

32805

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO  
Y ESTUDIOS BASICOS.



ESTADO Y ADMINISTRACION

ESTADO Y DESARROLLO

ANIBAL PATRONI

Buenos Aires, Junio de 1987

El Consejo Federal de Inversiones fue creado en 1959 por decisión política de las provincias argentinas. Animó este hecho la necesidad de cristalizar un espacio de reflexión y planeamiento de la realidad regional del país. Esta tarea debía concretarse desde una visión doctrinariamente comprometida con el afianzamiento del federalismo y la búsqueda del protagonismo de los hombres y mujeres, que desde los más diversos escenarios territoriales se esfuerzan por alcanzar un destino superior de vida.

El Consejo Federal de Inversiones constituye una experiencia creada, dirigida y sostenida con recursos de los propios estados provinciales miembros. Estas circunstancias le confieren al Organismo rasgos definitivamente particulares. La coexistencia de identidades provinciales con realidades heterogéneas, y a veces contradictorias, constituye un estímulo para el desarrollo de un espíritu solidario reclamado no sólo por la necesidad de dar coherencia a su conducción política, sino también alentado por el requerimiento de trascender los intereses inmediatos y puntuales de cada provincia; afianzando de esta manera el principio de equidad y redistribución de los recursos movilizados en favor de las áreas de menor desarrollo relativo del país.

La consolidación de este organismo, además de promover la solidaridad de los estados provinciales, contribuye a crear las condiciones para mejorar las relaciones entre Provincias y el Estado Nacional. Diálogo todavía signado por prácticas centralistas esterilizadoras de la creatividad y el potencial de desarrollo de las regiones.

Para la promoción del desarrollo regional, el Consejo Federal de Inversiones se vale de ciertos instrumentos fundamentales: la investigación básica, la cooperación técnica y la capacitación.

A través de estos instrumentos de promoción —impulsados con equipos profesionales y técnicos propios— el Consejo Federal de Inversiones concreta convenios con organismos nacionales e internacionales, potenciando de esta manera su capacidad de gestión y alimentando la cooperación e integración horizontal de equipos inter-provinciales.

A través de sus diversas etapas el Consejo Federal de Inversiones ha concretado investigaciones básicas orientadas a la exploración de áreas fundamentales de la problemática regional. En tal sentido se puede inventariar a modo de ejemplo al coordinación inter-jurisdiccional para relevar y sistematizar información estadística de base, diversas investigaciones sobre las condiciones de desenvolvimiento de las economías regionales, el análisis de los sistemas y estructuras sociales locales y las diversas dimensiones que caracterizan las condiciones de vida de la población.

Sería extenso detallar los contenidos de múltiples programas y proyectos de cooperación técnica, llevados adelante por el Organismo.

El desarrollo de cursos, jornadas y seminarios conforma otra de las líneas de acción valorizadas particularmente, ya que a través de estos eventos, se

alienta el contacto y el intercambio de experiencia de los participantes provenientes de diversas jurisdicciones y unidades institucionales.

Conjuntamente a las acciones referenciadas, el Consejo Federal de Inversiones acompaña iniciativas interprovinciales, como el Tratado del Norte Grande y el Nuevo Cuyo, las cuales aportan nuevas respuestas a las restricciones que impone la coyuntura actual.

Experiencias que se encuentran en la línea de afianzamiento de la descentralización y federalización del país.

Ing. Juan José Ciáccera  
Secretario General

## I N D I C E

TEMAS	Pág.
Introducción	7
Estado, Desarrollo y Administración Pública	9
• Desarrollo integral. Objetivos y Políticas	9
• Desarrollo. Planificación y Política	14
• Mecanismos e instrumentos Institucionales	16
• Estado y Desarrollo	18
• El cambio institucional. La Administración Pública	22
• Plan y Presupuesto	24
Planeamiento	26
• Planeamiento	26
• Funciones del sistema de planificación	28
• Operación del sistema de planificación	34
• Participación social	35
• Implementación del sistema	38
• Aspectos prioritarios en el período de implementación	39
Planeamiento y Presupuesto - Presupuesto por Programas	41
• Presupuesto	41
• Plan y Presupuesto	41
• Presupuesto por Programas	43
• Algunos problemas relacionados con el presupuesto por programas	46
Bibliografía	56

## INTRODUCCION

Nuestro país atraviesa una grave y extensa crisis, con fuertes tendencias negativas que son consecuencia del proceso de deterioro a que han sido sometidas nuestras expresiones sociales, políticas y económicas. Pero, muy pocas de esas tendencias pueden ser calificadas como definitivas, si se las somete a la acción de efectivas políticas públicas.

Para definir las debemos fijar con claridad el tipo de sociedad que queremos construir y estar conscientes de las limitaciones que provocan nuestras condiciones nacionales; pero también seguros de nuestras posibilidades en la medida en que exista consenso sobre el camino a recorrer; y en que seamos capaces de canalizar los inevitables conflictos de todo período de cambio hacia un proceso de desarrollo de sólido dinamismo, transformando la corriente de influencias culturales, tecnológicas, políticas y otras de carácter externo, en contribuciones reales al bienestar del pueblo.

El proceso que debemos asumir implica cambio y crecimiento de estructuras sociales, políticas y económicas. Para que ello sea posible es preciso fortalecer la capacidad nacional para formular y aplicar políticas autónomas y asegurar una participación popular efectiva en la política.

En nuestra condición actual, sin que ello implique posiciones de definición intervencionista, debe reconocerse la necesidad de que el Estado actúe activamente en muchas áreas estratégicas para lo cual es imprescindible robustecer la capacidad operativa del Estado y ordenar el funcionamiento de los organismos públicos.

La experiencia indica que el único instrumento hábil para lograr estos propósitos, asegurando la coordinación temporal y espacial de acciones y decisiones es la planificación. El planeamiento debe ser entendido como un instrumento básico de gobierno de características político-técnicas y no como un mero ejercicio tecnológico; junto a esta comprensión es necesario asumir que el desarrollo no es un fin en sí mismo sino tan sólo un medio de satisfacer legítimas aspiraciones humanas.

Necesitamos que este proceso sea lo más corto que pueda lograr nuestro esfuerzo y por ello no puede quedar librado a la espontaneidad y ser conducido por las solas fuerzas del mercado; debe ser un proceso provocado, orientado y dirigido, por lo tanto planificado.

Para hacer viables estos propósitos es necesario solucionar, previamente, la cuestión institucional que se refiere al papel que le corresponde a las insti-

tuciones políticas, jurídicas y administrativas que son los instrumentos para la consecución de los fines sociales.

El proceso apto para ordenar y coordinar estos cambios, ya lo dijimos, es el planeamiento y, abarcándolo, la administración pública, que es el instrumento activo por excelencia con que cuenta el Estado y, a través de él, la sociedad, para formular y ejecutar sus políticas; debiendo reconocerse que, en su estado actual, esta administración necesita afrontar, urgentemente, un proceso de reforma y adecuaciones que la dispongan a asumir, efectivamente, su papel.

Para que el planeamiento sea efectivo debe traducirse en decisiones y acciones corrientes, no sólo ocuparse de definir un cuadro general para el futuro; para que esto pueda ocurrir el plan debe reflejarse, imprescindiblemente en el presupuesto, concibiendo así, a éste último, como un instrumento básico en el proceso de planeamiento y toma de decisiones del gobierno.



## DESARROLLO INTEGRAL, OBJETIVOS Y POLITICAS

La situación que es posible prever para nuestro país en los próximos quince años se halla determinada en parte por procesos sociales, políticos y económicos que están hoy en marcha. La posibilidad de revertirlos o adecuarlos, en cuanto no configuren una situación deseada, así como la de generar procesos de crecimiento y cambios adecuados y posibles, estará determinada, en buena medida, por la calidad y oportunidad de los objetivos que fijemos, así como, por el carácter y la efectividad de las políticas públicas que se apliquen en los próximos años.

La situación también dependerá, lógicamente, de acontecimientos que pueden escapar al control de los formuladores y ejecutores de la política nacional y provincial, por no poder preverse debidamente el progreso científico y tecnológico; cambios en las actitudes y expectativas en la población; tendencias políticas, sociales y económicas de los centros mundiales de poder; cambios en la competencia entre esos centros y en sus políticas hacia el resto del mundo; presencia o ausencia de cambios climáticos y de desastres naturales.

Pese a la extensión y gravedad de nuestra crisis actual y a las tendencias negativas que surgen como consecuencia del profundo deterioro a que han sido sometidas nuestras expresiones sociales, políticas y económicas, pocas, si alguna, de esas tendencias pueden ser clasificadas como irreversibles o irreductibles si se las somete a la acción de efectivas políticas públicas.

Las respuestas a los interrogantes que debemos plantearnos para definir los objetivos y las correspondientes políticas, frente al cuadro de la situación actual, y, sobre todo, de la situación de futuro a que aspiramos, deben reflejar una concepción clara sobre el tipo de sociedad que queremos construir y sobre las limitaciones que se imponen a la política pública en condiciones nacionales definidas y en la prosecución de objetivos sociales también definidos. Visto así el problema, la atención se focaliza en el interrogante acerca de si en los próximos años habremos creado una sociedad que funcione mejor y una economía capaz de crecimiento autosostenido. Esto significa preguntarnos, simultáneamente, si podremos canalizar los inevitables conflictos de todo período de cambio en un proceso de sólido dinamismo y asimilar y transformar la corriente de influencias culturales, tecnológicas, políticas y otras de carácter externo, en contribuciones reales al bienestar del pueblo.

El camino a recorrer implica, fundamentalmente, **asumir un proceso de cambio y crecimiento de estructuras sociales, políticas y económicas, es decir, un proceso de desarrollo integral** que parte necesariamente, y como ya hemos

manifestado, de la definición clara de la sociedad futura hacia la cual se orienta la lucha por el desarrollo, mediante los esfuerzos concertados de los dirigentes políticos, de los especialistas y técnicos y del pueblo en general.

Las metas cuantitativas y las formulaciones generales de derechos humanos que se han utilizado hasta ahora son componentes esenciales de esa definición, pero no son suficientes cuando sólo toman la forma de simples enumeraciones de deseos insuficientemente articulados. La ausencia de una correcta definición provoca que una parte de la población, los estratos medios y superiores, acepten como modelo la visión que ofrecen los países industrializados, sin tomar en consideración que esos modelos tienden a estimular tipos de cambio y crecimiento que no son viables por razones sociales, políticas y económicas para los países que, como el nuestro, se encuentran postergados —cualquiera sea la razón— en su lucha por el desarrollo.

**Las imágenes del futuro que hay que diseñar deben ser, a la vez, realistas, estimulantes y compatibles con las aspiraciones de la mayoría.** Sólo así ayudarán a determinar la dirección de los cambios deseados, la compatibilidad de esa dirección con las demandas actuales de asignación de recursos y las características que habrán de tener los programas públicos que contribuyan a la realización de esos propósitos.

Esto no significa que todos debemos estar de acuerdo respecto a la sociedad futura. La competencia de diversas imágenes, en la medida que respondan a la imaginación política autónoma de los diversos grupos de interés, es un elemento indispensable para que la estrategia de desarrollo se ajuste continuamente a nuestra realidad. Además debe tenerse en cuenta el efecto que, en el tiempo, tienen las características de interdependencia del mundo actual respecto de la absorción de nuevas ideas, teorías y técnicas, que demandarán un aumento forzoso de nuestra capacidad de selección y adaptación creativa, además de la comparación con nuestra experiencia propia. (1)

Otra parte importante de ese camino a recorrer es el **fortalecimiento de la capacidad nacional para formular y aplicar políticas autónomas**; así como la de asegurar la existencia de una **participación popular efectiva en la política.**

La necesidad de construir políticas autónomas no implica necesariamente que deba buscarse un máximo de control central ya que asumir, por ejemplo, la responsabilidad por la regulación detallada de actividades sociales y económica puede ser una dura prueba para los mejores mecanismos administrativos. Además, esta actitud sofoca la iniciativa particular y lleva a gastar una proporción creciente de recursos en el mantenimiento del aparato burocrático. La multiplicidad de obligaciones y tareas consiguientes que una semejante labor genera a nivel central agota la posibilidad de juzgar prioridades y discernir posibilidades de acción con grado de bondad suficiente.

---

(1) CEPAL - Naciones Unidas, "El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina", Nueva York, 1969.

En nuestra situación actual el Estado deberá intervenir activamente en muchas esferas estratégicas —sociales y económicas— y para ello será necesario **robustecer la capacidad operativa y ordenar el funcionamiento de los organismos públicos** pero, en la medida de lo posible, deberá acudirse a la **descentralización** sobre los niveles provincial y local y, especialmente, a **robustecer la iniciativa privada**.

Para que esta descentralización y las iniciativas localizadas y personales sean eficientes, debe asegurarse la coordinación temporal y espacial de acciones y decisiones. **El único marco hábil** de que disponemos para lograrlo **es la planificación**.

Otros sistemas por los cuales el Estado responde pasivamente a las distintas demandas, según su fuerza y la necesidad de mantener una base suficiente de apoyo político, hace mucho que han demostrado ser deficientes.

Incluso, aparte de la urgencia de obtener un respaldo público vigoroso para el desarrollo, debe tenerse en cuenta que los recursos disponibles y los que se pueden generar en el corto plazo no son suficientes para satisfacer, salvo de modo simbólico, toda la gama de demandas competitivas y contradictorias que se hacen tanto en el sector público como en el privado; arrojan dudas sobre el grado de coherencia que pueda lograrse, inicialmente, en la aplicación de las técnicas de planificación para la asignación de recursos y ésto porque los problemas a enfrentar son muy complejos, las presiones fuertes y variadas, la información disponible se presenta como incompleta y el **mecanismo administrativo del Estado parece bastante ineficaz en su estado actual**.

Es indispensable que el **planeamiento**, como **instrumento básico de gobierno de características político-técnicas**, vaya acompañado o precedido de decisiones políticas firmes y que tanto la política como la planificación incorporen la comprensión más profunda de las demandas a las que deben someterse o a las que deben modificar, conciliar o combatir; de los recursos e instrumentos disponibles y de las limitaciones que oponen, a la viabilidad de las políticas, la naturaleza de esos recursos e instrumentos. (2)

Cada día se ensancha más la brecha en los países que denominamos desarrollados y los que no lo son; y hay conciencia creciente que la única vía disponible para impedir el aumento de esa diferencia y disminuir progresiva y rápidamente su significado es acudir al que llamamos proceso de desarrollo provincial (¿regional?) y nacional.

Es difícil definir el desarrollo en abstracto. Es una meta, con variantes que surgen de módulos relativos de comparación con las sociedades industriales. En este sentido **desarrollo no es un fin en sí mismo** sino un modo de satisfacer legítimas aspiraciones humanas, un medio para lograr una transformación so-

---

(2) CEPAL - Naciones Unidas, op. cit.

cial y económica que asegure la promoción del bienestar general y de la seguridad social; para concretar una participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social; y para fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre.

En un proceso semejante nuestros objetivos deben incluir la recuperación del grado de dependencia económica; la mayor participación en los beneficios; la diversificación de la producción a partir de la definición de un modelo productivo conveniente; el control y la orientación de la inversión extranjera; la definición de un perfil industrial que haga posible el desarrollo de una industria con real capacidad competitiva para insertarse eficientemente en el mercado internacional y particularmente en el latinoamericano, etcétera.

El proceso de desarrollo que sustentó la situación de que hoy gozan los países industriales se logró a través de una muy larga evolución, realizada según los patrones del liberalismo económico. Esta evolución se asentó sobre un proceso triste, impregnado de explotación e injusticia social, que sólo pudo ser válido o posible en las condiciones sociales y políticas prevalecientes en el siglo pasado. Hoy es imposible pensar en su recreación.

Nuestro despegue debe darse en condiciones de protección y garantías sociales y en medio de una revolución de expectativas que demandan una cada día más activa participación del Estado. Esto no quiere decir que el proceso deba ser necesariamente lento, sino que debe concretarse con el menor costo posible y con los resultados más efectivos que podamos alcanzar, tomando en cuenta que grandes sectores de nuestra sociedad, en muchos grados y aspectos, están cada vez más conscientes de su situación de marginalidad.

Para que el proceso sea corto no puede quedar librado a la espontaneidad y ser conducido por las solas fuerzas del mercado; **debe ser un proceso deliberado, consciente y, por tanto, provocado, orientado y dirigido**, es decir planificado. Por ser el Estado la representación organizada de la sociedad, es evidente que es el único ente con capacidad, poder y posibilidades para promover, fomentar, dirigir y planificar el desarrollo acelerado.

Desarrollo y planeamiento económico están indisolublemente unidos y este proceso implica siempre repercusiones en la situación estructural vigente, no sólo de las estructuras económicas privadas sino de las estructuras económicas, general, social y cultural. **Desarrollo no es desarrollismo**, es decir crecimiento económico basado esencialmente en la iniciativa privada, pues ello en ningún caso provocará el desarrollo social, esencial en la concepción global del desarrollo.

En nuestro país no puede pensarse en lograr el desarrollo a través de las estructuras tradicionales, pues en realidad éstas obras como freno. **La alternativa es clara: desarrollo o mayor subdesarrollo sin posiciones intermedias**. Encaramos las transformaciones o aceptamos un país socialmente injusto, dependiente, sin capacidad para expresar la voluntad nacional.

Las transformaciones sociales han de dirigirse, en primer término, a dar

solución a aspectos de seguridad social y educación, para **promover y consolidar una amplia clase media con conciencia de los cambios necesarios y capacidad para provocarlos**, en lugar de una clase media cuyos objetivos concurren en la asimilación a la aristocracia económica.

Estas reformas deben apuntar asimismo, a **incorporar a la población que ha sido marginada** en estos años. Debe tenerse en cuenta que el sistema social actual no se dirige a los que han sido marginados sino a los empleados —seguridad social, reforma tributaria, alzas de salarios— tratando de robustecer las burocracias. Tales reformas no se dirigen a la incorporación de los marginados al proceso político, económico y social.

No podemos dejar de mencionar que **la pieza fundamental de la transformación social es la reforma educativa**. La educación no es sólo el primer factor de desarrollo sino también de expansión económica y, en este particular, debe comprometerse en la preparación del hombre para un tipo de sociedad que todavía no existe. Hay que **preparar al hombre para la democracia, el crecimiento y el cambio**.

En las presentes circunstancias hay que profundizar la acción del Estado para proteger a los sectores de población que lo necesitan, particularmente a los niños abandonados o carenciados, sin familia aunque sea en forma temporal. **Frente a la miseria y la indigencia el derecho a la educación no tiene existencia real**. La desnutrición, el aumento del analfabetismo, el bajo ingreso, la vivienda insalubre o inexistente, la marginación de la educación, el desempleo o subempleo, imponen la necesidad de que el Estado asuma el papel que le corresponde para provocar y conducir el desarrollo social. La evaluación efectuada por los organismos correspondientes de Naciones Unidas, acerca de los resultados del último decenio, ha demostrado que este desarrollo no se ha dado nunca como consecuencia automática del crecimiento económico. La sola expansión económica espontánea y puramente privada de la economía o de la caridad social, sólo produciría una agudización de las injusticias actuales.

En síntesis, **la más importante estructura a modificar es la social** si queremos lograr la participación real y efectiva del pueblo en la vida económica, social y política, como protagonista del cambio y del crecimiento. Es necesario elevar el nivel de vida cuya clave de realización está en la redistribución de la riqueza y en la eliminación de la disparidad en los ingresos. Ninguna de las dos cosas son posibles si se deja al sistema económico actuar por sí solo.