciones de los gobiernos de facto en materia de decretos-leyes y de la vigencia temporal de los mismos, se borran de hecho las diferencias de régimen jurídico: Las atribuciones para dictar los decretos-leyes suelen ser reconocidas como igualmente amplias que las atribuciones de dictar leyes, y su vigencia en el tiempo es también exactamente la misma. Si bien este aspecto es en la práctica secundario, no lo es tanto sin

<sup>1</sup> Versión corregida del artículo “Análisis crítico de la ley de desarrollo,” que publicáramos en la *Revista de Legislación Argentina*, nº 2, Buenos Aires, 1966, p. 86 y ss.

embargo al nivel de los principios, por cuanto pareciera ser un intento de dar visos de normalidad institucional a un sistema que está fundamentalmente al margen de la Constitución. Lo mismo puede decirse de la denominación de “gobernadores” que tanto la ley como otras normas confieren a los que indudablemente no son otra cosa que interventores federales.

A pesar de lo expuesto, consideramos que una base importante para la discusión de los aspectos institucionales de la planificación y para su posterior elaboración en consonancia con los principios constitucionales, es el análisis crítico del decreto ley de referencia, por lo que a ello nos referiremos en el presente capítulo. Con tal alcance y a fin de facilitar el estudio y la comprensión del mismo, lo analizaremos sin reiterar la crítica constitucional que dejamos desde ya sentada.

También bajo el aspecto terminológico, es de advertir que la llamada “ley de desarrollo” usa preferentemente el término “planeamiento,” haciendo al parecer una toma de posición en la disyuntiva acerca de emplear el vocablo “planificación” o “planeamiento.” Algunos autores entienden ver en esta disyuntiva y la consecuente elección, una toma de posición de política económica, en el sentido de que “planeamiento” respondería a una filosofía económicamente liberal, y “planificación” a una orientación de tipo más socializante. No corresponde entrar aquí a determinar cuál es el espíritu de la ley en tal sentido, pero puede al menos señalarse que por nuestra parte no consideramos que la elección entre ambos términos deba tener un alcance de definición en cuanto a la orientación económica; pensamos que la palabra “planificación” también puede emplearse en una orientación liberal<sup>2</sup> y creemos además que desde el punto de vista lingüístico ella es preferible al término “planeamiento.” Baste pensar que al término planificación corresponde y es de fácil uso el verbo “planificar,” mientras que al vocablo “planeamiento” corresponde en estricto sentido el verbo “planear,”<sup>3</sup> cuya incomodidad de empleo es evidente. Tan es ello así que la ley de desarrollo emplea en una oportunidad, en sus considerandos, la palabra “planificada,” que en el texto, en lugar del verbo “planear” sustituye el eufemismo “formular planes,” todo lo cual demuestra la desventaja de esa terminología. Si a ello se agrega que

<sup>2</sup> Lo admiten TINBERGEN, JAN, “Planeación óptima,” en el libro *Programación del desarrollo económico*, DE BÉNARD, KALDOR y otros, México, 1965, p. 154; MYRDAL, GUNNAR, *Beyond the Welfare State*, Londres, 1960, pp. 14 y 15; NACIONES UNIDAS, *Manual de proyectos de desarrollo económico*, México, 1958, p. 10, nota 1; “Análisis y proyecciones del desarrollo económico,” t. I, *Introducción a la técnica de la programación*, México, 1955, p. 7.

Este es el concepto por el que ya nos pronunciamos en nuestro artículo “Introducción al concepto de planificación,” *Revista de Adm. Pública*, n° 21, 1966, p. 13 y ss., al que nos remitimos para mayores detalles.

<sup>3</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1956, p. 1035, voz “planear.”

“planificación” no necesariamente tiene la connotación económica que algunos autores le dan,<sup>4</sup> se concluye en que ella es preferible a la que adopta la ley.

## 2. Valoración formal de la “ley de desarrollo”

Desde el punto de vista externo, la ley de desarrollo presenta un aspecto a nuestro juicio positivo, que es el intentar otorgar un carácter institucionalizado a la planificación. En efecto, las anteriores experiencias o tentativas de planificación fueron realizadas sin un marco institucional, bueno o malo, que les diera sustento; tal vez resida allí, en parte, la razón de su fracaso. Si bien no podría afirmarse que la sola creación de un marco institucional es garantía de éxito para la planificación, no puede negarse con todo que ello es un elemento que puede coadyuvar al buen encarrilamiento del proceso.

Lamentablemente, ese aspecto positivo va acompañado simultáneamente de una gran vaguedad e imprecisión en el marco formal que se crea, pues la ley presenta no sólo numerosas y totalmente injustificadas repeticiones,<sup>5</sup> sino también artículos que no se compaginan unos con otros,<sup>6</sup> y normas cuyo exacto alcance es difícil determinar con certeza.<sup>7</sup> La reglamentación, que aún no ha sido dictada, deberá tratar de corregir en la medida de lo posible algunos de estos defectos, aunque desde luego no es esto una técnica adecuada y hubiera sido preferible que la ley misma explicitara claramente sus principios y no incurriera en los errores que puntualizamos. Fundamentalmente, la ley deja en la oscuridad su real incidencia sobre el sistema federal de gobierno: Por un lado, establece disposiciones que implican una total y absoluta concentración del poder en los órganos centrales; por el otro, sin embargo, no suprime la institución de los gobernadores ni les abroga expresamente las atribuciones que las constituciones provinciales les otorgan; por

<sup>4</sup> Entre estos últimos ver BETTELHEIM, CHARLES, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, 1962, p. 127 y ss.

<sup>5</sup> Por ejemplo, que la ley es imperativa para el sector público, lo dicen los art. 2º, inc. e; 4º; 8º; 33 y 35; que es indicativa para el sector privado, lo señalan los art. 2º, inc. f; 4º y 33; que el Presidente de la Nación es la autoridad máxima del sistema, lo recuerdan los art. 7º, 8º, 9º, 10, 12, 17, 27 y 33.

<sup>6</sup> Por ejemplo, mientras que toda la ley establece que la planificación emana del sistema nacional, al que no integran las autoridades locales, el artículo 16 da a los Gobernadores la atribución de formular las políticas y estrategias regionales, no estando claro si estas políticas y estrategias pueden ser divergentes de las establecidas nacionalmente; del Presidente dependen directamente tanto el CONADE como la Secretaría del CONADE (art. 9º y 12), lo cual es una incongruencia, ya que dependiendo directamente de él el CONADE, la Secretaría de éste no puede sino depender indirectamente —esto es, a través del CONADE— del Presidente, o de lo, contrario no es en verdad una “Secretaría del CONADE.”

<sup>7</sup> El artículo más sorprendente de la ley es el 35, de acuerdo al cual “toda decisión de los funcionarios del Estado relacionada con la acción para el desarrollo que no se fundamente expresamente en un plan, programa o proyecto, ya evaluado y aprobado por el CONADE, deberá ser consultado previamente con éste.” Si esta norma se aplicara, todo el país —debería quedar automáticamente paralizado, pues ni existen tales planes ni el CONADE o su secretaría están habilitados por su número de técnicos—, para evacuar las consultas que todas las decisiones de todos los funcionarios del Estado acarrearían...

un lado, crea “regiones de desarrollo” que estarán a cargo de “oficinas regionales de desarrollo” ajenas a las provincias; por el otro, deja subsistentes los marcos institucionales provinciales. Si en la aplicación de la ley se toman con rigor sus artículos, quedan abolidas de hecho las provincias y los gobernadores, según se verá más adelante; si, a la inversa, se mantiene en alguna medida la institución provincial, la ley de desarrollo queda reducida sensiblemente. La solución, a nuestro modo de ver, no está ni en la completa centralización adoptada por la ley, ni en el mantenimiento absoluto de las autonomías provinciales: Pero eso forma ya parte de otra cuestión, que hemos analizado en su lugar.<sup>8</sup>

## II. La organización para la planificación

### A) El “sistema nacional de planeamiento”

#### 3. Caracteres del sistema nacional de planeamiento

La ley instituye lo que denomina “sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo;” como su nombre lo indica, sus caracteres principales son: a) Que es un *sistema*, esto es, un conjunto de órganos diversos (con todo, falta a este conjunto la armonía y congruencia total que le dé un verdadero carácter sistemático); b) es *nacional*, o sea, integrado por organismos dependientes de la Nación o designados por ella: No participan en dicho sistema los gobernadores de provincia ni alguna otra autoridad local; c) es de planeamiento y *acción*. Acerca de esta última característica es de señalar que las normas de la ley no parecen dar un carácter verdaderamente *ejecutivo*, para la acción, a los integrantes del sistema; no es esto lo criticable, con todo, sino la denominación de “planeamiento y acción,” pues si bien no hay duda acerca de que debe existir una estrecha coordinación entre la planificación y la ejecución, tampoco la hay en que deben separarse funcionalmente los organismos planificadores de los organismos ejecutivos.<sup>9</sup>

#### 4. Integrantes del sistema

De acuerdo con el art. 3º, el sistema se compone de:

a) El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), presidido por el presidente de la Nación e integrado por los ministros como miembros permanentes;<sup>10</sup> en otras palabras, el CONADE es el presidente y los ministros. En este aspecto es cuestionable la necesidad de dar un nombre específico y la apariencia de un

<sup>8</sup> Ver “La organización política y el desarrollo regional,” en nuestro libro *Empresas del Estado*, Buenos Aires, 1966, p. 110 y ss.

<sup>9</sup> Ver NACIONES UNIDAS, *Manual de Administración Pública*, Nueva York, 1962, n° 321 y ss.; *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963, p. 103 y ss.

<sup>10</sup> A su vez, los Secretarios de Estado y Comandantes en Jefe “concurrirán a las reuniones, cuando lo disponga el Presidente de la Nación,” art. 10, *in fine*, como miembros “no permanentes.”

organismo nuevo a algo que ya existe normalmente en nuestro sistema constitucional; o de llamar “directiva del CONADE” a lo que es “directiva del Poder Ejecutivo en acuerdo de ministros,” etc. La innovación es superflua y puede dar lugar a confusiones, sobre todo si se tiene en cuenta que antes de esta ley existía ya un CONADE, que ahora pasará a denominarse “Secretaría del CONADE.”

b) Dicha Secretaría del CONADE, constituida por lo que antes se llamaba CONADE, integra también el sistema, pero como dependencia directa del presidente. (Art. 12°) Ya señalamos que esa dependencia no debiera ser directa, sino indirecta a través del CONADE, para guardar armonía dentro de la estructura de la ley. Mientras que el CONADE es un organismo de decisión, la secretaría es un organismo de asesoramiento y estudios, que sólo excepcionalmente tiene atribuciones ejecutivas.<sup>11</sup>

c) Las oficinas regionales de desarrollo, designadas por el gobierno central para actuar en cada una de las regiones que se establezcan. Según el art. 17, estas oficinas dependen del presidente a través de la Secretaría del CONADE; según los inc. e) y j) del art. 19, reciben directivas directamente del CONADE: Queda pues un margen de indefinición acerca de a qué organismo se vinculan directamente. Sus funciones son también de estudio y asesoramiento, destacándose entre ellas la formulación de planes regionales tentativos, el asesoramiento a la junta de gobernadores de la región y el “atender las relaciones... con las jurisdicciones provinciales y municipales.” (Inc. h.) Si se tiene en cuenta que la planificación emanada del sistema nacional es obligatoria para las autoridades locales, y que esa planificación es en lo regional formulada tentativamente por las oficinas mencionadas, bien se advierte que su función de “asesoramiento” y de “atender relaciones” con aquellas autoridades puede fácilmente exceder esa denominación, y transformarse en un auténtico “control” y “dirección.” Esto no quiere decir, con todo, que sea equivocado el criterio general de la ley en cuanto a la necesidad de regionalizar el país, tanto institucionalmente como a los efectos concretos de la planificación: Lo equivocado es el método elegido para llevar a cabo el desarrollo regional, y los instrumentos creados al efecto. Esta dificultad podría en alguna medida reducirse si se diera una adecuada representación a las autoridades provinciales dentro de las oficinas regionales, no a título de funcionarios consultivos, sino como participantes efectivos en la toma de decisiones acerca de la planificación regional: Ello no está previsto expresa ni implícitamente en la ley, pero entendemos que podría introducirse por vía reglamentaria sin ningún inconveniente serio de orden normativo.

d) Las oficinas sectoriales de desarrollo, que dependerán de secretarías de Estado nacionales (art. 21), y que tendrán funciones técnicas de estudio y ase-

<sup>11</sup> Se trata del “control de gestión de las actividades públicas vinculadas con el desarrollo.” (Art. 13, inc. g.)

soramiento en “el planeamiento de las actividades comprendidas en el ámbito del sector.” (Art. 22.) Puede cuestionarse aquí esta relación de las oficinas sectoriales con las secretarías de Estado y no con el CONADE o con la Secretaría del CONADE, ya que las secretarías de Estado no son miembros naturales del CONADE y existe entonces el riesgo de que las oficinas sectoriales, por esa falta de vinculación directa y permanente con el sistema, queden en alguna medida desvinculadas de él.

e) Los “organismos estatales de información técnica,” según lo dispone el inciso *d*) del art. 3º. Ahora bien, la ley no agrega artículo alguno sobre cuáles son, en qué consisten, o cuáles son las funciones de tales “organismos estatales de información técnica,” por lo que no puede efectuarse un juicio sobre los mismos; puede, eso sí, adelantarse que la estructura del sistema es ya suficientemente frondosa como para que resulte desaconsejable incluir en él también a otros organismos meramente técnicos, y que no serían ni oficinas regionales ni oficinas sectoriales de planificación.

f) “Entes de consulta y participación.” Estos entes, al igual que las oficinas regionales y sectoriales, no han sido creados aún; a diferencia de ellas, la ley no establece norma alguna sobre los mismos. El art. 25, tan solo, establece que “El Poder Ejecutivo dispondrá, oportunamente, la constitución, organización y características de entes de consulta y participación para posibilitar la concurrencia del sector privado en la formulación de planes y programas de desarrollo, nacionales, regionales y sectoriales.” No está claro si estos entes tienen alguna vinculación, o incluso si no son los mismos, que los “grupos de trabajo” que tanto las oficinas sectoriales (art. 23, inc. *f*) como regionales (art. 19, inc. *f*) deben constituir con entidades públicas y privadas interesadas. A primera vista pudiera parecer que esos grupos de trabajo en las oficinas regionales y sectoriales se refieren exclusivamente a tales aspectos, quedando a cargo de los “entes de consulta y participación” la ingerencia en la planificación nacional; pero esa impresión se esfuma ante la redacción del citado art. 25, que indica que tales entes sirven a la concurrencia del sector privado en la formulación de planes y programas no sólo nacionales, sino también regionales y sectoriales. (Art. 25, *in fine*.) No está claro tampoco si dichos entes *participarán* verdaderamente en el proceso de planificación nacional, o si serán tan sólo *consultados* ocasionalmente: Cuando la ley establece que son tanto organismos de consulta como de participación, no soluciona el problema, pues la participación activa es mucho más que la mera consulta, y la supone, pero no así a la inversa; a nuestro juicio, pues, o serán sólo órganos de “consulta,” o serán órganos de participación a secas, y en sentido amplio.

### 5. *Valoración del sistema*

De acuerdo con lo que antecede, el sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo: *a)* Es excesivamente complejo y no está claramente estructurado, tanto en su organización como en sus líneas de mando; *b)* no está totalmente integrado, pues no existen normas que indiquen en qué consisten los “organismos de información técnica” ni los “entes de consulta y participación;” *c)* es demasiado centralizado en lo administrativo, pues todas las decisiones deben ser adoptadas prácticamente por el presidente de la Nación. En este aspecto la ley de desarrollo tiene un espíritu distinto del de la ley de ministerios recientemente dictada, pues ésta autoriza al presidente de la Nación a delegar sus facultades en los ministros, y a éstos a delegar sus funciones propias,<sup>12</sup> mientras que en la ley de desarrollo el principio rector parece ser el de la decisión centralizada en el presidente de la Nación.

*B) Organismos no integrantes del sistema, pero vinculados a él*

### 6. *Los gobernadores individualmente*

De lo expuesto resulta que los gobernadores, individualmente considerados, no forman parte del sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo; sin embargo, el art. 8º les da la responsabilidad directa de cumplir y hacer cumplir las resoluciones adoptadas por el presidente de la Nación en materia de desarrollo nacional y de preparar y ejecutar las medidas pertinentes;” del mismo modo, el art. 16 les hace igualmente “responsables... individualmente, de la ejecución en sus jurisdicciones de los planes y de los programas de desarrollo.” Teniendo en cuenta, a su vez, que los planes regionales y sectoriales, no sólo los nacionales, son de competencia del sistema nacional (art. 2º, inc. c), y que éstos son obligatorios para las autoridades provinciales (artículos 4º y concordantes), resulta ser que los gobernadores, si bien no forman parte del sistema, están plenamente subordinados a él, sin participar siquiera, en el plano formal de la ley, del proceso de planificación.

Sin embargo, señalábamos anteriormente que la ley no suprime lisa y llanamente las autonomías provinciales: ¿Cómo se compatibiliza entonces la subsistencia aparente del sistema federal con la total exclusión en el proceso de planificación nacional y *regional*? A nuestro juicio lo que debe ceder en este caso es la rígida estructura de la ley, permitiendo una participación más activa de las autoridades provinciales en la formulación de, al menos, los planes regionales. En tal sentido entendemos que la iniciativa corresponde precisamente a dichas

<sup>12</sup>Ley 16.956, art. 10. Desde luego, al autorizar la ley la delegación de facultades, hace suponer con fundamento que su espíritu es favorable a ella; no así en la ley de desarrollo.

autoridades, que deben elevar tanto a las oficinas regionales de desarrollo como al propio CONADE sus proposiciones, puntos de vista, planes tentativos, etc., recomendando con empeño su estudio y adopción, una vez compatibilizados con los demás planes regionales y nacionales.

### 7. Las juntas de gobernadores

El art. 15 de la ley establece que el país se dividirá en “regiones de desarrollo,” en las que funcionarán “oficinas regionales de desarrollo” (art. 17) y también “juntas de gobernadores,” integradas “por los gobernadores de las provincias comprendidas parcial o totalmente en la región” (art. 16); dichas juntas, a su vez, serán “asesoradas” por aquellas oficinas regionales (art. 19, inc. d), las que también tendrán por misión “atender las relaciones, en los aspectos vinculados con el desarrollo, con las jurisdicciones provinciales.” (Art. 19, inc. h.)

La única atribución o tarea que el artículo 16 otorga a la junta de gobernadores es “conjuntamente... formular las políticas y estrategias regionales de desarrollo.” Es difícil encontrar dentro del sistema la precisa ubicación de esta junta y su solitaria atribución. Concretamente, la política y estrategia regional de desarrollo ¿Es formulada por la junta *de acuerdo, a pesar de o como base* para la planificación regional hecha por el sistema nacional?

En otras palabras:

a) ¿Debe la junta de gobernadores de cada región *esperar* a que esté hecha la planificación para su respectiva región por parte de la Nación, y recién entonces decidir una política y estrategia regional por la Nación sin su intervención?

b) ¿O puede la junta decidir con entera autonomía cuál habrá de ser su política y estrategia regional, tal como lo autoriza el art. 16, sin tener en cuenta la planificación regional que haga o deje de hacer la Nación?

c) ¿O corresponde a la junta decidir, antes que la Nación, cuál habrá de ser la política y estrategia regional, y elevarla a las oficinas regionales y al CONADE para que éstos la tengan *como base inexcusable* de las decisiones que se adopten con respecto a la planificación que para esa región se realice?

A nuestro modo de ver, la última posibilidad es la más sensata y la que más se ajusta al sistema federal de gobierno, dentro de o las condiciones impuestas por la ley de desarrollo. Entendemos en consecuencia que las juntas de gobernadores, constituidas de pleno derecho o por iniciativa propia una vez que las respectivas regiones estén definidas, deben trabajar activamente en la definición de sus políticas y estrategias regionales, para presentarlas como elementos para la planificación regional que hará la Nación.

Si primara una interpretación diversa, ella no habrá de ser la indicada en segundo lugar —total autonomía frente al gobierno central— sino en todo caso la

señalada en primer término, con la cual resultaría que la junta de gobernadores, al igual que los gobernadores individualmente, no está dentro del sistema pero se encuentra vinculada a él por una relación de subordinación, siendo su función exclusivamente integradora y complementadora en lo regional, de los aspectos no comprendidos o no explicitados totalmente en la planificación regional hecha por la Nación. Demás está decir que esto comportaría un error de criterio que afectará a todo el sistema, ya que no parece aceptable que las autoridades de las provincias no tengan participación alguna en la formulación misma de los planes.

### 8. *Los organismos interprovinciales*

La ley de desarrollo se ha ocupado también del principal organismo interprovincial: El Consejo Federal de Inversiones. El C.F.I. es un organismo creado por las propias provincias argentinas, de hecho sin la participación de la Nación; su patrimonio es formado por el aporte de todas ellas, en forma proporcional a su coparticipación en el régimen de impuestos. Es pues, por su naturaleza jurídica, un ente interprovincial, amparado por los pactos interprovinciales que autoriza el art. 104 de la Constitución, dotado de personalidad jurídica propia, facultado para actuar por sí, y no sujeto a los controles administrativos del Estado central<sup>13</sup> precisamente por no formar parte de la administración pública nacional.<sup>14</sup> Actualmente está intervenido como las provincias que lo crearon, pero dicha intervención no transforma su naturaleza de ente interprovincial, así como la intervención a las provincias tampoco altera su propia y permanente naturaleza constitucional.

En suma, el Consejo Federal de Inversiones es una suerte de organismo intermedio entre las provincias y la Nación, que puede ser calificado como corporación pública estatal,<sup>15</sup> pues bien, de acuerdo con el art. 39 de la ley de desarrollo, “queda incorporado al Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. Hasta tanto el CONADE resuelva su destino definitivo, quedará vinculado con él por intermedio de la Secretaría del CONADE, la cual dispondrá el programa de tareas a realizar.”

De la confrontación de los art. 3º (que enumera los componentes del sistema) y 39, resulta que el C.F.I. no forma parte en sentido estricto del sistema (art. 3º, a contrario sensu), pero que sin embargo y en forma transitoria queda vinculado “por intermedio de la Secretaría del CONADE” a dicho sistema, a efectos de que se disponga “el programa de tareas a realizar.” Ello significa que el C.F.I., al igual que las demás autoridades públicas nacionales y provinciales, estará también obligado al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, y a los demás planes

<sup>13</sup> Tales como Tribunal de Cuentas de la Nación, Contaduría General de la Nación, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo nacional, etc.

<sup>14</sup> Ver nuestro libro *Empresas del Estado*, *op. cit.*, p. 137 y ss.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 130.

regionales y sectoriales que el sistema elabore, sin quedar por ello incorporado en forma definitiva al Sistema Nacional de Planeamiento, como órgano de la administración nacional.

La idea central de la ley de desarrollo resulta ser así la de que el sistema nacional sea integrado *sólo por organismos nacionales* tales son, en efecto, el CONADE, las oficinas regionales y sectoriales, los organismos de información, los entes de consulta), *sin perjuicio de la coordinación de los organismos provinciales*. (Junta de gobernadores, gobernadores individualmente, Consejo Federal de Inversiones.) Los artículos de la ley referidos a los gobernadores, juntas de gobernadores y C.F.I., tienen así el mismo o similar significado: Dar una función específica dentro del sistema a todos ellos, *sin incorporarlos, sin embargo, al esquema organizacional y administrativo nacional*. La incorporación de que habla el art. 39, al igual que la subordinación de los gobernadores a que se refiere el art. 8º, no es por lo tanto administrativa sino funcional a los efectos del plan de desarrollo.

#### 9. Valoración de los vínculos del sistema con los organismos y autoridades locales

Ya dijimos en otra parte que “es fácil concluir con la observación de que el federalismo está en crisis; pero, a poco que meditemos, observaremos que tampoco el sistema unitario o centralista es una respuesta para el problema, pues recaeremos en todos los conocidos vicios de la centralización;” “tanto el federalismo como el unitarismo están en crisis, enfrentados ambos con el problema común de la *región* que no se adapta a la delimitación territorial de la organización política existente.” “No se trata pues de atacar el sistema federal (o sea, la autoridad preexistente de los gobiernos locales) para acercarnos a un sistema centralista (en el cual demos atribuciones crecientes al Estado nacional), sino de advertir que ni uno ni otro son por sí mismos, rígidamente, una verdadera solución para el desarrollo regional; que por lo tanto, debemos buscar un justo término medio entre ambos extremos, y evitar en consecuencia la rígida potestad localista de las provincias o comunas, pero también la actitud centralista del gobierno federal.” (Nacional.)<sup>16</sup>

Estas observaciones son aplicables *pari pasu* al esquema de la ley comentada: Si son indudables los defectos que acusa el excesivo provincialismo, también lo son los que por su parte presenta la fuerte centralización. La ley de desarrollo, ante la disyuntiva de suprimir o no, lisa y llanamente, las provincias, opta por mantenerlas; pero establece en cambio un sistema que las subordina tanto en los planes nacionales como regionales, a largo y mediano plazo, y no sólo para la planificación sino también para la acción. Además, la ley establece la vinculación central con el sistema federal antiguo de tres maneras: Con los gobernadores

<sup>16</sup> Nuestro libro *Empresas del Estado*, op. cit., p. 120.

individualmente, en conjunto y federativamente (arts. 8º, 16 y 39); no sólo establece la coordinación y en definitiva subordinación, sino que también, en un muy formal reconocimiento de su autonomía, los excluye de participar en el proceso de planificación: Pero ello no hace sino agravar su alienación con relación a dicho proceso y su sistema.

¿Puede mantenerse el esquema de esta ley una vez que se restituya la autonomía a las provincias, en el régimen de la Constitución Nacional? Si se aplica con todo el rigor que se desprende de algunos de sus artículos (imperatividad para las provincias, pero exclusión de sus autoridades en la formulación de los planes) nos parece que la ley no podrá subsistir; sin embargo, no creemos que cuando llegue esa oportunidad sea necesario o conveniente echar abajo todo el sistema: Una adecuada reglamentación o incluso reforma de la ley, que permita una más efectiva participación en el proceso planificador a las autoridades provinciales, puede ser el camino para obviar las dificultades de orden constitucional sin volver otra vez a fojas cero, lo que tampoco sería recomendable.

### *III. Aspectos normativos de la planificación*

#### *Caracteres generales de la planificación en la ley de desarrollo*

##### *10. La planificación es imperativa para el sector público estatal*

De acuerdo con el artículo 4º, “Las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del sistema serán de cumplimiento obligatorio para el sector público, nacional, provincial, municipal,” concepto éste que es reiterado por el inc. e) del art. 2º, y por los arts. 8º, 33 y 35. Haciendo abstracción del problema presentado por nuestro sistema federal, y refiriéndonos concretamente a las entidades centrales y descentralizadas de la administración pública nacional (entidades autárquicas, empresas del Estado, Municipalidad de la Capital), la solución de la ley es completamente correcta. Como se ha dicho con acierto, “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;”<sup>17</sup> o sea, que en lo que respecta a la planificación de las actividades del sector público “la necesidad de ella y su naturaleza amplia están más allá de discusión.”<sup>18</sup> Sobre esto nos hemos expresado largamente en otro lugar y con antelación a la presente ley, por lo que no queda aquí sino remitirnos a lo ya dicho en tal sentido.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> BENERIA DE SURKIN, L., y otros, *Planificación y desarrollo*, Barcelona, 1964, p. 131.

<sup>18</sup> LEWIS, W. A., *La planeación económica*, México, 1957, p. 120.

<sup>19</sup> *Empresas del Estado*, op. cit., p. 146 y ss.

Restaría por aclarar, con todo, el exacto alcance del concepto “sector público” a los efectos de este precepto legal. 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.),<sup>20</sup> 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 art. 35 se refiere específicamente a “los funcionarios del Estado,” despejando así la uda 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,<sup>21</sup> 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 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, indicativo para el sector no estatal, sea éste público o privado.

### 11. *La planificación es indicativa para el sector no estatal*

En los “fundamentos” de la ley de desarrollo se señala que “Con respecto al sector privado, tales disposiciones serán sólo indicativas,” concepto que es reiterado, aunque con distinta terminología, en la ley misma, que en sus arts. 4º y 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, entonces, que los particulares no estarán obligados a comportarse de acuerdo con las disposiciones del plan, aunque como es natural y de acuerdo con 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 administrados en general a los preceptos del plan. Puede recordarse aquí una vez más que tales elementos de persuasión son principalmente la política crediticia, la política fiscal, una adecuada política administrativa, política de inversiones, etc.<sup>22</sup>

El elemento disuasivo, a su vez, surge indirectamente en la medida en que quien no se ajuste al plan, quien no adopte las opciones que él ofrezca, no re-

<sup>20</sup> Para un desarrollo de esta cuestión, ver nuestro libro *Empresas del Estado*, *op. cit.*, p. 40 y ss.

<sup>21</sup> Potestad ésta a la que frecuentemente se menciona erróneamente como “poder de policía.” Ver al respecto nuestro trabajo *Estudios de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1963, p. 9 y ss.

<sup>22</sup> Sobre estos aspectos ampliar en BENERIA DE SURKIN, *op. cit.*, 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. 85 y ss., 40 y ss.

cibirá los beneficios previstos por éste; no cabría considerar como elementos de “persuasión” en la planificación indicativa el establecimiento de sanciones por el incumplimiento de sus normas, pues en esa medida se trataría pura y simplemente de la imposición de una norma de conducta: En efecto, es típico del concepto de norma imperativa u obligatoria precisamente el que ante su incumplimiento deba aplicarse una sanción al infractor.<sup>23</sup>

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 pública.<sup>24</sup> Laque importa en la planificación indicativa es aquello que sea su rasgo dominante, y no perderá ella su carácter no imperativo por el hecho de que algunas de sus disposiciones, dentro de un carácter reducido y razonable, sean obligatoriamente impuestas a la comunidad. A su vez, ello constituye una cuestión de hecho a determinarse concretamente una vez que la planificación esté establecida; como principio general, sólo puede decirse que el plan que en base a esta ley se sancione debe *ser predominantemente indicativo* y excepcionalmente imperativo para el sector privado o no estatal.

### 12. *La planificación debe ser concertada*

Una gran falla de la planificación en América latina suele ser que incluso aunque el plan tenga un carácter meramente indicativo (no obligatorio) no es de cualquier modo un plan *concertado*, esta es, producto de la discusión y el acuerdo con los sectores representativos de la comunidad. No basta, aunque sea por cierto necesario, que el plan emane o sea aprobado por los poderes clásicamente representativos del pueblo; es además necesario que dicho plan sea discutido y elaborado con la participación de empresarios, obreros, personalidades técnicas, etc. El anterior Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, tuvo esa falla de no tratarse de un plan elaborado conjuntamente con la comunidad, y aunque hubiera tenido la aprobación parlamentaria, que no la tuvo por no haberle sido sometido al Congreso, no hubiera sido de todos modos un plan auténticamente democrático en aquel sentido.

La ley de desarrollo, si bien nada corrige en el primer aspecto, tiene al menos conciencia del segundo, y así es como en distintas disposiciones señala que la

<sup>23</sup> Sobre este punto, y la relación entre el concepto de “deber jurídico” y “derecho subjetivo,” puede verse nuestra *Introducción al derecho administrativo*, Buenos Aires, 1966, 2ª ed., p. 327 y ss., 336 y ss.

<sup>24</sup> O sea, el “poder de policía.” Ver *supra*, nota 20. Por lo demás, puede recordarse que muchas leyes reguladoras, tales como las de creación de Juntas (Algodón, Yerba Mate, etc.), fueron dictadas precisamente por gobiernos conservadores, a pesar de lo cual su carácter imperativo es bien evidente.

planificación debe ser concertada. Por ejemplo, el art. 23, inc. f), encarga a las oficinas sectoriales de desarrollo “Constituir grupos de trabajo conjunto, con entidades públicas y privadas interesadas, a fin de reunir proyectos, opiniones y sugerencias, que permitan un planeamiento eficiente y concertado;” similar disposición contiene el art. 19, inc. f), con relación a las oficinas regionales de desarrollo, y el art. 25 al referirse a los “entes de consulta y participación para posibilitar la concurrencia del sector privado en la formulación de planes y programas de desarrollo.”

Sin embargo, no puede menos que advertirse que la ley no ha satisfecho plenamente su propia orientación, pues si bien esas tres disposiciones dan a entender que la planificación *debe ser* concertada, no garantizan que efectivamente lo sea, en atención al mecanismo que incorporan. En efecto, tanto las oficinas regionales como sectoriales de desarrollo no están *ellas mismas* organizadas como grupos de trabajo mixtos entre funcionarios del gobierno y representantes de la industria, los sindicatos, etc.; las oficinas en cuanto tales son exclusivamente estatales, y sólo están obligadas a constituir, como apéndices o desprendimientos de ellas, los “grupos de trabajo” a que hace referencia la ley. No es entonces comparable este sistema con el francés, ni puede decirse que la planificación argentina, según surge de esta ley, haya de ser concertada al igual que la francesa.<sup>25</sup>

Igual observación merecen los “entes de consulta y participación” mencionados por los art. 3º y 25, pues según surge de su posición en la estructura del sistema, no tienen una participación activa en el proceso de planificación sino tan sólo una situación expectable, que, sin dejar de ser significativa, no alcanza con ello a dar un carácter realmente “concertado” a la planificación que el sistema haya de producir.

### 13. *La planificación a mediano y largo plazo ha sido transferida al gobierno central*

La facultad planificadora no figura entre las que enuncia la Constitución nacional o las constituciones provinciales, pero puede suponerse, de acuerdo con los clásicos principios del derecho constitucional, que es implícitamente una facultad concurrente. Rasgo fundamental de, la ley comentada es que ella “nacionaliza,” por así decirlo, la planificación, transformándola en atribución fundamental del gobierno nacional. Esa centralización se refiere específicamente a la planificación *de largo y mediano plazo, regional y sectorial*, según lo señala el art. 2º al referirse a la función del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo: “Formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los regionales

<sup>25</sup> Las diferencias se hacen más obvias analizando los caracteres de la planificación francesa en este punto. Ver, por ejemplo, FOURASTIÉ, JEAN, y COURTHÉOUX, JEAN PAUL, *La planificación économique en France*, París, 1963, p. 25 y ss.

y sectoriales, compatibilizarlos, coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo.”

Resultaría de ello, *a contrario sensu*, que las autoridades locales sólo tienen reservada la planificación a corto plazo, aunque también en este aspecto y de acuerdo con el mismo artículo deben ajustarse a “las directivas para la programación de corto plazo y para la elaboración de los presupuestos, programas y proyectos correspondientes” que les imparta el CONADE. El mismo concepto es reiterado por el art. 32, que expresa que “el CONADE procederá a impartir una directiva para elaborar los programas anuales y sus presupuestos correspondientes, en los aspectos de su competencia, que permita a los organismos sectoriales y regionales programar sus actividades del siguiente período fiscal, conformados con las previsiones del plan de mediano plazo.” No está claro si tales directivas del CONADE para los programas anuales y presupuestos estarán dadas con relación a las autoridades locales, o sólo a las oficinas locales del sistema nacional; con todo, atendiendo a que toda la planificación nacional es obligatoria para las provincias y municipalidades, no es totalmente imprevisible que esas directivas alcancen también a dichas entidades.

De cualquier manera, tengan o no las provincias y municipalidades facultades para programar libremente a corto plazo, parecería indubitable, de acuerdo con los términos de la ley, que no tienen en modo alguno la facultad de planificar a mediano y a largo plazo, pues esa planificación no sólo al nivel nacional sino también regional pertenece al Sistema Nacional de Planeamiento. Reiteramos aquí las críticas hechas anteriormente.

#### 14. *La planificación debe serlo simultáneamente del desarrollo y la seguridad*

Uno de los trazos más novedosos, por así decirlo, de la ley analizada, es que ella une fuertemente el desarrollo con la seguridad: Además del “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” que dicha ley establece, su ley gemela, la 16.970, crea el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad.” Ambos sistemas y sus respectivos planes han de estar coordinados, según dichas leyes lo establecen; pero es necesario determinar si existe una completa equiparación de principios, o si el espíritu de esta legislación es considerar que la seguridad es condición del desarrollo o viceversa. En algunas declaraciones de autoridades del actual gobierno se señaló que el criterio era considerar que el desarrollo era una condición previa a la seguridad; sin embargo, la ley 16.970 parece sentar el principio inverso, por cuanto, si bien señala que el “Plan General de Desarrollo y Seguridad” será elaborado “conjuntamente” por el CONASE (Consejo Nacional de Seguridad) y el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) —en suma, por el Poder Ejecutivo y sus ministros y secretarios—, establece a renglón seguido que “Sobre la base del Plan General de Desarrollo y Seguridad,

el CONASE preparará los aspectos generales de seguridad que deberán ser incluidos en la directiva que para el planeamiento, de mediano plazo elaborará el CONADE y que se concretarán luego en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad de mediana plazo.” (art. 31.) Resulta de ello, al parecer, que las exigencias de la seguridad actuarán como condicionantes de las exigencias del desarrollo, o como expresa el art. 28, este sistema combinado es aquél “mediante el cual se compatibilizan las exigencias de desarrollo con las de seguridad.” Establecida esa prioridad inicial, resultará luego que todo el plan de desarrollo estará armonizado con los principios que la seguridad determine, con lo cual la planificación nacional lo será simultáneamente del desarrollo y la seguridad.

No podrá negarse, sin duda, que la planificación para el desarrollo debe tener en cuenta como fundamentales los problemas de la seguridad nacional, pero parece *prima facie* criticable haber dado una trascendencia institucional tan grande al problema de la seguridad, a punto tal de colocarlo en supremacía o al menos en igualdad con la planificación socioeconómica. Iguales resultados podrían haber sido obtenidos, a nuestro juicio, sin necesidad de crear un aparato tan formal y riguroso al efecto.

#### 15. Conclusiones: Influencia de la ley de desarrollo sobre la planificación local

De todo lo hasta aquí expuesto se desprenden las siguientes conclusiones en cuanto a la influencia de la ley de desarrollo sobre la planificación a cargo de las autoridades provinciales y municipales:

*a) La planificación regional ha sido centralizada*, por lo que las provincias no pueden “invadir” dicho campo, tanto en lo que respecta a la planificación a mediano como a largo plazo. Quedan como interrogantes parciales de esta conclusión, *a’)* si las directivas que el CONADE impartirá para la programación anual también alcanzarán a las provincias o no; *a’’)* si las juntas de gobernadores tendrán la atribución de fijar las políticas y estrategias regionales que servirán de base a la planificación regional que la Nación habrá de hacer, o si por el contrario esa atribución existirá sólo en la medida en que la planificación regional hecha por la Nación necesite mayor explicitación o complementación; *a’’’)* si las provincias tendrán alguna representación efectiva (o sea, decisoria) en las oficinas regionales de desarrollo, o si serán marginadas de las mismas.

Es bueno destacar, a este respecto, que las posibilidades de que la presente legislación pueda subsistir una vez restablecida la normalidad constitucional, dependen en gran medida de la solución que se dé a estos interrogantes, tanto en la reglamentación pertinente como en la práctica. Parece obvio señalar, en este sentido, que la total exclusión de las provincias de un proceso planificador que les resultará obligatorio, merece la calificación de inconstitucional.

b) *Los programas anuales deben respetar la planificación nacional, regional y sectorial, no pudiendo en consecuencia contravenir sus disposiciones concretas o sus orientaciones generales o particulares.*

c) *Está prohibida toda acción concreta para el desarrollo no fundada en un plan aprobado por el CONADE.* Esta disposición (art. 35), cuya extralimitación o cuyo defecto de redacción es evidente, difícilmente podrá ser cumplida, por cuanto su exacta aplicación podría en este momento significar la paralización del país; con todo, su sentido momentáneo podría ser el de que ninguna autoridad debe tomar decisiones *fundamentales* para el desarrollo (p. ej.: Que las provincias afectadas decidieran por su cuenta y en este momento encarar la obra de El Chocón, cuando la Nación no había decidido expresamente darle prioridad sobre Salto Grande), sin antes someterlas a la aprobación del CONADE: Debe desecharse por peligrosa para la continuidad administrativa, una interpretación diversa que diera por resultado la detención de cualquier obra que afecte o que sirva para el desarrollo nacional o regional.