

LA ORGANIZACION

Administrativa para la Planificación

Por el profesor Dr. *Carlos MOUCHET**

I. *Importancia de la administración estatal en la planificación*

La Administración del Estado juega un papel decisivo en la planificación, porque a la misma corresponde, como representante de los intereses colectivos o comunitarios, la dirección de los procesos sociales susceptibles de ser ordenados en una medida compatible con la filosofía y la estructura política de la Nación. Es el único órgano de la vida social que puede tener la visión de conjunto y la necesaria imparcialidad, así como es el único que tiene los suficientes recursos técnicos, económicos y humanos para dirigir el "desarrollo". La dirección de los procesos colectivos la realiza principalmente mediante la legislación y la administración.¹ La administración realiza tareas de *gestión* y de *planificación*. Las primeras se refieren a las

* El Dr. Mouchet es abogado y doctor en jurisprudencia; ha tenido una prolífica actuación profesional tanto a nivel nacional de su país, Argentina, como en la esfera internacional. Actualmente está colaborando con el Programa Graduado de Planificación y el Instituto de Derecho Urbano de la Universidad de Puerto Rico en un estudio sobre el marco jurídico y los aspectos de implementación legal que afectan y condicionan la planificación.

¹ Ver: Carlos Mouchet y Guillermo G. Caro, *La legislación y la organización administrativa como instrumento para la formulación y ejecución de planes de desarrollo económico y social*, en revista *La Ley*, Buenos Aires, tomo 116, octubre-diciembre de 1964.

necesidades e intereses *presentes*, en tanto que "las segundas consisten en modificar la situación existente con vistas a alcanzar los objetivos *a largo plazo* definidos por el plan".²

La administración pública no actúa solamente para cumplir sus propias necesidades internas, sino que debe adoptar medidas para gravitar e incidir en la actividad privada a los fines del desarrollo y para armonizar los diversos intereses sociales en juego.

II. *La planificación en los diversos niveles y sectores de la vida nacional requiere programas o planes para alcanzar ciertas metas y medios para alcanzarlas*

Entre estos medios figuran necesariamente las *estructuras* y los *procesos administrativos*. Una parte de las estructuras administrativas debe estar específicamente dedicada a la programación o planificación. Se trata de los organismos de planificación nacional, regional, provincial, municipal o sectorial.

Además, cuando un país entra en el camino de la planificación del desarrollo, el resto de la administración, en todos los niveles, debe quedar sujeto a las directivas generales del sistema de planificación que se haya adoptado, a fin de que éste represente un esfuerzo integrado y armónico. Esta adaptación debe realizarse en los aspectos espirituales y técnicos.

Como las administraciones públicas en todas partes del mundo se han desarrollado históricamente hasta ahora para responder a otras técnicas, a otras pretensiones, y a otra imagen del progreso colectivo, aparece entonces la exigencia de la Reforma Administrativa.³

Por lo menos en teoría, buena parte de la administración existente debe actuar cuidando de que su acción sirva a las metas generales de la planificación prevista o que por lo menos no contradiga los fines de ésta.

Esa idea está expresada en los textos legislativos que aprueban sistemas de planificación nacional al establecer el alcance de los planes o programas nacionales.

Así el artículo 2 de la ley que aprobó en España el Plan de Desarrollo

² Francois Perroux y Asociados, *Los aspectos administrativos de la planificación en los países en vías de desarrollo*, en *Revista de Administración Pública*, Buenos Aires, Año V, No. 20, enero-marzo de 1966, p. 43.

³ Entre otros, Marcos Kaplan ha señalado las bases para una reforma administrativa para la planificación, en los países en desarrollo en América Latina, centradas en los aspectos siguientes: 1) el nivel superior; 2) descentralización y delegación de funciones; 3) la coparticipación; 4) urbanismo y reforma municipal; 5) el servicio civil; 6) racionalización administrativa y economicofinanciera. Ver estudio: *Estado y desarrollo*, en la revista *Aportes*, París, No. 4, abril de 1967, p. 40 y siguientes.

Económico y Social para el período 1964-67 establece: 1) El Plan de Desarrollo Económico y Social será *vinculante* para la Administración del Estado, organismos autónomos, empresas nacionales y corporaciones locales, que acomodarán su acción a los Objetivos y Directrices de la política de desarrollo y Programa de Inversiones públicas del Plan sin perjuicios, en cuanto a las corporaciones locales, de realizar las obras y servicios de su competencia con arreglo a la ley de Régimen Local. 2) Las previsiones y objetivos consignados en el Plan no constituyen obligaciones para el sector privado, salvo que se establezcan por ley o cuando se acepten libremente en función de los beneficios o incentivos otorgados por el Estado y demás entidades públicas”.

En la ley número 16,964 del año 1966 que aprobó en la Argentina el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” se establece: “las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del Sistema serán de cumplimiento obligatorio para el sector público nacional, provincial y municipal, y servirán de orientación a las actividades del sector privado (artículo 4o.).

El mismo criterio debe seguirse en otros niveles. Cuando en 1962 se aprobó el Plano Director para la ciudad de Buenos Aires con sus estudios complementarios, se estableció que las conclusiones de los mismos debían ser seguidas por la Administración Municipal (decreto-ordenanza número 9064 del 17-VI-1962).

Quando en una organización administrativa se crea un organismo de planificación, ubicado en el nivel apropiado, el mismo ejerce una influencia decisiva sobre el resto de la administración, ya que su función no se limita a la programación sino también a la evaluación de la ejecución de la programación por el resto de la administración.

Así, si en una municipalidad se crea un organismo para la programación del desarrollo urbano, buena parte de la acción administrativa municipal, siempre que las cosas se realicen como corresponden, queda sujeta a los planes que aconseja ese organismo. El desarrollo urbanístico planificado requiere una adaptación y hasta transformación de esa administración para servir a los fines de la programación, que requiere ser dotada de los medios físicos, económicos y humanos necesarios.

Una administración incompetente o incomprensiva puede constituir la traba más seria para el desarrollo.⁴ Ha dicho un autor (Waterston, 1965) que “la verdadera limitación para la realización del desarrollo no es la falta de recursos económicos sino la falta de capacidad administrativa”.

⁴ Ver: Enrique Tejera París, *Obstáculos burocráticos al desarrollo*, en la publicación de la Sociedad Interamericana de Planificación, titulada “Hacia una política de interpretación para el desarrollo de la América Latina”, Cali, Colombia, 1967.

El problema en este aspecto es en general serio en América Latina. En un estudio sobre La Administración Pública en la América Latina, publicado por la OEA en 1963, se exponían observaciones y conclusiones de la investigación realizada sobre el punto.

He aquí algunas de las observaciones generales:

- Deficiente organización de la maquinaria administrativa en su conjunto y en sus partes componentes. Desconocimiento o indiferencia con respecto a la importancia de la función pública en el proceso de desarrollo.
- Excesiva centralización, basada a veces en personalismo.
- Legislación anticuada o inadecuada. Exceso de trámites, formalismos y requisitos innecesarios.
- Deficiente dirección. Deficiente definición de objetivos y términos de referencia en el trabajo, particularmente al nivel directivo. Planes incoherentes o simplemente decorativos. Organos de decisión desorganizados o erráticos.
- Excesiva cantidad de organismos y reparticiones en relación con las funciones por cumplir. Duplicación y superposición de autoridades.
- Descentralización deficiente y desorganizada. Debilidad de los gobiernos y/o autoridades locales, departamentales, municipales, etc.
- Fallas del sistema presupuestario y contable.
- Deficiente sistema de administración y recaudación de recursos fiscales.

El estudio asigna gran importancia a los problemas de selección, preparación, estabilidad y retribución del personal administrativo y a la insuficiente aplicación de los principios de organización científica a la maquinaria administrativa.

El trabajo se ocupa también de la administración para el desarrollo y al examinar la debilidad de la estructura de la planificación en algunos países se llega a la conclusión que no es consecuencia de las fallas del órgano directivo superior, la Presidencia y el gabinete, como instrumento de coordinación y gerencia general, "ni tampoco de la resistencia de algunos sectores a aceptar la fórmula de la 'planificación' gubernativa en el proceso del desarrollo, sino, muy principalmente, un resultado de la frecuente desconexión o divorcio de la función de planificación con el resto de la estructura institucional y social, y, particularmente, con la maquina-

ria administrativa propiamente dicha, cuya importancia básica sólo ahora ha empezado a reconocerse".⁵

Manteniendo su preocupación por estos problemas, la OEA celebra en Buenos Aires en 1965 el "Seminario Interamericano de Administración para el Desarrollo", que giró en torno de los siguientes temas básicos: a) concepto de Administración para el desarrollo; b) planificación y administración; c) relaciones de la política y la técnica.

En materia de institucionalización de la planificación y organización para el desarrollo se aprobaron, entre otras, las siguientes recomendaciones que sintetizamos:⁶

- Que para el éxito de un proceso de planeación para el desarrollo es indispensable que los organismos administrativos y políticos se conformen de manera tal que las acciones del poder público tengan respuestas positivas en los sectores mayoritarios del pueblo, y que asimismo deben efectuarse los cambios estructurales que requieren las condiciones propias de cada país.
- Es el gobierno mismo el que debe conformar su organización institucional para lograr la movilización e integración del sector privado en los planes de desarrollo.
- La reforma administrativa no cumple una función en sí misma sino un objetivo de adaptación a nuevas exigencias del desarrollo y de "dinamización" de su acción.
- La reforma administrativa debe considerarse como un proceso indispensable para formular y lograr el cumplimiento de los planes en los plazos y condiciones previstas; a cuyo efecto se recomienda específicamente:
 - a) La incorporación de los planes de reforma administrativa a los planes globales de desarrollo.
 - b) Proporcionarle un nivel jerárquico adecuado, lograr el apoyo de los niveles superiores de gobierno y dotarla del personal idóneo.
- Que la reforma administrativa es un proceso que incluye una sistematización que abarca diferentes campos, por lo que dichos cam-

⁵ Ver también: Raúl Basaldúa y Marcos Kaplan, *Problemas estructurales de América Latina y planificación para el desarrollo*, publicación del Centro de Investigación Aplicada de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1965.

⁶ Unión Panamericana, *Progreso de la Administración para el desarrollo en América Latina*, 1967. (Deliberaciones del Seminario Interamericano celebrado en Buenos Aires, Argentina, en diciembre de 1965), p. 98 y siguientes.

pos deben funcionar integrados y al más alto nivel de decisión; es decir que, al igual que los organismos de planificación, deben constituir unidades de asesoría para el Jefe del Estado.

III. *El problema de la naturaleza y ubicación del órgano central de programación*

Hasta hace pocos años, en la mayor parte de los países la planificación de la economía y los programas de progreso y bienestar social estaban a cargo de diferentes ministerios y organismos, sin una visión general, lo que originaba políticas contradictorias, dispersión de esfuerzos y pérdida de recursos humanos y financieros.

Casi no se discute actualmente la necesidad de órganos centrales de planificación, colocados a un nivel que los sitúe por encima de los diversos ministerios y entes autárquicos del Estado nacional.

En América Latina la tendencia a la creación de estos organismos es reciente y en los países en que se les ha creado—salvo excepciones—están en su primera etapa de organización y experimentación.

Se ha sostenido a veces la tesis de que los servicios centrales de planificación deben estar localizados en los Ministerios de Hacienda o de Economía. Cabe admitir el estrecho ligamen que existe entre la preparación del Presupuesto y la formulación y ejecución de los planes, pero también hay que reconocer que éste no es un factor único y decisivo para la solución a adoptar, porque siempre cabe la coordinación y estrecha relación entre el órgano central de planificación y el encargado de la preparación del presupuesto.⁷

Otra solución consiste en establecer un Ministerio especial para la planificación como lo ha hecho el Brasil en 1962 al crear el cargo de Ministro para asuntos de Planeamiento.

La teoría de un órgano de planeamiento independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo—sueño dorado de algunos tecnócratas—ha sido desechado porque son diferentes los campos propios del gobernante político y del técnico planificador.

Una segunda solución consiste en dar el carácter de *organismo autónomo* a la oficina central de planificación, procurando así desvincularla de

⁷ Por otra parte se preconiza que la formulación del presupuesto de inversiones y de gastos corrientes se realice en el seno del órgano central de planificación, quedando su manejo de competencia de las autoridades hacendarias. Ver: *Técnicas administrativas de la planificación económica y social*. Síntesis de los temas tratados en el primer "Seminario de Capacitación de Funcionarios en las Técnicas Administrativas de Planificación" (México, 1964); en *Revista de Administración Pública*, publicación de la Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, volumen III, No. 1, junio 1966, p. 29 y siguientes.

la política. Esto puede significar una ventaja técnica, pero posiblemente le quitaría fuerza al organismo, y lo desvincularía de los aspectos de ejecución y evaluación de ésta.

“La experiencia demuestra —ha dicho el profesor Muñoz Amato— la gran conveniencia de colocar a los órganos de planeamiento en una posición de asesoramiento, sin autoridad propia para tomar decisiones ni de intervenir en su ejecución. La ventaja de este tipo de organización es la de proporcionar a los asesores oportunidad de dedicar toda su atención al proceso de planeamiento, con la necesaria serenidad y por encima de las presiones administrativas”.⁸

Esto no supone aislar o separar la planificación de los procesos ejecutivos. Por el contrario, es indispensable el contacto y la coordinación íntima entre planificadores y agentes ejecutivos.

Tampoco la centralización en la planificación significa necesariamente aplicar el mismo criterio para la ejecución. Esta debe ser descentralizada, criterio que es imperioso por razones institucionales en los países de estructura federal. Por otra parte, el organismo central no debe necesariamente absorber las tareas de formular planes en todos los niveles, sino que debe limitarse a dar directivas para los niveles inferiores.

Los siguientes son los principales problemas de organización, funcionamiento y relaciones del organismo central de planificación económica y social:

- a) su dirección ¿debe ser colegiada o unipersonal?;
- b) la organización de su secretariado;
- c) el carácter interdisciplinario, desde el punto de vista científico y técnico, del equipo de profesionales que debe preparar los planes de desarrollo;
- d) la integración con representantes de organismos intermediarios en la vida social (por ejemplo: gremios, organizaciones empresarias y profesionales, etc.);
- e) delimitación muy precisa de las funciones y atribuciones del órgano central de programación económica y social con relación a otros organismos que también realizan actividades en el campo de la planificación, por ejemplo, de ordenamiento del territorio o de urbanismo;

⁸ Pedro Muñoz Amato, *Introducción a Administración Pública*, traducción al portugués, edición de la Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1958, p. 51. Ver también: Guillermo J. Cano y Carlos Mouchet, *La legislación y la organización administrativa como instrumentos para la formulación y ejecución de planes de desarrollo económico y social*, en revista *La Ley*, Buenos Aires, año 1964, tomo 116.

- f) algún sistema de comunicación y relación permanente con el Poder Legislativo;
- g) relaciones con los organismos provinciales y municipales vinculados al desarrollo económico y social;
- h) el peligro de imitar ejemplos extranjeros sin suficiente examen crítico.

También se ha señalado la necesidad de liberar al organismo central de planificación de tareas rutinarias de carácter administrativo.⁹

IV. *Soluciones en la Argentina. La organización de la planificación*

Actualmente existe en la Argentina un único organismo programador a nivel nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), a nivel del Presidente de la Nación. Hasta hace poco existía independientemente otro organismo para la programación regional aunque con perspectiva nacional, el Consejo Federal de Inversiones, pero al establecerse el Sistema Nacional de Planificación pasó a depender del CONADE.

A nivel nacional, también se ha atribuido a la Secretaría de Vivienda la coordinación de la actividad del Estado Nacional, de las provincias y de los municipios, en lo concerniente a los planes de vivienda y al planeamiento urbano (ley 16,765, artículo 2º, inciso 2).

El artículo de la ley 16,964 del 30-IX-1966 que instituye el "Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo", establece la siguiente estructura administrativa para ese Sistema:

- a) el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y su Secretaría
- b) las oficinas regionales de desarrollo
- c) las oficinas sectoriales de desarrollo
- d) los organismos estatales de información técnica
- e) los entes de consulta y participación.

En cada región de desarrollo se constituye una Junta de los Gobernadores de las provincias que integran la misma y una oficina regional de desarrollo.

Es casi ocioso señalar el significado de la *región* como nivel óptimo para la planificación y el problema existente —en buena parte de la Argen-

⁹ Ver: Luis F. Silva Recio, "La administración para el desarrollo en Puerto Rico", en *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, vol. II, No. 1, junio 1965, p. 69 y siguientes.

tina—de la falta de coincidencia entre las regiones geográficas y económicas y las divisiones políticas, es decir las provincias actuales.

Esto, en un país de organización federal como la Argentina, se agrega como un problema más y fundamental al de la necesaria coordinación entre las actividades administrativas del Gobierno Nacional, de las Provincias y de los Municipios.

Entre el nivel provincial y municipal no existe conflicto porque las facultades que tienen las municipalidades les son delegadas por las provincias y éstas pueden por lo tanto resolver el problema por la vía legislativa.¹⁰

De paso diremos que el nuevo régimen vigente en la Argentina asigna una gran importancia a lo municipal, como órgano promocional del desarrollo de la comunidad (declaraciones del Presidente de la Nación y del Ministro del Interior).

El primer problema aparece en las relaciones entre el nivel nacional y el provincial. Aunque la política económica en los aspectos generales y eminentes sea de competencia de la autoridad nacional, las provincias tienen un campo de competencia y de autonomía que garantiza cierto grado de independencia de los gobiernos provinciales en la administración del desarrollo.

Ya antes de la Revolución del 28 de junio de 1966 y de la promulgación de la ley nacional sobre el Sistema Nacional de Desarrollo, la Constitución permite un cuarto nivel administrativo: el *interprovincial*, el de los acuerdos, previsto por el artículo 107 de la Constitución Nacional.

El nivel administrativo interprovincial aparece como una necesidad para afrontar los problemas derivados de la no coincidencia entre las regiones políticas y las económicas. La cuestión presenta importancia tanto para la formulación como para la ejecución de programas de desarrollo.¹¹

En los últimos años en virtud de acuerdos interprovinciales se crearon *agencias* interprovinciales para atender en común el desarrollo de ciertas áreas o afrontar determinados problemas: en 1956 la corporación del Río Colorado; el acuerdo entre Entre Ríos y Santa Fe para el túnel subfluvial bajo el Paraná; el CIACSE entre Catamarca y Santiago para el aprovechamiento en común de los ríos Albigasta y Guayamba.

El desfasaje de las regiones políticas con las económicas ha originado la creación de nuevos tipos de agencias administrativas: las autoridades de desarrollo regional. A ello se ha sumado la ineficiencia de los modelos

¹⁰ Ver. Carlos Mouchet, *La legalidad en el municipio*, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1966.

¹¹ Ver: Guillermo J. Cano y Carlos Mouchet, *Introducción al estudio de los aspectos institucionales y legales del desarrollo económico y social de la Argentina*, en *Revista de Administración Pública*, Buenos Aires, No. 11, octubre-diciembre, 1964.

clásicos para aprender los problemas del desarrollo acelerado. Particularmente en los casos de cuencas hidrográficas donde los programas de desarrollo se ha basado en el uso múltiple de recursos hidráulicos y conexos.

El Consejo Económico y Social para América Latina (CEPAL) ha publicado una nómina de no menos de 40 de esos nuevos tipos de agencias, clasificándolas según sus peculiaridades. La primera es la muy conocida TVA (Tennessee Valley Authority), pero el documento de CEPAL prueba que hay otras muchas, le características diferentes, algunas en países latinos, más cercanas a nuestra mentalidad jurídica y burocrática.

La falta de coincidencia entre las divisiones políticas y administrativas y los límites naturales y económicos de las regiones o de las áreas metropolitanas, y la forma como se desarrolla la comunidad en las mismas, lleva a considerar las siguientes alternativas, a los fines de la acción gubernativa: a) revisión de esas divisiones políticas y administrativas para ajustarlas a las realidades, lo que no siempre es posible porque esas divisiones tienen generalmente una raíz histórica y un valor político, que no puede dejar de respetarse so pena de frustrar la política programadora o de encontrar resistencias muy serias; b) la adopción de sistemas de coordinación de la programación nacional con las de las regiones o de las áreas metropolitanas, con la intervención de las autoridades de las diversas jurisdicciones afectadas.

La región no tiene categoría institucional en la Constitución, a los efectos legales y administrativos. La legislación y la organización administrativa se ajustan necesariamente a las tres categorías de divisiones políticas (nación, provincias y municipios). La institucionalización de la región ha comenzado a realizarse por otras vías. La acción promotora del desarrollo sobre la región, cuando ésta abarca áreas comprendidas en más de una provincia, sólo puede realizarse: a) mediante la acción federal cuando se trata de materias de su competencia, o, b) por el sistema de los tratados entre las provincias interesadas. Una expresión de esta política de acuerdos entre las provincias ha sido el Consejo Federal de inversiones (que también ha comprendido el municipio de la Ciudad de Buenos Aires, asimilado en algunos aspectos a una Provincia).

En cuanto al nivel provincial casi todas las constituciones provinciales de la Argentina contienen normas sobre política económica y algunas de ellas, sobre todo las de las nuevas provincias, disposiciones expresas sobre planificación económica.

Un plan de desarrollo económico y social debe cumplirse en todo el país, dividido en regiones, ante todo en la medida en que su contenido sea de competencia del Gobierno Nacional. A su vez los planes provincia-

les de desarrollo económico deberán ajustarse en sus líneas generales al Plan Nacional.

Aunque parezca un juego académico abordar el tema en estos momentos, yo no encuentro en ninguno de los documentos que integran el llamado Estatuto de la Revolución Argentina disposición alguna que signifique la caducidad del régimen federal. Por más que se hayan disuelto los órganos legislativos, nacionales y provinciales, por un tiempo indefinido, nada indica que esa medida deba considerarse definitiva.

El federalismo requiere necesariamente una forma de representación proveniente de la voluntad de los ciudadanos que constituyen cada una de las unidades políticas que forman la Nación.

Esos organismos legislativos han sido simplemente “disueltos” pero no abolidos mediante reforma constitucional (Acta de la Revolución Argentina, art. 3°). Por otra parte, el anexo 3° del Acta compromete la acción del Gobierno para “elaborar las bases necesarias para que pueda restablecerse una democracia representativa que corrija las deformaciones políticas preexistentes y para el restablecimiento de un régimen federal”. Adviértase que se dice “restablecer” y no “establecer”.

No ignoro que ya hay estudios de carácter constitucional que afirman que se ha establecido en el país la forma *unitaria* de gobierno, y que han quedado derogados los artículos de la Constitución de 1853 que hacen referencia al sistema federal y a las facultades de las Provincias.

Sin embargo pienso, con otros autores, que a lo sumo hay una suspensión de algunos aspectos del sistema federal de gobierno al establecerse la designación de los gobernadores por el Gobierno Nacional, pero esto como una consecuencia necesaria del movimiento revolucionario. La novedad con relación a situaciones anteriores es que esos funcionarios ya no tienen el carácter de “interventores” de las provincias como sucedió en gobiernos “de facto” anteriores, sino de gobernadores de las mismas.

Al inaugurar la reunión de gobernadores celebrada el 8 de noviembre de 1966, el Ministro del Interior, Dr. Martínez Paz —un jurista— se cuidó de recordar a los Gobernadores que ellos no eran “funcionarios emanados de las autonomías provinciales, aunque tengan el deber de velar por éstas, sino delegados del Gobierno Nacional para la ejecución dentro de un ámbito territorial determinado de las políticas, estrategias y planes que éste fije. Pero, además, los señores gobernadores formulan la planificación regional como miembros de las juntas de gobernadores que integran el sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo”. El Ministro agregó después otros conceptos para caracterizar a los gobernadores de la Revolución como funcionarios nacionales.

Para completar la visión de la nueva situación y de sus perspectivas futuras conviene recordar que durante la importante entrevista colectiva del 29 de octubre de 1966 concedida por el Presidente de la Nación a los periodistas del interior respondiendo a una pregunta muy concreta sobre el futuro del federalismo, aquél contestó textualmente: "Está prevista la plena vigencia del federalismo de acuerdo con los imperativos históricos y la necesidad de modernizar el país e integrar la Nación".

Todos estos elementos de juicio deberán tenerse en cuenta al poner en movimiento el sistema nacional de planeamiento y al montarse los organismos administrativos respectivos, no sólo puesta la mirada en el momento actual sino también frente al supuesto del restablecimiento pleno del federalismo, aunque renovado para hacer frente a nuevas exigencias sociales, económicas y técnicas.

V. Aspectos administrativos de las relaciones entre la programación del desarrollo económico, el ordenamiento del territorio y la planificación urbana.

En otra ocasión he tenido oportunidad de ocuparme en general de este tema.¹² Ahora conviene referirse al mismo en los aspectos específicamente relacionados con la organización administrativa.

Recordé entonces que en otros países y al más alto nivel existen organismos diferentes para la planificación del desarrollo y para el ordenamiento del territorio y el urbanismo a escala nacional.

Así en Inglaterra, separadamente de los organismos que tienen a su cargo la programación económica, existe el Ministerio de Vivienda y Asuntos Locales, encargado del planeamiento urbano a escala nacional.

En España existe el Ministerio de Vivienda (que también es de urbanismo) y el Comisariado del Plan de Desarrollo, coordinados a nivel ministerial.

La notable ley española de 1956 sobre el *regimen del suelo* constituye una de las experiencias más importantes en materia de ordenación urbanística a escala nacional, a cargo de organismos especializados en la materia.

En el aspecto administrativo, el principal organismo central de este régimen es el Consejo Nacional de Urbanismo, instituido en el Ministerio de Vivienda y bajo la presidencia del Ministerio de Gobernación. Como

¹² Ver: *Primera mesa redonda sobre aspectos jurídicos e institucionales de la planificación* (Buenos Aires, 30-IX al 1o.-X, 1965), Publicación del Centro de Investigación Aplicada de la Universidad de Buenos Aires, 1965.

organismos locales actúan las Comisiones Provinciales de Urbanismo, los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales.

A su vez el Plan Nacional de Desarrollo está conectado con este régimen de ordenación urbanística del territorio. Los puntos de contacto entre la planificación territorial y la programación económica son los relativos a la demografía, a la distribución industrial y a la política del suelo, todos ellos íntimamente ligados entre sí.

El mismo Plan de Desarrollo establece como objetivos y programas generales en el subsector de urbanismo los siguientes: descongestión de grandes ciudades y regiones saturadas, creación de los centros industriales que resulten de la determinación de los polos de crecimiento, creación de nuevas zonas industriales y creación de zonas comerciales o de carácter regional.

En Francia existe un Ministerio de la Construcción que se ocupa de aspectos de la política urbanística y edilicia. Además hay una autoridad para el ordenamiento del territorio y la acción regional. En cuanto a la programación económica su órgano principal es el Comisariado General del Plan. Existe coordinación entre estas diferentes actividades. Y cabe agregar que el Plan Francés, en la parte correspondiente a las previsiones para equipamientos sociales, contiene secciones destinadas a vivienda y a equipamientos urbanos, dando además pautas para condicionar un desarrollo armonioso y una organización racional de las ciudades.

En Estados Unidos donde no existe propiamente una planificación a nivel nacional del desarrollo económico, se ha creado recientemente el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Comunitario para ocuparse de los problemas de vivienda y del desarrollo urbano considerados a escala nacional.

Al mismo tiempo, la nueva ley de Vivienda y Desarrollo Comunitario además de sistematizar toda una política en materia de planes de vivienda urbana y rural, se ocupa de los problemas de renovación y de crecimiento urbano, así como de las ayudas a los municipios para servicios y obras públicas.

En cuanto a la Argentina, con la creación de la Secretaría de Vivienda se perdió la oportunidad de crear un organismo nacional encargado no sólo de los planes de vivienda sino de la programación nacional del ordenamiento del territorio y de una política para el desarrollo de las ciudades. El problema de suministrar vivienda —problema tremendo y dramático— no debe escindirse del problema de una política nacional del desarrollo de las ciudades, por su parte estrechamente vinculada al desarrollo económico.

La ley que creó la Secretaría de Vivienda se limitó a establecer, como

ya lo he recordado, al referirme a las funciones de la misma: "Coordinar la acción del Estado Nacional, de las Provincias y de los Municipios en lo concerniente a la aplicación de los planes de vivienda y al planeamiento urbano". Como se ve, la planificación, limitada al nivel urbano, está considerada en forma accesoria.

Me pregunto si corresponde esa política al Consejo Nacional de Desarrollo y a los planes nacionales y regionales. Me inclino a las soluciones de Francia y de España en el sentido del funcionamiento de organismos diferenciados, por más que el Sistema Nacional de Planeamiento para la Acción y el Desarrollo emplea la expresión DESARROLLO en un sentido muy amplio, no limitado a lo económico (comprendiendo así toda especie de planes nacionales y regionales de desarrollo). En este sentido la política nacional de desarrollo no puede ignorar en la Argentina los problemas del desarrollo urbano y no puede dejar de prever las inversiones para equipamientos urbanos.

La ley sobre creación del Consejo Nacional de Desarrollo prevé expresamente en materia de una política de tipo urbanístico.

Desde luego que la política de la Secretaría de Vivienda tendrá que ajustarse a las metas, estrategias, etc., del sistema nacional de Desarrollo aconsejadas por el Consejo Nacional de Desarrollo.

Este problema de delimitación de competencias en la planificación en razón de la materia de la misma se presenta con aspectos interesantes en relación con la planificación del área metropolitana de Buenos Aires. Dicha área coincide en principio con una de las ocho regiones previstas en el sistema nacional de planeamiento para el desarrollo. Pienso que sin dejar de ajustarse a la programación del desarrollo general, conforme a las metas del sistema nacional de planificación del desarrollo, esta planificación podría estar a cargo de un organismo técnico establecido por acuerdo entre la Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, y bajo la supervisión del Gobierno Nacional.

Debe agregarse que ya existe experiencia en diversos países del mundo, sobre la creación de autoridades para las áreas metropolitanas, creadas conforme a las modalidades de organización de cada país. Son organismos que ponen el énfasis de su actividad sobre los aspectos del desarrollo físicourbanístico, sin dejar de considerar los aspectos económicos y sociales, involucrados en el desarrollo urbano.¹³ Hay autoridades metro-

¹³ Ver conclusiones del Seminario de Toronto sobre problemas metropolitanos, en: Carlos Mouchet, *El programa mundial de Toronto para el estudio de los problemas metropolitanos*, en "Revista de Administración Pública", Madrid, No. 54, septiembre-diciembre de 1967, pp. 459-473.

politanas muy conocidas, como son las de Toronto y Miami, en la América del Norte, y la Junta de Planificación y Coordinación del Area de Madrid, en España.

VI. *Los organismos locales o municipales de planificación*

Deseo hacer una breve referencia sobre las oficinas municipales de planeamiento urbano. Su organización y funciones varían de acuerdo a la organización política de cada país. En los países unitarios actúan con un menor grado de independencia que en los federales. Depende este aspecto de la tradición municipal y del concepto que exista sobre la llamada autonomía municipal. En los países federales generalmente existen normas al respecto en las leyes estatales o provinciales.

Ya he tenido oportunidad de interiorizarme de la organización de algunas oficinas municipales de planificación urbana en los Estados Unidos, especialmente en Nueva York y Chicago, dotadas de amplios medios técnicos, financieros y humanos.¹⁴

En la Argentina la Municipalidad de Buenos Aires dispone de una oficina técnica denominada "Organización del Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires", que entre otras labores ha elaborado el Plan Director preliminar.¹⁵ Las oficinas de planificación también se están generalizando en las demás municipalidades del país. Este movimiento adquiere más consistencia desde la instauración del Sistema Nacional de Planeamiento que ha sido seguido en las Provincias por sistemas provinciales de planeamiento.¹⁶ No puedo menos que llamar la atención sobre el hecho de que esos nuevos organismos técnicos son introducidos en las estructuras administrativas tradicionales de las Municipalidades, generalmente en las Secretarías de Obras Públicas, limitando así su sentido y funciones que deben ser de "desarrollo" en todos los aspectos de la vida municipal. En rigor deberían estar instituidos a nivel del Intendente Municipal (alcalde). Hay que pensar especialmente en las estrechas relaciones entre los programas de desarrollo urbanístico y la preparación del presupuesto de recursos y gastos.

¹⁴ Ver: Carlos Mouchet, *Notas sobre los aspectos jurídicos del planeamiento urbano, metropolitana y regional en los Estados Unidos*, en revista "La Ley", Buenos Aires, 1960, tomo 100, págs. 968 y siguientes.

¹⁵ Ver: Carlos Mouchet, *Criterios y bases legales para el planeamiento urbanístico de la ciudad de Buenos Aires y de su área metropolitana*, en revista "La Ley", Buenos Aires, año 1963, tomo 109.

¹⁶ Por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires se creó el "Sistema Provincial de Planeamiento y Acción para el Desarrollo" (COPRODE), por decreto No. 3880 del 4-XI-1966.

VII. *La Administración Pública Nacional y la Integración Latinoamericana*

Finalmente, en esta rápida referencia a algunos problemas de las relaciones entre planificación y administración pública no podría dejarse de mencionar el proceso de integración de América Latina, que exige en su ámbito las mismas técnicas de planificación regional que en el ámbito nacional.

Ese proceso de integración, que cada vez deberá ser más planificado, exige una adaptación de las administraciones públicas nacionales para servir esos fines. Entre los estudios realizados sobre este problema figura el llevado a cabo en 1966 por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), bajo el título "La integración de América Latina y la reforma de la administración pública". Se estudian los esquemas administrativos de cada país en relación con la ALALC y las reformas necesarias en las administraciones nacionales para que la integración pueda funcionar realmente como una coordinación y coparticipación real de esas administraciones. En el mencionado estudio se expresa categóricamente: "Sin una administración pública bien organizada y dispuesta a los fines que, a través de la integración, se pretende lograr con el esfuerzo multinacional, mancomunadas las unidades participantes, no será posible promover la ejecución de esas políticas ni aprovechar sus beneficios de manera eficiente y estable".

Fue también uno de los temas básicos del V Congreso Interamericano de Planificación, realizado en Caracas en noviembre de 1966, patrocinado por la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Sociedad Venezolana de Planificación (SVP) y la Oficina Central de Coordinación de Venezuela (CORDIPLAN).¹⁷

En una palabra, para que el proceso, que cada vez debe ser más planificado, tenga éxito es necesario que la administración pública de cada país sea sometida a las adaptaciones necesarias para servir estos fines.

¹⁷ Ver el trabajo de Víctor Urquidí, *Integración latinoamericana y planeación*, en el volumen editado por SIAP, titulado "Hacia una política de integración para el desarrollo de América Latina", Cali, Colombia, 1967. También: M. Kaplan, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Editorial de la Universidad de Chile, Escuela de Derecho de Valparaíso, 1967.