



**LA ADMINISTRACION PUBLICA  
EN HISPANOAMERICA**

# **ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y TECNICOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL DEL NOROESTE ARGENTINO**

338.984.3 (82)

## **PLANIFICACION GENERAL**

### **1. Sistema nacional vigente**

#### **1,1 ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA**

Los primeros intentos de planificación se localizan en la República Argentina, con carácter y alcance nacionales, a través del Plan Quinquenal de Gobierno, que entrara en vigencia en 1948. Dicho plan fue discutido en el Congreso Nacional y contenía esencialmente los objetivos a desarrollar, las políticas que permitirían su cumplimiento y las inversiones que serían necesarias para lograr el propósito perseguido. La planificación significó una idea de orden para las inversiones del Gobierno, pero las condiciones políticas imperantes no permitieron valorar la realidad de los proyectos que se propiciaban.

Hacia el término del primer plan, la situación económica impuso

la necesidad de programar con carácter de emergencia un plan que permitiera recuperar la economía de la crisis que soportaba, tanto por razón de dificultades surgidas al sector agropecuario por razones climáticas como por el desajuste nacido en el sector laboral por el incremento de los salarios y una política de protección obrera mal entendida, que concluyó por lograr una reducción de la producción general. Estas dos causas llevaron a la confección del llamado Plan Económico Nacional, que se desarrolló durante 1952. La persistencia de las condiciones expuestas impidió el cumplimiento adecuado del plan, que cedería paso posteriormente al denominado segundo plan quinquenal, que se iniciaría en 1953 y que el Gobierno no terminaría de cumplir por efectos de su derrocamiento político.

Los tres planes citados fueron confeccionados en la órbita del Ministerio de Finanzas, con la colaboración de las demás oficinas administrativas del Gobierno y centralizada la compatibilidad de las ideas en la Secretaría de la Presidencia. La característica más saliente de estos planes fue que su cumplimiento no fue controlado debidamente por causa de la existencia de motivos políticos, que llevaban al Gobierno a tratar de desatender los efectos de sus obras y a glorificar únicamente los éxitos que pudiera atribuirse.

El establecimiento del Gobierno surgido en 1955 supuso el olvido total de las normas de planificación existentes, en primer lugar, por efecto de una reacción política en principio justificable, y en segundo lugar, por las ideas que entonces se enseñorearon del país, ideas todas favorables al abandono de formas fijas de planificación y defensoras del principio de libre acción en el mercado. Pasado el interregno y constituido el Gobierno constitucional de 1958, la preocupación por la planificación fue atribuida a un organismo especial que el Gobierno estableció y que subsiste hasta nuestros días. Este fue el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), entidad que tomó a su cargo la función de evaluar los proyectos de grandes obras que el país deseara realizar, al tiempo que efectuar los estudios macro y microeconómicos necesarios para la formulación de un plan nacional de desarrollo.

La provincia de Buenos Aires estableció a su vez una Junta de Planeamiento, que hacia 1959 permitiría la constitución de otro ente de programación en Argentina: el llamado Consejo Federal de Inversiones. Este ente tendría la característica de constituirse sobre la base de un acuerdo interjurisdiccional de las provincias, entidades administrativas locales que tenían sus propias necesidades regionales de desarrollo y que entendían que el CONADE no cubriría suficientemente.

La existencia de estos dos organismos (CONADE y CFI), el uno de origen nacional e interprovincial el segundo, impusieron una tácita distribución de trabajo, aunque no siempre pudo evitarse la superposición de las actividades. El CONADE se dedicó a atender las necesidades de carácter nacional, tanto en lo que se refiere al financiamiento como al análisis de los proyectos. El CFI, en cambio, trató de establecer bases para la planificación regional, a cuyo efecto, y entre otros equipos, estableció uno para el estudio de los recursos naturales de todo el territorio y para su evaluación y otro grupo de trabajo lo dedicó a sentar las bases científicas mediante las cuales fuera posible señalar la regionalización que el país debía establecer para fortalecer su economía y establecer las prioridades adecuadas a toda planificación. Fuera de estos dos sectores pilares, el CFI estableció grupos y equipos de carácter sectorial de análisis de macro y microeconomía a nivel regional.

La importancia de los trabajos cumplidos por estos organismos les permitió superar la crisis política que acompañó al Gobierno establecido en 1958. Su acción de programación continuó durante el interinato de 1962, si bien no les fue dado establecer planes nacionales o regionales de carácter oficial. Constituido el nuevo Gobierno en 1963, el CONADE estableció las bases de estudio necesarias para lograr un plan económico para la nación que concluyó hacia 1964, y que adoptó el Gobierno nacional pese a las críticas de la oposición, centradas en la rapidez con que fueron establecidas las metas nacionales y realizados los estudios para justificarlas. Por su parte, el CFI había dado particular empuje al Grupo de Programación Regional, denominado Comahue. Este grupo empezó a analizar la economía de un sector del sur argentino, conforme las conclusiones que oportunamente brindara el equipo de regionalización que antes citáramos. Hacia 1966 ya estaría creado el sector de planificación regional, denominado NOA, siglas que designan la región del noroeste argentino, área limítrofe con Bolivia, Paraguay y Chile. El Comahue trabaja actualmente con la colaboración de un grupo de expertos de las Naciones Unidas, y el NOA ha concluido ya su diagnóstico sobre la región del noroeste argentino y ha fijado el plan de emergencia que se estima conveniente aplicar durante el presente año para canalizar la inversión pública en la región indicada. El plan en cuestión es la primera experiencia de carácter regional en la planificación argentina.

Hacia octubre de 1966 el Gobierno surgido de la revolución argentina ha establecido un régimen especial de planificación tendente a compatibilizar las necesidades nacionales y regionales en un solo

sistema, el que a su vez se ordenase a los principios de seguridad que el Gobierno estima la piedra básica de todo planeamiento. Este sistema complementario ha sido establecido por las leyes 16.970 y 16.964, dedicada la primera a ordenar la planificación de la defensa y seguridad nacionales, y la segunda al establecimiento del denominado sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo, en el que se daría cabida a los entes ya creados (CONADE y CFI) y a otras fórmulas novedosas, que implican incluso la revisión del sistema político-institucional creado por la Constitución nacional de 1853, que mantiene su vigencia, en cuanto no ha sido modificada por el acto revolucionario de 1966.

## 1.2 EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO VIGENTE

La legislación argentina actual establece los niveles de actuación que corresponden a los distintos organismos al tiempo que define el alcance de la planificación en la Argentina.

Conforme tales leyes, el planeamiento debe atender al estilo nacional de vida, que se define como vocación de grandeza, defensa de libertades individuales, deseo de bienestar social, entre otras. Además, el planeamiento debe atender la voluntad de cambio que se advierte en la conciencia nacional, al tiempo que permitir la oportuna y adecuada adopción de decisiones, que el régimen federal o las formas anteriores de organización administrativas podrían descuidar o alterar, por el régimen de acción que les es propia.

## PLANIFICACION REGIONAL

### 2. Programa del Noroeste argentino

#### 2.1 ANTECEDENTES DE LAS OFICINAS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN

Tal como ha quedado dicho, estas funciones fueron desde 1959 atribuidas al CFI, quien estableció primero un equipo de trabajo para determinar el número de regiones que es dable reconocer en nuestro país para después crear los equipos regionales de investigación, de los cuales están en funcionamiento el de la región Comahue,

el del NOA, y durante 1966 ha sido creado un grupo inicial que orquestará el desarrollo del nordeste argentino. Los grupos que dejamos expuestos servirán de base para constituir con ellos los equipos futuros de nivel técnico regional.

## 2.2 OFICINA DEL EQUIPO DE PLANEAMIENTO DEL NOROESTE ARGENTINO

### 2.21 *Régimen administrativo*

La experiencia que hemos atesorado nos lleva a exponer el régimen administrativo establecido para constituir el equipo de planificación, esquema que nos permitirá a su vez, teorizar respecto de cualquier equipo semejante que sea dado establecer con idénticos fines.

En lo esencial, el equipo está constituido por sectores especializados, que logran su unidad a través de una coordinación técnica y otra administrativa. Para cubrir la plaza de coordinador técnico es esencial contar con un especialista en planeamiento, persona de preparación matemática con especialidad económica. A su responsabilidad le son atribuidos la confección del cronograma de trabajo, en el que se reflejará el armónico enlace de todos los sectores, tanto en el tiempo como en su desenvolvimiento en el espacio territorial que se analiza.

Los aspectos técnicos deben estar inmediatamente referidos a una coordinación de tipo administrativo. Este coordinador recibirá del coordinador técnico los datos necesarios para establecer los diagramas de viaje, la distribución física del personal y, esencialmente, la política a seguir por el grupo en relación a los niveles políticos y la opinión de los sectores económicos en juego. Su versación política y su vinculación a los temas del desarrollo son indispensables a fines de cubrir adecuadamente el cargo. Desarrollan además los aspectos vinculados a la administración del personal dentro del proyecto y cuantos otros aspectos de relaciones públicas o humanas puedan satisfacerse desde la cabeza del proyecto. La coordinación debe actuar en estrecha colaboración, técnico-administrativa, reconociendo la decisión final en cada caso al coordinador que corresponda en razón de la materia. De todos modos los conflictos que pueden presentarse son resueltos a nivel superior, sea el político, si tal cabe, o el técnico, si por efecto de la organización peculiar tal régimen administrativo superior es dado. Esta última hipótesis es la que se da en el caso del equipo del NOA.

Fuera del nivel de coordinación actúan los sectores. Tales grupos de trabajo adecuan su acción al cronograma de trabajo. En cuestiones de desarrollo es indispensable contar con material de determinadas disciplinas en tiempos precisos, y es por ello que resulta indispensable que cada sector cumpla su cometido en el tiempo debido. La ausencia del elemento necesario en su justo momento puede perturbar la tarea de otro sector e incluso demorar la formulación de todo el programa. Para adecuar la situación a las variaciones que razonablemente puedan surgir en el trabajo existen reuniones de coordinación con mucha frecuencia, además de un parte semanal o quincenal, en que cada sector justifica el nivel alcanzado en su trabajo, y en consecuencia la demora o ganancia de tiempo que ha logrado. Tal parte, elevado a la coordinación administrativa, es circulado en primer lugar por la coordinación técnica y luego por los demás jefes de sector, con lo que cada uno puede acelerar o adecuar su ritmo a las posibilidades de información que recibe. Si la tardanza ocasiona un riesgo especial para algún sector puede plantearse el problema, y tal se recomienda, al jefe administrativo, que resolverá conforme los criterios que logre formar en consulta con el coordinador técnico responsable del desarrollo en tal parte del trabajo.

La existencia de diversos sectores son una exigencia de la multiplicidad de especializaciones que deben requerirse en un trabajo de planeamiento. Prácticamente no es posible que un economista o un matemático, aunque asistido por un equipo propio, puede cumplir un programa de planeamiento. Este es quizá el reto mayor que la ciencia puede plantear al técnico especializado y la forma de resolver sólo parte del principio de interdependencia.

En el caso del Equipo de Programación NOA, los sectores fueron establecidos de la siguiente manera:

a) *Sector macroeconómico.*—En el que se integra el coordinador técnico y que es conducido por un economista. Varios auxiliares procesan información, la compilan y depuran algunos supuestos preliminares.

b) *Sector planeamiento físico.*—Está constituido en especial por arquitectos, cartógrafos, geógrafos y otros auxiliares. Su principal responsabilidad es establecer el estado general de la infraestructura de la región en estudio, como así también su determinación espacial.

c) *Sector agrícola.*—Constituye un sector especializado que atiende al análisis del sector productor agrario con vista a facilitar los datos necesarios para lograr bases de estudio macroeconómicas.

d) *Sector industrial.*—Al igual que el agrícola, cumple idéntica función de estudio microeconómico de la cuestión industrial.

e) *Sector institucional*.—Analiza las deficiencias de la estructura institucional y las dificultades u obstáculos que tuvieran como origen la ley o las regulaciones jurídicas.

f) *Sector financiamiento*.—Atiende a determinar las posibilidades financieras del área de estudio mediante la determinación de indicadores que permitan establecer la capacidad de endeudamiento de la región y, en consecuencia, las disponibilidades de inversión que pudieran determinarse.

g) *Sector estadística*.—Satisface los requerimientos de estadísticas de los demás sectores, atendiendo en especial a procesar información para su posterior utilización por el sector macroeconómico. Además: prepara material de base para los sectores microeconómicos, con los que colabora especialmente.

h) *Sector social*.—Procesa y evalúa datos del equipamiento social.

i) *Sector administrativo*.—Este sector atiende los aspectos específicos de todos los demás sectores, sirviendo sus necesidades de oficina y vinculación exterior en los casos que fuera pertinentes.

El conjunto de los sectores expuestos tiene carácter de original, vale decir que existen en un primer momento de la planificación. Luego, cuando las bases están más adelantadas, debe destinarse parte del personal u otros técnicos al análisis de los proyectos, vale decir a la determinación de lo que da en llamarse el estudio del costo-beneficio, fórmula gramatical con la que desea destacarse los procedimientos necesarios para establecer si una determinada obra es económica, sea desde el punto de vista estrictamente financiero o al menos desde el punto de vista social.

## 2.22 Misión encomendada

El equipo NOA, cuya formulación-administración hemos expuesto, tenía encomendada como tarea esencial para 1967 la canalización de la inversión pública destinada a la región mediante la preparación de un plan de emergencia que significase una programación sobre la marcha o de corto plazo. Esta programación permitiría, sin embargo, sentar algunas líneas generales mediante las cuales pudiera establecerse una guía futura a otros estudios y, en consecuencia, a proyectos que en relación al área pudiera pensarse en una programación de mediano o largo plazo.

La circunstancia de haber recibido esta indicación a fines de 1965 imponía el obrar con toda urgencia, a fin de llegar al objetivo en la forma deseada.

### 2.23 Cronología del trabajo

Constituido el equipo, la cronología general impuso una mecánica concebida sobre la base de los siguientes pasos esenciales:

- a) Reunión de información en los primeros tres meses del año.
- b) Discusión del plan de labor e iniciación del procesamiento de la información conforme a este plan.

c) Visita del equipo a toda la región, a fin de:

- Conocer la realidad a planificar.
- Tomar contacto con las fuerzas vivas para enterarlas del cometido del equipo y conocer sus problemas y opiniones.
- Reunir la información que no estuviera localizada en fuentes de información generales.

d) Preparación del diagnóstico de la región, a fin de dar los parámetros de actuación futura, una vez conocida la realidad física e infraestructural.

e) Corrección del diagnóstico y discusión del mismo entre los integrantes del equipo y con fuerzas vivas de la región o nacionales que estuvieran vinculadas a ella.

f) Preparación de un diagnóstico final, depurado de los errores o deficiencias advertidas en la discusión.

g) Reunión y revisión de los proyectos existentes en la región con vista a considerar su inclusión en el plan de emergencia.

h) Evaluación de los proyectos, por un sector especial, a fin de determinar su conveniencia, conforme las normas universalmente aceptadas, de rendimiento económico y social.

i) Preparación del plan de emergencia y determinación de las inversiones que el mismo requiera, como la prioridad que debe concederse a los proyectos, conforme con los efectos económicos y sociales que de los mismos se espera.

Estas metas se fueron desarrollando de manera que permitieron la terminación del diagnóstico hacia julio de 1966 y permitieron la preparación y publicación final del plan antes del 31 de diciembre de 1966. Con ello sería posible, como se pudo, distribuir el programa regional entre los diversos gobiernos provinciales, con vistas a incluir los proyectos aprobados en los respectivos presupuestos de provincias y percibir el cumplimiento adecuado de toda la programación.



### 2,3 TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO REGIONAL

Como ha quedado dicho, en toda programación es esencial efectuar un diagnóstico preliminar del área a planificar. Para lograr una determinada aproximación a la verdad y sentar las bases científicas del futuro programa se utilizó el siguiente procedimiento técnico:

Se analizó el proceso socioeconómico de manera global. Esto significa que se estudió:

- El factor económico, considerando tanto la macroeconomía (producto bruto regional y su vinculación a otros grandes indicadores) como microeconomía o análisis sectorial de la actividad.
- El elemento humano, en el que se atendió al estudio de la población y a sus condiciones de educación y nacimiento.

Los estudios hechos permitieron establecer que ciertas provincias tenían una situación económica más favorable y que podían servir de base para el futuro programa de emergencia. Sin embargo, para cumplirlo con éxito sería indispensable estudiar los comportamientos económicos determinados en relación directa con el espacio o territorio en que se desarrollaban. Todos los estudios efectuados debían ahora volcarse sobre el territorio para tener un acercamiento más directo de la realidad. Con ello se conseguiría:

a) Analizar las condiciones de infraestructura regional, su posible comportamiento actual y futuro. Además, delimitar los espacios físicos productores.

b) Una vez realizado a) se procede a establecer categorías en tales espacios. Estas categorías se ordenan con un cierto orden, que permite realizar comparaciones entre ellas. Los espacios que quedan considerados dentro de las mismas categorías presentan desde luego cierta homogeneidad. Vale decir que son áreas de igual potencia económica. Tales áreas, así identificadas y ordenadas, se designan como áreas homogéneas.

Cumplidos a) y b) estamos en condiciones de conocer debidamente el estado de la infraestructura y la identidad de comportamiento económico que presentan ciertos lugares. Ello es, esencialmente, lo que permite fijar conclusiones respecto a toda la región, lo que implica, en definitiva, tener un diagnóstico regional.

Al contar con un diagnóstico regional, que fija conclusiones generales y establece los problemas existentes y las zonas de igual com-

portamiento económico, estamos en condiciones de fijar los objetivos que van a cumplirse con el plan y esencialmente trazar la estrategia de desarrollo que se seguirá.

En el caso del NOA argentino, la estrategia en cuestión trataría de vigorizar las áreas homogéneas que están por sobre el nivel medio de áreas de la región. Para ello debían seleccionarse las áreas que más impacto económico podría esperarse que tuvieran tanto por su repercusión económica propia como por el efecto sobre la región. A tales áreas se las designaría posteriormente como áreas potenciales, en el sentido de que sería conveniente en tales espacios llevar a cabo proyectos y obras que mejorasen la economía regional. Cuando en tales áreas potenciales era dado encontrar un proyecto cuya relación costo-beneficio era aceptable, el área pasaba a considerarse área-proyecto y en consecuencia era incorporado al plan de emergencia y se preveía su financiación.

## 2.4 EL PLAN DE EMERGENCIA

### 2.41 Secciones

El plan de emergencia propiamente dicho se presenta dividido en tres grandes secciones: una primera, dedicada a la revisión y ampliación de las conclusiones que el diagnóstico ha fijado y al estudio particularizado de la estructura socioeconómica y funcional de las áreas homogéneas establecidas previamente.

Este material permitirá dar paso a la sección segunda, en la que tomando como supuestos los objetivos de la programación nacional, el de las regiones vecinas, se analizan y determinan los objetivos a mediano y largo plazo que de modo teórico surgen y que puede servir de base a decisiones de nivel político futuro en relación a la región. Este estudio es indispensable por cuanto los objetivos a corto plazo no pueden desechar imaginar el futuro desenvolvimiento regional. La falta de esta perspectiva supondrá la posibilidad de errores en la programación, por cuanto podría resultar que se aconsejen proyectos que no sirvan a ninguna de las políticas futuras.

La sección tercera constituye lo que puede designarse propiamente como plan de emergencia. Esta parte se presenta como recomendaciones.

Tales recomendaciones implican esencialmente el establecimiento de un plan de prioridad respecto de la realización de ciertos proyectos y el uso de determinados aceleradores económicos. Tales prioridades

se establecen sobre proyectos esenciales, que pueden resumirse en los rubros de la actividad agropecuaria y de obras públicas (vialidad y vivienda). Esta limitación tiene base en las condiciones industriales particulares del área, que no permite prever un inmediato mejoramiento por el simple inicio de tales actividades. Por lo demás, al iniciar el trabajo específico, el equipo cedió parte de la información relativa al sector industrial a un nuevo sector de programación industrial que se constituyó en el NOA por convenio conjunto del CFI y Fabricaciones Militares, entidad estatal del Gobierno argentino. La razón de esta excepción al régimen general del planeamiento estuvo basada en la necesidad inmediata de la empresa FM de conocer con detalle el impacto que su planta siderúrgica de Zapla (Jujuy) estaba produciendo en la región, como así también estudiar desde el punto de vista industrial cuál era la posibilidad regional de aprovechar las instalaciones de alto costo que toda industria siderúrgica supone. Este estudio se justifica desde el punto de vista de su enfoque particular a poco que se advierta que tal función no corresponde a un programa de carácter regional. Otro tanto puede decirse respecto de otros grupos de programación que, como la corporación del Río Dulce u otros trabajos de programación privada con destino público, atienden a estudios particulares que no son de posible realización para un equipo regional.

#### 2.42 Metodología utilizada

La metodología del plan supone:

- a) La descripción del proyecto que se ha analizado y se recomienda.
- b) La caracterización del área donde se localiza.
- c) La determinación de las partes del proyecto cuya realización se estima conveniente efectuar dentro del periodo del plan.
- d) La expresión de las obras complementarias, que son indispensables a efecto de adecuar el proyecto a la infraestructura.

El propósito del plan se ve cumplido, en la medida en que es puesto en funcionamiento. Esta implementación puede lograrse sea mediante la conversión del plan, mediante disposición legislativa, en norma general imperativa del sector público como por la adopción directa de tales proyectos por parte de los entes y oficinas nacionales o provinciales encargados de su realización. Para facilitar la realización de tales proyectos recomendados, la mayoría de ellos están seleccionados de entre los proyectos que están en gestión en el sector público.—EDUARDO A. PIGRETTI.

