

INT-0676



ILPES

CEPAL/ILPES (0676) c.2

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS CEPAL PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS ECLAC UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES CEPALC PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

IX REUNION DEL SUBCOMITE TECNICO DEL ILPES
Lima - Perú - 1° y 2 de diciembre - 1986

E.IX.9



Nuevos Textos ILPES
Serie E.Ref.NTI/E.IX.9

LA PLANIFICACION EN LA ARGENTINA DEMOCRATICA

PRESIDENCIA DE LA NACION
SECRETARIA DE PLANIFICACION

SECEPAL; MEXICO

Presidencia: MEXICO
Primera Vicepresidencia: BRASIL
Segunda Vicepresidencia: COSTA RICA
Relatoría: GUATEMALA
Miembro Director: COLOMBIA
Miembro Director: CUBA
Miembro Director: VENEZUELA

1
2
3
4
5

6
7

8
9

10
11

LA PLANIFICACION EN LA
ARGENTINA DEMOCRATICA
1984 - 1986

Presidencia de la Nación
Secretaría de Planificación
Lima - Perú - 1* Diciembre 1986

I N D I C E

	Pág.
I. EL CONCEPTO DE PLANIFICACION	1
II. LOS MECANISMOS DE PLANIFICACION	4
1. LA SECRETARIA DE PLANIFICACION	4
2. EL CONADE	5
3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION	6
III. LA EXPERIENCIA RECIENTE 1984-1986	9
1. LOS LINEAMIENTOS 1985/1989	9
2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	10
3. EL PROGRAMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA	13
4. LA COORDINACION DE LA GESTION DE GOBIERNO	16
5. COOPERACION TECNICA	18
IV. LA CONSOLIDACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION	20

I. EL CONCEPTO DE PLANIFICACION

En los últimos años, en distintos foros locales e internacionales se ha vuelto un lugar común hacer referencia a la crisis que padecen un número considerable de países, signados por una serie de condicionamientos que traban el desarrollo de sus economías y la elevación del nivel de vida de sus pueblos.

Aún cuando se corre el riesgo de ser redundante en esta materia, no es ocioso enfatizar que la Argentina, lejos de estar a salvo de dicha crisis, atraviesa quizás la etapa más difícil y desafiante de su historia. Los esfuerzos que viene realizando el gobierno democrático a partir de 1983, son una prueba de las enormes dificultades que las limitaciones internas y externas ocasionan al desenvolvimiento de su economía.

Para vencer la emergencia y recuperar la capacidad de crecimiento ha tenido que resolver los apremios coyunturales, planteando a su vez, una propuesta de mayor alcance que reelabore la estrategia productiva y reordene, a través de reformas estructurales, el sistema económico-social.

La planificación ha adquirido así un rol estratégico no sólo para salir ordenadamente de este momento crítico sino para darle "intencionalidad" y "direccionalidad" a la reconstrucción económica. En efecto, partiendo de un análisis de la situación mundial y de una evaluación ponderada de los retos y de las oportunidades del país, el proceso lógico de la planificación ha permitido ir definiendo los perfiles fundamentales del estilo nacional de desarrollo. Se ha identificado así un sendero de adaptación creativa y autónoma respecto de las grandes transformaciones del entorno y se ha relacionado un conjunto de opciones destinadas a superar la crisis.

La concepción que la anima está por otra parte, estrechamente ligada a los valores que hoy sustentan a la sociedad argentina: la participación activa de la comunidad y el respeto por el pluralismo. En tal sentido, queda claro que la planificación democrática evita caer en un mero ejercicio tecnocrático, a la vez que desecha esquemas rígidos y coercitivos para todos los actores sociales.

La participación y la flexibilidad son, pues, dos de sus características esenciales. Es participativa porque las orientaciones generales, las grandes opciones y los cursos de acción especificados en los planes no son definidos en forma aislada y unilateral en una instancia técnica, sino partiendo de un marco referencial de directivas políticas globalizadoras y con la intervención activa de los distintos sectores. Es flexible, porque contempla procedimientos creativos que le permiten responder fluidamente a errores de las previsiones o cambios del contexto interno o externo, ajustando los parámetros del modelo implícito o los tiempos de realización.

Por otra parte, no existe sociedad ordenada sin un conjunto de objetivos participados. Es misión de la planificación democrática exponer esos objetivos, sistematizarlos y jerarquizarlos, identificando las estrategias básicas para su concreción. Se introduce así una gran cuota de racionalidad en el desenvolvimiento de los actores económicos y se reduce el margen de incertidumbre. Aumenta la coherencia de las decisiones estatales y la capacidad del mercado para orientar las decisiones empresarias en un horizonte de mediano y largo plazo.

La planificación, por tanto, ha sido encarada como un instrumento que favorece una mejor asignación de los recursos escasos frente a las grandes necesidades, ordenando el esfuerzo

social en el cual participan tanto el Estado como el sector privado.

Enfrentar la crisis y sentar las bases de un desarrollo sostenido no es de esta manera un mero acto de voluntad política. Requiere el consenso y el compromiso activo de la comunidad, no sólo para la formulación de un plan, sino para controlar y evaluar su ejecución, aportando adecuaciones, fortaleciendo y consolidando, así también, el proceso democrático del país.

La planificación sin duda no garantizará el éxito pero proporcionará racionalidad y coherencia al esfuerzo, mayor certidumbre y eficacia a los instrumentos elegidos para enfrentar y conducir el cambio, evitando rigideces sin asumir compromisos numéricos inamovibles.

Ella constituye un apoyo necesario para la acción de gobierno a fin de afrontar con éxito las dificultades y orientar el rumbo de la Nación. Sin puntos de referencia claros y sin criterios de previsión, la marcha del país sería errática, los obstáculos se multiplicarían y las metas seguramente se volverían inalcanzables.

II. LOS MECANISMOS DE PLANIFICACION

Al asumir el gobierno democrático a fines de 1983, comenzó la tarea de reconstruir los organismos técnicos que habían sufrido un fuerte deterioro durante la última etapa del gobierno militar. En esta situación se encontraba el sistema de planificación que presentaba un proceso de desmantelamiento en los cuadros técnicos-profesionales, que se hacía imperioso revertir para cumplir con la nueva etapa que se pretendía iniciar.

1. La Secretaría de Planificación

La nueva Secretaría de Planificación (creada por Ley 23.023) es un organismo dependiente en forma directa de la Presidencia de la Nación y su misión es asistir al Presidente en todos los aspectos relacionados con la conducción, coordinación y control del proceso de planificación del desarrollo económico-social.

La Secretaría está organizada en cuatro Subsecretarías: General; de Programación del Desarrollo; de Programación y Coordinación con el Sector Público y de Análisis del Largo Plazo. A cada una de ellas se integran distintas Direcciones Nacionales. Forma parte además de la Secretaría de Planificación el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Las Funciones que ejerce la Secretaría de Planificación a través de sus Subsecretarías y Direcciones Nacionales son las que a continuación se resumen:

- . Formula objetivos y políticas para el mediano y largo plazo.
- . Adecua la planificación general y elabora planes, programas y proyectos económico-sociales.

- . Coordina el proceso de elaboración de planes y programas intersectoriales con el fin de asegurar su compatibilización y consecuentemente propone al Poder Ejecutivo Nacional la aprobación o modificación de los que así lo requieren.
- . Interviene en la conducción y compatibilización de proyectos de Inversión Pública o Privada y en la evaluación y aprobación de proyectos del Sector Público.
- . Interviene en la formulación de objetivos y políticas de ordenamiento ambiental y atinentes a la preservación y uso racional de los recursos naturales.
- . Controla y evalúa los programas y proyectos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo analizando su impacto ambiental y regional.
- . Entiende en el control de gestión de las Empresas y Sociedades del Estado y en todo lo relacionado con el Sistema Estadístico y Censal Nacional.
- . Formula pautas para el análisis de los problemas socio-económicos de largo plazo e interviene en lo relacionado con los regímenes de promoción económica.
- . La Secretaría cuenta en la actualidad con una dotación de 350 funcionarios, correspondiendo un 70% al personal profesional o técnico. El INDEC cuenta con unas 900 personas.

2. El consejo Nacional de Desarrollo

Apreciada la necesidad de coordinar las actividades de planificación que se desarrollan en las distintas entidades que deben intervenir en el proceso de formulación, ejecución y evaluación del desarrollo económico y social, dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, se decidió la creación del Consejo Nacional de Desarrollo. 1

(Decreto 1.535, del 16 de agosto de 1985 y su complementario 1.645 del 29 de agosto de 1985).

El CONADE, dependiente de la Presidencia de la República, es presidido por el Secretario de Planificación y está integrado por todos los secretarios ministeriales, el Secretario de Promoción del Crecimiento de la Presidencia de la Nación y los subsecretarios del Interior y de Asuntos Técnicos del Ministerio del Interior y General de Acción de Gobierno de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.

A efectos de asegurar su funcionamiento el CONADE ha establecido una mecánica operativa para lo cual cuenta con un reglamento de funcionamiento, en tanto el apoyo técnico y administrativo está a cargo de los servicios específicos de la Secretaría de Planificación. Por otra parte hacia fin de cada año el CONADE debe elevar al Poder Ejecutivo Nacional para su aprobación del Plan de Trabajo correspondiente a año siguiente.

Su función primordial es la de coordinar el proceso de planificación a nivel nacional y la preparación de la información estadística y la realización de investigaciones y estudios requeridos para la planificación del desarrollo, teniendo actualmente a consideración el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 1986/90 y el perfeccionamiento del Sistema Estadístico Nacional.

3. El Sistema Nacional de Planificación

Con el objeto de establecer un mecanismo de coordinación y cooperación entre los órganos de planificación del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, luego de efectuar consultas con los responsables de esta actividad en las jurisdicciones provinciales, convocó a una reunión para considerar la conveniencia de constituir el Sistema Nacional de Planificación. Dicha reunión se celebró en Buenos Aires en

setiembre de 1985, manifestándose en ella el apoyo unánime a la iniciativa, decidiéndose proseguir los trabajos organizativos en una nueva reunión que, efectuada en Salta durante el mes de noviembre, concluyó con la suscripción de un Acta-Acuerdo que sentó las bases del sistema.

El Acta-Acuerdo, firmado entre la Nación y las Provincias, entre otros puntos establece que las Provincias participen efectivamente en la definición y control de gestión de los planes globales, sectoriales y regionales de las empresas públicas; en la armonización de los planes provinciales y regionales con los planes nacionales; en la identificación y formulación de programas y proyectos de inversión que interesan a las economías provinciales y regionales.

Acuerdan asimismo que la cooperación, armonización y compatibilización entre la Nación y las provincias constituye la metodología idónea para la operación del Sistema Nacional de Planificación.

A efectos de regular su funcionamiento el Sistema Nacional de Planificación preparó un Reglamento que suscintamente y en lo sustancial contempla los siguientes puntos:

- Define como objetivo esencial lograr la planificación concertada de estrategia y políticas de desarrollo económico y social.
- Canaliza la participación efectiva de las provincias y evalúa planes y proyectos de empresas y organismos públicos nacionales.
- Define su integración por miembros plenos -Secretaría de Planificación de la Nación, representantes con competencia en materia de Planificación de los Gobiernos Provinciales-; miembros participantes, los representantes de empresas y

organismos públicos descentralizados y miembros de consulta, los representantes de organizaciones empresariales, sindicales y otras asociaciones civiles.

-Define como órgano superior del S.N.P. a la Asamblea de miembros plenos, en tanto su presidente es el Secretario de Planificación de la Nación y asimismo establece una Secretaría Técnica. En cuanto a las decisiones de la Asamblea se establece que serán adoptadas con el asentimiento de los miembros plenos presentes.

SISTEMA DE PLANIFICACION

SECRETARIA DE PLANIFICACION

- Subsecretaría General
- Subsecretaría de Programación y Coordinación con el Sector Público.
- Subsecretaría de Programación del Desarrollo.
- Subsecretaría de Largo Plazo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos.

**PLANIFICACION
SECTORIAL**

CONADE

Presidente: Secretario de Planificación

Integrantes:

Secretarios ministeriales
Subsecretario del Interior y Asistencia Técnica.
Secretario de Promoción del Crecimiento.
Secretario General de la Presidencia.

**PLANIFICACION
REGIONAL**

**SISTEMA NACIONAL DE
PLANIFICACION**

Presidente: Secretario de Planificación

Miembros Plenos:

Organismos de Planificación Provinciales.

Miembros Participantes:

Empresas Públicas y Org.Descentralizados

Secretaría Técnica:

Secretaría de Planificación
Consejo Federal de Inversiones

III. LA EXPERIENCIA RECIENTE 1984-1986

1. Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento Económico 1985/89

Durante el año 1984 se elabora una estrategia de crecimiento que reconoce en forma prioritaria objetivos no sólo económicos sino también sociales. La consideración de los aspectos sociales está incluida en la fundamentación económica de la estrategia propuesta; el documento no contiene una elaboración pormenorizada de políticas sociales y regionales específicas las que son abordadas en otros trabajos.

La estrategia que se plantea en los lineamientos apunta a superar la emergencia económica en que se encontraba el país hacia 1983 y a recuperar la capacidad de crecimiento. Se trata de un documento en el que se formula un diagnóstico de la situación, se identifican los problemas críticos y someten al examen de la sociedad las opciones necesarias para retomar un sendero de crecimiento en el marco de la vigencia de la democracia y de la equidad.

Con los "Lineamientos" la Secretaría de Planificación procura promover un intercambio de ideas; el documento no pretende abarcarlo ni despejar todos los interrogantes. Apunta, antes bien, a formular los grandes temas de una estrategia económica que se enriquecerá con la participación de los representantes de la ciudadanía y los sectores sociales.

Una breve síntesis de los contenidos de la estrategia de crecimiento está dada por la definición de los objetivos buscados, la identificación de los problemas sobre los que debe concentrarse el esfuerzo para salir de la crisis y la limitación del papel a jugar por el Gobierno y los agentes económicos.

Los objetivos de la estrategia planteada son recuperar la capacidad de crecimiento dentro de la mayor equidad, estabilidad institucional y aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos y naturales; y llevar a cabo paralelamente las transformaciones de la estructura productiva que hagan posible respuestas flexibles a los cambios del contexto nacional e internacional y el reforzamiento de la autonomía de decisión del país.

El documento destaca como principales problemas económicos del país sus limitaciones en cuanto a posibilidades de crecimiento y para revertir esa situación se requiere tomar conciencia de su gravedad y rigor en la elección de prioridades. Para contribuir a ello los "Lineamientos" señalan la necesidad de: aumentar la capitalización del país, fortaleciendo el ahorro y promoviendo un proceso de inversiones; expandir las exportaciones e incrementar la competitividad de la industria manufacturera; asegurar una distribución equitativa del esfuerzo a realizar entre los distintos sectores sociales.

2. El Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990

El proyecto de Plan Nacional de Desarrollo ha sido estructurado en siete partes, que son el Marco Referencial, las Perspectivas Macroeconómicas, el Programa Nacional de Inversión Pública, los Sectores Productivos, Sectores de los Servicios, Sectores Sociales y las Reformas Estructurales e Institucionales.

En el capítulo Perspectivas Macroeconómicas se efectúa el análisis del año base del plan y se estiman las proyecciones macroeconómicas alternativas para el período 1986-90. Las mismas comprenden la evolución del producto bruto interno a

nivel global. En el aspecto sectorial se consideran los sectores agropecuario, minas y canteras, industrial, construcción, electricidad, gas y agua y los de los servicios. Asimismo se proyectan el probable comportamiento del sector externo, la ocupación, los salarios y los bienes y servicios disponibles.

En cuanto a las proyecciones propiamente dichas, se asumen hipótesis de crecimiento en el horizonte del plan 1986-90, basadas en una estrategia implícita que a continuación se detalla, y abarca los sectores significativos del quehacer económico.

Las tasas de crecimiento anual acumulativas para la hipótesis considerada prevé que el Producto Bruto Interno crecerá a una tasa promedio anual del 4,5% para el período 1986-1990.

Objetivos macroeconómicos

Los principales objetivos del plan de mediano plazo, insertos dentro de la perspectiva del largo plazo que implica la redefinición del modelo de desarrollo y la corrección de un conjunto de rasgos característicos de nuestro desenvolvimiento político, institucional y socio-cultural, son los siguientes:

- recuperar la capacidad de crecimiento sostenido de la economía.
- Asegurar una tendencia moderada y constante hacia una situación de ocupación elevada y estable.
- Proporcionar al conjunto de la población la cobertura de sus necesidades básicas.
- Propender al aumento significativo de los niveles de vida de la población.
- Reindustrializar la economía productiva.

- Promover un desarrollo territorial más equilibrado y fortalecer los mecanismos de integración regional.
- Modernizar el aparato productivo.
- Lograr una efectiva preservación del medio ambiente.
- Avanzar hacia modalidades del comercio internacional que no perjudiquen nuestras negociaciones comerciales y permitan la expansión y diversificación de las exportaciones.

Planes sectoriales

Aunque la estrategia global cumple la función de orientar el desarrollo garantizando los objetivos fijados, sin embargo, para establecer las bases que sustenten un crecimiento más equilibrado y autosostenido, el plan se aboca a la formulación de planes sectoriales que comprenden los aspectos específicos que incumben a las actividades productivas, de servicios y sociales y que son de competencia de los organismos de la administración nacional.

Los planes sectoriales propuestos, a pesar de responder a la especificidad de sus respectivas problemáticas, tienen como característica básica la de ser parte integrante de la estrategia global, sujetándose por tanto a los mismos condicionantes y a las mismas previsiones sostenidas en el marco general del plan.

El plan, por último, fija las pautas generales que deben orientar las imprescindibles reformas estructurales e institucionales que el gobierno se propone llevar a cabo para satisfacer los requerimientos del desarrollo nacional y que resultan, a su vez, necesarias para otorgarle viabilidad al propio plan.

Concretamente, estas reformas explicitan una estrategia

que se traduce en una serie de acciones convergentes tendientes a maximizar la eficiencia del sector público, creando al mismo tiempo, la posibilidad de una mayor participación del sector privado en condiciones de competencia. Así pues, la descentralización, la reestructuración, la privatización y la desregularización en orden a un Estado fortalecido en sus funciones propias, junto a la reforma del sistema financiero, constituyen el núcleo de las transformaciones estructurales que el Plan con su modelo de apertura económica, combinado con un moderado crecimiento del mercado interno, contempla de acuerdo a los fines del desarrollo.

Estas son, sin duda, las decisiones cuyo perfeccionamiento requiere en mayor medida la participación de la comunidad a través de la concertación y la consulta, porque las propuestas estructurales e institucionales implican entrar en el terreno de la constitución real de la comunidad política.

3. El Programa Nacional de Inversión Pública - Período 1986/1990

Para la elaboración del Programa Nacional de Inversión Pública 1986-1990, se identificó una nueva situación de año base que incorporó la política económica vigente a partir de Junio de 1985, como elemento principal para la definición y caracterización del comportamiento de las principales variables macroeconómicas en el corto plazo. Asimismo se incorporaron los lineamientos previstos en el Presupuesto General de la Administración Nacional de 1986.

A los efectos de la formulación del presente Programa de Inversión, se contó con la participación de todas las áreas de gobierno y empresas públicas, con las que se discutieron objetivos, estrategias y metas, así como las demandas de inversiones para sus jurisdicciones.

Con el resultado de las mencionadas reuniones sectoriales y la consideración de la información aportada, esta Secretaría coordinó los distintos requerimientos a fin de asegurar la vigencia de las prioridades globales de la política del gobierno y los compatibilizó con las condicionantes sociales, económicas y financieras vigentes.

Objetivos, metas y estrategias del Plan de Inversión Pública

El Plan de Inversión Pública tiene como objetivo ordenar en el tiempo y el espacio las inversiones del sector público de modo que se adecuen a los propósitos de la política económica y social.

Los organismos ejecutores generan proyectos de inversión que atienden a las prioridades y estrategias sectoriales en función de los problemas que enfrentan.

Surge entonces la necesidad de compatibilizar el conjunto de programas sectoriales con las condiciones sociales, económicas y financieras para el corto y mediano plazo, asegurando la coherencia de objetivos y estrategias.

Primeramente se definió un perfil de inversión en base al plan de inversiones de cada organismo, con los detalles de cada proyecto, el calendario de ejecución y su financiamiento.

Posteriormente, se analizó la consistencia de los mismos a nivel global y se efectuó una nueva consolidación de los planes sectoriales a partir de los criterios de selección de inversiones.

Dadas las restricciones actuales, resulta indispensable realizar un esfuerzo de selección de inversión para lograr que

su rendimiento social sea el máximo posible.

Con este fin se han definido los criterios para asegurar que los proyectos a incorporarse al plan cumplan un conjunto de exigencias que permitan optimizar la asignación de los recursos disponibles.

Estos criterios son, el beneficio social, el período de maduración, el balance neto de divisas, el uso de mano de obra y la localización de las inversiones.

La aplicación simultánea de tales criterios permitirá satisfacer los objetivos básicos del Programa Nacional de Inversión Pública que son:

- 1) Consolidar la infraestructura económica y social que permita alcanzar un crecimiento sostenido, proceso en el cual el sector privado cumplirá un rol protagónico.
- 2) Fortalecer el Estado en todas sus funciones básicas, abandonando funciones complementarias que entorpecen y dificultan el desarrollo de un estado moderno, ágil y eficiente.
- 3) Atenuar los desequilibrios regionales, fortaleciendo el federalismo, para afianzar la estructura democrática.
- 4) Aumentar el bienestar general de los habitantes, a través del incremento sostenido de la productividad privada y pública, única vía adecuada para satisfacer ese aumento.

La Argentina, en materia de infraestructura, no exhibe un cuadro de descapitalización generalizada, sino de desbalances sectoriales, que son el resultado del perfil que adoptó la Inversión Pública en los últimos años. Dicha inversión estuvo prácticamente concentrada en los sectores económicos, cuyo predominio fue casi absoluto.

Los requerimientos de Inversión Pública Nacional para el período 1986/1990 ascienden a 17.430 millones de australes, que representan aproximadamente el 5,6% del P.B.I..

Dicha demanda de inversión está compuesta en su casi totalidad por la continuación de obras iniciadas con anterioridad y se encuentra concentrada en un reducido número de proyectos de gran envergadura que representan el 60% de la Inversión Pública Nacional de los cuales corresponden un 46% a proyectos energéticos.

Dentro de las posibilidades que la realidad permite, el perfil de la Inversión Pública Nacional en el período 1986-1990 debe contemplar la orientación de los recursos hacia los proyectos de rápida maduración, hacia los sectores en los cuales se preven restricciones a corto plazo, a las áreas que permitan ahorrar o generar divisas y por último a aquellas destinadas a otorgar mayor fluidez a las exportaciones..

4. La Coordinación de la Gestión de Gobierno

La Secretaría de Planificación tiene la responsabilidad primaria en la definición de la estrategia y desarrollo a seguir y en la elaboración del programa de inversión pública y su presupuesto de financiamiento. Además de esas tareas específicas, participa en diversos asuntos que hacen a la gestión de gobierno. Especialmente en aquellos temas que de alguna manera tienen incidencia en el programa de mediano plazo.

a) Comité de Exportaciones

La Secretaría interviene en el Comité de Exportaciones con la participación de su máxima autoridad política. El señor Secretario de Planificación conjuntamente con sus pares de

Economía, Cancillería y Comercio Exterior coordinan los instrumentos fiscales, monetarios y financieros de promoción para las exportaciones. Cabe señalar que este comité es presidido por el señor Presidente de la República.

b) Presupuesto anual para la Administración Pública Nacional

El presupuesto anual es responsabilidad directa de la Secretaría de Hacienda que depende del Ministerio de Economía. En colaboración con Hacienda, la Secretaría de Planificación interviene en la fijación de las pautas generales y en la definición específica del programa anual de inversión. Para esto último, el procedimiento usual es en primer lugar llegar a un acuerdo con la Secretaría de Hacienda a efectos de hacer más eficiente la posterior discusión con el resto del sector público.

c) La reforma del Estado y el traslado de la Capital

La Secretaría participa conjuntamente con otras esferas del Gobierno en los análisis de la reforma del Estado a partir del proyecto de traslado de la Capital. Se analiza en forma conjunta los esquemas de descentralización y sus impactos, financieros, laborales y requerimientos de infraestructura.

d) Política de ocupación en el Sector Público

Existe actualmente la necesidad de producir una importante racionalización del Sector Público. A fin de analizar la situación del empleo en el Sector Público se creó una Comisión integrada por la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Planificación.

De esta forma es posible intervenir directamente en la

administración de la política de empleo en el sector público. Tal como ocurre en otros países, en Argentina existe una gran sobrepoblación de personal. Ello obligó a adoptar políticas sumamente restrictivas en la incorporación de nuevos agentes a fin de reducir paulatinamente el personal aprovechando la baja natural de agentes por renuncias, muerte, jubilación u otras causas.

e) Reforma del Sistema de Seguridad Social

La Secretaría ha intervenido en el tema analizando y proponiendo soluciones. Se creó una Comisión integrada por la Secretaría de Seguridad Social, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Planificación. El tema aún no está resuelto debido en parte a la dimensión de la crisis que enfrenta el sistema. La Secretaría de Planificación actúa como coordinadora del grupo; el tema aún se está discutiendo.

Al margen de los resultados concretos vale la pena resaltar la importancia de la participación de Planificación en las discusiones por ser el organismo que por razones naturales tiene la visión puesta en el mediano plazo y no sólo en el corto. En este sentido, la solución financiera del Sistema es tan importante a corto como a largo plazo. Dado que la seguridad social está íntegramente a cargo del Estado, es un problema fiscal la obtención de los recursos para financiar la inversión. De allí la necesidad de la visión de conjunto.

5. Cooperación Técnica

En el ámbito de la Secretaría también se desarrolló una importante actividad de cooperación técnica, la que se intensificará en el futuro próximo. En esta área merecen destacarse algunos proyectos que son indicativos de la línea

que en este terreno se prevee profundizar en los próximos años:

a) Convenio con México

Se ha firmado un acuerdo de cooperación horizontal con la hermana república con el objeto de intercambiar experiencias en el área de Planificación del Desarrollo.

Este amplio convenio tendrá principio de ejecución en Enero de 1987, ya que recientemente fue aprobado por el Honorable Congreso de la Nación.

b) Convenio con Japón

Se halla concluida la primer etapa de la cooperación con dicho país. La misma produjo un meduloso y profundo diagnóstico con propuestas sobre amplias áreas del desarrollo argentino. El documento conocido como PLAN OKITA una vez discutido intergubernamentalmente en nuestro país, permitirá pasar a la segunda fase de cooperación que prevé nuevos y amplias posibilidades de complementación.

c) Con el Banco Mundial

Se ha concretado con el financiamiento del Banco Mundial, un programa de mejoramientos de la capacidad técnica de la Secretaría de Planificación, dentro del contexto más amplio, del programa de mejoramiento de Gestión del Sector Público que financia la mencionada institución.

d) Apoyo a gobiernos Provinciales

Dentro de las posibilidades limitadas de la Secretaría, se ha venido brindando cooperación técnica a las provincias que lo han requerido en temas específicos.

IV. LA CONSOLIDACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION

En una apretada síntesis, se ha intentado mostrar los aspectos fundamentales que han constituido durante los últimos tres años la etapa de transición democrática en Argentina.

Este período se ha caracterizado por la necesidad de generar un instrumento adecuado para la tarea de planificación de mediano y largo plazo, dotado a su vez de la flexibilidad imprescindible capaz de atender los ajustes que factores externos e internos imponen en el corto plazo. Con un criterio realista hubo que elaborar una concepción y una metodología fundamentalmente pragmática que atendiese simultáneamente los obstáculos propios de un país asfixiado externamente, con una economía en franco retroceso.

Nadie ignora que la Argentina, con su alto nivel de endeudamiento, ha padecido durante este tiempo los efectos más negativos de la actual crisis: la declinación del comercio mundial, el aumento de las presiones proteccionistas que afectaron el volumen y el precio de sus exportaciones y un alza pronunciada de las tasas de interés real junto a una retracción de la oferta de capitales. A su vez, al tiempo que soportaba y soporta la carga financiera que supone el pago de los servicios de la deuda externa, enajena los recursos necesarios para encarar las políticas de desarrollo y modernización que su estructura productiva y su sistema social necesitan.

Por otra parte, padeció también las consecuencias de sus propios desequilibrios internos que culminaron con la necesidad de implementar un plan de shock contra la inflación. Así nació el denominado Plan Austral en junio de 1985.

A raíz de este hecho, gran parte de la tarea de

planificación que hasta entonces había sido desarrollada -especialmente a nivel de hipótesis- tuvo que tener una inmediata revisión. Esto fue factible gracias a la flexibilidad con la cual se fue elaborando el instrumental técnico anteriormente mencionado. En razón de esto, el Plan de Mediano Plazo contempla dos eslabonamientos fundamentales: uno con la política de corto plazo, a los efectos de ser compatible con el ajuste de la economía y otro, con el proyecto nacional de desarrollo que expresa la imagen-objetivo del país o, si se quiere, "lo deseado posible".

Con esta visión pragmática y realista de ir anudando el presente con el futuro, la coyuntura con los escenarios del mañana, la planificación está entrando hoy en una nueva etapa que la consolida como instrumento de gobierno.

Quizás la propia crisis y la constatación de la distancia que media entre lo que se desea a nivel político y lo que efectivamente se puede realizar, ha permitido que la planificación gradual y lentamente haya ido convirtiéndose en los hechos en un medio útil para respaldar técnicamente los proyectos gubernamentales. En este tránsito, la elaboración del Plan de Mediano Plazo no es más que un capítulo. Las tareas de coordinación de la gestión de gobierno han también inaugurado un nuevo espacio para la coherencia, la racionalidad y la previsibilidad en el ámbito de las políticas de corto plazo.

Pero para que esta etapa de consolidación se efectivice en su totalidad es necesario que la participación del sector privado alcance aún un mayor nivel.

Tal como ha sido concebida la planificación democrática, contraponer las funciones del estado con la de los agentes

económicos privados es en los hechos una gran falacia, propia de esquemas ideológicos obsoletos. Por tal motivo, si bien la participación del sector privado ha sido hasta la fecha importante en las diversas etapas del proceso de planificación, es necesario hallar los mecanismos capaces de institucionalizar su aporte en tales tareas. En el nuevo contexto de desarrollo y planificación este sector tiene una responsabilidad central como agente dinamizador de la economía, al tiempo que los intereses de las empresas individuales y de sus asociaciones gremiales encuentran un horizonte en la perspectiva global que el estado les puede ofrecer.

En síntesis y a modo de conclusión se puede decir que la consolidación de la planificación como instrumento de coordinación para la acción de gobierno, como herramienta en pos del desarrollo y como ámbito de inserción de los intereses de la comunidad, está estrechamente ligada a la consecución de los objetivos que la democracia argentina se ha propuesto. Sólo así habrá posibilidades de alcanzar un crecimiento con equidad, una mayor autonomía en función de las actuales vulnerabilidades externas e internas, una consolidación del sistema institucional y una nueva presencia de la Argentina en el mundo. Presencia ésta, que al ir traduciéndose en un incremento en las relaciones bilaterales y multilaterales que tienen por escenario a la región latinoamericana, seguramente alimentará con nuevas exigencias el sistema de planificación que hoy la Argentina se encuentra desarrollando.

