



Maestría en Administración Pública
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional del Litoral

***“Planificación estratégica y políticas públicas. Un
análisis comparado de tres planes estratégicos en el
período de post convertibilidad”.***

Alumna: Lic. María José Haberkorn

Director: Dr. Alberto Müller

Cohorte: 2012 / 2013

Santa Fe, Marzo de 2016.

Resumen.....	3
Introducción.....	5
Capítulo I. Situación problemática, objetivos y metodología de investigación.....	8
Capítulo II. Marco conceptual.....	12
II.I - Política Pública: en busca de una definición.....	12
II.I.I – Políticas públicas, Estado y Planeamiento.....	17
II.II - La planificación como una herramienta política.....	21
II.II.I - ¿Qué entendemos por planificación?.....	22
II.II.II – Los inicios de la planificación a nivel estatal.....	28
II.II.III – Los diferentes modelos de planificación y su evolución.....	34
II.II.IV – El Planeamiento Estratégico Situacional.....	37
II.III El Triángulo de Gobierno.....	49
Capítulo III. Experiencias de planificación estratégica nacional y latinoamericana.....	53
III. I - La planificación en América Latina.....	53
III.I.I – El surgimiento de la planificación nacional en América Latina: las primeras experiencias en el período de posguerra.....	53
III.I.II - Los resultados de las primeras experiencias de planificación en América Latina.....	59
III.I.III – La planificación en América Latina hacia fines del Siglo XX.....	64
III.I.IV - ¿Qué nos dejó esta segunda etapa?.....	68
III.I.V – Los desafíos para el nuevo milenio.....	70
III. II - La planificación en Argentina.....	72
III.II.I – Los primeros planes nacionales.....	73
III.II.II – La “época dorada” de la planificación en Argentina: de 1956 a 1974.....	79
III.II.III - El ocaso de la planificación en Argentina: el proceso de Reorganización Nacional y el modelo neoliberal.....	86
III.II.IV – El retorno del activismo estatal y el resurgimiento de la planificación en la etapa post convertibilidad.....	90
Capítulo IV. Análisis y comparación de tres experiencias de Planificación Estratégica en la Argentina de la post convertibilidad.....	93
IV.I - Descripción de los planes estratégicos seleccionados, contexto y disparadores.....	94

IV.I.I – Resumen de los documentos referidos a los Planes.	95
IV.I.II - Contexto en el que se desarrollan y disparadores de los planes.....	103
IV.II Análisis de los planes seleccionados a la luz del Planeamiento Estratégico Situacional y el Triángulo de Gobierno.	110
IV.II.I –Metodología para caracterizar los Planes.....	110
IV.II.II Identificación de las variables en los planes elegidos.....	113
Planeamiento Estratégico Situacional.	113
Triángulo de Gobierno.	122
IV.III - Principales características y atributos en las metodologías aplicadas en la elaboración de los diferentes planes.	125
IV.IV - Identificación y caracterización de los actores involucrados. Participación en la elaboración y puesta en marcha de los planes.....	136
IV.V - Grado de avance de los planes.	140
IV.VI – Comparación de los tres casos de estudio.....	148
Capítulo V. Consideraciones finales.	152
Referencias bibliográficas.	155
Anexos.....	159
Anexo I. Entrevista al Responsable Técnico del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial – PEA ²	159
Anexo II. Entrevista a la Coordinadora General del Plan Estratégico Argentina Innovadora 2020.....	168
Anexo III. Entrevista a una integrante del equipo técnico del Plan Estratégico Industrial.	178

Resumen.

Este trabajo tiene por finalidad describir cuáles son las posibilidades y los alcances, las barreras y los obstáculos que presenta la planificación estratégica en el Estado nacional durante la post-convertibilidad. Para hacerlo, analiza tres experiencias de planificación estratégica sectoriales desarrolladas después de la crisis del 2001 y compara los resultados obtenidos en cada una de ellas.

Los planes elegidos son: el “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020” - PEA²; el “Plan Estratégico Industrial Argentina 2020” - PEI y el “Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina Innova”.

De la comparación de los planes surgen algunos puntos de contacto, pero también disidencias. En primer lugar, los tres emplearon metodologías participativas –donde se convocó y se trabajó de manera conjunta con diversos actores públicos y privados del sector- y federales –ya que se garantizó la representación de todas las provincias-. Sin embargo, dadas las características particulares de cada uno de los sectores, se recurrió a herramientas de trabajo específicas en cada caso.

Los contextos en los cuales se desarrollaron y los disparadores de cada uno de ellos, por su parte, presentan similitudes, pero también diferencias. Particularmente, la crisis internacional del 2008 condicionó a los sectores industrial y agropecuario a tomar medidas para paliar la situación. Este último, además, se vio afectado por un frente de conflicto nacional entre el gobierno y los principales representantes del sector que opacó los intentos de avanzar en el establecimiento de una política para el sector. El Plan del sector científico-tecnológico, por su parte, persiguió aprovechar la oportunidad de profundizar las medidas que se venían desarrollando en los últimos años en materia de ciencia, tecnología e innovación y en este sentido es el caso que más se diferencia del resto.

En lo que refiere al grado de avance en cada uno de ellos es donde se encuentran las mayores disparidades. El Plan Argentina Innova es la experiencia que mayor éxito ha obtenido, ya que se ha podido avanzar en lineamientos concretos para el período 2012-2015, los cuales se evaluaron, y actualmente se encuentran trabajando para el período

2016-2020. Parte de este éxito puede deberse a la continuidad de los referentes políticos del Ministerio.

En el caso de Industria, hubo una continuidad en la dirección del Ministerio hasta finales del 2015 donde se avanzó en el establecimiento de una agenda conjunta entre el gobierno y los representantes del sector; actualmente se intenta dar continuidad a los resultados obtenidos en el PEI, aunque con algunos cambios importantes. El caso del PEA² es donde menos se ha podido avanzar, dado el conflicto en el sector que no permitió que el establecimiento de políticas conjuntas.

La comparación de las tres experiencias deja al descubierto que los resultados alcanzados tanto en la formulación como en la implementación de los planes sectoriales han sido variados, y por lo tanto no puede hablarse de una única forma de planificar. Tampoco es posible considerar que han cumplido con todos los principios y recomendaciones de la planificación estratégica situacional -aunque en todos ellos es posible identificar algunas características de la misma-.

Sin embargo, los avances obtenidos si permiten concluir que hubo grandes avances en la organización de las intervenciones del gobierno nacional de manera planificada y participativa, en conjunto con distintos referentes públicos y privados de cada uno de los sectores. Esto constituye un primer paso, y muy importante.

¿Es posible hablar de planificación en la post-convertibilidad? Esto es lo que se intenta responder a lo largo de la investigación. A priori es posible concluir que sí, con particularidades que la diferencian de las experiencias anteriores, y con varios obstáculos que aún restan resolver.

Introducción.

Desde una perspectiva histórica, la vinculación entre la política económica y los procesos de planificación estatal ha ido adquiriendo diferentes formas, tanto en términos conceptuales como metodológicos.

Los primeros planes se desarrollaron a principios del siglo XX, y en general estuvieron asociados, por un lado, a las crisis que enfrentaron algunas de las principales economías nacionales europeas y, por otra parte, a la novedad que representó el surgimiento de las economías socialistas.

Desde el período de posguerra y hasta fines de los '70, el proceso de desarrollo impulsado en las economías del mundo periférico, estimulado por la bipolaridad del poder mundial vigente durante la segunda posguerra, indujo a numerosos dirigentes nacionales a adoptar criterios de planificación como una herramienta que permitiese salir del círculo del atraso y la dependencia. Al mismo tiempo, las potencias mundiales comenzaron a desarrollar procesos de planificación, en muchos casos vinculados con la reconstrucción necesaria luego del conflicto bélico.

En ambos casos, las experiencias presentaron algunos éxitos y muchos fracasos, y se caracterizaron por abordar los procesos de planificación desde afuera, de manera estática, donde el Estado planificaba y el resto de los actores actuaba en consecuencia (denominada por algunos autores como “planificación tradicional”).

Décadas más tarde, el proceso de internacionalización de la actividad productiva, primero, y de la actividad financiera luego, liderado por grandes corporaciones, indujo en el ámbito de estas empresas transnacionales la necesidad de planeamiento global de actividades, que dio origen al denominado planeamiento estratégico. Luego de los escasos resultados obtenidos a partir de la planificación tradicional llevada adelante por los Estados nacionales, también se comienza a adoptar esta visión “estratégica” en los procesos de planificación estatal.

En alguna medida en los años 80 y fundamentalmente durante los '90, en pleno auge neoliberal, los Estados nacionales cedieron sus espacios de participación y decisión al mercado. En este contexto, surgieron los gobiernos locales como aquéllos que tenían a su alcance la capacidad de generar las condiciones para alcanzar el desarrollo. En este

sentido, la crisis de numerosas regiones y localidades –originada por el abrupto cambio de política económica en los años 90- condicionó de manera significativa la adopción de estrategias innovadoras en el ámbito local y regional, lo que dio cabida a formas de planeamiento limitadas a los espacios locales, metropolitanos o micro-regionales.

En estos casos, los estados locales per se no contaban con un grado de autonomía suficiente, lo que motivó a que actores privados, locales o transnacionales, tuviesen un peso relevante en la definición de los rumbos adoptado. En sintonía con esta concepción, el planeamiento también puso su acento en la escala local.

Luego de la crisis del 2001, en nuestro país el Estado vuelve a escena en todas sus dimensiones. En los últimos años, el planeamiento ha vuelto a considerarse una herramienta significativa que permite orientar las políticas públicas, tal como se demuestra a través de la diversidad de planes estratégicos que se han desarrollado: planes nacionales, provinciales, municipales, sectoriales, micro-regionales.

En este contexto, se estudian algunas de las experiencias de planificación que se desarrollaron durante la post-convertibilidad. Más precisamente, tres planes estratégicos sectoriales formulados e implementados por tres Ministerios nacionales.

El trabajo de investigación se estructura de la siguiente manera: en el Capítulo I se presentan la situación problemática a partir de la cual surge la investigación, los objetivos que se persiguen y los principales lineamientos metodológicos utilizados a lo largo de la misma.

Luego, en el Capítulo II se desarrolla el marco conceptual, donde se abordan tres conceptos claves: las políticas públicas, la planificación estratégica –analizada desde múltiples perspectivas pero haciendo hincapié en la Planificación Estratégica Situacional- y el triángulo de gobierno.

El Capítulo III contiene un recorrido histórico por las principales experiencias de planificación estratégica latinoamericana y argentina, desde sus inicios en la década de 1940 hasta la primera década del Siglo XXI.

En el Capítulo IV se presentan los tres planes estratégicos elegidos, describiendo el contexto en el cual se desarrollan y los disparadores que motivaron la formulación de cada uno de ellos. Además, se analizan las principales características de los mismos a la

luz del Planeamiento Estratégico Situacional y del Triángulo de Gobierno. También, se desarrollan cuáles han sido las herramientas metodológicas utilizadas en la formulación y se identifican y caracterizan los actores involucrados, dada la impronta participativa de cada una de las experiencias estudiadas. Por último, se observa cuál ha sido el grado de avance de cada uno de ellos.

Para finalizar y a modo de cierre, en el Capítulo V se presentan algunos comentarios finales, comparando los tres casos de estudio.

Capítulo I. Situación problemática, objetivos y metodología de investigación.

El siguiente trabajo de investigación intenta responder una serie de interrogantes en torno a un tema importante dentro de las funciones del Estado, como lo es la planificación estatal. La primera pregunta que surge, debido a los múltiples –y en su gran mayoría fallidos- intentos de los Estados latinoamericanos en general, y el Estado argentino en particular, de llevar adelante procesos de planificación del desarrollo durante el siglo pasado es ¿en la actualidad, es posible hablar de planificación a nivel estatal?

Dadas las últimas experiencias de planificación sucedidas en nuestro país, desde el año 2003 en adelante, que se abocaron a la formulación e implementación de planes estratégicos a nivel sectorial, surgen nuevas preguntas: ¿es necesaria experticia y experiencia en la burocracia estatal y en los cuadros de gestión política-institucional para asegurar los procesos de planificación? ¿Existía esa capacidad durante el período de post convertibilidad y en la actualidad? ¿En qué medida? ¿Pueden los diversos actores económicos, sociales e institucionales llevar adelante acciones coordinadas para alcanzar objetivos que se planteen en un proceso de planeamiento?

En el mismo sentido puede preguntarse ¿ha existido o existe una articulación que posibilite acciones coordinadas, concurrentes y complementarias que permitan procesos de planeamiento integrados y consistentes? En definitiva, ¿está la gestión pública estatal –decisiones y técnicos- en condiciones de llevar a la práctica en forma eficaz acciones de planeamiento estratégico?

De acuerdo a lo señalado por Sotelo Maciel (2013), aquellos países que han alcanzado un estadio de desarrollo avanzado lo han hecho sobre la base de un Estado fuerte y protagonista, conformado como un elemento estratégico que no ha dudado en intervenir y regular mercados, abrir o cerrar la economía, impulsar actividades prioritarias, orientar el crédito interno y utilizar las más diversas herramientas de política.

Esto permite pensar que, a priori, la puesta en práctica de procesos de planeamiento estratégico ayuda al Estado –en cualquiera de sus niveles- a pensar, de manera

anticipada, cuáles serían las intervenciones más adecuadas para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo que se propongan.

Sin embargo, el Estado no siempre se ha comportado de la misma manera. Más precisamente, alternó períodos de fuerte intervención con otros en los cuales cedió parte de su intervención, o modificó sus características, habilitando “autorregulaciones” en ciertos mercados. El período de post convertibilidad abre una nueva etapa para el Estado y su relación con el resto de los actores económicos, políticos y sociales, y los ejercicios de planificación vuelven a tomar un rol importante en ese sentido.

A partir de los interrogantes formulados y de las características del aparato estatal responsable de la gestión pública, como resultado de su intervención en el marco de proyectos contradictorios en términos de objetivos económicos y sociales y modelos de desarrollo económico, esta investigación se propone alcanzar los siguientes objetivos:

Como **Objetivo general** se propone identificar las posibilidades y los alcances de los diferentes procesos de planificación estratégica sectorial formulados durante el período de post convertibilidad como así también las barreras y obstáculos que afrontaron cada uno de ellos, sean específicos o generales a los distintos procesos.

En este marco se plantean también los siguientes **objetivos específicos**:

- Analizar la metodología utilizada en los planes estratégicos “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020”, “Plan Estratégico Industrial Argentina 2020” y “Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación”, utilizando los criterios y el marco metodológico propuestos por Carlos Matus: “Planeamiento Estratégico Situacional” y “Triángulo de Gobierno”.
- Explorar y precisar la capacidad de estos criterios y marco metodológico para dar cuenta de las principales características, atributos y limitaciones de los procesos de planificación analizados.
- Identificar a los actores más relevantes que participan del proceso de formulación e implementación de los distintos planes, relevar su grado de participación y el desenvolvimiento de los actores en los procesos de conflicto y consenso.

- Analizar y comparar los estados de avance y resultados alcanzados en cada uno de ellos.

Para alcanzar esos objetivos se integrará también la revisión de las principales experiencias de planificación a nivel local y latinoamericano, entendiendo que en las mismas se verifican ciertas regularidades que pueden contribuir a precisar mejor las respuestas.

Si las experiencias recientes de “planes estratégicos sectoriales” pueden ser consideradas conceptualmente como “procesos de planificación” es también un interrogante que constituye un objetivo del presente trabajo y también debe ser satisfecho.

A priori, luego de los magros resultados obtenidos durante un largo período de “autorregulación de los mercados”, es posible sostener que para avanzar hacia el desarrollo de las sociedades en un sentido amplio (en el sentido de Desarrollo Humano, tal como postula Naciones Unidas) se requiere de la presencia estatal con capacidad de intervención, y regulación de las relaciones entre los diferentes actores. Y la planificación parece haber mostrado que constituye una herramienta útil para lograrlo.

El trabajo de investigación realizado es de tipo descriptivo, donde a la luz de la teoría revisada se interpretaron y compararon los tres casos seleccionados, y exploratorio, para indagar los rasgos propios de cada uno de ellos que quedan por fuera del compendio teórico.

Además, es de tipo cuasi-longitudinal, porque si bien recolectó información en un único momento del tiempo, esta se refirió a un período determinado. Esto último en línea con lo señalado por Cea D’Ancona, cuando incluye como instrumento de recolección de datos las “preguntas concernientes al pasado de los sujetos: hechos, opiniones, actitudes” (Cea D’Ancona, 1996: 107).

Para llevarlo adelante, se recurrió a la construcción de datos cuantitativos (para medir las variables involucradas) y cualitativos (para describirlas). Los primeros se encuentran presentes en la caracterización del contexto económico y social a partir del cual se inician estas experiencias, mientras que las herramientas cualitativas son las que permiten identificar las particularidades que asemejan o diferencian los procesos

elegidos como casos de estudio. Además, se recurre a la utilización de juicios comparativos que permiten profundizar sobre las diferencias y similitudes entre cada una de las experiencias analizadas.

En lo que respecta a las fuentes de información, se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Dentro de las primeras es posible mencionar:

- entrevistas semi-estructuradas a diferentes actores que participaron en la formulación de cada uno de Planes elegidos como caso de estudio;
- revisión bibliográfica y de los documentos de proyectos de cada uno de los Planes, además de los avances que se presentaron en cada uno de ellos.

Por el lado de las fuentes secundarias, se procederá a utilizar fuentes estadísticas que permitan caracterizar y comparar cada uno de los sectores económicos analizados, provenientes de fuentes oficiales (tanto de las que publican los diferentes Ministerios involucrados en cada uno de los procesos de planificación abordados como las provenientes del INDEC).

Esta tesis refleja un esfuerzo de relevamiento y sistematización de las tres experiencias seleccionadas como casos de estudio, que permita compararlas y encontrar, de esta forma, aquellas similitudes y diferencias que permitan identificar las nuevas formas –en caso que existan- de planificación estatal.

Capítulo II. Marco conceptual.

Antes de identificar los aspectos metodológicos que nos permitirán analizar los tres planes estratégicos sectoriales elegidos, formulados e implementados en nuestro país durante el período de post convertibilidad, es necesario hacer referencia al marco conceptual utilizado.

El planeamiento supone -en principio- la intervención deliberada de un actor relevante y calificado, el Estado, en cualquiera de sus niveles. De aquí se derivan dos rasgos centrales, a saber: el primero, la intervención en la actividad económica, social e institucional de un Estado implica una concepción o algunas concepciones determinadas de Estado. El segundo rasgo, la forma de intervención -deliberada- implica un rumbo orientado a la consecución de ciertos objetivos mediante la disposición de recursos determinados.

El planeamiento entonces no puede concebirse en abstracto, como un mero instrumento procedimental sino que se imbrica con un aspecto de la acción política, las políticas públicas. De allí que en este trabajo se asumen los enfoques de políticas públicas como contexto teórico en el que el planeamiento se desenvuelve.

II.I - Política Pública: en busca de una definición.

La mayoría de los conceptos pertenecientes a las ciencias sociales, más aún en una de las más nóveles -la ciencia política- no tienen una definición única. Cabe entonces abordar las aproximaciones realizadas en relación al concepto políticas públicas y sus eventuales vinculaciones con el concepto de planeamiento en sus distintas modalidades.

En “Introducción al análisis de políticas públicas” (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013) introducen algunas de las definiciones más difundidas sobre políticas públicas. Esta descripción puede ser utilizada como marco general para comprender tanto el carácter polisémico de las políticas públicas como el grado de diferenciación que trasluce cada una de las enunciaciones, sin que ello agote el repertorio de las definiciones.

Una conceptualización realizada por Meny y Thoenig (1992) define a la política pública como

“el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (...) *se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos*” (Meny y Thoening en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013: 58).

En este caso atribuyen a las políticas públicas algunas características específicas como:

“i) Un contenido. La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (...) resultan de un proceso de trabajo y de acción.

ii) Un programa. Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado *aisladamente (...) detrás de un acto, detrás de tales o cuales actividades* existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades.

iii) Una orientación normativa. Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de *las circunstancias, no puede dejar de asumir (...) los actos traducen orientaciones.*

iv) Un factor de coerción. La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla *investido el autor gubernamental (...) éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza.* Por ello el acto público se impone.

v) Una competencia social. Por último, una política pública se define por la competencia, por los actos y las disposiciones que afectan la situación, los intereses y *los comportamientos de los administrados.*” (Meny y Thoening, 1992: 90).

Otro abordaje es propuesto por Oszlak y O'Donnell (1982), que conciben las políticas públicas como

“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya 2013: 58).

En este caso se incorpora la precisión de que la actividad gubernamental o estatal siempre supone políticas públicas, tanto cuando actúa como cuando “deja de actuar”.

Tal como se señaló, estos autores enfatizan en que las políticas públicas no corresponden sólo a los gobiernos sino que comprenden al Estado (en tanto conjunto de instituciones públicas) como un actor que diseña, implementa y evalúa políticas públicas. Aparece aquí, además, la idea de intereses o la atención de determinados temas de actores de la sociedad civil (anteriormente denominados “administrados”) que intervienen, promueven o motivan el diseño y la implementación de políticas públicas.

Aguilar Villanueva, por su parte, elabora una definición de política pública de mayor amplitud que articula algunos de los conceptos señalados por los autores anteriores. Este concepto es definido como

“un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2012: 59).

Destaca también que las particularidades que definen a las políticas públicas son:

“i) Un componente de autoridad (institucional): puesto que la política pública constituye un acto de autoridad adoptado por una autoridad que dispone de la legitimidad y que se ajusta a todos los procedimientos establecidos legalmente.

ii) Un componente decisional: en tanto toda política pública implica la presencia de una decisión (acción o inacción).

iii) Un componente conductual: dado que toda política pública desencadena un conjunto de acciones, actividades y comportamientos de múltiples actores, no necesaria o exclusivamente gubernamentales.

iv) Un componente causal: en la medida que toda política pública busca producir determinados resultados o efectos sobre los comportamientos de ciertos actores o grupos sociales o sobre los contextos o situaciones en la que despliegan sus acciones los ciudadanos” (Aguilar Villanueva, en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2012: 60).

En el caso de Martínez Nogueira (1995), se introduce un cambio de enfoque al señalar un rasgo diferenciador de las políticas públicas cuando introduce:

“i) Un **campo de acción**: un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal (política social, política exterior, política de innovación, etc.). A su vez, a un nivel más desagregado, este campo de acción puede considerarse como un conjunto de problemas a cuya resolución se orienta la acción del Estado a través de instrumentos y acciones específicas.

ii) Declaratoria de intención: conjunto de promesas y compromisos de acción. Se refiere a conductas deliberadas para el logro de objetivos, la definición de lineamientos para la acción, la regulación de comportamientos, la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. Estas promesas tienen su expresión en la enunciación de los contenidos de la política.

iii) Proceso de conversión: una movilización de recursos (de diferente tipo: de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social, simbólico) para el logro de objetivos políticos. Las capacidades existentes, su naturaleza, dotación, atributos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinarán el grado en que la promesa se convierta en resultados e impactos efectivos.

iv) Ciclo de acción: actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la realización de acciones diferenciadas pero a la vez articuladas, que comprende además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad.

v) Conjunto de productos, resultados e impactos: consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción que permiten atribuir sentido y

consecuencias a la intencionalidad del Gobierno y *el Estado*” (Martínez Nogueira, en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2012: 61).

Por último, Tamayo Sáez (1997) señala que las políticas públicas

“son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. *Evaluación de los resultados obtenidos*” (Tamayo Sáez, 1997: 2).

En este caso se incorpora una precisión temporal al incluir como políticas públicas el proceso secuencial que comprende todas las instancias necesarias para llevarlas a cabo, que van desde el problema que le da origen hasta la evaluación de los resultados obtenidos luego de su implementación.

A modo de síntesis, podemos concluir que políticas públicas comprenden la actividad estatal en su conjunto, materializada mediante su intervención activa o pasiva, que afronta una diversidad de situaciones problemáticas u oportunidades, en procura de lograr ciertos objetivos que pueden responder a un programa gubernamental o demandas determinadas de actores sociales o económicos. Esta actividad se concreta mediante proceso que articulan y estructuran tanto instrumentos, recursos de diverso

tipo y acciones como actores internos y externos en pos de alcanzar metas y objetivos previa y relativamente precisados.

II.I.I – Políticas públicas, Estado y Planeamiento.

Antes de avanzar en el desarrollo del concepto de planeamiento, es necesario profundizar el rol que cumple el Estado como actor central del proceso de desarrollo en general y del planeamiento en particular.

Dentro de las múltiples vertientes que estudian al Estado y el rol que desempeña en los procesos de desarrollo de las naciones, se encuentra la corriente institucionalista. Algunos de sus principales referentes son Peter Evans y Theda Skocpol.

El primero de ellos, publicó un trabajo titulado “El Estado como problema y como solución”, donde señala que “las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del '50 y el '60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización. La experiencia de las décadas posteriores socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como *obstáculo fundamental del desarrollo (...)* Para los latinoamericanos que procuraban comprender las raíces de la crisis y el estancamiento que enfrentaban sus naciones no era menos *obvia la influencia negativa del hipertrófico aparato estatal*” (Evans, 1996: 529). Así, el Estado se definió como parte del problema y no como la solución.

Sin embargo Evans (1996) destaca que, aún en las visiones más liberales, siempre fue necesaria la presencia de un Estado. La diferencia entre los distintos tipos de Estado radica en cuáles son las características de sus burocracias y las funciones que deben cumplir.

Particularmente, señala tres tipos de Estado:

- un Estado predatorio, donde las clases políticas se apropian de las rentas públicas y la sociedad es una víctima de él. Un ejemplo lo constituye Zambia;

- un Estado desarrollista, donde el desarrollo de los países es consecuencia de la participación activa del Estado en los procesos institucionales que garantizan la transformación industrial de sus economías y el mismo es autónomo.

Pero el Estado no posee cualquier autonomía, sino una autonomía enraizada, que depende de una combinación entre el aislamiento burocrático weberiano con una inmersión intensa en la estructura social. Aquí es posible mencionar a los países del Este Asiático, como Corea o Taiwán;

- un Estado intermedio, en los cuales los Estados nacionales no alcanzan a transformar sus burocracias de manera total pero se alejan de las características de los estados predatorios. Dentro de este tipo de Estado se encuentran Brasil e India.

Las experiencias analizadas en los tres tipos permiten obtener algunas conclusiones. Una de las más importantes es que los Estados requieren de capacidades estatales para cumplir con las funciones administrativas que consideren necesarias y de una autonomía –enraizada- tal que permita relacionar la burocracia estatal con los principales actores políticos, económicos y sociales para avanzar en la concreción de las medidas y políticas públicas.

La condición necesaria es contar con más Estado, con una reconstrucción del Estado y no con su desmantelamiento. De allí que el autor considere que el Estado es parte de la solución (y no del problema). Los avances alcanzados por los Estados identificados como desarrollistas e intermedios permiten avalar esta idea: han sido los que más han podido avanzar en mejorar las condiciones económicas y sociales de sus pueblos.

Otra autora que se destaca dentro de la corriente institucionalista es Theda Skocpol quien en el año 1991 publicó un artículo denominado “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. Allí, realiza un repaso de las teorías que han estudiado al Estado centradas en la sociedad, fundamentalmente en las décadas de 1950 y 1960 (pluralista, estructural-funcionalista y neomarxistas) y propone un análisis que se centre en el Estado, en base a dos argumentos: la autonomía y la capacidad del Estado.

Los Estados autónomos son aquellos “concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean

un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad” (Skocpol, 1991: 12). Por otra parte, las capacidades estatales son las aptitudes que poseen los Estados para “alcanzar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas recalcitrantes” (Skocpol, 1991: 12).

Según Skocpol, la acción autónoma del Estado puede explicarse por tres factores: la articulación que posee en estructuras transnacionales, los desafíos a los que puede enfrentarse para mantener el orden interno y los recursos organizativos con los que cuenta. Conocer las capacidades estatales permite determinar el nivel de autonomía de los mismos.

Una interpretación más reciente (García Delgado, 2013), señala la sobrevivencia del debate “*sobre las políticas públicas, sus enfoques*, los marcos teóricos y analíticos en el *que se inscriben...*” dados las transformaciones experimentadas desde principios de siglo en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

El autor historiza esta relación al recordar que durante la vigencia del paradigma neoliberal “*se configuró una perspectiva amplia y dominante de la política económica ortodoxa y de la concepción del Estado neoclásica*”, visión esta que reclamaba abandonar “el modelo clásico” o “weberiano” asociado al Estado Keynesiano de Bienestar. Allí encontraba su fundamento una burocracia formada en la “*racionalidad instrumental, piramidal, jerárquica*” y la separación entre administración pública y acción política.

En su reemplazo se postuló y expandió el enfoque conocido como New Public Management (NPM) centrado en trasladar la lógica del gerenciamiento privado al sector público, despolitizándolo para colocar como eje articulador el principio de eficiencia.

Luego, las limitaciones de este enfoque, y las crisis derivadas de su implementación -de la mano de la política económica vigente en América Latina en los años 90- dan lugar a la aparición de la visión neoinstitucional que, sin cuestionar el modelo económico vigente, enfatiza la relevancia de la calidad institucional y la modernización de la gestión pública y estatal.

Este último enfoque se difundió en forma rápida y generalizada en América Latina, legitimado en la profusa difusión brindada por organismos multilaterales de Préstamo, en los principales Centros de Producción Académica y también “*condensado en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, CLAD, 2006*” (García Delgado, 2013).

Estos marcos teóricos explicativos de las transformaciones estatales en curso se enfrentaron a un conjunto de transformaciones ocurridas en el escenario mundial y en América Latina, tales como la irrupción de China con el consecuente cuestionamiento de la Globalización Unipolar, la emergencia de cambios de rumbo en distintos países de América Latina y la incidencia en estos países de la crisis iniciada en 2008, aún irresuelta.

Esta convergencia de circunstancias inició procesos políticos que generaron procesos de reconfiguración de los Estados, orientando su acción a promover y estimular modelos de acumulación y desarrollo -denominados “*productivo inclusivos*”- que demandan mayor estatalidad y perspectivas centradas en la política.

Estas perspectivas políticas dieron lugar a transformaciones –embrionarias, si- de los criterios de gestión de políticas públicas en las que la centralidad estará dada por un “enfoque de derechos”, un mayor activismo estatal, una jerarquización de la política por sobre la economía y una recuperación de la relevancia de los Estados Nacionales por sobre sus homólogos subnacionales y locales.

Por último –en lo que es pertinente al objeto de este trabajo- este nuevo modelo de gestión vehiculiza el retorno de la planificación, ahora en el marco de un enfoque político-estratégico, orientando la administración pública con un sentido de bien común y, en términos operativos, recuperando la centralidad estatal, la participación de actores territoriales, económicos y sociales.

El planeamiento –o la planificación, como se prefiera-, al igual que el Estado, vuelve al primer plano por la necesaria vinculación con el enfoque de políticas públicas como tributarias de un nuevo paradigma explicativo del desenvolvimiento de los Estados Periféricos en esta etapa iniciada a principios de este Siglo.

II.II - La planificación como una herramienta política.

En este marco, puede comprenderse la especificidad del concepto Planeamiento, como de sus adecuaciones y especificaciones (normativo, estratégico, territorial, institucional, entre otras). Ello requiere incorporar la evolución del concepto desde una perspectiva histórica, en la medida que el mismo se ha ido adaptando de consuno con los cambios en los modelos de desarrollo de los países periféricos, en las estructuras políticas y sociales estimuladas por estos cambios y en la respuesta que los procesos de implementación generaron en los distintos actores sociales y políticos.

También aquí es necesario incorporar la conceptualización diversa que el planeamiento ha tenido a lo largo de su ciclo de vida, de donde se derivan las múltiples definiciones e interpretaciones asignadas al mismo.

Por otra parte, desde una perspectiva temporal –es decir, a lo largo de diferentes momentos históricos- que incluye no sólo un breve repaso de las primeras experiencias a comienzos del Siglo XX hasta nuestros días sino también la evolución de los modelos de planificación.

Sobre este último punto se realiza una descripción en profundidad del Planeamiento Estratégico Situacional PES desarrollado por el economista chileno Carlos Matus, ya que es el encuadre teórico elegido para caracterizar y comparar los tres planes estratégicos sectoriales nacionales estudiados.

Es importante señalar que hay un tercer plano de análisis, -además del conceptual y el histórico- que es el plano geográfico, abordando las experiencias que se sucedieron en América Latina y en nuestro país durante el Siglo XX, el cual se encuentra desarrollado en el próximo capítulo (III- Experiencias de planificación estratégica nacional y latinoamericana).

Por último, se avanza en la definición del Triángulo de Gobierno, que refiere a otro concepto de Carlos Matus –vinculado estrechamente con el PES- que también es utilizado para caracterizar y comparar los planes estratégicos bajo estudio.

De esta manera, abordando los conceptos planificación desde sus múltiples aristas y triángulo de gobierno, es posible comprender (o al menos intentar hacerlo) cuáles son

las principales características que poseen los planes elaborados en nuestro país durante el período de post convertibilidad y, fundamentalmente, el porqué de las mismas.

II.II.I - ¿Qué entendemos por planificación?

El desarrollo de la “teoría” de la planificación no se corresponde con un cuerpo consolidado y articulado sino que más bien es un agregado de conceptos, procedimientos y técnicas, muy asociado a las experiencias particulares que se hayan ido sucediendo. Independientemente de ello, a continuación se intenta abordar conceptualmente al mismo.

En el libro “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”, Müller (2013a) señala en el capítulo “Planificación: notas introductorias” seis planos en los que el término planificación ha sido –y es- utilizado.

El primero de ellos es de orden más general, y asocia al planeamiento con las reflexiones que llevan adelante los individuos y cómo actúan en función de ellas; “planificar, en este sentido, significa reflexionar y actuar sobre la base de esta reflexión” (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 1). Es decir, esta acepción se refiere a las acciones humanas en general, analizadas desde un punto de vista individual.

En segundo lugar, la planificación puede entenderse como una coordinación consciente de un conjunto de actividades que involucran a más de un individuo u organización. “Actuar planificadamente, en este sentido, no es más que ordenar y coordinar un conjunto de acciones, para evitar situaciones de conflicto que neutralicen esfuerzos o provoquen dispendios adicionales de recursos” (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 2).

Esta segunda acepción puede ser asociada a conceptos tales como “Plan de Inversiones” o “Plan de acción”, vinculada a colectivos de actores y no a una perspectiva individual estricta.

Otra forma de definir la planificación es teniendo en cuenta al colectivo social en su conjunto (es decir, más allá de un plano individual o grupal) y las formas en que los individuos toman sus decisiones sintiéndose parte del mismo; “la Planificación adopta la perspectiva de una toma de decisiones centralizada y colectivamente consciente;

esto, al margen si el sistema de toma de decisiones es autocrático o democrático. En *este sentido, “planificación” se opone a “descentralización”, entendida ésta como un contexto en el cual los individuos deciden en forma autónoma, sin que exista un mecanismo que explícitamente los encuadre en preferencias y cursos de acción socialmente establecidos”* (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 2).

Si se considera el plano económico, el sistema descentralizado “por excelencia” es el mercado; luego, si la planificación se opone a la descentralización, estaría oponiéndose al mercado: “la Planificación en esta acepción es un accionar típico del Estado; es el Estado quién está en condiciones de avanzar sobre el sistema de mercado, estableciendo impuestos, transfiriendo recursos o brindando prestaciones al margen de *éste (...) existen dificultades para discriminar la Planificación estatal del normal accionar estatal”* (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 2). Vale la pena destacar, sin embargo, que es posible que el Estado decida constituir un sistema de mercado y la dicotomía Estado – Mercado no sería absoluta (como ocurre en la mayoría de los casos).

Otra perspectiva de análisis del concepto es teniendo en cuenta su horizonte temporal: “el término Planificación ha sido empleado también para hacer referencia, algo imprecisamente, a la incorporación de un horizonte de decisión de largo plazo, como opuesto a las decisiones limitadas a considerar los factores coyunturales” (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 3).

Esta actividad ha sido denominada Planificación Estratégica, es utilizada tanto en el ámbito público como en el privado y tiene como una de sus principales herramientas la realización y utilización de proyecciones y pronósticos.

La quinta definición del concepto se encuentra asociada a la utilización especial del término en el ámbito del urbanismo. Aquí la planificación “se relaciona con las actividades de regulación del uso del suelo urbano, en cuanto a tipo de uso (residencial, comercial, etc.) y densidad de construcción” (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 3).

Por último, puede abordarse el concepto desde una perspectiva histórica, que se encuentra fuertemente vinculada con las prácticas económicas y políticas que muchos países han utilizado para dirigir los procesos de desarrollo económico, dentro de las cuales pueden distinguirse dos grandes tipos: por un lado, las prácticas llevadas adelante

por las economías centralmente planificadas –o economías socialistas-, más conocida como “planificación imperativa” y, por otra parte, vinculada a prácticas dentro de los países capitalistas a partir de la segunda post-guerra mundial, a través de acciones que buscaban orientar las actividades públicas y las privadas, denominada “planificación indicativa”.

Lo que resulta importante destacar en esta acepción es “la estrecha vinculación que ha tenido la Planificación con la cuestión del desarrollo económico, en los países *periféricos; más precisamente, el planteo de una ‘cuestión del desarrollo’ implicó aceptar que era necesaria la movilización estatal, ante la insuficiencia del funcionamiento del mercado para lograr una trayectoria deseable de crecimiento e incremento del bienestar colectivo. En este sentido, la Planificación constituyó en parte la herramienta que se diseñó para la intervención estatal, en el marco de las teorías del desarrollo. Un aspecto que debe ser señalado es que la Planificación, como instancia de reflexión y acción desde el Estado hacia la sociedad, cumple una función propia del plano político. La Planificación se superpone así al propio accionar político, aunque con una lógica basada en la pretensión de racionalidad; en tal sentido, es vista como una práctica opuesta a la de la política; ésta es un accionar construido sobre la base de la negociación y el logro de consensos, al margen de un análisis estrictamente racional” (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 4).*

Desde este punto de vista, entonces, la planificación es una instancia de reflexión y acción de los Estados nacionales hacia las sociedades, cumpliendo una función política. Sobre esta última acepción, es sobre la cual se trabajará para analizar algunos de los planes estratégicos sectoriales desarrollados por Organismos Públicos Nacionales en el período de post convertibilidad.

En el año 1984, Carlos de Mattos realizó una recopilación de las principales definiciones de planificación vigentes hasta ese momento. Durante la década de 1960, el concepto se vio asociado fundamentalmente a una práctica llevada adelante por los Estados nacionales para mejorar las condiciones de desarrollo, tal como puede deducirse de las ideas de Prebisch o Myrdal:

- “(...) qué es planificación. Yo diría, en pocas palabras, que es un esfuerzo consciente y deliberado para obrar sobre las fuerzas de la economía y sobre las

fuerzas sociales a fin de lograr claros objetivos. Hoy, en la América Latina estos objetivos consisten en acelerar la muy débil tasa de desarrollo económico que hemos tenido en los últimos años y, al mismo tiempo, asegurar que los frutos del desarrollo económico lleguen de más en más a las masas populares y no continúen concentrándose en muy pocas manos; obrar sobre las fuerzas de la economía y de la vida social; subordinar esas fuerzas sin subordinar al *hombre; cumplir estos objetivos para el hombre y no para subordinarlo*". (Raúl Prebisch, La planificación económica, Panorama económico, Santiago de Chile, núm. 231, junio de 1962, p. 148).

- "(...) *entiendo por 'planificación' los intentos deliberados por el Gobierno de un país –generalmente con la participación de otras corporaciones colectivas– para coordinar más racionalmente la política pública con el objeto de alcanzar más plena y rápidamente los fines deseables para el futuro desarrollo determinados por el proceso político a medida que se desenvuelve*". (Gunnar Myrdal, El Estado del futuro, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 35).

Luego, durante la década de 1970, esta idea de planificación continua profundizándose, haciendo hincapié en la necesidad de anticipar los cambios que puedan sucederse en el mediano y/o largo plazo. Así al menos lo sostienen autores como Christakis o Foxley:

- "La diferencia entre planificación y regulación es que la planificación trata de ver el futuro en una modalidad anticipadora y con una perspectiva más amplia y más larga, al paso que la regulación responde a las cuestiones solamente a medida que ellas aparecen y, de ese modo, avanza por incrementos y con una perspectiva más estrecha". (Alexander N. Christakis, The limits of systems analysis in economic social development planning, Ekistics, núm. 34, 1972).
- "...*proceso imperfecto de exploración sistemática del futuro y de dirección y coordinación de los diversos agentes y organizaciones económicas y sociales en pos de ciertos objetivos nacionales básicos*". (Alejandro Foxley, Estrategia de desarrollo y modelos de planificación. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 13).

Durante la década de 1980, y con algunas experiencias fallidas, comienzan a encontrarse nuevas ideas asociadas a las funciones que hasta el momento no eran tenidas en cuenta: la variable política y la negociación con el resto de los agentes. Así lo dejan expreso claramente Matus y Troub:

- “La planificación es, en su esencia, un proceso de instancias de discusión, cálculos y análisis que preceden y presiden la acción futura que es relevante en la construcción de la situación-objetivo de un actor. Para que hablemos de planificación tenemos que referirnos entonces a ese proceso de instancias de discusión, no a sus formalidades externas como podría ser su publicación en un texto escrito o a lo que una oficina de planificación hace. Sin embargo, para circunscribir el concepto de planificación a nuestros propósitos podemos exigirle a ese proceso de discusión y de cálculo: a) que se refiera a acciones futuras relevantes para la construcción de la situación-objetivo; y b) que sea realizado con un mínimo de sistematicidad y formalidad en términos de integrar las implicaciones de las acciones presentes con el diseño del proyecto futuro”. (Carlos Matus, El enfoque de la planificación estratégica. Política y plan en situaciones de poder compartido. Caracas, CORDIPLAN, 1982, p. 26).
- “*En términos generales, la planificación puede ser concebida como un conjunto de negociaciones para determinar actividades viables con el propósito de crear circunstancias futuras que son preferidas por los actores con capacidad de influir sobre dichos eventos. La esencia de la planificación abarca todas las opciones en las cuales las condiciones del futuro son consideradas. La planificación puede ser encarada consciente o inconscientemente y los procesos sociales de planificación incluyen y trascienden los planes individuales.* (Roger M. Troub, *A general theory of planning: the evolution of planning and the planning of evolution*”. Journal of Economic Issues, vol XVI, n.º 2, Junio, 1982).

Posteriormente, y luego de años de implementación de medidas neoliberales, con los magros resultados alcanzados en materia de desarrollo, donde la premisa fundamental era que el Estado era ineficiente y que debía tener una intervención mínima, la planificación retorna a la escena política, económica y social, con algunos nuevos matices, los cuales se plasman en algunos trabajos recientes:

- “La planificación, como cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno. En este sentido cabe, sin embargo, establecer desde el inicio una distinción entre las funciones de planificación y la variedad de arreglos institucionales que han adoptado los *distintos países para poner en práctica dichas funciones (...)* Más bien, parece conveniente detenerse en lo que podríamos denominar las funciones básicas de la planificación (...) se individualizaron tres funciones de la planificación que, con algunos ajustes y mayor elaboración, se retoman en esta ocasión. La primera, prospectiva, busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazos para el conjunto de los ciudadanos, clarificar alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales.

La segunda apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas, la concertación y la coordinación, son imprescindibles para orientar con dirección estratégica el desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, para velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos.

La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública que se ha ido imponiendo tanto en el mundo desarrollado como, más recientemente y con mayores dificultades, en el mundo en desarrollo (...) *Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, los diversos mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas constituyen el eje de esta función*” (Juan Martín. Las funciones básicas de la planificación económica y social. ILPES, Santiago de Chile, Agosto del 2005, pp. 8 y 9).

- “La Planificación Estratégica es una tecnología de gestión basada en el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y elaborando políticas, planes y acciones destinados a reducirla. Se trata, entonces, de una herramienta para la toma de decisiones y permite

anticipar pensamiento y acción para enfrentar situaciones que potencialmente pueden presentarse en el futuro, ayudando con ello a orientar los esfuerzos y recursos hacia metas realistas de desempeño” (Estado y Administración Pública. Adriana Azcorra et al.; coordinado por Mario Krieger.. 1° Ed, Buenos Aires, Errepar 2013, p. 243).

Lira (2006) en un documento titulado “Revalorización de la planificación del desarrollo” señala que a comienzos del Siglo XXI hay una revalorización de la planificación que alcanza a todas las instituciones -tanto públicas como privadas-, donde cada una de ellas enfatiza en diferentes concepciones teóricas y metodológicas, utilizando los instrumentos de planificación apropiados en cada caso.

Según el diccionario de la Real Academia Española, revalorizar significa “devolver a algo el valor o estimación que había perdido”. En este contexto, revalorizar la planificación del desarrollo es reconocer la importancia que tuvo dicha actividad durante algunas décadas del siglo XX (en nuestro país, fundamentalmente en las décadas del '50, '60 y '70) y otorgarle nuevamente un lugar central -al menos para dicho autor- dentro de las funciones del Estado, en todos sus niveles.

Frente a esta situación, el autor se pregunta: “¿En qué se diferencia la nueva concepción ecléctica de la tradicional planificación del desarrollo? ¿Cuáles son las principales escuelas de planificación de las que se nutre esta nueva concepción ecléctica? ¿Por qué en pocos países se elaboran los planes nacionales de desarrollo y por qué éstos son tan importantes en la escala subnacional? ¿En qué medida una política de desarrollo puede ser catalogada como una política moderna y acorde con los tiempos actuales? ¿Cuáles son los límites que impone el régimen político y la política a las políticas públicas?” (Lira, 2006: 6).

Para responder a estas preguntas, en primer lugar es necesario conocer cuáles fueron los inicios de la planificación estatal.

II.II.II – Los inicios de la planificación a nivel estatal.

El hito inicial de las decisiones que permitirían planificar los procesos sociales se puede situar en los años posteriores a la revolución soviética de 1917, que constituyó la

expresión de un tipo de pensamiento utópico que busca imponer una estructuración ideal preconcebida (De Mattos, 2004).

En aquellos años “se suponía que merced a la voluntad de los planificadores sería posible conducir esos procesos en función de una racionalidad sustantiva (asociada a un determinado óptimo social, en este caso una sociedad socialista) mediante la aplicación de una racionalidad formal (la liturgia y los ritos de la planificación). Esto es, en última instancia, se sustentaba en la creencia de que era social y políticamente factible desarrollar una planificación racional-comprehensiva (FALUDI, 1973), normativa y centralizada de alcance holístico. Esta concepción, que reposaba en la certeza de que era posible el manejo de sistemas y procesos complejos conforme a una ingeniería social holística, requería de la formalización previa de un plan comprensivo, diseñado en función de la situación deseada (o imagen-objetivo), de igual forma a como un arquitecto plasma en un plano (blueprint) la obra que se propone construir” (De Mattos, 2004: 10).

En los países socialistas (principalmente la URSS) esta concepción de la planificación se afirmó y aplicó de una manera dogmática e inflexible.

En esta línea de pensamiento también se encuentra Lira (2006) quien señala que “sin lugar a dudas, el primer país que aplicó la planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia. En los años de la revolución bolchevique (especialmente en el período comprendido entre 1917 y 1930) no existían experiencias de planificación, aplicadas al cambio social, debiéndose diseñarla e implementarla tanto a partir de la reflexión teórica como, principalmente, de las condicionantes sociales en las que se desarrollo este proceso de transformación radical de una sociedad semi-feudal a una sociedad socialista” (Lira, 2006: 7).

El debate teórico que surge durante la revolución bolchevique respecto a la intervención y planificación del Estado se centraba en dos alternativas: por un lado, aquélla que sostenía que el cambio social debía estar dirigido y limitado por los precios del mercado (corriente geneticista) y, por el otro, aquélla que entendía que el cambio social debía estar determinado por los planificadores sin condicionamientos de las fuerzas del mercado, o en otras palabras, dirigida por expertos sociales y moldeada en base a metas nacionales que establecía el mismo Estado (corriente teleológica).

Dadas las condiciones iniciales de la economía rusa (una economía feudal y campesina) se optó por la aplicación de la corriente teleológica, requiriendo de la constitución de un Estado grande y fuerte para poder hacerlo. La implementación del proceso de planificación, sin embargo, se fue modificando sobre la marcha: inicialmente se produjo una convivencia entre la planificación y el mercado apoyando fuertemente a los campesinos para lograr el crecimiento económico pero luego se decidió “declarar la guerra al mercado” y orientar el desarrollo industrial a través de planes quinquenales (Lira, 2006). Esto último es lo que generó que durante muchos años la palabra planificación esté asociada a las economías centralizadas y, por lo tanto, las economías capitalistas buscaran diferenciarse y utilizar otros conceptos para estas actividades.

En la misma línea se ubica Müller (2013a), quien sostiene que los temas referidos a la Planificación tienen, dentro del pensamiento económico moderno, una existencia breve. Si bien marca al artículo de Enrico Barone del año 1908 titulado “El Ministerio de la Producción en el Estado Colectivista” como uno de los primeros que trató la temática, es a partir de la instauración, en el año 1917, del régimen socialista de la Unión Soviética que se plantea “la necesidad concreta de decidir acerca de la asignación de recursos en una sociedad donde el mercado había sido en buena medida sustituido por el accionar estatal. Si bien en un primer período -al calor de la Nueva Economía Política- el régimen económico dejaba espacio al mecanismo de mercado, a partir de la década de 1930 esta tesitura se abandonó. Se avanzó hacia la colectivización forzada de la producción agrícola (principal fuente de empleo de la economía soviética), al tiempo que se sentaron las bases para la industrialización pesada” (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 6). Esto último en coincidencia con lo marcado por Lira (2006).

Sin embargo, la planificación no fue una práctica exclusiva de las economías socialistas, sino que en diferente tiempo y por otros motivos, también fue puesta en marcha por las economías capitalistas. Müller (2013a) señala tres factores que permitieron una revalorización del Estado y su intervención sobre el sistema de mercado. Éstos son: “a. La intervención estatal fue movilizadora en las sociedades capitalistas por la adopción de políticas económicas activas, a raíz de la depresión económica de la década de 1930 (...) *Este replanteo del funcionamiento capitalista puso en entredicho la eficacia del sistema de precios.*

b. La Unión Soviética, pionera en la construcción de un sistema económico alternativo al capitalismo a partir de una sociedad que apenas emergía del feudalismo a principios del Siglo XX, se configuraba como el país que realiza el esfuerzo bélico decisivo, ascendiendo al rol de potencia mundial en la posguerra. Esta circunstancia también coloca al paradigma del capitalismo liberal en una posición ofensiva.

c. Por último, la descolonización pone sobre el tapete la cuestión del desarrollo de los países periféricos, antes mayormente colonias tributarias de las sociedades metropolitanas. Esto se traslada acaso de países políticamente independientes –como los de América Latina- pero que habían seguido una senda económica fuertemente vinculada a las economías centrales por la vía de la división internacional del trabajo. Esta senda no se había traducido en la construcción de sociedades a imagen y semejanza de la de los países centrales (...) surgieron así las teorías del Desarrollo, cuyo denominador común fue la identificación de acciones estatales conscientes a ese propósito. Si bien esto no conlleva en sí mismo a la adopción de prácticas de Planificación, éstas se encuentran muy próximas, dado el énfasis en el activismo estatal; y de hecho, la elaboración de Planes de Desarrollo integró la agenda de numerosos países periféricos” (Müller, 2013a en Müller y Gómez, 2013: 8).

Sobrero (2013), por su parte, señala que “la planificación como atributo simbólico de un actor dominante con capacidad de orientar, dirigir y –en su caso- imponer rumbos en el desenvolvimiento de las actividades económicas aparece asociado a las crisis. El antecedente más remoto relacionado con los objetivos de prever escenarios futuros y *diseñar rumbos de desenvolvimiento parece estar asociado al vocablo ‘planwirtschaft’* forjado por los alemanes para economías de la primera posguerra que buscaba una aplicación concreta de las tesis socialistas.

En 1921, en el mismo período histórico –y en medio de la misma crisis posterior a la finalización de la primera guerra mundial- el Estado Soviético crea la Comisión de Planificación del Estado (Gosplan) como una herramienta que orienta las decisiones de la Nueva Política Económica (NEP) de la naciente URSS. Esta decisión es fruto de un *intenso debate entre dos visiones que procuraban salir del ‘consumismo de guerra’ e iniciar el camino de la industrialización en la antigua Rusa”* (Sobrero, 2013: 83).

Estas primeras experiencias soviéticas determinaron una rápida asociación entre planificación y dirigismo económico. Sin embargo, con el correr del tiempo irá ganando adeptos dentro de las economías de mercado. Tal como señalara Sobrero (2013) “las primeras experiencias fueron planes gubernamentales parciales, pero la depresión post crisis de 1929 profundizó las prácticas de intervención gubernamental dando lugar a una nueva forma de planificación. En Francia, Plan Tardieu (1929) y Plan Marquet (1934) mientras que en Estados Unidos, en 1933, se gesta un organismo de planificación –la Tennessee Valley Authority- y en el mismo período se implementa el New Deal Planning (Aguerrondo, 2007:3). En Suiza la inminente escasez de alimentos da lugar al Plan Wahlen para la Agricultura que incorpora la programación por objetivos (Revista agropecuaria, 1963: 699).

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de reconstrucción de la infraestructura productiva y social impone nuevamente la imprescindible participación estatal. Surgen así en Europa el Plan Monnet (Francia, 1946), que constituye el Comisariado General del Plan de Modernización y Equipamiento; el Plan Decenal Vannoni (Italia, 1955) y diversos planes multilaterales sumidos al calor del Plan *Marshall para la reconstrucción de Europa (1947)*” (Sobrero, 2013: 84).

Algunas de las principales economías de mercado que se enfrentaron a situaciones de crisis económicas comenzaron a adoptar la planificación como un modo de organizar la intervención estatal. Cabe remarcar que esta situación se da en pleno auge del Estado de Bienestar, donde el Estado es un actor central que garantiza el desarrollo de las principales economías del mundo.

Tal como señalan Casparrino, Briner y Rossi (2011) “la planificación europea durante la postguerra constituyó una experiencia referencial eminente para la mayoría de los países occidentales. Proveyó, en gran medida, la solución a la destrucción provocada por los conflictos bélicos, combinando exitosamente innovadoras políticas de reconstrucción y modernización de infraestructura y sistemas productivos con los objetivos explícitos de mejora persistente de las condiciones de vida de la población, regulando y estimulando el ciclo de acumulación y crecimiento. Bajo su influencia conceptual y política se crearon estructuras y dinámicas institucionales, y planes de desarrollo de largo alcance, que buscaban cambiar de manera radical el escenario y las limitaciones socio-productivas que caracterizaban la situación imperante. Los

notorios resultados de la planificación centralizada soviética en materia de industrialización en plena hecatombe de la crisis de 1929 llamaron la atención de los países con economías de mercado –popularizando, incluso, la ejecución de planes quinquenales- pero su influencia se explicitó más en el debate acerca de las evidentes limitaciones del liberalismo para asegurar el bienestar y el crecimiento que en una dimensión político-institucional o burocrático-metodológica. Europa desarrolló un tipo de planificación indicativa inspirada en la economía política keynesiana” (Casparrino, Briner y Rossi, 2011:10).

Estos mismos autores también señalan que, si bien los resultados obtenidos en los países soviéticos propiciaron la implementación de este tipo de intervenciones en las economías occidentales, hay fuertes diferencias entre ambas experiencias, fundamentalmente asociadas a las estructuras sociales, económicas y productivas sobre las cuales se aplicaban: “a diferencia de la planificación centralizada soviética que, bajo un esquema político y una estructura de clases radicalmente distintos, tomó la tarea de realizar una industrialización que la Rusia zarista y su débil burguesía no habían desarrollado, la experiencia planificadora europea contaba con una estructuración de clases que había transitado las tensiones preindustriales propias del paso a la modernidad en el sentido de una transición histórica. De allí que la planificación europea estuviera caracterizada por el estímulo a ciertas actividades y un ejercicio estatal esencialmente indicativo hacia el sector privado con fuertes componentes de política macroeconómica de carácter keynesiano en lugar de desarrollar políticas de constitución de nuevos actores sociales que tomaran en sus manos la industrialización” (Casparrino, Briner y Rossi, 2011:11).

Estas prácticas llevadas adelante por las principales economías europeas también se traducen a las economías emergentes de América Latina. Resulta importante destacar que hubo un conjunto de organismos latinoamericanos, tales como la CEPAL y el ILPES, que destinaron parte de sus investigaciones a estudiar las características propias de las economías latinoamericanas, las formas en las que se relacionan con el resto del mundo y las alternativas para conducir el desarrollo, donde la planificación fue una herramienta muy utilizada a partir de la década de 1950.

Sin embargo, antes de conocer las particularidades que adoptaron los procesos de desarrollo en los países latinoamericanos en general y en nuestro país en particular -que

serán desarrollados en el próximo capítulo-, es necesario conocer cómo se han ido modificando los modelos de planificación a lo largo del tiempo.

II.II.III –Los diferentes modelos de planificación y su evolución.

Martínez (2013) señala que “se pueden identificar cuatro principales modelos de planificación que predominaron en cuatro diferentes etapas de transformaciones institucionales en la historia reciente. Éstos requirieron cambios en la visión, métodos e instrumentos de la disciplina, adaptándola a las nuevas circunstancias de tal forma que apoyara adecuadamente la gestión pública. Estos modelos son: planificación normativa, planificación indicativa, planificación estratégica y planificación *situacional*” (Martínez, 2013: 20). A continuación se repasan rápidamente las principales características de cada una.

La **planificación normativa** –también denominada **imperativa**- es una planificación económica de tipo exhaustiva, donde en un único plan se establece el comportamiento de todas las variables económicas y es impuesta por la burocracia estatal (o autoridad central).

Bajo esta concepción, la propiedad privada no existe, el sistema de precios no es quien asigna los recursos y el mercado no es el actor que toma las decisiones. Por el contrario, se sustenta en la propiedad pública o comunitaria, con un sistema de asignación de recursos determinado por el Estado, en base al establecimiento de prioridades, ordenamiento y jerarquización de objetivos, insumos y producción.

El Estado se asemeja a una gran empresa que produce de acuerdo a un plan central, que dista de los movimientos e inestabilidad del mercado y, por lo tanto, evita fenómenos como la sobreproducción o el desempleo.

Este enfoque predominó a comienzos del siglo XX y fue adoptado por el régimen socialista. Si bien logró algunos éxitos importantes, vinculados fundamentalmente a los procesos de industrialización y prestación de servicios básicos, presentó algunas fallas que precipitaron su caída: una fuerte concentración en pocos objetivos, restricciones presupuestarias, bajo estímulo a la innovación, evaluación de los resultados sólo con criterios cuantitativos, entre otras (Martínez, 2013).

La **planificación indicativa** surge luego de la crisis de 1929, en el marco de una prolongada depresión económica, donde algunos de los principales resultados fueron un incremento en la tasa de desempleo y el estrangulamiento de los mercados. Esta situación mundial llevó a que los Estados de las principales economías mundiales intervengan de una manera amplia y metódica para enfrentar dichos problemas. Para hacerlo recurrieron a una nueva forma de planificación, que pretendía superar las restricciones a las cuales se vio enfrentada la planificación imperativa.

Bajo este nuevo modelo, se realizan previsiones sobre diferentes variables económicas (el comportamiento futuro de la demanda, los recursos que se necesitan para satisfacerla, las condiciones de mercado necesarias, entre otras) que faciliten la toma de decisiones de inversión, tanto pública como privada.

Si bien la planificación normativa había dado muestras de ser incapaz de poder ofrecer alternativas que se ajusten a las nuevas demandas, “la planificación indicativa comparte y conserva varios rasgos de la planificación imperativa del modelo soviético: es normativa (prescribe fórmulas de comportamiento de las variables), es determinista (predice el comportamiento futuro de los sectores, pero a diferencia de aquellos, no es imperativa para los actores), reconoce la propiedad privada y la participación de otros actores. Los modelos holandés y noruego de planificación fueron paradigmáticos como ejemplos de planificación indicativa, así como otros casos en Francia, España Estados Unidos” (Martínez, 2013: 23).

La **planificación estratégica corporativa**, por su parte, desarrolla un pensamiento estratégico que reconoce que otros actores también pueden planificar y le permitió al Estado posicionarse mejor frente a una realidad dinámica. En principio fue pensada para grandes corporaciones, pero resultó aplicable a empresas públicas y al Estado mismo.

Si bien dentro de este modelo de planificación la economía continua siendo predominante, a partir de la misma se diseñaron e incorporaron instrumentos metodológicos que permitieron un análisis multidimensional. Otra característica que la diferencia de las propuestas anteriores es que no persigue predecir lo que sucederá en el futuro sino que prevé posibilidades.

En un contexto donde el Estado se encontraba perdiendo protagonismo en manos del mercado por su ineficiencia e ineficacia, la adopción de este modelo de gestión privada

en la gestión pública permitió que las relaciones entre el Estado y la sociedad se armonicen.

Por último, el cuarto modelo de **planificación** es el **situacional**. Del mismo modo que la planificación indicativa busco ser superadora de la imperativa, la planificación situacional aspira a ser superadora de la estratégica corporativa. Para hacerlo, no sólo incluye la presencia de otros actores que planifican sino que lo inserta en un marco de juego social y político que se libra en la arena pública.

Reconoce que la relación entre el Estado y la sociedad no es armónica sino que se desenvuelve en un marco conflicto de intereses permanentes. Introduce el concepto de situación, que “alude a la explicación de la realidad que hace un actor respecto de la ubicación en que se encuentra y es a partir de esa situación que proyecta sus acciones” (Martínez, 2013:24).

Esta última propuesta metodológica ha sido desarrollada por el economista chileno Carlos Matus, ha adquirido una importancia relativa en muchos países de América Latina y ha sido utilizado como un marco de referencia en múltiples experiencias de planificación.

En el caso de Argentina, tanto durante la década de 1990 con los planes locales como a partir del año 2003 con los planes sectoriales, los conceptos vinculados a la Planificación Estratégica Situacional se encuentran vigentes en los documentos de trabajo de diferentes Planes Estratégicos.

Un ejemplo de ello lo representa el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial PEA², donde el responsable del equipo técnico reconoce el conocimiento y la utilización de algunos conceptos del PES: “nosotros tomamos del PES algunas nociones, no es que *nos ajustamos a esa metodología (...) pero si [la tomamos] como concepción, como expresión ideológica y metodológica, donde los actores son centrales en la elaboración del plan estratégico*” (Extracto de la entrevista con el Responsable técnico del PEA². Ver anexo I).

Por ello, a continuación se desarrolla con mayor profundidad cuáles son las principales características del mismo.

II.II.IV – El Planeamiento Estratégico Situacional.

Planificar, según Matus, es “pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistémica; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro” (Huertas, 1994:10). Más adelante señala que “la planificación, creo yo, si nos olvidamos del concepto estrecho y tradicional de planificación, se inserta dentro de las conquistas de libertad más grandes que puede perseguir el hombre. Porque planificar no es otra cosa que el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hechos” (Huertas, 1994:13).

Sabiendo que el futuro es desconocido y que no existe la posibilidad de predecirlo con exactitud, la utilización de la planificación estratégica permite guiar el accionar de los gobiernos frente a la incertidumbre ayudando a la previsión de situaciones futuras. Para Matus la planificación, además de ser una herramienta técnica, es una herramienta de política, una herramienta para gobernar y hacer política.

En la misma línea se sitúa Hopenhayn, quien en una entrevista sostenía: “recordemos que la planificación económica surge de la concepción general de que el Estado es el protagonista que debe conducir la economía. Se vincula así a las ideas de Keynes surgidas de la gran crisis mundial” (Casparrino, 2010: 17). Más adelante menciona: “la planificación es un instrumento que opera sobre el ciclo, dando un rol protagónico al Estado. Es muy importante definir quién es el protagonista principal, cuál es su papel, cuáles son las consecuencias de esa elección. Luego se puede pensar en mejorar el libreto” (Casparrino, 2010: 20).

La teoría de la Planificación Estratégica Situacional –PES- entiende que “no hay acción en la distancia, se actúa sólo en el presente” (Matus, 2007:174). Los hechos suceden en el presente, los actores sociales actúan en el presente, el futuro se escribe en el presente. Los actores “intentan crear nuevas situaciones con la vista fija en alguna situación – objetivo. Podemos también comprender la historia como una secuencia de situaciones, situados en la cabeza de algún protagonista de esa historia. Es posible, por consiguiente, planificar situaciones, no para predecir el futuro, sino para luchar para crearlo. El hombre de acción necesita planificar situaciones” (Matus, 2007:175).

Matus cuestionó el método tradicional de planificación –planificación normativa- y es en base a ese cuestionamiento que plantea el método del planeamiento estratégico situacional. Las diferencias entre uno y otro son varias, las cuales pueden agruparse en cinco puntos:

- La relación entre el planificador y el contexto: en el caso de la planificación normativa el sujeto que planifica se encuentra fuera del objeto planificado y tiene dominio sobre él mientras que en la planificación estratégica situacional el sujeto que planifica es parte del entorno y requiere de la búsqueda de consensos para alcanzar los objetivos que se propone.
- La perspectiva a través de la cual explican la realidad: la planificación normativa supone que la realidad es una sola y responde a la suma de las relaciones causa-efecto de los agentes involucrados mientras que la planificación estratégica situacional reconoce que la realidad depende de las percepciones de cada uno de los actores y surge de relaciones iniciativa-respuesta.
- La certidumbre y la posibilidad de prever el futuro: la planificación normativa supone que el contexto en el cual se planifica es un contexto de certeza y por lo tanto es posible predecir que es lo que sucederá mientras que la planificación estratégica situacional comprende que el contexto es incierto y, como tal, sólo es posible prever lo que puede suceder en base a las probabilidades de ocurrencia de los hechos.
- El poder y la capacidad de gobernabilidad: la planificación normativa supone que el actor que planifica tiene el poder suficiente para modificar la realidad sin tener que recurrir a la construcción de la gobernabilidad mientras que la planificación estratégica situacional basa su desarrollo en la construcción de consensos con el resto de los actores.
- El ámbito de acción: la planificación normativa se estructura en base a un análisis de sectores económicos mientras que la planificación estratégica situacional trabaja sobre un concepto más amplio como el de problemas, incorporando múltiples dimensiones además de la económica (como los aspectos políticos, técnicos y sociales, entre otros).

Los momentos de la Planificación Estratégica Situacional.

La Planificación Estratégica Situacional se compone de cuatro momentos o fases. Un momento “es la instancia repetitiva de un proceso de cadena continua sin comienzo ni fin. El cálculo estratégico es permanente y sus momentos se repiten en función de la interacción con el contexto. Los momentos no siguen una secuencia lineal obligada; no son excluyentes y uno de ellos es dominante sobre los otros” (Ossorio, 2003:63).

El primer momento, o **Momento Explicativo**, es la respuesta a la pregunta ¿cómo explicar la realidad?, donde se intenta comprender la realidad, el ser. El segundo, denominado **Momento Normativo**, corresponde a la respuesta a la pregunta ¿hacia dónde queremos ir?, que apunta a la formulación del plan en función del deber ser, hacia donde se dirigen los esfuerzos, las propuestas de cambio de la realidad actual. El **Momento Estratégico**, o momento 3, responde a la pregunta ¿cómo hacer posible el plan?, donde se examina la viabilidad actual y se construye la necesaria para llevar adelante las acciones que permitirán cambiar la realidad, tal como se lo propone el plan. Finalmente, el último momento, el **Momento Táctico – Operacional** responde a la pregunta ¿cómo actuar planificadamente cada día?, y refiere a la acción concreta. A continuación se desarrollan cada uno de ellos con mayor profundidad.

Primer Momento: el Momento Explicativo.

El primer momento de la planificación estratégica consiste en explicar la situación de la cual se parte, a través de la identificación de problemas.

Para explicar la realidad, utiliza la explicación situacional. La situación es “la realidad *explicada por un actor social que vive en ella en función de su acción*” y la explicación situacional “*es el cálculo que el sujeto realiza desde dentro de la circunstancia – de la que es parte, forma parte y toma parte*” (Ossorio, 2003:72).

Una explicación depende de quién, para qué, desde dónde y para quién la explica. Una situación “constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos” (Matus, 2007:178).

Si bien es similar al diagnóstico utilizado por los planificadores tradicionales, las diferencias entre ambos son importantes: “El diagnóstico es impersonal, habla en tercera persona. El análisis situacional habla en primera persona, yo digo, yo afirmo” (Matus, 2007:169). El diagnóstico es una explicación científica, racional, que no necesita identificar su autor, porque vale por sí misma. El análisis situacional en cambio, tiene valor solo en relación al actor del juego social que es dueño de esa explicación, que la hace suya, que la sostiene y por la cual se responsabiliza.

Como se mencionaba anteriormente, para hacerlo es necesario identificar los problemas que aquejan a los actores. Los problemas se definen como “la brecha entre una situación deseada y la situación actual” (Ossorio, 2003: 75). Éstos pueden ser estructurados o cuasi-estructurados. Los primeros son aquellos que pueden plantearse con exactitud y permiten diseñar y seleccionar las alternativas óptimas para enfrentarlos. Responden a modelos determinísticos, estocásticos y de incertidumbre cuantitativa¹ (Ossorio, 2003). Los problemas cuasi-estructurados, en cambio, son aquellos que no pueden ser definidos con exactitud y sólo pueden enumerarse algunas variables, su solución depende de los intereses y las posiciones de quienes los definen, es decir, es situacional. Responden a modelos de incertidumbre es dura² (Ossorio, 2003).

¹ Los modelos determinísticos son aquellos que “tienen un solo pasado, un solo futuro y siguen leyes que una vez conocidas, permiten un cálculo de predicción puro, cierto y seguro sobre el futuro” (Huertas, 1994:44). En este tipo de sistemas se entiende que es posible predecir el futuro de manera perfecta a través del análisis del pasado.

Los modelos estocásticos en cambio suponen que se siguen “leyes probabilísticas objetivas bien precisas, donde el universo de probabilidades futuras es completamente enumerable. En este caso, es posible la predicción *probabilística*” (Huertas, 1994:49). Aquí, la suposición que realiza el planificador es que, si bien no tiene certeza absoluta sobre el futuro, puede enumerar todas las posibilidades y puede asignar a cada una de ellas la probabilidad de ocurrencia de las mismas.

Finalmente, los modelos de incertidumbre cuantitativa consideran que en el sistema se “siguen leyes cualitativas y donde es posible solo la previsión cualitativa. Es un caso donde se pueden enumerar todas las posibilidades, pero no se puede asignar ninguna probabilidad objetiva a ellas. Existe, por consiguiente, incertidumbre cuantitativa y certeza cualitativa sobre el número de posibilidades” (Huertas, 1994:50). En este contexto, es posible planificar utilizando escenarios.

² El modelo de incertidumbre dura reconoce “el carácter aproximado y provisorio del conocimiento científico y establece a cabalidad la asimetría entre pasado y futuro. El pasado está cerrado, todo lo posible ya ocurrió, mientras el futuro está abierto a muchas posibilidades, y no podemos imaginarlas a todas. (...) Se trata, por consiguiente, de un caso donde: a) sólo puedo enumerar algunas posibilidades futuras, nunca todas; b) no puedo asignar probabilidades objetivas” (Huertas, 1994:51). En este caso, es imposible predecir y la capacidad de previsión es reducida. “El resultado del plan no solo depende de mi

La utilización de problemas, ya sean estructurados o cuasiestructurados, en lugar de sectores (como pregonaba la planificación normativa) se debe a que la realidad genera problemas, no genera sectores; el político trabaja con problemas, no trabaja con sectores; y la población sufre problemas, no sufre sectores. El sector es una imposición analítica, genérica y poco práctica al momento de explicar la realidad. Los problemas reales atraviesan los sectores en uno y otro sentido, permitiendo la participación de la ciudadanía, que lidia con problemas de manera continua (Huertas, 1994).

Al momento de identificar los problemas el primer paso es describirlos de manera correcta, tratando de enunciar los hechos que le dan origen. Para ello se recurre al marcador del problema o Vector de Decisión del Problema (VDP), que siempre es relativo al actor que lo elabora. Se debe construir un modelo cualitativo de su conformación, identificando cuáles causas son flujos, acumulaciones y reglas³, que en el lenguaje de la Planificación Estratégica Situacional se denomina flujograma situacional: “El flujograma es un modelo diferenciador y relacionador de causas, y de éstas con los hechos que se pretenden explicar porque verifican la existencia del problema. Para diferenciar describe y clasifica, y para relacionar establece conexiones causales y conexiones de sentido” (Matus, 2007:276).

De esta forma, quedan representadas las causas que originan el problema (se debe a...) y cuáles son las consecuencias que este genera (impacta en...).

plan, depende de las circunstancias β que no controlo ni puedo predecir” (Huertas, 1994:52). Este es el modelo que más se aproxima a la realidad, donde el proceso de planificación se vuelve más complejo.

³ Se entiende por flujos, producción o jugadas a “las acciones que realizan los actores. Estos flujos no pueden ser producidos sin que algún actor aplique el vector de recursos pertinentes. La dinámica del juego se expresa directamente en los flujos” (Matus; 2007:267).

Las acumulaciones, capacidades o fenoeestructuras señalan los cuatro vectores de recursos (personalidad, valores, capacidades y motivaciones) que caracterizan a los actores sociales y las capacidades de producción creadas en la historia del juego que estos utilizan. “Estas acumulaciones condicionan las capacidades de producción de las jugadas o flujos por parte de los actores sociales. Las fenoeestructuras constituyen la capacidad de producción que alcanza el juego y sus jugadores en una situación determinada” (Matus, 2007:268).

Finalmente, las reglas del juego o genoestructuras “determinan el espacio de variedad posible de las acumulaciones y de las jugadas. Nada puede ocurrir fuera del espacio de variedad determinado por las genoestructuras” (Matus, 2007:268).

Las causas se clasifican en tres tipos: aquellas que están bajo el control del actor, aquellas que están fuera de su alcance y finalmente las que no pertenecen al juego. Una vez que fueron volcadas al flujograma, se deben identificar aquellas sobre las cuales el actor puede actuar de manera directa, denominadas nudos críticos, que “deben cumplir simultáneamente tres condiciones: a) si se elimina o se disminuye la carga negativa que contiene el nudo explicativo, su impacto sobre el marcador del juego debe ser significativo; b) la causa debe ser un centro práctico de acción y no una mera consecuencia atacable sólo en eslabones anteriores de la cadena causal; y c) debe ser políticamente oportuno actuar sobre la causa identificada” (Matus, 2007:279).

Identificar los nudos críticos es de vital importancia porque “el plan se fundamenta en la explicación situacional de cada problema y se compone de operaciones que atacan los nudos críticos de los mismos. Así, habrá operaciones que actúan sobre los flujos, otras sobre las acumulaciones y también algunas actuarán sobre las reglas del juego” (Matus, 2007:279). Hallar las operaciones para atacar los nudos críticos del problema, ya sea en los flujos, las acumulaciones o las reglas no da como resultado la solución del mismo sino que permiten un intercambio de problemas. Y esto último es muy importante: los problemas no se solucionan definitivamente, porque aquellas acciones utilizadas para hacerlo pueden generar costos sobre otros actores, siendo el proceso conflictivo. Uno de los objetivos que se propone la planificación es lograr que ese intercambio sea favorable para la mayoría de los actores y por ello es tan importante la búsqueda de consensos con la mayor parte de la población (Huertas, 1994).

Segundo Momento: el Momento Normativo

El momento normativo es la instancia de diseño de lo que se quiere ser. Representa el conjunto de actividades tendientes a seleccionar el “deber ser” que se contrapone al “es” que, por su condición de insatisfactoria, se pretende superar. Aquí se delimitan los fines de corto, mediano y largo plazo que se pretenden alcanzar (Ossorio, 2003).

En primer lugar es necesario delimitar la visión, que describe la situación futura ideal que se desea alcanzar, que se pretende construir a través de la acción. “Es el sueño *estado de vigilia que tiene la organización y que será su guía en la acción. (...) Un volver sobre el presente para estructurar la acción hacia el futuro deseado como paso previo a la definición de estrategias, políticas, cursos de acción y sus mecanismos*

instrumentales (programas, proyectos, presupuestos). La definición de la visión acompaña al proceso de planificación estratégica desde los comienzos de su ejercicio” (Ossorio, 2003:94).

Además, se plantean los objetivos que se desean alcanzar, entendiéndolos como “la definición del futuro pretendido. Es el blanco de la acción que permite organizar los medios hacia un lugar futuro – puerto de llegada- que ha sido seleccionado y que convoca los esfuerzos por lograrlo, en un período establecido de tiempo, una etapa, que habrá de permitir el recálculo de la acción, el análisis de los desvíos de la trayectoria prevista y las acciones que se consideran necesarias para alcanzar nuevas situaciones objetivos” (Ossorio, 2003:96). Corresponden a la respuesta ideal a los problemas identificados en el momento explicativo. La decisión de elaborar un plan deja al descubierto la intención de superar situaciones no deseadas, actúa como un puente, entre los problemas y su superación.

El siguiente paso es delinear las metas y los programas. Las primeras son “instancias intermedias de la acción, objetivos intermedios que estructuran temporalmente y espacialmente la acción” (Ossorio, 2003:97). Son objetivos intermedios que permiten medir la distancia recorrida y la que resta por recorrer. Los programas por su parte son los encargados de determinar el modo en que se llevarán adelante las acciones, quienes participarán y los costos; “evalúan y ordenan los procesos y los recursos y establecen la sucesión temporal de los objetivos” (Ossorio, 2003:97).

Finalmente, se elaboran los escenarios, que representan “el lugar de la puesta en escena de la interacción entre el actor social y el entorno: el plan es el texto y el escenario, el contexto del plan” (Ossorio, 2003:97). Son los modelos de las posibles situaciones futuras construidos en base a hipótesis, las apuestas que hace el actor fruto de la imaginación. En ellos se incluyen:

a- las variantes, que son aquellas variables que se encuentran fuera del control del actor y que no pueden predecirse, pero si prever la probabilidad de ocurrencia;

b- las constantes, que son aquellas variables que están fuera del control del actor pero pueden ser previstas, constituyen las “reglas del juego” establecidas;

c- las opciones, que son las variables bajo el control del actor y consisten en decisiones tomadas de acuerdo al contexto dado;

d- las sorpresas, que son las variantes de escasa probabilidad de ocurrencia; y

e- las tendencias, que son los cálculos de probabilidad de ocurrencia de las variables de mediano y largo plazo (Ossorio, 2003).

Tercer Momento: el Momento Estratégico.

El momento estratégico, tal como su nombre lo indica, es la instancia de la planificación donde se formula la estrategia a seguir. Si bien existen diversas definiciones del concepto estrategia, en el marco del juego social se utiliza la definición de Clausewitz, pero generalizándola: “táctica es el uso de los recursos escasos en la producción de un cambio situacional y estrategia es el uso del cambio situacional para alcanzar la situación objetivo” (Huertas, 1994:66).

Es el momento de pensar y organizar las operaciones que el actor considera necesarias para pasar de la situación inicial a la ideal. En palabras de Matus: “la estrategia no es un cálculo de lo viable. Es el cálculo para construirle viabilidad al plan” (Matus en Ossorio 2003:111). Es necesario definir entonces dos conceptos centrales: operación y viabilidad.

Una operación es una “*unidad básica de acción que realiza un actor para cambiar la realidad*” (Huertas, 1994:68). Es una combinación de recursos en pos de alcanzar los resultados propuestos de la manera más eficaz y eficiente posible. Existen dos tipos de operaciones: por un lado las denominadas OP, que son aquellas que tienen la capacidad de atacar los nudos críticos de los problemas y, por el otro las OK, que son las que hacen posible la concreción de las OP, es decir, las que construyen viabilidad a las OP (Huertas, 1994).

Viabilidad por su parte es “*hacer posible algo (...) puede referirse a una decisión, a la operación transitoria de una decisión en la práctica o a la operación estable de una decisión en el futuro previsible*” (Huertas, 1994:66). La viabilidad del plan se refiere a la “*viabilidad de las operaciones que componen el plan*” (Huertas, 1994:68). El momento estratégico es donde se construye la viabilidad, donde se asume el desafío de hacer posible lo necesario para alcanzar los objetivos propuestos en el momento anterior

en términos económicos, políticos, legales, financieros, ambientales, institucionales, entre otros.

Para construir viabilidad es necesario identificar cual es la posición o interés que adoptan los actores frente a las operaciones, que puede ser de apoyo, rechazo o indiferencia. Es decir, identificar si las operaciones son de consenso o son conflictivas. Además, se necesita determinar cuál es la importancia o valor que los actores le asignan a las mismas. Conociendo el interés y el valor que le asignan los actores a las operaciones, se obtiene la motivación de los mismos, que “refleja la intensidad de los deseos con que el actor asume su posición. (...) Conocer las motivaciones ahorra mucho trabajo, porque todas aquellas operaciones que no tienen motivaciones de rechazo son viables, salvo que sobre ellas domine la indiferencia” (Huertas, 1994:72).

Pero, la viabilidad no depende solo de las motivaciones, es importante conocer la fuerza -entendida como “todo lo que un actor puede usar para lidiar o cooperar con otro en un juego concreto” (Huertas, 1995: 76)- que respalda los apoyos, los rechazos o las indiferencias.

Resumiendo, “la viabilidad inicial de una operación depende de la relación de presiones que se ejerce sobre ella, y la presión de los actores depende de su motivación y de su fuerza” (Huertas, 1994:72).

El análisis de viabilidad es muy importante y, según Huertas (1994), se basa en dos preguntas: ¿cuáles de las operaciones que debo realizar hoy son viables? ¿Puedo construirle viabilidad en mi período de gobierno a las operaciones que no son viables en la situación inicial?

La respuesta a la primera de ellas nos permite despejar buena parte del problema: señala cuales son las operaciones que no son viables y sobre las que hay que trabajar en construirle viabilidad. Ya ha sido respondida, al menos en parte: son viables las operaciones de consenso (que no tienen motivaciones de rechazo y en las cuales no domina la indiferencia) y las conflictivas siempre que la presión de apoyo sea superior a la presión de rechazo.

Pero, ¿cómo se mide la presión? La presión ejercida por el actor depende de cuatro factores:

- el valor del patrimonio de fuerza, o cómo controla el actor los recursos que posee. La herramienta analítica que se utiliza es el vector de peso - VP (que consiste en una lista de todos los recursos con los cuales el actor puede obstaculizar, o no, las acciones concretas);
- la destreza táctica, es decir, como el actor utiliza esos elementos que posee;
- la capacidad estratégica o capacidad de poder identificar las fortalezas y debilidades propias y las de su oponente; y
- la escalada de presiones o intensidad de cada actor en la confrontación.

Es decir, para responder la primera pregunta es necesario “comparar las presiones de distinto signo que los actores ejercen sobre una operación. Según sea el resultado de esa comparación, algunas operaciones resultan viables y otras inviables” (Huertas, 1994:80).

Una vez identificadas las operaciones que no son viables, comienza la respuesta a la segunda pregunta -más compleja por cierto-: cómo construirle viabilidad a aquellas operaciones que no la tienen.

“La construcción de viabilidad se basa en la posibilidad de cambiar a nuestro favor presiones aplicables hoy sobre las operaciones inviables (...) *El análisis estratégico* implica aprovechar las operaciones viables para construirle viabilidad a las operaciones inviables. Ello requiere lidiar con los actores relevantes del juego, aplicar medios estratégicos para superar las restricciones y administrar las tres variables mencionadas: actores, operaciones y medios estratégicos a través del tiempo” (Huertas, 1994:80).

Cuatro son los factores que se articulan en la construcción de la viabilidad:

- los actores, que son “autores y sujetos de la *estrategia*. (...) *Lo esencial de la apreciación situacional* se refiere al estudio de los actores. El estudio de los actores debe proveer la base para hacer el cálculo de sus posibles jugadas” (Huertas, 1994:81). Para inferir como van a actuar en el juego, se requiere de un análisis en dos tramos: por un lado, observar cuales son los intereses, las motivaciones, el vector de peso que ya han manifestado y, por el otro,

determinar cuál es su código operacional (las características que fundamentan sus acciones), que nos permite prever el espacio posible de sus actuaciones, aunque no se pueda prever cómo serán las mismas;

- las operaciones, que ya fueron definidas anteriormente: son las acciones que desarrolla el actor para modificar la realidad. Éstas pueden ser operaciones OP u operaciones OK, siendo estas últimas las que le construyen viabilidad a las primeras;
- los medios estratégicos, que son el producto del encadenamiento de los medios tácticos (conjunto de operaciones OK) durante una trayectoria temporal. Los más utilizados son: Imposición -uso de la autoridad y de la jerarquía por parte de uno de los actores-, Persuasión -seducción del líder sin necesidad de ceder algo en lo inmediato-, Negociación -intercambio de intereses conflictivos de ambas partes-, Mediación -negociación a través de un tercero, cuando no hay posibilidad de acuerdo entre los actores-, Juicio en tribunales -el conflicto de intereses se resuelve a través de las reglas judiciales-, Coacción -amenaza de uno de los actores sobre otro-, Confrontación -medición de fuerzas-, Disuasión -exhibición de la fuerza propia para demostrar la eficacia de la misma y amenaza de utilizarla en caso de ser necesario-, Guerra -medición de fuerzas en términos violentos- (Huertas, 1994); y
- la trayectoria, que es la secuencia de operaciones que se suceden entre la situación inicial y la deseada. La selección de una u otra trayectoria dependerá de la eficacia que posee para alcanzar los objetivos.

Cuarto Momento: el Momento Táctico - Operacional

Matus señalaba que “la planificación resulta de una mediación entre el conocimiento y la acción. Las respuestas a las tres primeras preguntas de esta conversación apuntan a la teoría y los métodos para acumular conocimientos antes de actuar: identificación y selección de problemas, explicación situacional de los mismos, planes por problemas con escenarios, planes de contingencia, análisis de confiabilidad del plan y análisis estratégico” (Huertas, 1994:102).

Los **Momentos Explicativo, Normativo y Estratégico** se enmarcan en el conocimiento teórico; para que la planificación efectivamente pueda actuar como conexión entre el conocimiento y la acción, es necesario comenzar a transitar el camino de la acción, el camino de la concreción y materialización de lo pensado. Así, se abre juego el cuarto y último momento, el **Momento Táctico - Operacional**.

Este Momento representa el camino que se debe recorrer desde la situación inicial hacia la situación deseada, donde cada paso que se debe dar está representado por las acciones, decisiones, ejecuciones, correcciones, proyectos y programas, formulaciones y reformulaciones del plan.

Se pueden distinguir cuatro sub-momentos:

- la apreciación de la situación en la coyuntura, que actúa como un sensor de la realidad, captando cómo avanza la solución de los problemas detectados y la aparición de nuevos problemas;
- la pre-evaluación de las decisiones posibles, o medio para determinar cuáles de las acciones y operaciones que están al alcance del actor son las más eficaces para transformar la coyuntura, aproximándose así a los objetivos;
- la toma de decisiones y ejecución, que es la instancia de materialización de lo producido en los dos sub-momentos anteriores: de acuerdo a la lectura de la coyuntura y a la identificación de las operaciones más eficientes, se decide cuál de ellas se ejecutará; y
- la post-evaluación de las decisiones tomadas o apreciación de la nueva situación, donde a través de indicadores se mide cuáles fueron los avances alcanzados, el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, los efectos (tanto positivos como negativos) que generaron las operaciones, haciendo una lectura de la nueva situación -o apreciación de la nueva situación-, que da inicio al proceso nuevamente.

Si el gobierno posee la capacidad de articular estos cuatro sub-momentos de manera ordenada y constante en el tiempo, se encuentra en el camino del cambio situacional; si no puede hacerlo, probablemente la cotidianidad y las soluciones de corto plazo

terminen sobreponiéndose al cambio en profundidad y las soluciones de mediano y largo plazo (Huertas, 1994).

A modo de resumen

El planeamiento estratégico situacional es un proceso de reflexión, conocimiento y acción continuo, llevado adelante por actores que se encuentran situados en el contexto en el que se planifica. El plan absorbe los cambios que se van sucediendo en dicho contexto, reformulándose y readaptándose -es decir, es un proceso flexible- y se conforma de 4 momentos:

Momento 1: La apreciación de la Situación: consiste en la reunión y la valoración de la información. Aquí se describe el estado actual del organismo con respecto a sus relaciones internas y a las múltiples vinculaciones con el contexto (Ossorio, 2003).

Momento 2: El diseño normativo y prospectivo: es la determinación de la situación ideal a alcanzar, o situación objetivo, que describe el estado futuro que se desea, independientemente de las posibilidades de alcanzarlo (Ossorio, 2003).

Momento 3: El análisis y la formulación estratégica: es la evaluación del presente en términos del futuro deseado y la determinación de la viabilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo. Se establece cómo llegar desde el presente al futuro deseado (Ossorio, 2003).

Momento 4: La táctica operacional: es la puesta en práctica de las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico (Ossorio, 2003).

II.III El Triángulo de Gobierno.

Finalmente, resta desarrollar el último concepto de este marco conceptual, fuertemente vinculado a la Planificación Estratégica Situacional y que permitirá completar la caracterización y comparación de los tres planes estratégicos sectoriales seleccionados: el Triángulo de Gobierno, también conocido como Triángulo de Matus.

Matus entendía que la planificación es un proceso que se desarrolla en un contexto que no es inerte y totalmente favorable, sino que por el contrario, es resistente y muchas veces adverso, además de encontrarse en constante cambio. “En el juego social no existen tales relaciones mecánicas, precisas y ciertas. No basta con producir las

acciones u operaciones que parecen necesarias para alcanzar los resultados. Es necesario que esas acciones venzan el roce, la inercia, la oposición y el rechazo de otros; superen la adversidad de las circunstancias; y tengan más peso que la mala suerte, la incerteza, las variables fuera de control y las tendencias contrarias al proyecto comprometido. Los resultados deben alcanzarse en un medio resistente, generalmente adverso y nebuloso. Gobernar para cambiar las cosas es navegar contra la corriente” (Matus, 2007b: 17).

Por lo tanto, para alcanzar los objetivos y las metas propuestos en el Plan no basta realizar las actividades y proyectos establecidos en el mismo. Gobernar implica articular tres variables que pueden considerarse los vértices de un triángulo, el Triángulo de Gobierno.

“En el ejercicio del liderazgo público convergen tres elementos (...) tres vértices de un sistema complejo: objetivos, dificultad para alcanzarlos y capacidad para lidiar con esa dificultad. Con otras palabras, el proyecto de gobierno, la gobernabilidad y la *capacidad de gobierno*” (Matus, 2007b: 20).

Proyecto de Gobierno.

El proyecto de gobierno es una propuesta de medios y objetivos para alcanzar una situación deseada, donde se definen las metas que se pretenden alcanzar, se identifican los problemas que aquejan a la sociedad y que deben enfrentarse, se enuncian las operaciones que el gobierno considera adecuadas para resolverlos y se asignan los recursos necesarios a tal fin.

Sin embargo, desde la perspectiva de Matus, cada una de las acciones que lleva adelante el gobierno implica beneficios y soluciones para algunos actores mientras que para otros representan costos y problemas. El gobernante deberá ser capaz de obtener la mayor cantidad de ciudadanos beneficiados respecto de aquellos que fueron perjudicados.

“El Proyecto de Gobierno (P) es una propuesta de *intercambio de problemas (...)* El proyecto hace un balance del valor de los problemas que elimina frente al valor de los problemas que crea. Un proyecto de gobierno bien diseñado genera, en su período de vigencia, un intercambio favorable de problemas para la mayoría de la población” (Matus, 2007b: 21).

El proyecto determina cómo el gobierno se propone alcanzar la situación deseada de una manera eficaz, a través de una combinación de valores y aportes de las ciencias. Representa la piedra angular del triángulo: “no es posible gobernar sin un proyecto de gobierno, porque el proyecto de gobierno vincula lo que nunca se debió separar: el gobierno de la sociedad” (Bernazza, 2006: 54).

Gobernabilidad del Sistema.

La gobernabilidad del sistema representa el grado de dificultad que tiene el proyecto de gobierno para llevarse a cabo y el camino que debe recorrerse para poder hacerlo. Es una medición de la resistencia del sistema político-institucional al que se enfrenta el proyecto y de la posibilidad que tiene el actor de revertirla.

“La gobernabilidad del Sistema (G) es una relación entre el peso de las variables que controla o *no controla un actor durante su gestión (...) depende de la influencia que el actor tiene sobre dichas variables, o sea del grado y peso con que comparte tales controles con otros actores. El peso de las variables relevantes varía de acuerdo con el contenido del proyecto y la capacidad del gobernante. Mientras más variables decisivas controla un actor, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema*” (Matus, 2007b: 21).

Siempre es relativa a un actor, el que propone el proyecto, y tiene una relación directamente proporcional con el número de variables sobre las cuales tiene control: a mayor número de variables bajo control, mayor es la gobernabilidad y mayor el poder para realizar el proyecto que se ha propuesto.

Capacidad de Gobierno

Por último, la capacidad de gobierno expresa la habilidad para conducir y superar las dificultades a las que se enfrenta el proyecto.

“La *capacidad de gobierno (C) es una capacidad de liderazgo (...) es una capacidad de conducción o dirección que se acumula en la persona del líder, en su equipo de gobierno y en la organización que dirige. Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de*

gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar un proyecto” (Matus, 2007b: 22).

Estas tres variables –Proyecto, Gobernabilidad y Capacidad- se encuentran íntimamente relacionadas, y es por ello que se las considera los vértices de un triángulo, el Triángulo de Gobierno: “el proyecto de gobierno es un conjunto de propuestas de acción, la gobernabilidad del sistema se refiere a posibilidades de acción y la capacidad de gobierno apunta a las capacidades de acción” (Matus, 2007b: 24).

Luego de desarrollar el marco conceptual en el cual se desarrolla la presente investigación, a continuación se presenta un recorrido histórico por las principales experiencias de planificación, tanto en América Latina como en Argentina, desde sus comienzos en la década de 1940 hasta la primera década del Siglo XXI.

Capítulo III. Experiencias de planificación estratégica nacional y latinoamericana.

III. I - La planificación en América Latina.

La planificación en las economías capitalistas –una vez que el concepto dejó de ser asociado sólo a las economías socialistas- fue puesta en práctica en muchos países europeos, en el marco de cambios profundos en la teoría económica: “el inicio de la era keynesiana trajo aparejada la afirmación acerca de la posibilidad de intervenciones exógenas en los mercados con el fin de absorber los desequilibrios surgidos de la propia lógica de acumulación, contribuyendo con ello a la argumentación de la planificación por parte del Estado para avanzar en grados de desarrollo económico y social. La planificación se constituyó en una de las herramientas del denominado Estado de Bienestar” (Casparrino, Briner y Rossi, 2011:11).

Esta propuesta de intervención no sólo fue utilizada por los países desarrollados sino que muchos países subdesarrollados de América Latina también recurrieron a ella como una herramienta para alcanzar el desarrollo, un objetivo de mediano y largo plazo presente en la mayoría de ellos.

A continuación se presenta un recorrido por aquellos elementos que caracterizaron algunas de las experiencias de planificación en América Latina, prestando especial atención al contexto histórico, político y económico en el cual se desempeñaron y cuáles fueron los resultados de las mismas.

III.I.I – El surgimiento de la planificación nacional en América Latina: las primeras experiencias en el período de posguerra.

Las primeras experiencias en procesos de planificación estatal en América Latina se observaron hacia fines de la década del '40 y principios de la década del '50. Pero es a partir de la década del '60 donde hubo un fuerte impulso desde diferentes organismos internacionales –tales como CEPAL, Naciones Unidas e ILPES- al estudio de la planificación como una herramienta de intervención estatal necesaria para que las economías latinoamericanas puedan desarrollarse.

Los países latinoamericanos, hasta los años '30, tuvieron como principal fuente de crecimiento económico la exportación de recursos naturales que eran demandados por las principales economías mundiales a cambio de la importación de bienes manufacturados provenientes de esos países. La crisis económica desatada en 1929 produjo un quiebre en el modelo tradicional de intercambio y provocó que las naciones de Latinoamérica debieran activar la industria manufacturera local, modificando sus estructuras productivas internas. A esto se suma la Segunda Guerra Mundial, que profundiza los cambios en la división internacional del trabajo y el comercio mundial.

Para poder hacerlo, fue necesario que los Estados colaboren en la creación de las condiciones básicas de desarrollo, tales como garantizar la infraestructura necesaria, proteger la industria nacional incipiente y elaborar las políticas públicas que coordinen el proceso. Sin embargo, en un principio el incremento de las funciones de gobierno se dio en un marco de inorganicidad teniendo como resultado, en algunos casos, una utilización ineficiente de recursos o niveles de crecimiento muy bajos (inferiores a los esperados).

La implementación de procesos de planificación estatal fue una de las respuestas más utilizadas por los países subdesarrollados de América Latina frente a esta situación. Sin embargo, estos países enfrentaban algunas dificultades para llevar adelante estos procesos: por un lado, la baja cantidad de profesionales capacitados para hacerlo y, por el otro, la escasa información estadística disponible. Es por ello que se comenzó a trabajar en estas dos áreas, y a mediados de la década de 1950 dichos avances se materializaron en experiencias de planificación concretas.

Una vez superados, al menos en parte, ambos obstáculos, el paso siguiente fue profundizar aún más la institucionalización de los procesos de planificación, a través de la creación de sistemas y oficinas centrales de planificación, la formulación de planes de desarrollo con metas globales y sectoriales, el desarrollo de mecanismos de vinculación entre los planes y las decisiones económicas y sociales, además de la implementación de presupuestos por programa y planes de inversión pública como mecanismos parciales de planificación, con un fuerte apoyo de organismos internacionales como CEPAL e ILPES y con la importancia otorgada a través de la Carta de Punta del Este del año 1961 y el establecimiento de la Alianza para el Progreso.

Desde ese momento y hasta por lo menos inicios de la década siguiente, desde dichos organismos hubo un fuerte empeño en trabajar en la creación de un sistema de planificación, un concepto amplio que abarca a los diferentes actores sociales en su conjunto: “el concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también de un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la existencia de un complejo mecanismo de información económica que abastece rutinariamente a los órganos planificadores y ejecutivos de la materia prima estadística que requieren para la *formulación y control de los planes (...)* Un sistema de planificación lleva implícito una rutina para formular, controlar y ejecutar planes” (Martner y Máttas, 2012: 28).

Leiva Lavalle (2010) refuerza esta idea sosteniendo que tanto la Segunda Guerra Mundial como la Gran Depresión de 1929 contribuyeron al abandono progresivo de las concepciones liberales que predominaban hasta ese momento y, de esta manera, los estados nacionales latinoamericanos tuvieron nuevas funciones que afrontar. Para poder hacerlo, generaron instituciones destinadas a diseñar y definir planes nacionales de desarrollo económico y social.

Las condiciones económicas y sociales de la época eran complejas: por un lado, las economías latinoamericanas se encontraban relativamente cerradas al mundo, con desequilibrios internos, sin acceso al crédito y con un atraso tecnológico que afectaba directamente a la industria. Todas estas características generaban una dependencia externa de algunos pocos productos de exportación primarios y el consecuente déficit en la balanza de pagos.

Dentro de los condicionantes sociales, por otra parte, se destacan principalmente aquellos asociados al crecimiento demográfico y a la migración interna hacia las grandes ciudades, las cuales no contaban con todos los servicios básicos para abastecer al crecimiento poblacional.

Para poder superar estos problemas -tanto los económicos como los sociales- se requerían acciones de gran alcance, donde el Estado adquirió un papel protagónico, ya que era el único con capacidad de acceder a recursos externos y a movilizar los recursos internos para poder llevar adelante las políticas de desarrollo necesarias. Así es como surge la planificación en América Latina (Leiva Lavalle, 2010).

Sin embargo, la formalización de los procesos de planificación en América Latina llegó con la Carta de Punta del Este en el año 1961, a través de la cual los Estados nacionales se comprometían a fortalecer las instituciones para conformar sistemas de planificación (Leiva Lavalle, 2010).

Lira (2006) también destaca que el concepto de planificación en América Latina comienza a incorporarse como una actividad propia del Estado a partir de la Carta de Punta del Este y del establecimiento de la Alianza para el Progreso “si bien, varios países establecieron tempranamente oficinas de planificación nacional, su aceptación generalizada como instrumento para promover el desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal la Alianza para el Progreso que, entre otras, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social” (Lira, 2006: 9).

El autor también destaca que en muchos países la puesta en marcha de procesos de planificación alcanza un rango constitucional, reconociéndolos como el instrumento a través del cual el Estado puede cumplir con la responsabilidad que le corresponde en materia de crecimiento y desarrollo.

En esta línea, de Mattos (1979) remarca que si bien en diferentes países de América Latina durante los años '50 se habían iniciado algunos trabajos de planificación, es recién a partir de la década del '60 donde éstos tomaron mayor impulso. Puntualmente, por las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este en el año 1961 y al establecimiento de la Alianza para el Progreso.

Este nuevo contexto llevó a que muchos países tengan que crear -o en algunos casos reforzar- los equipos técnicos capaces de elaborar esos programas, donde el “planificador” adquiere un rol central. Particularmente en el caso latinoamericano, la figura del planificador se vio influenciado por la CEPAL, que estableció las bases de un

modelo de tipo normativo, centrado en tres puntos básicos considerados una condición necesaria para superar el subdesarrollo: la necesidad de industrialización, la modernización de la agricultura y la dinamización y diversificación del comercio exterior.

En esta concepción de pensamiento, se postula la necesidad de la planificación como un medio para alcanzar el modelo de desarrollo propuesto: “de allí que pueda afirmarse que los planificadores de la década de los años sesenta no fueron meros planificadores, sino que, esencialmente, fueron planificadores del desarrollo. Planificación y desarrollo pasaron de este modo a ser los componentes inseparables de una manera de encarar el diseño y la conducción del proceso de política económica. Durante este período alcanza su apogeo la figura del planificador concebido como agente del cambio social, tan frecuentemente idealizada en cierta literatura de la época” (De Mattos, 1979: 82).

En lo que refiere a los procedimientos, herramientas y técnicas de planificación utilizados, de Mattos remarca que se aplicaban los mismos que eran utilizados por algunas de las principales economías capitalistas europeas (tales como Francia, Holanda, los países nórdicos, entre otros). La particularidad de esta forma de planificación era que significaba un elemento que permitía corregir o reforzar ciertas tendencias de funcionamiento del sistema que no estaban puestas en discusión y que por lo tanto no requerían de grandes transformaciones estructurales. En dichos casos, el plan-libro era herramienta muy útil.

En el caso de las economías latinoamericanas, sin embargo, había un fuerte requerimiento de cambios sociales profundos que modifiquen las estructuras económicas y sociales vigentes. Por lo tanto, la utilización del libro-plan en muchos casos significó un obstáculo para poder implementarlas.

Aquí resulta interesante resaltar, para presentar una posición menos unilateral que la expuesta por de Mattos, que si bien las herramientas y técnicas utilizadas por los países latinoamericanos “importadas” desde las economías capitalistas con un grado de desarrollo mayor y por lo tanto estructuralmente diferentes pueden haber condicionado los escasos logros alcanzados por los procesos de planificación latinoamericanos, esto también puede deberse a un replanteo de la sustitución de importaciones como el

elemento que tracciona y garantiza el desarrollo de las sociedades y las economías de América Latina. Es decir, es probable que el ocaso de la sustitución de importaciones como modo de acumulación haya relativizado los alcances de los Planes más que las técnicas de planificación propiamente dichas.

Otros autores que coinciden con la idea de de Mattos son Cibotti, Nuñez del Prado y Sáinz (1972) quienes señalan que a pesar de encontrarse algunos casos aislados previos, “en términos muy generales, la formalización de las tareas de planificación económica en organismos de planificación reconocidos como tales y ubicados en un elevado plano de jerarquía de la administración pública puede situarse hacia fines de la década de los años 50 y comienzo de los 60, especialmente después de la Carta de Punta del Este” (Cibotti, Nuñez del Prado y Sáinz, 1972: 31).

En la mayoría de los casos, los procesos de planificación en las economías latinoamericanas surgieron como respuesta a un conjunto de problemas que atravesaban el clima económico de la época: fuerte crecimiento demográfico acompañado de un éxodo rural hacia las grandes urbes; déficit habitacional y en la provisión de los principales servicios públicos en las ciudades receptoras de la migración interna; incremento de las tasas de desempleo y aumento en los niveles generales de precios.

Hasta aquí no quedan dudas de la importancia que los Estados latinoamericanos le otorgaron a los procesos de planificación en cuanto a las posibilidades de permitir que dichas economías puedan dar un salto cualitativo –y no solo cuantitativo- hacia el desarrollo, fundamentalmente luego de la Segunda Guerra mundial, en pleno apogeo del Estado de Bienestar. Resulta importante destacar que, al igual que en la actualidad, las características económicas, sociales y políticas de estos países no son homogéneas sino todo lo contrario. A pesar de ello, la mayoría de los autores reconoce que tanto la Carta de Punta del Este como la Alianza para el Progreso son consideradas la base de la planificación –al menos en términos formales- de los países latinoamericanos.

Ahora, es importante analizar cuáles fueron los resultados de estas primeras experiencias planificadoras, sobre todo teniendo en cuenta que en muchos casos se intentaron replicar las metodologías aplicadas por las economías desarrolladas, sin reparar que era necesario realizar algunas adaptaciones dadas las diferencias estructurales entre ambos conjuntos de países.

III.I.II - Los resultados de las primeras experiencias de planificación en América Latina.

Los análisis respecto a los resultados de las primeras experiencias de planificación en América Latina son muchos, y diferentes. Sin embargo, la mayoría coincide al señalar que fueron más los resultados adversos que los favorables, aunque en muchos casos se destacan los esfuerzos realizados por los diferentes Estados nacionales para intentar organizar las intervenciones en un contexto complejo.

En primer lugar, de Mattos (1979) señala que, por un lado, la disociación entre los objetivos que perseguían los responsables políticos respecto de los planificadores –es decir, aquellos que dirigían los procesos- y, por otra parte, las diferencias estructurales vigentes entre los países desarrollados –a quienes se intentaba imitar- respecto de los países subdesarrollados –donde se encuentran incluidos los latinoamericanos- fueron dos ejes centrales para determinar los primeros fracasos en materia de planificación.

Según Cibotti, Nuñez del Prado y Sáinz (1972) los procesos de planificación llevados adelante en los diferentes países de América Latina a finales de la década de 1950 y durante la década de 1960 tuvieron aspectos positivos y negativos. Dentro de los primeros es posible mencionar: los esfuerzos realizados por los organismos de planificación para analizar e interpretar los procesos que llevaron al subdesarrollo de las economías latinoamericanas desde una perspectiva local y propia; la aceptación de la necesidad de modificar las formas a través de las cuales interviene el sector público en el desempeño de la economía; la introducción de una mayor racionalidad al momento de tomar las decisiones por parte del Estado; y la capacidad que adquirieron las oficinas de planificación de sobrevivir a las crisis económicas y sociales e incluso a los cambios de gobierno.

Los principales aspectos negativos fueron: la forma en la que eran consideradas la política económica y la política social dentro del plan, ya que sólo se correspondía con expresiones de propósitos sin señalar medidas concretas de acción; el no contemplar el corto plazo dentro del plan (muy relacionado con el punto anterior, debido a la ausencia de medidas concretas a ejecutarse de manera inmediata); la rigidez e inamovilidad del contenido de los planes, que no permitía adaptarse a los cambios en el corto y mediano plazo; la falta de claridad en el establecimiento de las relaciones institucionales entre los

organismos de planificación y el resto de los organismos públicos, que no permitía que éstos participen en la elaboración y en la posterior ejecución del mismo; el grado de detalle del contenido del plan, en parte debido a la baja calidad y cantidad de información estadística, muy necesaria para elaborar las metas y los objetivos y medir su grado de alcance; y por último, la escasa vinculación entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión política (Cibotti, Nuñez del Prado y Sáinz, 1972).

Además, agregan que hubo una incapacidad de conseguir las transformaciones en el sistema económico y social que se consideraban prioritarias (tales como alcanzar un sistema social más justo, modificar la estructura de la propiedad y la producción en el sector agropecuario, reestructurar el sector público, entre otras) y la falta de poder que han tenido los organismos de planificación en América Latina, que no permitió que se puedan alcanzar los objetivos enunciados anteriormente. Esta última crítica intenta no recargar todo el peso de los fracasos en la experiencia latinoamericana a la planificación en sí misma (ya que los autores destacan los resultados favorables que tuvieron las economías europeas utilizando esta herramienta de intervención).

Es decir, a partir de la década del '60 los países latinoamericanos comienzan a tener sus primeras experiencias en materia de planificación y toman como referencia a las experiencias exitosas de Europa Occidental, a pesar de tener, por un lado, estructuras económicas y productivas diferentes y, por otra parte, motivaciones diferentes. Esto lleva a que en muchos casos, los resultados obtenidos en Latinoamérica sean fracasos.

En el año 1965 el ILPES, a través de un grupo de expertos, realizó una revisión de estos resultados. La primera conclusión a la que arribaron fue que hubo un cambio positivo en cuanto al concepto en sí mismo, dejando de ser objetado por tener una valoración política adversa -asociado fundamentalmente a las economías socialistas-. Sin embargo, en muchos casos sucedió que se comenzó a aplicar de manera desmedida, sufriendo una desmejora tanto en el contenido básico como en los atributos positivos que contenía.

Estos autores señalan algunos condicionantes económicos (tanto estructurales como circunstanciales), políticos y sociales que no permiten un desempeño totalmente eficaz de la política de desarrollo en general y de la planificación en particular. Además, en la mayoría de los países latinoamericanos estos procesos requirieron de modificaciones en

la Administración pública -y el Estado en general- para poder afrontar los nuevos desafíos que se sucedían frente a una estructura social cambiante.

En esta línea también se encuentra Gutiérrez Castro (1972), quien sostiene que el diagnóstico realizado a las experiencias de planificación en América Latina durante la década del '60 mostró resultados precarios, en contraposición a las amplias expectativas positivas que generó la Alianza del Progreso en el año 1961. Remarca que hubo una importante actividad de planificación en la mayoría de las economías latinoamericanas (alrededor de un 80% de los Estados tuvieron alguna experiencia de planificación durante la década de 1960); por lo tanto, los escasos resultados no se corresponden con una falta de planificación sino que el problema se encuentra en la implementación de los mismos, particularmente, en re-expresar los contenidos más generales y de largo plazo en medidas concretas a ejecutarse en el corto plazo.

Otros equipos técnicos de la CEPAL también analizaron cuál había sido el desempeño de los primeros planes en América Latina, los cuales vinculaban directamente con la intención de los gobiernos nacionales de afrontar la compleja situación de subdesarrollo de sus países de una manera estructurada y organizada. En este sentido, en un artículo publicado en el año 1968, destacaban que “como resultado de estas primeras fases, se había logrado un esclarecimiento de los problemas básicos del subdesarrollo y esto pudo traducirse en una preocupación más que real que se integró a la problemática con que debían enfrentarse los grupos gubernamentales encargados de las decisiones de política económica.

El funcionamiento de los primeros sistemas nacionales de planificación no se caracterizó por la aplicación de un método previamente elaborado, sino por la creación misma del método; tampoco fue suficientemente integral en sus fases iniciales, lo que se tradujo en una serie de limitaciones en los primeros planes, que posteriormente fueron eliminados por la incorporación de nuevos aportes metodológicos estimulados por la confrontación con *la realidad*” (Martner y Máttas, 2012: 116).

Gran parte de las oficinas de planificación elaboraron planes de desarrollo que contenían propuestas de cambios estructurales para superar las condiciones vigentes en ese momento. Sin embargo, en muchos casos dichos planes no fueron aprobados o, en

aquellos casos en los que sí lo hicieron, fue solo de manera formal y no fueron ejecutados completamente, dejando en evidencia otra de las características desfavorables propias de dichos procesos: la falta de análisis de viabilidad socio-política necesaria para implementar cambios estructurales. Y esta situación fue generando un proceso de desgaste que terminó por poner en dudas la planificación en sí misma como una herramienta de acción.

Leiva Lavalle (2010) destaca que los planes que se desarrollaron hasta la primera mitad de los años 1970 se centraron en el desarrollo económico y social y la consistencia macroeconómica, con una fuerte influencia de la CEPAL. Sus principales preocupaciones giraban en torno a mejorar la industria manufacturera e incrementar las exportaciones de bienes industriales (para mejorar los saldos de la balanza de pagos y diversificar las exportaciones), a elevar la productividad y la producción agrícola y a garantizar los servicios básicos y de infraestructura. Para hacerlo se valieron de proyecciones econométricas como herramienta de cálculo.

Los principales problemas fueron, por un lado, el cambio de los parámetros sobre los cuales se basaban tanto las proyecciones como las metas del plan. Sumado a esto, las corrientes de financiamiento externo fueron aleatorias y condicionaron la implementación de los proyectos.

Por otra parte, la ejecución de los planes dependía de la interacción de múltiples actores que en muchos casos no respondieron como estaba previsto, fundamentalmente aquellos que se sentían afectados de manera negativa por las medidas propuestas en los planes.

Un tercer factor que condicionó el éxito de los planes fueron las prácticas administrativas de las diferentes dependencias estatales involucradas. En la mayoría de los casos, se requería de una interrelación entre los distintos ministerios e instituciones públicas, pero éstas fueron muy celosas de su autonomía y el Estado nacional no pudo romper con las parcelas de poder burocrático vigentes (Leiva Lavalle, 2010).

Algunas de las experiencias Latinoamericanas más importantes en materia de planificación del desarrollo durante esta primera parte, según el análisis de Leiva Lavalle (2010), son las de Colombia, Chile, Venezuela, México y Argentina. El caso de nuestro país será abordado en un apartado especial, sin embargo, resulta interesante resaltar las principales características del resto.

Colombia es uno de los primeros países que lleva adelante procesos de planificación: ya en el año 1945, y a través de una reforma en su constitución, se establecía que la inversión pública y las decisiones en materia económica debían enmarcarse en planes y programas. Sin embargo, es recién a partir de 1958 donde se institucionaliza, a través de la creación de dos organismos: el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Nacional de Planeación. Este último fue el encargado de formular diferentes planes.

En Chile, por su parte, también se comenzó a incorporar la idea de planificación estatal de manera temprana: apareció como una aspiración de un grupo de intelectuales para remediar los efectos negativos de la crisis de 1929. En el año 1939 se crea el primer organismo de planificación (Corfo - Corporación de Fomento de la Producción Nacional). Desde ese momento y hasta principios de la década de 1970, momento en el que la planificación alcanzó un rol relevante bajo el gobierno de la Unidad Popular, se crearon diferentes organismos vinculados a procesos nacionales de planificación (tales como el Departamento de Planificación y Estudios en 1950 o el Odeplan en 1967). La llegada del gobierno militar en el año 1973, si bien permitió que los organismos de planificación continúen, cambio el eje de acción (que pasó a ser la conformación de un Sistema Nacional de Inversión).

Venezuela tuvo su primera experiencia de planificación nacional (en un marco de recuperación democrática luego de varios gobiernos dictatoriales) en el año 1958. A través de un Decreto Ley se crea el Cordiplan, en torno al cual se conforma un sistema de planificación. El gran dinamizador de la economía venezolana era la exportación de petróleo, por lo tanto, el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones se encontraba limitado a las fluctuaciones del precio internacional del crudo, que propició un marco de mucha incertidumbre. De hecho, la institucionalidad del proceso de planificación se vio superada por la coyuntura económica tras la fuerte caída en el precio del petróleo.

Por último, en México la planificación se institucionalizó en el año 1953, a través de la elaboración del Plan Nacional de Inversiones (aunque hay que destacar algunas experiencias previas como el Primer Plan Sexenal del año 1933 y el Segundo Plan Sexenal del año 1940, interrumpido por la Segunda Guerra Mundial). En el año 1963, luego de los Acuerdos de Punta del Este del año 1961, se presentó en el Congreso el

Proyecto de Ley Federal de Planeación, el cual no fue aprobado. Finalmente, en el año 1970 se crea un Consejo Nacional de Planificación.

Como puede observarse en las diferentes experiencias descritas previamente, en pleno auge del Estado Desarrollista son muchos los factores que no permitieron que los procesos de planificación en América Latina alcancen resultados tan favorables como los que se esperaban. Desde cuestiones metodológicas hasta factores económicos, sociales y políticos –tanto coyunturales como estructurales- pusieron un freno al éxito de los planes.

Hacia finales de la década de 1970 y sobre todo en las décadas de 1980 y 1990 las reglas de juego a escala mundial se modificaron: la crisis del petróleo y las recurrentes crisis de deuda externa en los países subdesarrollados generaron un cambio que se consolidó a través del Consenso de Washington, tal como veremos en el siguiente apartado. El rol del Estado como agente catalizador de la economía y la planificación estatal como una herramienta de acción también se modificaron. A continuación se presenta el marco general para América Latina.

III.I.III – La planificación en América Latina hacia fines del Siglo XX.

Luego del auge de la planificación nacional a mediados del Siglo XX, que en la mayoría de los países de América Latina fue la herramienta utilizada por los Estados nacionales para avanzar hacia el desarrollo –tanto cuantitativa como cualitativamente-, comenzó una etapa de repliegue de la planificación.

Durante los años 1980 y fundamentalmente en la década de 1990, en medio de grandes reformas estructurales, muchos países redujeron las funciones de los organismos de planificación creados previamente e incluso en algunos casos fueron totalmente eliminados.

Tal como señala Leiva Lavalle (2010) “este repliegue de la planificación es parte de un cambio más general y profundo. Se produjo en los distintos países de América Latina el abandono del tipo de estrategia y de políticas de desarrollo que había prevalecido desde la II Guerra Mundial para ser sustituida por otra muy diferente. La revisión drástica involucró a dos aspectos claves de la estrategia anterior: el rol del Estado en

la economía y el papel de la industria manufacturera en el proceso de crecimiento” (Leiva Lavalle, 2010: 52).

En lo que respecta al primero de los aspectos mencionados –el rol del Estado- diversos autores señalan que en América Latina estuvo ausente la construcción de un Estado democrático sólido que permitiera mantener cierta autonomía frente a los intereses de los grandes grupos económicos y algunos sectores concentrados, que acumularon poder económico y político a costa del Estado y llevaron, dadas algunas intervenciones estatales mal aplicadas sumadas a casos de especulación y corrupción, a la pérdida de legitimidad tanto política como social.

Por otra parte, el otro actor central del proceso de desarrollo latinoamericano que perdió peso es la industrialización, que durante la década de 1950 pero sobre todo en las décadas de 1960 y 1970 fue dirigida por el Estado a través de la implementación medidas de protección a las industrias nacionales respecto de la competencia externa. Dichas medidas presentaron algunas inconsistencias y tuvieron costos muy altos.

Además de las dificultades que se presentaron tanto en el Estado como en el proceso de industrialización, es posible encontrar otras situaciones que contribuyeron al repliegue de la planificación del desarrollo: la globalización financiera, la crisis de deuda externa y las propuestas de reformas estructurales agrupadas en lo que se conoció como el Consenso de Washington.

En lo que respecta a la globalización financiera, la misma fue impulsada en parte por el abandono de los acuerdos de Bretton Woods -en los cuales se establecía un sistema de tipos de cambios fijos- y también por las reformas institucionales que permitieron la desregulación, la liberalización de los movimientos de capitales y el incremento de las transacciones financieras. Esto último fue originado por el brutal incremento en el precio del petróleo en 1973, que generó una excesiva liquidez a los países productores de ese bien primario (los denominados petrodólares).

Estos cambios en la ingeniería financiera internacional derivaron en nuevas formas y recomendaciones sobre cómo llevar adelante procesos de crecimiento y desarrollo económico en las economías latinoamericanas, asociadas fundamentalmente al abandono de los sistemas de planificación vigentes hasta ese momento. Más precisamente “las nuevas concepciones sobre estrategias y políticas económicas de

crecimiento y desarrollo (...) apuntaron a cuatro ámbitos de las políticas económicas: i) la adopción de reglas de juego del mercado y del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos; ii) la apertura al comercio y a las corrientes financieras y de inversiones privadas internacionales; iii) la privatización generalizada de empresas y actividades del Estado; iv) la implementación de duras políticas fiscales y monetarias de estabilización” (Leiva Lavalle, 2010:56).

Otro de los factores desencadenantes del repliegue de los sistemas de planificación es la crisis de deuda externa que sufrieron la mayoría de los países latinoamericanos, derivada del incremento en los niveles de endeudamiento generados por el exceso de liquidez. A comienzos de la década de 1980 se producen una serie de hechos que terminaron afectando severamente las finanzas públicas nacionales: caídas en los niveles de exportación de los países latinoamericanos, subas en las tasas de interés internacionales y restricción a nuevos créditos y/o renegociaciones de deudas ya contraídas. Como corolario, los objetivos de desarrollo económico quedaron supeditados a la necesidad de recomponer las cuentas externas.

De esta manera, “las crisis en la década de 1980, cuya máxima expresión estuvo en la deuda externa, aceleró los procesos inflacionarios, acentuó la pérdida de competitividad de las economías y aumentó las desigualdades sociales. Las perspectivas de las políticas públicas se redujeron. Las consideraciones de mediano y largo plazo cedieron el lugar a los problemas sobrevivencia de corto plazo y las restricciones financieras se impusieron sobre las perspectivas del desarrollo económico y social más generales. En el plano institucional desaparecieron instituciones financieras y de fomento. Los sistemas de planificación, por su parte, se debilitaron, quedaron dañados, se volvieron irrelevantes o fueron destruidos” (Leiva Lavalle, 2010: 58).

Esta situación, que se sucedió en la mayoría de las economías latinoamericanas, dio por finalizada una época en la cual el Estado tenía un rol central en el desempeño económico, político y social. En muchos casos, fue señalado como el responsable de las crisis que se sucedieron. A partir de esta situación, se condicionaron las políticas tomadas por los mismos a través de un conjunto de recetas de políticas económicas que se denominó “Consenso de Washington”, y surgió de un acuerdo entre los técnicos de

diferentes instituciones financieras internacionales, organismos económicos de Estados Unidos, miembros de la Reserva Federal entre otros.

Las reformas propuestas por dicho Consenso, que pueden resumirse en las 10 medidas que se presentan a continuación, fueron recomendadas por los organismos internacionales para poder sortear los efectos negativos de las crisis económicas que se estaban sucediendo en Latinoamérica. Estas son: “i) disciplina fiscal; ii) reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas con altos retornos económicos y potencial para mejorar la distribución del ingreso, tales como salud básica, educación primaria, e infraestructura; iii) reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base impositiva); iv) liberalización de las tasas de interés; v) tasa de cambio competitiva; vi) liberalización comercial; vii) liberalización de las corrientes de inversión extranjera directa; viii) privatización; ix) desregulación (para abolir las barreras al ingreso y la salida) y; x) seguridad de los derechos de propiedad” (Leiva Lavalle, 2010: 59).

Estas propuestas claramente corresponden a cambios estructurales de fondo que obligan a los Estados a volver hacia atrás en las políticas que se venían aplicando, y que se encontraban en el marco de un Estado Desarrollista. Así, el Estado sólo se limita a ser un mero garante para las relaciones entre privados, dejando de lado su rol de productor de bienes y servicios y catalizador de la economía. En la gran mayoría de los países latinoamericanos, se cumplió con a rajatabla con estas reformas, cerrando un período de fuerte planificación estatal.

Casparrino, Briner y Rossi (2011) señalan que la promoción de la industrialización entre 1940 y 1950 comenzó como una herramienta de defensa frente al cierre del comercio internacional sucedido por los conflictos bélicos pero no pudo avanzar nunca hacia políticas profundas que modifiquen la estructura vigente en ese momento. Con el correr de los años, y fundamentalmente en la década de 1960, el contexto se iba complejizando aún más, los estrangulamientos externos comenzaron a ser cada vez más frecuentes y las soluciones que fueron encontrándose -asociadas a la adquisición de tecnología importada en lugar de generar capacidades tecnológicas endógenas- terminaron profundizando aún más la restricción externa y sólo permitieron que algunos pocos sectores concentrados obtengan ganancias provenientes de una competencia espuria.

El contexto latinoamericano fue empeorando aún más, las bondades del Estado Desarrollista fueron puestas en duda y la crisis económica no tardó en llegar, habilitando un cambio en la concepción del Estado y el triunfo de las políticas neoliberales.

Los intentos llevados adelante por Carlos Matus a fines de la década de 1970 y durante la década de 1980 para tratar de reformular la planificación, adecuar las metodologías a las nuevas demandas, reconfigurar la visión poniendo énfasis en la concepción política de la misma, intentando que sea menos indicativa y más situacional -de allí su denominación Planeamiento Estratégico Situacional- no fueron suficientes. En la mayoría de los casos, los organismos de planificación dejaron de existir o sus funciones se redujeron al mínimo, tal como veremos a continuación.

III.I.IV - ¿Qué nos dejó esta segunda etapa?

Luego del auge de la planificación comienza una fase de repliegue, en el marco del abandono del Estado Desarrollista y el inicio de un modelo neoliberal que pregonaba “menos Estado y más mercado”.

El Consenso de Washington, a través de sus diez principios, resume los objetivos de este nuevo modo de acumulación. Dentro del “menos Estado”, claramente se encuentra incluida la planificación, que hasta el momento había motorizado los procesos de desarrollo y que es indicada como la responsable de las crisis económicas y sociales que se fueron sucediendo hacia finales 1970 y principio de 1980.

Esta retracción en la planificación como una herramienta con la que contaban los Estados nacionales se vio en diferentes países latinoamericanos, pero cada uno de ellos mostró características particulares, las cuales repasaremos rápidamente a continuación, siguiendo a Leiva Lavalle (2010).

El caso del sistema de planificación de Colombia resulta particular porque, al contrario de lo sucedido en la mayoría de los países, experimentó pocas modificaciones en su estructura y mantuvo un gran protagonismo en el diseño de políticas de desarrollo económico y social, acompañando un cambio paulatino en el modelo de desarrollo. Leiva Lavalle (2010) atribuye esto a dos características: por un lado, la continuidad de gobiernos democráticos (situación que no se vio en el resto de los países

latinoamericanos estudiados) y, por otra parte, a la salida airosa que tuvo frente a la crisis de deuda en el año 1982 (que pudo hacerlo porque en aquel entonces tenía una deuda externa baja).

El caso de Chile fue completamente diferente al colombiano. En el año 1973 un golpe militar puso fin de manera drástica a la experiencia socialista en dicho país, echando por tierra los esfuerzos que se habían llevado adelante en materia de planificación estatal. Sin embargo, el Odeplan (que era el organismo responsable de la planificación del desarrollo) no desapareció, sino que tuvo nuevas funciones como órgano que administraba el sistema de evaluación de proyectos de inversión del sector público. Con la recuperación de la democracia, se creó un Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) que fue el que verdaderamente llevó adelante procesos de planificación y coordinación de políticas entre los diferentes ministerios (aunque el término planificación no se encontraba de manera explícita dentro de sus funciones).

En Venezuela, la década de 1980 se inicia sin que se registren grandes cambios institucionales en lo que respecta a la planificación: el Cordiplan seguía siendo el organismo responsable del sistema de planificación. Sin embargo, la coyuntura económica desfavorable (debida fundamentalmente a los bajos precios del petróleo) produjo reestructuraciones en el organismo hasta que en el año 1989 es reemplazado por un Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Por último, México comienza la década de 1980 con una fuerte crisis que avasalló todos los esfuerzos realizados anteriormente en materia de planificación, modificando sustancialmente la estrategia de desarrollo. Todos los instrumentos de planificación económica, social y cultural se redujeron a la formulación del presupuesto. Hacia finales de la década de 1980 se continuó con un programa de desregulación de la economía, a través de la liberalización del comercio exterior y del sistema financiero, la privatización de empresas públicas, entre otras medidas, cuyo resultado es un viraje de un modelo de Estado productor a otro basado en la propiedad privada y el Estado como mero regulador de la misma. Finalmente, en el año 1994 se firma un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA) que termina de condicionar la planificación interna a la elaboración y ejecución del presupuesto público.

III.I.V – Los desafíos para el nuevo milenio.

Iniciado el nuevo milenio, la importancia que tiene el Estado como agente organizador de la sociedad se ha vuelto a colocar en un lugar central. El neoliberalismo, cuyas recetas se aplicaron en la mayoría de los Estados Latinoamericanos, no ofreció los resultados prometidos: luego de más de dos décadas de fuerte impulso a la apertura y desregulación de los mercados y a la baja o prácticamente nula intervención del Estado, el desempeño en términos de crecimiento y desarrollo no fue positivo, y sus indicadores se ubicaron siempre por debajo de los resultados obtenidos en la etapa anterior (Estado Desarrollista).

Los magros resultados, según Leiva Lavalle (2010) pueden observarse, tanto en los indicadores económicos (donde se destacan el bajo desempeño en variables económicas importantes y la alta sensibilidad a las fluctuaciones del financiamiento externo, a la variación del comercio internacional y de los términos de intercambio) como en los indicadores sociales (no hubo creación de empleo, aumentando la informalidad y el desempleo; y ampliándose la brecha de los ingresos entre los trabajadores calificados y no calificados).

Si bien es necesario revisar las políticas públicas que se han aplicado y encontrar nuevas que permitan mejorar las condiciones económicas y sociales de la población, no hay un conjunto de propuestas rígidas –al estilo del Consenso de Washington- que determine cuál es el conjunto de medidas que deben aplicarse hacia el mediano y largo plazo. Las principales recomendaciones se clasifican en dos grandes líneas:

1- Políticas para fortalecer los mercados: en este caso se busca fortalecer la acción autónoma del mercado a través de sus políticas monetaria y fiscal; la planificación estatal tiene un margen de acción muy acotado que se limita a la coordinación entre las políticas sectoriales y regionales.

2- Políticas para la transformación productiva: aquí el eje se encuentra en incentivar a las empresas a crear nuevas ventajas competitivas, orientadas fundamentalmente a aquellos bienes que contengan valor mayor agregado y tecnología, corrigiendo las fallas de mercados en cuanto a la asignación de recursos. En este caso la planificación estatal tiene un amplio margen de acción.

Estas últimas políticas, se basan en cuatro pilares: el rol central que vuelve a ocupar el Estado en la organización económica y social; las estrategias de promoción a la transformación productiva que lleve adelante dicho Estado; las alianzas público-privadas, basadas en la construcción de consensos entre los diferentes agentes; y la visión estratégica de largo plazo que pueda construirse en base a dichas alianzas.

García (2009) señala que “la planificación gubernamental y los sistemas institucionales para realizarla son útiles para cualquier gobierno que no se limite meramente a labores de administración de la institucionalidad pública y a jugar un papel pasivo ante los procesos económicos y sociales del país. Entendemos aquí la planificación *gubernamental (...) como un proceso que articula de manera sistemática tres actividades: i) construcción de una visión estratégica y un plan de acción para transitar desde una situación actual a un escenario deseable; ii) coordinación de acciones y orientación de actores en la implementación del plan; y iii) monitoreo y evaluación para retroalimentar el proceso (visión, planes e implementación)*” (García, 2009 en Leiva Lavallo 2010: 110).

Sin embargo, no es posible pensar en intervenciones estatales similares a las que se sucedieron entre las décadas de 1950 y 1970, dado que el propio concepto “desarrollo” se ha transformado y complejizado. Es necesario repensar las acciones que deben emprender los sistemas de planificación. Hay una mayor exigencia técnica pero también política, donde la necesidad de construir una viabilidad política no se encuentra puesta en duda.

Mucarsel (2014) también analiza la temática de la planificación del desarrollo en América Latina y cuál debería ser el nuevo modelo a utilizar. Tal como señala al comienzo de su artículo “podemos decir sin temor a equivocarnos que hasta hace algunos años la planificación era un tema prácticamente olvidado en América Latina. Tras décadas de desmantelamiento del Estado y primacía de políticas neoliberales, plantear el tema de las instituciones, planes, programas e instrumentos de planificación del desarrollo estaba sin dudas muy lejos de la agenda política –y académica- de nuestra región” (Mucarsel, 2014: 9).

Si bien destaca que la experiencia planificadora latinoamericana entre los años 1940 y 1970 había sido muy importante, encuentra que el inicio del neoliberalismo –a través de

la aplicación de las recomendaciones realizadas en el Consenso de Washington- rompió con esa tradición. Sin embargo, al no poder ofrecer resultados que garanticen un buen desempeño económico y social a las sociedades latinoamericanas, es que los Estados se reorganizan y comienzan a tener una mayor participación.

“Estos ‘nuevos Estados’ han sido caracterizados por algunos autores como Estados ‘posneoliberales’, entendiendo que enfrentan tensiones entre una nueva ‘época’ para la región -caracterizada por la búsqueda de la inclusión social y la igualdad– y el modelo socioeconómico de capitalismo neoliberal, que continúa en gran parte vigente a escala global, donde prima la exclusión y la retracción del Estado en la cuestión social.

Como se sostiene en numerosos trabajos, ‘la inconformidad con los resultados de las reformas en materia de crecimiento económico y equidad social fue dando pie a una visión alternativa a la que se sostuvo en el comienzo de los años noventa. Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito desde un enfoque que pregona ‘más mercado y menos estado’ hacia otro que revaloriza la necesidad de un mejor Estado, es decir, de intervenciones públicas de mayor calidad y mayores intervenciones entre el gobierno y la sociedad” (CEPAL, 2004 en Mucarsel, 2014: 9).

Estos nuevos Estados necesitan de nuevas capacidades estatales que les permitan volver a planificar, pero de una manera diferente: “el hincapié está puesto en analizar los aspectos de estas capacidades estatales que están vinculados con aquello que subraya *Benjamín Hopenhayn cuando afirma que ‘hacer planificación no es simplemente elaborar y hacer un plan, sino armar una red en el Estado que puede confluir hacia un plan general’ (2010). Es decir, el foco se coloca en el rol predominantemente político de la planificación” (Mucarsel, 2014:10).* Esta última idea, el rol político de la planificación y la necesidad de construirle viabilidad política al plan, es uno de los pilares fundamentales del Planeamiento Estratégico Situacional propuesto por Matus hacia finales de la década de 1970.

III. II - La planificación en Argentina.

En el apartado anterior se ha podido observar cómo muchos países –tanto capitalistas como socialistas, cada uno de ellos manteniendo sus propias características y particularidades- utilizaron los procesos de planificación como una herramienta que les permitiera garantizar el desarrollo de sus naciones y el bienestar general de su

población. Al mismo tiempo, se ha podido demostrar cómo esos procesos se fueron modificando a lo largo de la historia, adaptándose a la coyuntura y a los condicionamientos propios de cada momento.

Tal como señala Gómez (2013) “la planificación en tanto herramienta teórica se ha ido conformando a lo largo del Siglo XX y expresa en sus variadas acepciones, las transformaciones que se fueron produciendo en el sistema capitalista. Un primer aspecto (...) es el rol central que en su implementación cumple el Estado, sea que hablemos de una economía de mercado o de una economía centralmente planificada. Desde fines del Siglo XIX, acentuándose durante la primera conflagración mundial, el rol del Estado va adquiriendo cada vez mayor centralidad en el diseño de la vida económica de las naciones (...) Un segundo elemento a considerar es respecto a cuáles fueron en sus inicios, las circunstancias o condiciones que tornaron favorable la planificación: más que encontrar una preocupación por prever el futuro económico de un país, fueron situaciones coyunturales las que impulsaron a utilizar esta herramienta. Con esto queremos decir que la idea de plan, o la más amplia y abarcativa de planificación, resulta de requerimientos relacionados con las fluctuaciones económicas que habían sacudido la economía capitalista en la segunda mitad del Siglo XIX y la previsión o limitación en sus efectos” (Gómez, 2013a: 1)

Nuestro país no se encuentra ajeno a esta situación. Comprender cómo se desarrolló la experiencia de planificación en Argentina implica analizar no sólo los planes que explícitamente se han formulado sino también analizar el contexto económico, social y político en el cual se fueron desarrollando.

III.II.I – Los primero planes nacionales.

La primera Guerra Mundial y luego la crisis de 1929, modificaron las condiciones en las cuales nuestro país, a través del modelo agroexportador, se encontraba inserta en el mundo, y con ello se abrió la posibilidad de un reordenamiento económico y productivo, donde el Estado crearía las condiciones favorables y los incentivos necesarios para hacerlo; “sin entrar en los aspectos relativos en cuan avanzado estaba el proceso industrial en Argentina en la década del '30, queda en claro que tras el quiebre que sufrió el intercambio comercial entre los países, la orientación hacia el mercado interno y hacia la producción de bienes de consumo masivo para ese mercado

fue central y definió una buena parte de las políticas estatales a partir de entonces” (Gómez y Tchordonkian en Müller y Gómez, 2013:1).

El primer Plan desarrollado por el Estado argentino fue en el año 1933: “en la lectura de la historia económica argentina, comprobamos la implementación en distintos momentos y en diferentes áreas, de planes económicos. Sin embargo, será en la década de mil novecientos treinta cuando se los comience a incorporar como instrumento teórico. Hasta entonces los planes eran simples, parciales, dispersos. Desde el Plan de Acción Económica de 1933, el Estado Argentino, en tanto Estado moderno, formula e implementa planes como parte de políticas reguladoras de la economía” (Gómez, 2013a: 12).

Dicho Plan, que fue impulsado durante la gestión de Pinedo con una participación importante de Raúl Prebisch, contenía una serie de propuestas que se basaban en proteger al sector productivo nacional y generar demanda interna. Para hacerlo, se planteaban programas de obras públicas que, por un lado promuevan la producción y, al mismo tiempo, reduzcan el desempleo. Además, se crearon algunos organismos como la Junta Nacional de Carnes, la Junta Nacional de Granos y el Banco Central de la República Argentina, necesarios para establecer mecanismos de regulación tanto del mercado interno y las exportaciones como del mercado de divisas (Casparrino, Briner y Rossi, 2011).

Posteriormente, en el año 1940 se presenta un nuevo plan (que también contó con la participación de Prebisch) denominado Plan Pinedo, que “constituye un segundo plan caracterizado por un marcado grado de intervención económica dirigido a estimular la demanda interna, la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones, buscando promover industrias con potencialidad exportadora con destino en países vecinos y Estados Unidos. Resulta relevante mencionar que el sector secundario estaba destinado a cumplir un papel complementario del sector primario, *considerada este último una ‘rueda maestra’ del ordenamiento económico. De tal forma se expresaba la centralidad que seguía detentando tanto económica como políticamente la oligarquía pampeana, aún en el contexto de políticas con novedosos grados de promoción industrial: dicha industria se concebía de manera dependiente respecto de la actividad rectora durante el período agroexportador*” (Casparrino,

Briner y Rossi, 2011: 44). Sin embargo, el Plan no fue aprobado por el Congreso y el ministro Pinedo renunció.

En junio del año 1943 se produce un golpe de Estado que pone fin a la gestión de Ramón Castillo, y el General Pedro Pablo Ramírez ocupa su lugar, junto a un conjunto de oficiales (denominados Grupo Oficiales Unidos G.O.U.) de las diferentes fuerzas del Ejército. Este nuevo gobierno consideraba que el Estado debía tener un rol central, y en virtud de ello fue creando un entramado de organismos de planificación y gestión económica que permita afianzar aún más el incipiente intervencionismo estatal.

Uno de los organismos que fueron creados es el Consejo Nacional de Posguerra -CNP, en agosto de 1944. “Definido como un organismo de planificación, el Consejo debía servir a los objetivos de subsanar los posibles desequilibrios que se presentaran, una vez terminado el conflicto mundial, en el campo económico y social” (Gómez y Tchordonkian en Müller y Gómez, 2013:2).

El CNP dependía directamente del vicepresidente de la Nación -en aquella época el coronel Juan D. Perón, ya bajo la presidencia del General Edelmiro Farrell- y contaba con el aporte de diferentes áreas del Poder Ejecutivo, tales como los secretarios de Trabajo y Previsión, y de Industria y Comercio; y los subsecretarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Obras Públicas (Gómez y Tchordonkian en Müller y Gómez, 2013).

Dentro de las principales funciones del CNP se encontraban la creación de planes, la defensa de la economía popular, el abaratamiento de los precios de la alimentación popular y la reducción de los precios en general, el incremento de la renta nacional, entre otros. Uno de los documentos más importantes que elaboraron fue el “Plan de Ordenamiento Económico Social”, donde se proponen medidas vinculadas con el pleno empleo y la mejora en las condiciones de trabajo de los habitantes (Casparrino, Briner y Rossi, 2011). Luego, elaboró un nuevo plan denominado “Plan mínimo de Acción para el período de Postguerra” y significó el cierre definitivo del modelo agroexportador y el inicio de una nueva etapa. Además, se constituyó como la base del Primer Plan Quinquenal del gobierno de Perón.

En febrero de 1946 se convoca a elecciones nacionales y el coronel Juan Domingo Perón resulta electo presidente. Este triunfo implicó acentuar la idea de que el Estado

debe tener un rol central en la resolución de la problemática del desarrollo a través de la implementación de políticas públicas de manera coordinada. Una de las primeras medidas que se tomó es la creación de la Secretaría Técnica de la Presidencia, en reemplazo del Consejo Nacional de Posguerra, generando “un espacio para los estudios concernientes a la planificación, la coordinación y forma de ejecución de todo lo vinculado a los problemas financieros, económicos y sociales los cuales se plasmaron en el Plan de Gobierno –Primer Plan Quinquenal-, confirmado por 27 proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional” (Casparrino, Briner y Rossi, 2011: 46).

Lo que resulta importante destacar, además del Plan como instrumento para el desarrollo en sí mismo, es lo que su presentación implicaba en términos de gobernabilidad: “más allá de la presentación formal del plan, Perón, al erigir ese instrumento como eje de la acción de Gobierno, proponía al mismo tiempo una modalidad de impulsar las políticas públicas. La centralidad del plan en este esquema se relacionaba a su vez con una forma de pensar el Estado, pero además con la necesidad de construir la legitimidad de un movimiento político” (Tereschuk 2008 en Casparrino, Briner y Rossi, 2011: 46).

En lo que respecta a los objetivos perseguidos con el “Plan de Realizaciones de Inversiones para el quinquenio 1947-1951 y los proyectos que lo integran” -más conocido como Primer Plan Quinquenal-, en el discurso de presentación se dieron a conocer sus tres principios fundamentales: “en primer lugar, es esencial para el gobierno lograr entre todos aquellos que contribuyen con su esfuerzo a la generación de la producción, una coparticipación de las riquezas del país. Es así que la **distribución del ingreso** es uno de los pilares del plan. Básicamente lo que se persigue es el **aumento de la renta nacional**, condición sine qua non a fin de contribuir a aumentar el consumo del conjunto de la población. Y un tercer objetivo a lograr, el que era compartido por los diferentes países en la posguerra era el de posibilitar la **plena ocupación**. Estos tres soportes de neto corte keynesiano, no hace más que mostrar las ideas que subyacen por entonces en el equipo gobernante o al menos entre quienes tienen en sus manos las decisiones de política económica” (Gómez, 2013b: 6).

El documento del Plan se componía de tres apartados: “la gobernación del Estado, en el cual se hacía referencia a la Administración Nacional, la Salud Pública, la Educación,

la cultura, la Justicia y las Relaciones Internacionales. La Defensa Nacional, en la cual se analizaba el rol y coordinación de las Fuerzas Armadas y el tercer aparatado, que refería a la Economía y comprendía el estudio de la Población, la Obra Social, Energía, Trabajos Públicos y Transportes, Producción, Comercio Exterior y Finanzas” (Casparrino, Briner y Rossi, 2011: 46).

Del total de 27 proyectos enviados al Congreso, muchos se aprobaron, como la creación de la Dirección Nacional de Energía y del Fondo Nacional de Salud y Asistencia Social, mientras que otros tanto no. La estrategia que impulsaba el gobierno de Perón era intervenir en la economía para avanzar en la sustitución de importaciones y, al mismo tiempo, mejorar la distribución del ingreso, lo que generó tensiones con algunos sectores hegemónicos. La idea de intervención estatal no implicaba la desaparición del sector privado sino que por el contrario, se buscaba era una relación de colaboración entre ambos, organizado a través del Plan.

Una de las medidas que se implementaron para mejorar la distribución de la renta fue la modificación en la estructura impositiva existente, a través del traslado de la carga impositiva desde los impuestos al consumo y los aranceles aduaneros hacia los gravámenes directos, tales como los impuestos a la renta, a los beneficios extraordinarios, a la transmisión gratuita de bienes, entre otros (Gómez, 2013b).

Además, se tomaron medidas en materia de política monetaria, como lo fue la nacionalización de los depósitos y el incremento en la cantidad de créditos con tasa subsidiada a la industria nacional. En lo que respecta a la política cambiaria, se creó el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que absorbió las funciones de la Junta de Granos creada por Pinedo, transformándose en el único comprador de los bienes esenciales para el país, función que le permitió controlar los precios internos y la obtención de divisas (Casparrino, Briner y Rossi, 2011).

Hasta el año 1951, en promedio la economía tuvo un crecimiento positivo, a excepción del año 1949 cuando la tasa fue de -1,3%. Sin embargo, antes de esa caída las tasas eran mucho mayores. Estas oscilaciones se deben a una coyuntura nacional e internacional adversa, con fuertes críticas al gobierno por su política de canalizar el intercambio de productos primarios a través de IAPI y el obstáculo que representó para la economía nacional el Plan Marshall.

Antes de presentarse el Segundo Plan Quinquenal, y dada la coyuntura adversa, a comienzos del año 1952 se elaboró un “Plan de Estabilización” que establecía medidas para controlar el incremento de precios y buscar un equilibrio en el sector externo (promoviendo la actividad del sector agroexportador, racionando el consumo de productos importados y moderando los incrementos salariales). Estas propuestas fueron tenidas en cuenta al momento de elaborar el Segundo Plan Quinquenal, cuya presentación se realizó a fines de ese año.

En términos generales, el nuevo Plan pretendía consolidar la independencia económica para asegurar la justicia social y mantener la soberanía política (los tres ejes del gobierno peronista). Los principales lineamientos consistían en: “Acción Social (Demografía, Trabajo, Previsión, Educación, Cultura, Investigaciones Científicas y técnicas, Salud Pública, Vivienda y Turismo); Acción Económica (Acción Agraria, Acción Forestal, Minería, Combustibles, Hidráulica, Energía Eléctrica, Régimen de Empresas y Sector Industrial); Comercio y Finanzas (Comercio Exterior, Comercio Interior, Política Crediticia, Política Monetaria y Política Impositiva); Servicios y Trabajos Públicos (Transportes, Vialidad, Puertos, Comunicaciones, y Obras y Servicios Sanitarios); Planes Complementarios (Racionalización Administrativa, Legislación General, Inversiones del Estado y Planes Militares)” (Casparrino, Briner y Rossi, 2011: 51).

Este nuevo Plan se desenvuelve en una coyuntura internacional diferente a la del plan anterior, marcada por un debilitamiento del sector externo. Esto último afectaba de manera directa el abastecimiento de divisas al sector industrial, que las requería para continuar profundizando la segunda etapa de sustitución de importaciones. De esta manera, se requería de un gran esfuerzo de financiamiento desde el Estado, que recurrió a los títulos de deuda pública y a la participación del capital privado local y extranjero a través de la sanción de la Ley de Inversiones Extranjeras (Ley N° 14.222).

Si bien entre los años 1953 y 1955 hubo tasas de crecimiento positivas, el contexto interno se encontraba caracterizado por una fuerte puja de intereses y conflictos con algunas instituciones importantes, como la Iglesia, las empresas petroleras, algunos sectores de las Fuerzas Armadas, entre otros, que colaboraron con la creación del escenario que terminó en el golpe de Estado del año 1955 (Casparrino, Briner y Rossi, 2011).

Como destacan dichos autores “la iniciativa industrializadora incipiente desde la crisis de 1929 y constituida en política extensiva e intensiva durante el peronismo no logró alcanzar un grado de integración tal para superar el período de industrialización liviana y desarrollar industrias básicas que hubieran otorgado mayor independencia del abastecimiento de divisas y, por tanto, mayor autonomía a la dinámica de *crecimiento nacional* (...) la industrialización quedó fortalecida, pero trunca como *proceso económico*” (Casparrino, Briner y Rossi, 2011: 53).

III.II.II – La “época dorada” de la planificación en Argentina: de 1956 a 1974.

La “Revolución Libertadora”, nombre con el que se denominó al golpe de estado del año 1955, interrumpió el Segundo Plan Quinquenal y fue un momento bisagra en la planificación nacional. Durante el año 1956 se solicitó a equipos técnicos de la ONU que elaboren un análisis de la situación económica del país. El resultado fueron tres documentos: “Informe preliminar acerca de la situación económica argentina”, “Moneda sana o inflación incontenible” y “Plan de restablecimiento económico” donde se hacía una dura crítica a la política económica del peronismo y se recomendaba un plan de ajuste que incluía incentivos al sector agropecuario, a través de movimientos en las tasas de cambio, aliento a las exportaciones industriales, a través de liberación del mercado de cambios y la contención de los aumentos salariales para compensar la inflación. Se disolvieron los organismos encargados de planificar, se dismanteló el aparato de intervención estatal (reduciendo la actividad del Estado), se fomentaron las privatizaciones de empresas nacionales y la apertura al capital internacional. La inestabilidad política, producto de la proscripción del peronismo, impidió que se alcancen consensos entre las diferentes fuerzas para permitan avanzar en programas conjuntos.

En el año 1958, y bajo la presidencia de Arturo Frondizi (presidente elegido democráticamente), comienza una nueva etapa de la planificación en Argentina. En el año 1959 se crean la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI); en ambos casos se buscaba apoyar la formulación de planes nacionales y provinciales vinculados a estimular inversiones e iniciativas privadas que promuevan el desarrollo en todo el territorio nacional (Tereschuk en Müller y Gómez, 2013).

En el marco de la Alianza para el Progreso en el año 1961, y siguiendo las recomendaciones de la Carta de Punta del Este en cuanto a la elaboración de planes de desarrollo, se crea el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo). “Fue el primer organismo público nacional dedicado formal e integralmente a la planificación en Argentina (...) En el decreto de su creación se establecía que el CONADE dependería directamente de la presidencia de la Nación y se encargaría de coordinar los estudios necesarios para la elaboración de los programas de desarrollo y brindar asesoramiento para la acción de gobierno. Su estructura orgánica establecía como presidente el Ministro de Economía y se completaba con un vicepresidente, un secretario ejecutivo y siete consejeros” (Leiva Lavalle, 2010: 38).

Los condicionamientos que los militares impusieron a Frondizi, acotaron las perspectivas de la planificación e hicieron que las actividades del CONADE, al menos en sus comienzos, se centraran en el asesoramiento a inversiones públicas y políticas de corto y mediano plazo (Leiva Lavalle, 2010). Tereschuk (2013), sin embargo, señala que al menos desde lo discursivo, la planificación del desarrollo ocupaba un lugar importante en la gestión. En palabras de Frondizi: “el libre juego de las leyes del mercado, la libre formación de precios, la libre empresa y el libre cambio, son conceptos y términos sacados de la galera del liberalismo, que pudieron tener alguna validez restringida en la etapa del capitalismo de libre competencia, pero que carecen de ella en absoluto en la era del capitalismo de monopolio, cuyas leyes son diferentes de la economía clásica. La espontaneidad ha dejado lugar a la planificación más rigurosa, que es la programación de las grandes corporaciones multinacionales, lo cual involucra no sólo control de mercados, fijación de precios y regulación de volúmenes de producción, sino que se extiende al ámbito ideológico, cultural e informativo, gravita sobre la opinión pública, modela el pensamiento de algunos sectores sociales y condiciona las actitudes de ciertos dirigentes” (Tereschuk en Müller y Gómez, 2013: 9).

Sin embargo, apenas unos meses después (en marzo de 1962) se produjo un nuevo golpe de Estado que terminó con el gobierno de Frondizi y en su lugar asume José María Guido. En esta nueva gestión, el CONADE intenta ponerse en marcha a través de una reestructuración del organismo, pero eso no fue suficiente. Es a partir de la asunción de Arturo Illia como presidente en 1963 donde comienza a funcionar como un

verdadero organismo de planificación, cuando en ese mismo año los equipos técnicos comenzaron a elaborar el “Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969”.

A fines de 1964, el CONADE difundió el documento “Plan Nacional de Desarrollo”, que constaba de cuatro capítulos:

1- “*Evaluación de la Economía Argentina entre 1959 y 1963*”, donde se examinaba el comportamiento de los sectores externo, público, agropecuario, industrial, de infraestructura económica y social;

2- “*Objetivos generales y proyecciones globales*”, dentro de las cuales se planteaba mantener el crecimiento (a una tasa media anual del 6%), mejorar la distribución del ingreso, disminuir el desempleo, eliminar de manera progresiva las tendencias inflacionarias e incrementar el consumo y la capacidad productiva;

3- “*Programas de desarrollo sectorial*” donde se proponían planes de desarrollo sectorial en sectores claves como agropecuario, forestal y pesca; industria manufacturera y minería; transporte y comunicaciones e infraestructura social; y

4- “*Medios de acción*” donde se listaban las diferentes medidas que permitirían alcanzar los objetivos de la 2° parte y llevar adelante los programas sectoriales de la 3° parte (Tereschuk en Müller y Gómez, 2013).

Según el diagnóstico de la economía argentina, incluido en la primera parte del documento, hacia finales de la década de 1950 y principios de la década de 1960, “se registraba una rápida expansión del sector industrial, un relativo estancamiento del sector agropecuario, y crisis periódicas en el balance de pagos que implicaban abruptas reversiones de las fases de crecimiento (...) *El diagnóstico sugería las políticas que debían implementarse. Por un lado, se consideraba imperioso flexibilizar la oferta del sector agropecuario y diversificar las exportaciones. Por otro lado se proponía consolidar los proyectos de infraestructura y acelerar la industrialización de sectores estratégicos (entre ellos la siderurgia, petroquímica, química pesada, bienes de capital, papel y celulosa, automotores y tractores, energía eléctrica y combustibles y transportes)*” (Leiva Lavalle, 2010: 39).

La nueva estrategia de desarrollo buscaba apuntar la inversión a sectores básicos y generar un mayor dinamismo de la economía a través de eslabonamientos hacia adelante

y hacia atrás, y una integración vertical de la industria, prestando especial atención a los ingresos y egresos de divisas que cada actividad genere -dado el problema latente de los estrangulamientos externos-. Para llevarla adelante, se requería de una relación de complementariedad entre el sector público y el sector privado. El documento del plan buscaba dar una clara señal a los agentes privados de cuáles eran los objetivos y metas de la nueva gestión.

Las propuestas de intervención que contenía el plan difieren de las anteriores. Tal como señala Tereschuk (2013) “la impronta del plan era keynesiana y cuestionaba las ideas de ajuste que habían estado en la base de los ‘planes de estabilización’. La crítica apuntaba a ‘una política según la cual se creía (...) que todos los problemas registrados en nuestra economía podían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas que alivianaran algunos efectos de esas medidas restrictivas’” (Tereschuk en Müller y Gómez, 2013:18). Dentro de los instrumentos se encuentran los créditos accesibles para los sectores estratégicos y las políticas fiscal y cambiaria que fomenten incrementos en la inversión y en las exportaciones (fundamentalmente las no tradicionales).

En junio de 1966 se produjo un golpe de Estado, denominado “Revolución Argentina”. Las nuevas autoridades, encabezadas por el General Juan Carlos Onganía, dieron por finalizado el “Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969” y removieron al personal responsable del CONADE. Una nueva etapa comenzaba. “La dictadura que comenzó el 26 de junio de 1966 apuntaría a imponer la planificación en el marco de un régimen caracterizado por la exclusión política de los sectores populares como parte de sus declarados objetivos de transformación y modernización del país. Junto con apelaciones al estilo de vida, al orden y la organización, el nuevo gobierno consagraría la técnica como eje de un Estado que se piensa como jerárquico y apolítico” (Tereschuk, en Müller y Gómez, 2013: 24).

En lo que refiere a los organismos de planificación, se estructuró un Sistema Nacional de Planeamiento, conformado por el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD) y el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SNPAS).

El SNPAD se encontraba compuesto de múltiples organismos, dentro de los cuales se encontraban el CONADE (que era uno de los organismos centrales), las oficinas regionales de desarrollo, las oficinas sectoriales de desarrollo, el INDEC, el CFI y las posteriores Comisión Nacional de la Cuenca del Plata -creada en agosto de 1967- y el Fondo Permanente de Estudios de Preinversión -creado en diciembre de 1967-. El SNPAS, por su parte, incluía al Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y su función principal era el planeamiento militar (Tereschuk en Müller y Gómez, 2013).

Los documentos que produjo el Sistema Nacional de Planeamiento, que expresaban las acciones de planeamiento propuestas por el gobierno, fueron tres:

- el “Plan General de Desarrollo y Seguridad”, cuyo período de vigencia se establecía entre los años 1968 y 1977, tenía como objetivos fijar las políticas y estrategias para las áreas interior, exterior, economía, laboral, defensa nacional y bienestar social;
- el “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad”, que abarcaría el quinquenio 1968-1972 y que tenía como objetivo establecer metas anuales cuantitativas y los proyectos de inversión que garanticen que las mismas puedan ser alcanzadas; y
- el “Plan Anual Operativo”, que se encontraba dirigido a fijar políticas e instrumentos de corto plazo que se encuentren en sintonía con lo dispuesto en los planes de mediano y largo plazo descriptos previamente.

Sin embargo, y a pesar de la definición de metas y acciones concretas, éstas no se llevaron a cabo y los objetivos no se cumplieron (Tereschuk en Müller y Gomez, 2013).

Durante el año 1970, el CONADE junto al CONASE publicaron el documento “Políticas Nacionales”. En el mismo, se expresaban algunas recomendaciones respecto a cómo debía llevarse adelante el proceso de desarrollo económico y social para los siguientes 10 años. La particularidad de dichas recomendaciones es que asignaba el mismo rango de importancia a los objetivos económicos y a los sociales. Esto último dejó al descubierto la pérdida paulatina de poder de Onganía (quien a inicios de su gestión había remarcado lo contrario).

Hacia finales del mismo año se presentó el “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974”, cuyos objetivos eran: “1. Alcanzar un crecimiento rápido, sostenido y equilibrado de la

economía en todos sus sectores. 2. Lograr una distribución más justa del ingreso mediante una redistribución progresiva del mismo que beneficie al sector asalariado. 3. Afianzar la defensa y ampliación de la soberanía nacional en el campo económico” (Tereschuk en Müller y Gómez, 2013: 33).

De acuerdo a lo señalado por Leiva Lavalle (2010) “el plan incluía un análisis de la economía y las políticas de desarrollo desde los años 1940. Allí se enfatizaba los resultados decepcionantes de la estrategia de asociación al capital extranjero para la integración vertical llevada adelante entre 1959 y 1962, entre ellos la persistencia del desempleo, del déficit crónico en el balance de pagos y del dualismo en la estructura productiva tanto en la industria como en el agro. Aunque en el plan no se adoptaba una *‘actitud xenófoba hacia el capital extranjero’*, la estrategia incluía explícitamente *‘el apoyo al capital nacional’* (...) las principales medidas impulsadas para superar los problemas estructurales de la economía eran un programa de reconversión industrial para elevar la eficiencia de las empresas nacionales y un plan de inversión pública nacional que concedía prioridad a las inversiones en acero, energía, transporte y comunicaciones. Además (...) se proponía desarrollar programas de capacitación y mejoras en educación, salud y vivienda –que contribuirían a la formación de recursos humanos-, no acrecentar el endeudamiento externo y fomentar el progreso científico-tecnológico” (Leiva Lavalle, 2010: 42).

La inestabilidad política continuó marcando la agenda durante todo el período. En el año 1971 asume la presidencia Alejandro Agustín Lanusse, en medio de una fuerte resistencia social a la “Revolución Libertadora” y un marcado proceso de deslegitimación del mismo. A finales del año se aprueba formalmente el “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975”, donde se fijaban un conjunto de metas a alcanzar en cuanto a crecimiento del PBI y la Inversión Bruta Interna, incremento en las exportaciones y en los niveles de consumo interno, caída en el gasto público y el desempleo, entre otras.

Para poder hacerlo, introdujo cambios institucionales, creando la Secretaría de Planeamiento y Acción del Gobierno (SEPAG), que centraliza las tareas de planificación, los órganos de trabajo y el asesoramiento al gobierno nacional en esta temática (Tereschuk en Müller y Gómez, 2013).

En el año 1973, se convoca a elecciones en las que se permitió, luego de dieciocho años de proscripción, que se presente un candidato peronista, el cual resulta electo presidente: Héctor Cámpora. Dentro de las medidas asociadas al sistema de planificación, se disolvió la SEPAG y se presentó una nueva Ley de Ministerios, en el marco de la cual reubicaron algunas de las secretarías existentes y además, bajo la órbita del Ministerio de Economía, se crearon el Instituto Nacional de Planificación Económica INPE y el Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana INPIL. Unos meses después, Cámpora renuncia al cargo y se convoca nuevamente a elecciones, que le permiten a Juan D. Perón acceder por tercera vez a la presidencia de la Nación.

Perón consideraba que era necesaria una coordinación entre las visiones de corto y largo plazo de la economía, justificando de esa manera que el INPE se encuentre bajo la órbita del Ministerio de Economía: el Ministro era José Gelbard y el director del Instituto era Benjamín Hopenayn.

“La política económica de Gelbard se sustentó en el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social (ACN). Su promulgación en el parlamento, con el apoyo de la Confederación General del Trabajo (CGT), selló el *‘Pacto Social’* que apuntaba a dar legitimidad al proyecto económico y social del peronismo. La política de concertación tenía como objetivo primario la contención de la inflación, que se consideraba condición necesaria para el crecimiento y la redistribución del ingreso que se buscaba impulsar” (Leiva Lavalle, 2010: 44).

En este contexto, en diciembre de 1973 se aprobó el “Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977”. Algunos de los objetivos prioritarios establecidos en el mismo eran: *“la puesta en marcha de un proceso gradual y acelerado de distribución del ingreso nacional que restituyera a los asalariados una participación justa en el ingreso nacional; una modificación en las estructuras productivas y distributivas, a fin de conformar un nuevo modelo de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico [y] la recuperación de la independencia económica a través del impulso de la empresa de capital nacional y la reversión del proceso de desnacionalización”* (Leiva Lavalle, 2010: 45).

Sin embargo, con el fallecimiento de Perón en el año 1974 y las renuncias de Gelbard y Hopenayn, el Pacto Social fue abandonado y con él, el Plan Trienal, el cual muchos

expertos consideran que fue el “último intento de planificación indicativa” realizado en nuestro país. Durante 1975 Argentina quedó sumergida en una profunda crisis económica, política y social que derivó en un nuevo golpe de Estado, a principios de 1976.

III.II-III - El ocaso de la planificación en Argentina: el proceso de Reorganización Nacional y el modelo neoliberal.

El 24 de marzo de 1976 se produjo un nuevo golpe militar que llevó al General Jorge Rafael Videla a la presidencia de la Nación. La dictadura militar instaurada a partir del año 1976 propuso un cambio profundo en el modelo económico, en línea con la ideología neoliberal, que propulsaba una liberalización de la economía, una reducción del Estado y un proceso de destrucción del tejido productivo.

Las actividades de planificación estatal se vieron debilitadas dado el nuevo perfil económico. Sin embargo, se crea un Ministerio de Planificación, que tenía dentro de su agenda realizar un “Proyecto Nacional”, cuyo documento preliminar fue aprobado por la Junta Militar en el año 1977 pero no prosperó. A partir de ese momento la planificación sólo fue de corto plazo, abocada a la evaluación de la consistencia del presupuesto y los proyectos de inversión pública (Leiva Lavalle, 2010).

Hacia finales de los '70, en un contexto de inflación persistente, las cuentas externas se vieron envueltas en una fuerte crisis, caracterizada por un proceso de desregulación casi total de la cuenta de capital y el establecimiento de un esquema de tipo de cambio con ajustes pre-establecidos. Se registraron importantes aumentos de la deuda externa, tanto pública como privada. Esta situación incrementó la vulnerabilidad en la economía nacional.

Luego de la crisis de deuda de México del año 1982 y dado el desequilibrio en las finanzas nacionales, nuestro país se vio forzado a realizar un fuerte ajuste para revertir dicho contexto, lo que tuvo impactos negativos muy grandes en la economía nacional. “El desequilibrio de la cuenta corriente se volvió estructural por la carga de los compromisos financieros generados en el pasado inmediato, dando origen a la así llamada ‘*década perdida*’. La reversión del contexto de las finanzas globales forzó políticas de ajuste externo, particularmente en los países con una trayectoria previa de

rápido endeudamiento, que tuvieron altísimos costos en términos de crecimiento. Entre ellos fueron salientes los casos de Argentina, Chile y Uruguay –en los que se repitieron algunos elementos, como la apertura financiera y la apreciación cambiaria- que fueron referidos como los ‘experimentos del Cono Sur’ ” (Leiva Lavalle, 2010: 83).

Durante la década del ’80 y con la vuelta de la democracia, el gobierno nacional intentó dar un nuevo impulso a la planificación, sin alcanzar grandes resultados. Resulta importante destacar en este sentido que, en parte, el cambio en el proceso de planificación se encuentra asociado al cambio en el modo de acumulación: al finalizar el modelo de Sustitución de Importaciones (ISI) finalizan los procesos de planificación del desarrollo a los cuales estaba asociado.

El presidente Raúl Alfonsín designó como Ministro de Economía a Bernardo Grinspun, quien impulsó políticas keynesianas y desarrollistas para promover el mercado interno, tales como aumentos en los salarios, controles de precios y aumento del gasto público. A cargo de la Secretaría de Planificación nombró a Juan Sourrouille, quien presentó un documento denominado “Lineamientos de una estrategia de crecimiento 1985-1989”, que apuntaba a una estrategia para resolver los problemas económicos y retomar la senda de crecimiento. De acuerdo al diagnóstico realizado, las principales restricciones eran la carga de la deuda externa y la caída en la tasa de inversión. Para revertirlo, proponían generar un superávit comercial basado en un tipo de cambio real alto, al que denominaron “ajuste positivo”.

Allí también se señalaba la necesidad de controlar la inflación, para lo cual proponían avanzar en un plan consensuado con los diferentes agentes económicos, el cual nunca pudo concretarse. Müller (2013) resalta que dicho documento no tuvo la profundidad que supieron tener los Planes de la denominada “época dorada de la planificación”, y destaca que “lo más importante, empero, es que se constituye además en una expresión fuertemente crítica de la experiencia de industrialización sustitutiva, lo que socava la legitimación de las políticas que dichos Planes propiciaron. (...) Este nuevo clima que se impone en los años ’80 –y que reconoce un complejo de razones que no examinaremos aquí- sienta las bases para el definitivo ocaso de la Planificación, como instancia de política gubernamental” (Müller, 2013b: 5).

Luego, con Sorrouille como Ministro de Economía y Grinspun al frente de la Secretaría de Planificación se elaboró el “Plan Nacional de Desarrollo 1987 – 1991”, donde se proponía un conjunto de ambiciosos objetivos, asociados a recuperar la capacidad de crecimiento, modernizar el aparato productivo y reindustrializar al país, reestructurar el Estado, afianzar las instituciones democráticas, fortalecer los mecanismos de integración regional, entre otros. En el diagnóstico de dicho Plan, la deuda externa nuevamente aparecía como una de las principales dificultades, a la que se sumaba el deterioro de los términos de intercambio (fruto de una fuerte caída en el precio de los granos y oleaginosas, principales exportaciones nacionales). El plan no tuvo éxito.

Durante la segunda mitad de los '80, la crisis económica siguió profundizándose cada vez más. El creciente déficit fiscal, la caída en los saldos comerciales y las reservas, la persistencia de la inflación llevaron a la suspensión de los pagos de servicios de la deuda. Pese a los múltiples intentos de solucionar la situación económica compleja, no fue posible revertirlo: la economía nacional se mantuvo estancada a lo largo de toda la década, y la hiperinflación precipitó el final del gobierno.

En materia de planeamiento propiamente dicho, aunque el “Plan Nacional de Desarrollo 1987 – 1991” buscó ir más allá que los “Lineamientos de una estrategia de crecimiento 1985-1989”, ninguno de los dos ofreció resultados satisfactorios (Leiva Lavalle, 2010). Es más, el segundo ni siquiera tuvo gran trascendencia en el plano político y pasó desapercibido.

El nuevo gobierno, que asumió a finales del año 1989, se encontró con una situación económica y social compleja. Desde sus inicios, impuso reformas pro mercado, donde la instauración del Régimen de Convertibilidad tiró por la borda cualquier instancia de planificación estatal. “El gobierno de Menem marcaría un nuevo viraje hacia el liberalismo económico y un abandono de cualquier impulso a la planificación. A partir de 1990 el gobierno argentino lanzó un programa de ‘reformas estructurales’ rigurosamente alineado con el Consenso de Washington. Ese programa enmarcó el plan de estabilización que erigió el régimen de convertibilidad en abril de 1991, por el cual se establecía una caja de conversión. Las reformas incluyeron una veloz y profunda apertura comercial y liberalización financiera, un movimiento general de desregulación de los mercados de bienes, servicios y activos financieros, privatización descuidada de empresas públicas, recorte de servicios prestados por el Estado y

concesiones al sector privado. Los organismos dedicados a la planificación dentro de la estructura burocrática del gobierno se mantuvieron por cierto tiempo, pero con la nueva orientación de la política económica estaban condenados a perder gravitación y *poder*” (Leiva Lavalle, 2010: 89).

En la misma línea se encuentra Müller (2013): “el nuevo escenario macroeconómico que se impone con las reformas pro mercado y la instauración del régimen de Convertibilidad liquidó formalmente cualquier instancia estatal que tuviera a la Planificación como objeto de sus acciones. Sin embargo, la noción de Plan tuvo algunas manifestaciones. Entre ellas, podemos mencionar algunos elementos constitutivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), y el Plan Federal de Infraestructura (PFI)” (Müller, 2013b: 5).

El Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, creado por la Ley 24.354 y reglamentado en 1995, tiene como objetivo central reglamentar las decisiones de inversión pública -entendida como toda acción llevada adelante por el Estado para constituir o reponer activos físicos del Sector Público Nacional, que en este caso también abarca las inversiones llevadas adelante por los gobiernos provinciales y municipales y por el sector privado cuando utiliza financiamiento público-. Para hacerlo, establece los procedimientos necesarios para gestionar proyectos de inversión y las pautas metodológicas para formular y evaluar proyectos. “El SNIP de la Argentina pone énfasis en la constitución de un registro sistemático o banco de proyectos, en los aspectos metodológicos que deben cumplirse en la formulación y evaluación de proyectos y en la programación de las inversiones” (Müller, 2013b: 9).

El Plan Federal de Infraestructura - PFI, por su parte, tuvo su origen en el gobierno de De la Rúa en 1999, luego de la separación del Ministerio de Economía de las áreas referidas a obras y servicios públicos, que pasaron a la órbita del nuevo Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Dentro de éste último, se promovió la realización del PFI.

El PFI se desarrolló de manera conjunta con el Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas, que nucleaba a los principales referentes de los gobiernos provinciales en materia de transporte y obras públicas. Sin embargo, no tuvo un tratamiento técnico y sólo se resumió a una enumeración de proyectos, sin plasmarse en algún documento de trabajo (Müller, 2013b).

Es importante destacar que, a pesar de giro hacia el mercado, surgieron durante toda la década de 1990 múltiples experiencias de planes estratégicos locales (a nivel de ciudad o microrregiones), que encontraron un fuerte apoyo en los organismos internacionales (en términos de financiamiento y asistencia técnica). Sin embargo, y a pesar de encontrar algunos casos exitosos (como los planes de las ciudades de Rafaela, Córdoba, Sunchales, entre otras), la poca autonomía de los gobiernos locales no permitió generar cambios profundos en sus ciudades.

Para finalizar, es posible señalar que esta etapa, que se inició con el último golpe de Estado en el año 1976, marcó un quiebre en el rol del Estado, que sólo pudo revertirse (al menos en parte) con una crisis brutal que puso en duda los principios neoliberales: “con el golpe de Estado de 1976 se había concretado una reconfiguración del bloque de clase dominante y el capital financiero había asumido una posición hegemónica acompañado por sectores tradicionales opuestos a la industrialización. En este marco el objetivo reside en apoyar el crecimiento con base en las ventajas comparativas estáticas en el marco de una asignación de recursos exclusivamente regulada por el mercado y en el cual carecía de sentido el concepto de desarrollo y de planificación. Se trata de un marco que sólo sería radicalmente alterado por el proceso que seguirá al estallido, en 2001, de la convertibilidad” (Casparrino, Briner y Rossi, 2011: 64).

III.II.IV – El retorno del activismo estatal y el resurgimiento de la planificación en la etapa post convertibilidad.

El abandono de la Convertibilidad fue el inicio de una nueva etapa, donde el Estado, en todos sus niveles pero fundamentalmente en el nivel nacional, vuelve a ser un actor central.

Tal como señala Müller, a partir del año 2003 se observa un punto de inflexión, tanto en lo discursivo como en las prácticas concretas llevadas adelante por el Estado, que pueden resumirse en el siguiente conjunto de políticas: “a) *Política monetaria y cambiaria* activas, volcadas sobre todo a asegurar un tipo de cambio elevado, a la vez que diferenciado según tipo de exportación, a través de la imposición de retenciones. Esto no ha obstado para que se produzca una gradual revaluación cambiaria, que hoy día es motivo de debate. b) *Política fiscal* orientada a asegurar superávit con relación al gasto primario y al pago de intereses; esto quitó presión al mercado financiero y

llevó las tasas reales de interés a niveles muy inferiores a los vigentes durante la Convertibilidad. En los últimos años se ha verificado sin embargo déficit financiero (...). c) *Estatización del sistema previsional, lo que reforzó la posición fiscal del Estado* y permitió acceder a un fono para financiamiento de inversiones (el ya mencionado Fondo de Garantías). d) Cuasi universalización de los beneficios jubilatorios, extendidos así a casi toda la población que no realizó contribuciones durante la vida activa e Implementación de la Asignación Universal por Hijo. e) Implementación de medidas de incentivo a la actividad productiva, a través de créditos a bajo costo. f) Iniciativas estatales en el sector energético, en lo que hace a tarificación e iniciativas de inversión, dando lugar a una expansión de la capacidad de generación y transporte liderada por el Estado. g) Resurgimiento de empresas estatales, mayormente por reversión de procesos de privatización o concesión (transporte aéreo, transporte ferroviario, petróleo, agua y saneamiento, correos, etc.). h) Agresiva política fiscal en materia de inversión pública, en particular de vivienda, sistema vial y provisión de *agua y saneamiento*” (Müller, 2013b: 17).

Sin embargo, en materia de planificación, el proceso de reinstalar el concepto sólo se realizó de manera parcial. Dentro de las medidas tomadas por el gobierno nacional se encuentra, por un lado, con el establecimiento del “Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios” en el año 2003.

Por otra parte, en el año 2011 se crea la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, que tiene como una de sus funciones “entender en la formulación de un plan estratégico de desarrollo nacional” y “coordinar con las jurisdicciones del Estado Nacional con competencia en la materia las acciones del Consejo de Planeamiento para el Desarrollo a fin de establecer los lineamientos para el desarrollo de largo plazo”.

Por último, se encuentran algunos ejercicios de Planificación de carácter sectorial, dentro de los cuales es posible mencionar: el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016; el Plan Nacional de Desarrollo Deportivo 2008-2012; el Plan Estratégico Territorial de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública; el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020; el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016; entre otros (Müller, 2013b).

Y no sólo a nivel nacional, sino que muchas provincias comienzan a poner en marcha planes estratégicos provinciales, dentro de las cuales se encuentran Catamarca, Chubut, Formosa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Fe, Chaco y Entre Ríos. Si bien en algunos casos hay más grado de avance que en otros, al menos se plantean la planificación como una política pública (Müller, 2013b).

Sin embargo, y a pesar de las limitaciones de estos esfuerzos, hubo un cambio en la concepción del planeamiento y su utilización como herramienta de política pública y orientadora del proceso de desarrollo, al menos en términos comparados con lo sucedido en décadas anteriores.

La puesta en marcha de planes estratégicos sectoriales no debe confundirse con los planes de desarrollo. Estos últimos representaban formulaciones que abarcaban a toda la sociedad en su conjunto, mientras que los planes sectoriales tienden a ser planes de los organismos que los impulsan, orientando las intervenciones de manera acotada.

Luego de repasar la actividad de planificación en Argentina, desde sus comienzos en la década de 1930 hasta nuestros días, es momento de analizar concretamente tres experiencias de planificación sectorial llevadas adelante por tres ministerios nacionales durante el período de post convertibilidad, a los fines de buscar patrones que nos permitan ver si es posible caracterizar a dichas experiencias como planes estratégicos.

Capítulo IV. Análisis y comparación de tres experiencias de Planificación Estratégica en la Argentina de la post convertibilidad.

Luego de conocer cómo han sido las diferentes experiencias de planificación en América Latina y en nuestro país desde sus comienzos en las décadas de 1940 pero fundamentalmente a partir de 1950, es momento de analizar tres planes estratégicos que fueron llevados adelante en nuestro país luego de la crisis del 2001. Este análisis representa el tema central del trabajo: poder evaluar cuáles son las posibilidades y los alcances, y las limitaciones y los obstáculos con los que cuenta el Estado para planificar, a través de sus Ministerios, en el período de post convertibilidad.

Los Planes elegidos como casos de estudio son tres:

1. “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020”, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación;
2. “Plan Estratégico Industrial 2020” del Ministerio de Industria; y
3. “Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina Innovadora 2020” del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Cada uno de los Planes Estratégicos seleccionados fue formulado e implementado por Ministerios del Estado nacional de manera coordinada con los diferentes actores asociados directa e indirectamente al sector, dado que en los tres casos se propone una metodología de trabajo de tipo participativa y federal.

En lo que refiere al horizonte de planificación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Industria utilizaron el año 2020 para realizar las proyecciones, mientras que en el caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación -dadas las características de la normativa que lo regula- se desarrollaron metas al año 2015.

Además de estos puntos en común, cada uno presenta particularidades que los distinguen del resto. Y es sobre estas coincidencias y diferencias entre cada uno de ellos sobre las cuales se trabajará para analizar las experiencias nacionales de planificación sectorial en el período de post convertibilidad.

En este capítulo se realiza, en primer lugar, una descripción general de cada uno de los Planes seleccionados como casos de estudio, el contexto en el cual se desarrollan y los disparadores que originaron su formulación, a partir de la lectura de los documentos de trabajo publicados por los respectivos Ministerios.

En el segundo apartado se enumeran las variables que componen los momentos del Planeamiento Estratégico Situacional y el Triángulo de Gobierno y se identifica su presencia –o no- en los tres casos de estudio.

En la tercera parte se analizan las principales metodologías utilizadas en la formulación e implementación de los mismos.

Luego, se enumeran los actores que participaron en cada uno de los Planes estudiados, sus características y atributos y la participación que tuvieron en la formulación de los mismos. Posteriormente, se analiza el grado de avance que cada uno de ellos ha tenido.

Para finalizar se realiza, a manera de síntesis, una comparación de los tres planes, teniendo en cuenta todos los conceptos desarrollados hasta el momento, a los fines de identificar las características generales y particulares de cada uno de ellos.

IV.I - Descripción de los planes estratégicos seleccionados, contexto y disparadores.

En el siguiente apartado se describirá, de manera breve y en base a los documentos de planificación publicados por los Ministerios a cargo, en qué consiste cada uno de los planes estratégicos sectoriales seleccionados, a los fines de conocer cuáles las principales características de cada uno de ellos.

También, se describirá cuál ha sido el contexto en el cual se dio origen a los mismos y los disparadores que permitieron su formulación; ambos son factores fundamentales que permitirán ahondar en las formas que toma la planificación en el nuevo milenio.

Al finalizar, se compararan los diferentes planes analizados para buscar puntos en común y patrones de comportamiento que nos permitan caracterizar de manera general las nuevas prácticas en materia de planificación.

IV.I.I – Resumen de los documentos referidos a los Planes.

A- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal – PEA².

El PEA², comenzó con las primeras tareas de formulación a finales del año 2009, luego de que la Secretaría de Agricultura adquiriera el rango de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. El documento de trabajo final se presentó a mediados del año 2011.

La idea de formular un Plan Estratégico para el sector surgió como una iniciativa del Estado nacional; el Plan estuvo coordinado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Para llevarlo adelante, se convocó a las instituciones y actores del sector agropecuario y agroindustrial de todo el país.

El PEA² pretende alcanzar un desarrollo sustentable de la producción agroalimentaria y agroindustrial con el fin de generar valor agregado en origen que beneficie a todos los habitantes argentinos. Para hacerlo, *“el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca procura establecer los lineamientos que contribuyan a definir colectivamente el rumbo y la trayectoria del Sector Agroalimentario y Agroindustrial”* (Documento del PEA², 2010: 7).

La formulación del Plan está pensada de manera colectiva; la participación es el medio para generar, directa o indirectamente, un compromiso sólido en la posterior implementación del mismo. Bajo esta línea de trabajo, se resalta uno de los aspectos primordiales del Plan: la necesidad de construir una visión compartida del futuro entre los actores sociales vinculados al Sector Agroalimentario y Agroindustrial. Esta búsqueda deja entrever la creencia de que el futuro depende de cómo se articulen y convivan Estado, mercado y sociedad.

Asimismo, en relación a lo anterior, otro aspecto fundamental que se resalta es el rol que le compete al Estado en este desafío. El mismo habrá de servirse, tal como lo propone el documento del Plan, de políticas públicas activas que refuercen su capacidad reguladora, impulsando formas de asociatividad y cooperación entre actores, ejerciendo su potestad como el garante del interés general, y fortaleciendo su capacidad relacional con el resto de los actores.

De esta manera, el Documento de Proyecto 2ª versión logra materializar la iniciativa y establecer los lineamientos esenciales para definir colectivamente el rumbo del Sector Agroalimentario y Agroindustrial (SAA). La característica esencial de dicho documento es la posibilidad de introducirle ajustes futuros, es decir, ir modificándolo en el transcurso de la formulación y la implementación del Plan en base a los aportes de los actores involucrados en dicho proceso.

Cabe señalar que la publicación de dicho documento está organizada en 4 secciones.

- En la sección 1 se pone de manifiesto la necesidad de generar una visión compartida del futuro, proponiendo al planeamiento estratégico participativo como el proceso necesario para tal fin. Allí mismo además se establece una conceptualización diferenciada de los tipos de planeamiento normativo, participativo y situacional.
- En la sección 2 se definen conceptualmente cada uno de los elementos de la lógica metodológica y participativa que se pondrán en funcionamiento para elaborar el plan.
- En la sección 3, se desagregan el conjunto de herramientas e instrumentos que, en función de las lógicas arriba mencionadas, se llevarán adelante en el proceso de planificación estratégica del sector agroalimentario y agroindustrial.
- Finalmente, en la sección 4, detalla el modo en que el Estado y los diversos actores sociales trabajarán de manera conjunta en los espacios institucionales creados para tal fin.

Cada una de las secciones permite conocer tanto los fundamentos teóricos como las herramientas metodológicas utilizadas en el mismo, que dan cuenta del planeamiento como un proceso global y dinámico.

En el transcurso del año 2011 se publicó una nueva versión del Documento de proyecto (versión 3), donde se mantuvieron los conceptos presentados en el documento anterior pero se trabajó fuertemente en caracterizar al sector y presentar las primeras proyecciones para el año 2020. La estructura del nuevo Documento contiene 6 partes:

- La primera de ellas estuvo orientada a recordar cuáles son los principios rectores del proceso de planificación, así como también los actores involucrados y sus múltiples formas de interacción.
- La segunda refleja cómo ha ido evolucionando el sector agropecuario y agroindustrial desde fines del Siglo XIX hasta fines del Siglo XX.
- La tercera contiene un resumen de la evolución de las principales variables económicas del sector durante los primeros años del Siglo XXI.
- La cuarta presenta las proyecciones para el año 2020, considerado el horizonte de planificación.
- En la quinta se presentan la Misión, la Visión y los Objetivos y Metas para el 2020, a través de la comparación de dos modelos de desarrollo: por un lado, un modelo incremental -que consiste en estimar cual sería la evolución del sector si no se realizase ningún tipo de intervención- y por el otro, un modelo de valor agregado con desarrollo -en el cual se estiman los valores que alcanzarían las variables económicas si se pusiesen en marcha las acciones propuestas en el plan-.
- Por último, en la sexta y última parte se muestra cuál es el impacto macroeconómico esperado del PEA² en el caso de llevarse adelante las políticas en él propuestas.

B- Plan Estratégico Industrial 2020 - PEI.

El Plan Estratégico Industrial 2020 se presentó en el año 2011 y es el resultado del trabajo conjunto llevado adelante por el Ministerio de Industria de la Nación junto a los representantes de 11 sectores productivos considerados estratégicos (que representan más del 80% del PBI industrial) y el resto de los actores del sector industrial argentino.

Esta iniciativa, que se da en el marco de un fuerte impulso desde el Estado hacia la industria nacional, se basa en un conjunto de premisas: la primera de ellas destaca que los países más desarrollados del mundo han logrado esa posición en base a un sector manufacturero sólido. Por otra parte, la segunda premisa reconoce a la industria como el sector que genera más empleos de calidad. Finalmente, la tercer y última premisa

determina que la industria colabora a conformar una sociedad menos polarizada. Por ello, resulta fundamental apoyar el desarrollo industrial. Y el PEI pretende colaborar en ese sentido.

Los lineamientos macroeconómicos en los cuales se basa el proceso de industrialización en la Argentina, son cinco: “i) demanda interna sostenida y superávit fiscal; ii) defensa del mercado interno y sustitución de importaciones; iii) mantenimiento de un tipo de cambio competitivo; iv) aumento de exportaciones y v) fomento de la inversión productiva” (Documento del PEI, 2011: 33). Éstos pretenden establecer las bases para una política sectorial que oriente y fortalezca el tejido industrial nacional, y permita continuar profundizando los cambios que se originaron en el sector en particular y en la economía en general luego de la crisis económica, política y social del año 2001.

El objetivo fundamental que se propone el PEI es “promover un crecimiento promedio anual del 5% de la economía hasta 2020, de modo de volver a duplicar el producto bruto del sector [industrial]” (Documento del PEI, 2011: 38). Para ello, es necesario:

- Más industria: duplicar la producción industrial;
- Menor proporción de importaciones industriales: sustituir importaciones en un 45%;
- Más exportaciones industriales: Más que duplicar las exportaciones de MOA y MOI;
- Mejor industria: reducir la brecha de productividad con el mundo desarrollado.

El Plan se estructura en base al análisis de aquellas cadenas de valor que se consideran estratégicas y que representan más del 80% del PBI industrial. De esta forma, el Estado nacional busca “potenciar cadenas productivas coordinadas e integradas en su visión hacia el mercado interno e internacional, que maximicen su capacidad de absorber ciencia y tecnología e innovación, y que aporten al crecimiento sostenido y al desarrollo deseado par el país” (Documento del PEI, 2011: 36).

Las cadenas de valor que integran el PEI son:

1- Alimentos

- 2- Automotriz y autopartes.
- 3- Bienes de capital.
- 4- Cuero, calzado marroquinería.
- 5- Maquinaria agrícola.
- 6- Materiales de construcción.
- 7- Medicamentos.
- 8- Foresto – Industrial.
- 9- Química y petroquímica.
- 10- Software.
- 11- Textil.

Cada una fue seleccionada en base a 6 criterios:

- 1) Importancia en el producto bruto industrial y trayectoria en la industria argentina;
- 2) Uso de recursos naturales de alta disponibilidad y competitividad en Argentina;
- 3) Alto nivel de encadenamiento o interacción con sectores diversos de la industria nacional;
- 4) Alto potencial para la difusión de nuevas tecnologías;
- 5) Alta relevancia para la generación de empleo y/o el abastecimiento del mercado interno; y
- 6) Alta relevancia (actual o potencial) en la balanza comercial nacional.

El documento de trabajo presenta un capítulo específico para cada una de las cadenas de valor, que contiene lo siguiente:

- Una descripción detallada de cuáles son las actividades que se incluyen en cada una de ellas.
- Los objetivos y lineamientos estratégicos esperados para el año 2020.
- La estructura de la misma y su evolución reciente.
- La dinámica de la cadena de valor.
- Las proyecciones al 2020.
- Las propuestas de acción.

C- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - Argentina Innovadora 2020.

El Plan Nacional Argentina Innovadora 2020 es el instrumento por el cual el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva establece los lineamientos de la política científica, tecnológica y de innovación del país para los próximos años. Con él se aspira a dar continuidad al crecimiento y consolidación de estas áreas consideradas puntales estratégicos del desarrollo nacional.

En la primera parte del Documento de proyecto se señala cuál ha sido la dinámica del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación reciente en el país, donde se destacan, por un lado, la re-significación de la intervención del Estado en los sectores que considera estratégicos a través de la “reconstrucción de la estatalidad” y, por otra parte, la re-articulación de las políticas económica, productiva y social que permiten mejorar los niveles de inclusión y la distribución de las riquezas (en clara oposición a lo sucedido durante la década de 1990) con un fuerte incentivo a la demanda interna. También se desarrolla cuál es la visión estratégica y se enumeran las principales políticas en materia de ciencia, tecnología e innovación.

El segundo capítulo presenta los fundamentos conceptuales y empíricos en los cuales se encuentra basado el Plan; las características y el proceso de elaboración del plan; los objetivos, proyecciones y las estrategias y ejes de trabajo.

Los pilares estratégicos sobre los cuales se elaboró el Plan son:

- Aprovechamiento pleno de las capacidades científicas nacionales.

- Impulso a la cultura emprendedora y la innovación productiva, inclusiva y sustentable.
- Mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Fomento de la competitividad de la economía

El objetivo general es “impulsar la innovación productiva inclusiva y sustentable sobre la base de la expansión, el avance y el aprovechamiento pleno de las capacidades científico-tecnológicas nacionales, incrementando así la competitividad de la economía, mejorando la calidad de vida de la población, en un marco de desarrollo sustentable”.

Por su parte, los objetivos específicos son:

- Fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Impulsar la Cultura Emprendedora y la Innovación.

La metodología aplicada en la formulación del mismo fue participativa, con la intervención de más de 350 referentes del sector público, privado y científico-tecnológico. La misma consistió de 3 etapas.

La primera incluye la elaboración de un diagnóstico que contempla los antecedentes, la definición de los problemas y las oportunidades para identificar las líneas prioritarias en materia de ciencia, tecnología e innovación productiva. Como resultado se elaboró el documento: Lineamientos de Política y Metodológicos para el Ejercicio de Planificación.

La segunda consistió en una metodología participativa a partir de la cual se discutió en tres mesas: Transversales, Sectoriales y de Tecnologías de Propósito General (TPG). Las mesas de carácter transversal, abarcaron tres temáticas: marcos regulatorios, recursos humanos y articulación e instrumentos de políticas; las sectoriales se dividieron en seis sectores estratégicos: agroindustria, energía, salud, desarrollo social, industria, ambiente y desarrollo sustentable; y por último, las de TPG congregaron a expertos en biotecnología, nanotecnología y TIC.

La última etapa comprendió la consulta y validación, en ámbitos jerarquizados del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, de los resultados de las mesas

de trabajo. Para ello se realizaron reuniones con las provincias, los organismos de ciencia y técnica, los ministerios participantes en el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC) y la Comisión Consultiva del Plan, integrada por expertos de reconocido prestigio del campo, que generaron aportes adicionales relevantes para la identificación de prioridades de intervención y la orientación de políticas.

Luego se llevó adelante una segunda etapa de programación, que consistió en el desarrollo de Mesas de Implementación, encargadas de establecer las acciones e indicadores para llevar a cabo las políticas del Plan. Esta etapa incluyó la elaboración de Planes Operativos Anuales (POA) para los Núcleos Socio Productivos Estratégicos y las temáticas transversales, y en la cual participaron más de 1200 personas.

En la tercera parte del documento de proyectos se desarrollan las estrategias de intervención que propone el Ministerio para avanzar en la implementación del proceso: por un lado, el desarrollo institucional del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y, por el otro, la focalización.

Sobre el desarrollo institucional plantea:

- un mayor y mejor grado de articulación de los actores en diferentes planos: uno organizacional (hacia el interior el sector público y del sector el privado), territorial e internacional, con la finalidad de alcanzar una arquitectura institucional flexible, capaz de atender a todas las necesidades a nivel sectorial y regional;
- un incremento en la cantidad de científicos e investigadores (orientando las becas a las necesidades de desarrollo del país);
- un aumento en el financiamiento destinado a sectores estratégicos, tanto con capital nacional como externo, fortaleciendo las relaciones público-privadas a través de las herramientas vigentes pero también creando nuevas;
- más información disponible, con el propósito de poner a disposición de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación la información que les permita optimizar sus modos de acción y brindar al propio Ministerio herramientas para ganar eficiencia en lo referido a su capacidad de intervención e implementación;

- un mayor grado de divulgación y promoción de la ciencia y la tecnología;
- promoción de la innovación en el sector productivo; y
- creación de un respaldo normativo que permita establecer reglas de juego claras para todos los agentes participantes.

Respecto de la focalización, dicha estrategia busca direccionar los esfuerzos hacia la producción de impactos significativos en sectores sociales y productivos de nuestro país a través del apoyo de la ciencia, la tecnología y la innovación hacia sectores considerados estratégicos, a saber: Agroindustria; Ambiente y desarrollo sustentable; Desarrollo Social; Energía; Industria y Salud.

IV.I.II - Contexto en el que se desarrollan y disparadores de los planes.

Una de las variables que resulta importante analizar para comprender las particularidades de cada uno de los casos de estudio es conocer el contexto en el cual surgieron y se desarrollaron los Planes Estratégicos Sectoriales, y cuál/es ha/n sido el/los disparador/es de los mismos.

A- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal – PEA².

El PEA² fue una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que se ejecutó a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca -MAGyP-, en el medio de un fuerte conflicto con las principales entidades representantes del sector agropecuario.

El MAGyP fue creado el 1º de octubre del año 2009 a través del Decreto N° 1366/09. Anteriormente, era una Secretaría que dependía el Ministerio de la Producción. El primer Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca -Julián Domínguez-, fue el responsable político del PEA² y fue nombrado en el mismo momento en que fue creada la cartera.

Es necesario tener en cuenta que el sector agropecuario, desde el año 2003, tuvo un rol importante en la evolución económica nacional: luego de la devaluación del dólar en el año 2002 más el incremento en los términos de intercambio a favor de la producción primaria, este sector tuvo una elevada rentabilidad en los inicios de la etapa de post convertibilidad.

El continuo aumento en los precios internacionales (principalmente de la soja), lo que se tradujo en un incremento de los precios internos, llevó a que el recientemente asumido gobierno de Cristina Fernández de Kirchner interviniera a través de una medida que causó polémica en el sector agropecuario y que se extendió a una parte importante de la sociedad en su conjunto: la Resolución 125/2008. La misma -elaborada por el Ministerio de Economía- establecía modificaciones en el sistema de alícuotas en los derechos de exportación, más conocidas como “retenciones” a las exportaciones agropecuarias.

Dentro de los considerandos de la Resolución figuran:

“- Que los precios internacionales de cereales y oleaginosas han registrado un significativo aumento en los últimos años, con una elevada volatilidad de sus tasas de variación interanual.

- Que la persistencia de un escenario semejante podría repercutir negativamente sobre el conjunto de la economía a través de mayores precios internos, menor equidad distributiva y una creciente incertidumbre en lo que respecta a las decisiones de inversión del sector agropecuario.

- Que la modificación del esquema de derechos de exportación aplicables a un subconjunto clave de cereales y oleaginosas constituye una herramienta apropiada para solucionar los problemas previamente mencionados” (Resolución 125/08, Ministerio de Economía y Producción de la Nación).

La modificación concreta consistió en establecer un sistema de alícuotas móviles, que dependía del tipo de cultivo, del Valor Básico (es decir, el vigente hasta ese momento), de una Alícuota Marginal (establecida a través de una escala para cada tipo de cultivo), de un Valor de Corte (también fijado a través de una escala por tipo de cultivo) y del Precio FOB (que correspondía al valor informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción).

A partir de ese momento la Mesa de Enlace, que agrupaba a las cuatro principales entidades agropecuarias (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y Coninagro), comenzó una serie de medidas

de protesta, dentro de las cuales se incluyeron la suspensión en la comercialización de granos y carnes, movilizaciones y huelgas con bloqueo de rutas en diferentes puntos del país. Desde el gobierno, sin retroceder en la medida, se intentó incorporar algunas modificaciones al proyecto original; a raíz del conflicto, incluso, renunció el Ministro de Economía. Sin embargo, no fue suficiente.

A principios de julio, ingresó al Congreso de la Nación un Proyecto de Ley para modificar el sistema de retenciones. El mismo fue aprobado por la Cámara de Diputados (por una mínima diferencia de votos a favor); pero que luego, al ingresar a la Cámara de Senadores y empatar en votos, fue rechazado por el voto del vicepresidente (con la recordada frase “mi voto es no positivo”). A pesar de que el proyecto no prosperó, algo que la dirigencia del sector agropecuario celebró, la relación entre ambas partes continuó siendo tensa.

Según los datos del Valor Agregado Bruto a precios de 2004 elaborados por el INDEC, entre los años 2004 y 2007, el promedio de la participación de la categoría “Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura” fue del 7,9% en el total de la economía, donde los cultivos agrícolas representan el 60% del total de la categoría (y el 4,8% del total de la economía). La cría de animales, por su parte, representa el 26% y el 2,1% respectivamente. En el año 2008 el peso relativo de la categoría respecto del total de la economía cae al 6,9% y en el 2009 llega al 6,5% (siempre a valores constantes del año 2004). Desde ese momento y hasta el año 2012 no volvió a recuperar los valores registrados a comienzos de la post-convertibilidad. Sin embargo, dentro de la misma, los cultivos siempre representan alrededor del 60% del total de la categoría.

También es importante destacar que si bien el crecimiento de la economía se resintió durante los años 2008 y 2009 (el Valor Agregado Bruto a precios del 2004 creció un 3,1% en 2008 respecto del año anterior y cayó en un -0,5% en el 2009), las caídas en la categoría “Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura” fueron mucho mayores (del -7,5% y -6,8% respectivamente).

A esta situación se suma que a finales del 2008 se desata la crisis económica internacional más grande desde la Gran Crisis de 1929. Tal como señalan los investigadores de CIFRA en el año 2009 “la crisis mundial tuvo su reconocimiento oficial a partir del estallido de los mercados bursátiles que siguió a la declaración de la

quiebra de Lehman Brothers, uno de los bancos de inversión de Estados Unidos. Si bien había indicios de que existía una recesión real en los países desarrollados, a partir de ese día, los índices financieros se derrumbaron y las Bolsas de Valores acumularon pérdidas millonarias tanto en Estados Unidos como *en el resto del mundo*” (Arceo, N., González, M, y Mendizábal, N., 2009: 11).

Esta crisis no sólo fue financiera, sino que también se trasladó a la economía real: “el derrumbe del sistema bancario en Estados Unidos implicó una fuerte reducción del crédito hacia los sectores productivos. Asimismo, los niveles de consumo se recortaron drásticamente tanto de parte de los hogares como de los propietarios de títulos y de bienes, quienes sufrieron una enorme pérdida de ingresos y de riqueza. A la par, el escenario incierto causado por la crisis afectó la planificación de la inversión, *limitando las posibilidades de reactivación económica en el corto y mediano plazo*” (Arceo, N., González, M, y Mendizábal, N., 2009: 12).

La crisis tuvo sus efectos tanto en el resto de las economías desarrolladas como en las subdesarrolladas, incluida la argentina. Sin embargo, dado que desde el año 2003 y hasta el año 2007 se registró un incremento de la actividad y superávit gemelos, el cimbronazo no fue tan fuerte (como en otros momentos de crisis internacionales de la historia reciente, como por ejemplo, la crisis del Tequila en 1994).

Es en este contexto, caracterizado por el conflicto con el sector agropecuario -uno de los más importantes proveedores de divisas en Argentina- y la crisis internacional, que el Estado Nacional le otorga rango ministerial a la ex Secretaría de Agricultura (en un gesto de otorgarle una mayor importancia a dicho sector) y encomienda al nuevo Ministerio intentar retomar el diálogo con el sector agropecuario. Para hacerlo, la propuesta elegida es desarrollar un Plan Estratégico Participativo para el sector, en donde se establezcan los principales lineamientos para una política de mediano y largo plazo de manera conjunta.

B- Plan Estratégico Industrial 2020 - PEI.

El PEI también parte de una iniciativa del Poder Ejecutivo, la cual le fue encomendada al Ministerio de Industria de la Nación durante el año 2010 (que hasta junio de ese año era Ministerio de Industria y Turismo, separándose las dos funciones a través del Decreto 919/2010).

En lo que respecta al contexto en el cual comienza a gestarse, a partir del año 2010 se vislumbra una incipiente recuperación económica luego de la crisis internacional que estalló en Estados Unidos en el 2008 y que rápidamente se expandió a las principales economías desarrolladas y a las subdesarrolladas también.

Es necesario recordar que entre los años 2003 y 2007 el sector manufacturero nacional tuvo una fuerte recuperación luego de más de una década de políticas neoliberales que afectaron negativamente a dicho sector. Luego de la devaluación del año 2002, el nuevo esquema macroeconómico fue favorable para la industria nacional por diversos motivos: por un lado, por una modificación en los precios relativos (la devaluación abarató los bienes exportados y encareció los bienes importados) y, por otra parte, el abaratamiento del salario real y la recomposición de la tasa de ganancia.

“En efecto, mientras que durante ese período [entre 2002 y 2007] la economía argentina creció a una tasa anual acumulativa del 8,8%, el conjunto de los sectores productores de bienes lo hicieron al 10,2% anual. Esto indica que la expansión económica durante los primeros años de la post-convertibilidad se encontró liderada por los sectores productores de bienes, en particular por la industria manufacturera. No obstante, vale advertir que este proceso comenzó a revertirse desde mediados de 2007, cuando se evidencia una menor tasa de expansión en los sectores productores de bienes, y en particular la industria manufacturera, Este escenario se vio agudizado desde mediados de 2008 al estallar la crisis internacional” (Arceo, N., González, M, y Mendizábal, N., 2010: 3).

De acuerdo a los datos ofrecidos por el INDEC, entre 2004 y 2007 la “Industria Manufacturera” creció, en promedio, al 9,1%. A partir del año 2008 dicho crecimiento cae al 2,5% y en el año 2009 sufrió una contracción del -1,6%.

En el año 2010 se comienza a ver una recuperación del sector y desde el Ministerio de Industria se convocó a las 11 cadenas de valor más importantes –las que representan el 80% del PIB industrial- para comenzar a diagramar las principales medidas para continuar profundizando el sector.

Más precisamente, durante los años 2010 y 2011, la “Industria Manufacturera” -según los datos de Valor Agregado Bruto a precios de 2004 del INDEC- presentó un incremento de más del 10% cada año. Luego, en el 2012 comienza a resentirse

nuevamente y ya no ha vuelto a recuperar el ritmo que adquirió a comienzos de la etapa de la post convertibilidad.

C- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - Argentina Innovadora 2020.

El Plan Nacional Argentina Innovadora 2020, a diferencia de los dos planes anteriores, se enmarca en un proceso de planificación que se encuentra regulado desde el año 2001 por la Ley N° 25.467 del ahora Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y que antes del año 2007 fue Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En el capítulo IV “De la planificación en ciencia, tecnología e innovación” y a través de los artículos 20° y 21°, se regula la planificación para el sector: “**ARTICULO 20.** El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación será el instrumento central de la política de ciencia y tecnología y tendrá como bases para su duración: a) El establecimiento de líneas estratégicas; b) La fijación de prioridades; c) El diseño y desarrollo de programas nacionales, sectoriales, regionales y especiales.

ARTICULO 21. El plan nacional será propuesto por la Comisión Asesora para el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la cual lo presentará a la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva. Dicho plan nacional deberá surgir de una amplia consulta entre todos los actores y sectores del sistema; tendrá una duración cuatrienal y *será revisable anualmente (...)*” (Artículos 20° y 21°, Ley N° 25.467).

En este sentido, la Coordinadora General del Plan Argentina Innovadora 2020 remarcaba que “en realidad, Ciencia y Tecnología tiene una tradición en materia de planificación bastante importante. O sea, nosotros tenemos un marco normativo muy claro, que es la Ley 25.467, que es la Ley Marco de Ciencia y Tecnología en donde tenes específicamente un capítulo definido para lo que es la planificación.

Esta ley establece que cada 4 años nosotros tenemos que hacer un plan. Esa ley es del año 2001, y establece una periodicidad cuatrienal para llevar a cabo las actividades de planificación. Más allá de esto, se empiezan a desarrollar en Ciencia y Tecnología los más sistemáticos y los más claros ejercicios de planificación allá por el año 1996, bajo la forma de “*planes nacionales plurianuales de ciencia y tecnología*” que son plan 1998-2000, 1999-2001 y 2000-2002.

Luego del 2002 comienzan otros ejercicios de planificación, con otra gestión, quizás más puntuales y asociadas a lo presupuestario, para dar lugar en el año 2005 a un ejercicio de planificación sobre la base de la prospectiva. Ciencia y Tecnología es un área en la cual necesitamos trabajar con proyecciones de largo plazo para hacer una prospección de la tecnología, del conocimiento, de aquello que está por venir. En ese año [2005] se hace el pase hacia una planificación de mediano y largo plazo que está llevado por el grupo de Redes, que es una organización muy importante de ciencia y tecnología, y que da lugar a esos estudios de prospectiva y a un ensayo de planificación sobre la cual después se monta el Plan del Bicentenario 2006-2010.

Cuando se genera el salto institucional del año 2007, cuando nosotros pasamos a ser de Secretaría de Ciencia y Tecnología a Ministerio, no se hace un nuevo plan, se deja vigente el Plan del Bicentenario 2006-2010.

El año 2011 queda en suspenso (porque el plan anterior terminaba en 2010) y en 2012 sacamos el Plan Argentina Innovadora 2020, que tiene una primera parte de una agenda de desarrollo 2012-2015. Ahora, nos resta hacer la agenda 2016-2020” (Extractos de la entrevista a la Coordinadora del Plan Argentina Innovadora 2020. Ver anexo II).

Es decir, el contexto en el cual se desarrolla el Plan Argentina Innovadora 2020 se encuentra marcado por una tradición planificadora, aunque este Plan presente características diferentes a las experiencias anteriores.

Además, es necesario tener en cuenta otros hechos que muestran un interés cada vez mayor en el sector por parte del gobierno nacional. Por un lado, el hecho de otorgarle rango ministerial a la antigua Secretaria de Ciencia, Tecnología e Innovación. Por otra parte, el incremento cada vez mayor del presupuesto destinado a la ciencia, la tecnología y la innovación, que se materializa en una mayor cantidad de recursos financieros para programas y fondos de financiamiento vigentes cómo en la creación de nuevos fondos.

Este último punto (la creación de nuevos fondos) también tiene una importancia fundamental como base para la elaboración del Plan Argentina Innovadora 2020: de acuerdo a lo señalado por la propia coordinadora, estos fondos sirvieron de base para orientar la estrategia de focalización que contiene el Plan.

En sus propias palabras: “a ver, cuando vino la *gestión en el 2007 (...) lo que empezamos a hacer es a trabajar y a delinear este instrumento [los fondos sectoriales], y lo que es interesante ver es cómo un instrumento financiero muchas veces te lleva a y te moldea tus ejes de política. Porque lo primero que hicimos nosotros fue esta experiencia con una planificación exprés o una planificación más chica y sectorial, que llevamos a cabo con algunos referentes sectoriales y con otros actores del sector científico y tecnológico y productivo, y después llevamos y escalamos toda esa experiencia al Plan Argentina Innovadora 2020. Pero primero, empezamos con algo que era palpable para nosotros en términos de resultado, o sea, primero pasamos por ejecución y después lo elevamos a un estadio de planificación. En este sentido, es como un modelo invertido: uno primero planifica y después ejecuta, acá no, acá tuvimos como unas señales de éxito con estos ejercicios de planificación exprés, en donde veíamos como podíamos guiar la asignación de recursos financieros y como éramos exitosos en esto con un determinado modelo de gestión y después lo escalamos en el Plan” (Extractos de la entrevista a la Coordinadora del Plan Argentina Innovadora 2020. Ver anexo II).*

Las formas en que se articularon las relaciones con el resto de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se analizarán en el apartado siguiente.

IV.II Análisis de los planes seleccionados a la luz del Planeamiento Estratégico Situacional y el Triángulo de Gobierno.

IV.II.I –Metodología para caracterizar los Planes.

El marco teórico conceptual se propone abordar el análisis de los tres planes estratégicos sectoriales seleccionados para los cuales se contrastarán las características principales de cada uno de ellos con las que surgen del “modelo” teórico metodológico adoptado. Esta actividad remite tanto a la propia definición de planeamiento, que incluye la secuencia temporal de las distintas fases (momentos) que estructuran el proceso de formulación – implementación, el tipo de actores que participan y los roles que los mismos desempeñan durante el desenvolvimiento de la actividad como al análisis de los vértices del Triángulo de Gobierno.

Precisando la perspectiva teórica de análisis cabe señalar que la propuesta seleccionada –Planeamiento Estratégico Situacional PES- desarrollada por el economista chileno

Carlos Matus, estructura la planificación estratégica en cuatro Momentos –Explicativo, Normativo, Estratégico y Táctico-Operacional- que permiten organizar las actividades, su secuencia temporal, identificar riesgos y eventuales conflictos asociados a las decisiones propuestas. Vale recordar que el desarrollo teórico de los cuatro momentos del PES se encuentra abordado con mayor profundidad en el *Capítulo II “Marco conceptual”*.

A partir de este enfoque se identificaron las variables a considerar que surgen del conjunto de atributos y relaciones requeridos por el Planeamiento Estratégico Situacional que se contrastarán con los que resulten de los Planes expuestos al análisis, Cada una de estas variables da lugar a un indicador, entendido como relación entre el grado en que se manifiesta la variable en el Plan sujeto a análisis y la descripción que se hace de la misma en el modelo de contraste (el PES).

Esta actividad se realiza para las variables identificadas asociadas a cada uno de los momentos del planeamiento. Esta contrastación da un indicador ordinal donde cada variable es calificada de acuerdo a la siguiente escala de valores:

- 0, ausencia de la variable;
- 1, presencia parcial de la variable; y
- 2, presencia plena de la variable.

Esta calificación permite construir una matriz que exponga en forma sintética y nítida las diferencias y semejanzas del Plan analizado con el modelo de referencia. Los resultados de la matriz permiten una sumatoria que aporta un valor cuantitativo ordinal que constituye una referencia importante en la valoración.

A partir del criterio expuesto se pasa a considerar, en el marco de los distintos momentos del Planeamiento Estratégico Situacional, las actividades sustantivas (las variables) que permitirán obtener los indicadores respectivos. Las mismas fueron tomadas de un trabajo realizado por Osorio (2003) en donde describe el proceso de planeamiento estratégico y sugiere una serie de actividades para cada uno de los momentos del PES. En este caso, dichas variables fueron adaptadas para poder utilizarlas en el presente trabajo. Estas son:

A- Momento Explicativo: apreciación de la Situación.

- 1- Identificación de la situación problemática.
- 2- Identificación de los actores involucrados.
- 3- Identificación de fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas (FODA) presentes en la situación actual.

B- Momento Normativo: diseño normativo y prospectivo.

- 1- Definición de Misión y Visión.
- 2- Incorporación de valores.
- 3- Definición de objetivos y metas.
- 4- Diseño de diferentes escenarios futuros posibles.

C- Momento Estratégico: análisis y formulación estratégica

- 1- Identificación de líneas de acción estratégicas.
- 5- Identificación de análisis de viabilidad.

D- Momento Táctico Operacional.

- 1- Puesta en marcha de las operaciones propuestas.
- 2- Monitoreo y seguimiento de las actividades desarrolladas.

Por otra parte, para realizar un análisis más completo de las características de los tres Planes seleccionados y ampliar la comparación entre ellos, se recurre a operacionalizar las variables del Triángulo de Gobierno, también desarrollado por Carlos Matus, según la clasificación realizada por Bernazza (2006). Al igual que en el caso del PES, el desarrollo conceptual del Triángulo de Gobierno se encuentra abordado con mayor profundidad en el *Capítulo II “Marco conceptual”*.

Las variables que corresponden a los tres vértices del Triángulo de gobierno son:

1- Proyecto de gobierno.

A- Enfoque utilizado.

B- Alcance temático, recorte temporal y escala territorial.

C- Capacidades técnicas y políticas.

2- Capacidad de Gobierno.

A- Dispositivos de planificación previstos.

B- Alineamiento plan-presupuesto.

3- Gobernabilidad del Sistema:

A- Participación e integración de voluntades políticas, sociales y económicas.

B- Estrategias de comunicación.

La identificación y cualificación de las características implicadas en las distintas variables en cada uno de los Planes seleccionados permitirá apreciar la medida en la que cada uno de ellos se ha desarrollado, como así también relevar su grado de avance en la implementación, puesta en marcha y ejecución. Además, es posible avanzar en conclusiones respecto de las características de cada uno de los planes, sus rasgos comunes, sus diferencias y explorar conclusiones sobre la correspondencia entre estas características y el marco macroeconómico en que se desarrollaron, el período de post convertibilidad.

IV.II.II Identificación de las variables en los planes elegidos.

Planeamiento Estratégico Situacional.

El análisis de los momentos del Planeamiento Estratégico Situacional en los 3 planes seleccionados como casos de estudio se resume en la siguiente matriz. Allí es posible visualizar de manera rápida si se cumplen las principales características del modelo teórico seleccionado (asignando 0 en caso de que no se cumpla, 1 en caso que se cumpla de manera parcial y 2 en caso que se cumpla plenamente).

Luego, se presenta la fundamentación de cada uno de los valores asignados para cada uno de los planes.

Momentos PES		Variables	PEA ²	PEI	Argentina Innova	
A	Explicativo	1	Identificación de la situación problemática	1	1	0
		2	Identificación de los actores involucrados	2	2	2
		3	Análisis FODA	2	2	2
B	Normativo	1	Definición de Misión y visión.	2	0	0
		2	Incorporación de valores	2	0	0
		3	Definición de Objetivos y Metas	2	2	2
		4	Diseño de escenarios	2	1	2
C	Estratégico	1	Identificación de líneas estratégicas	2	2	2
		2	Análisis de viabilidad	1	1	1
D	Táctico Operacional	1	Puesta en marcha de las operaciones	0	1	1
		2	Monitoreo y seguimiento	0	0	0
Fuente: elaboración propia.						

A- Momento Explicativo.

1- Identificación de la situación problemática.

La situación problemática es, en términos de la Planificación Estratégica Situacional, “un conjunto de problemas desde la perspectiva de los diferentes actores. Supone un proceso complejo, continuo y cambiante que exige un monitoreo y reconceptualización de las modificaciones que van surgiendo y que la perturban” (Ossorio, 2003: 85).

Identificar la situación problemática implica, entonces, analizar las percepciones que los diferentes actores tienen del problema, los recursos que se pueden movilizar para abordarlo, el modo de reacción frente a una posible estrategia de acción y los conflictos que existen a causa del mismo.

La lectura de los documentos de los tres planes permite concluir que en el caso del PEA² y del PEI se realiza una identificación de la situación problemática de manera parcial, ya que es posible identificar la percepción que el Estado nacional, a través de sus Ministerios, posee de la situación problemática pero no es posible hallar las herramientas metodológicas que así lo determinen (descripción del problema, sus causas y efectos, construcción de un árbol de problemas).

El caso del Plan Argentina Innovadora es diferente porque la formulación del Plan no parte de una situación problemática sino del aprovechamiento de una oportunidad (potenciar el perfil científico, tecnológico e innovador de nuestro país). Es por ello que no es posible encontrar una descripción de la situación problemática, aunque se mencione en el primer apartado del documento algunos de los problemas que tiene el sector.

2- Identificación de los actores involucrados.

Un actor es “aquella persona, organización, grupo o personaje con capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades, producir acontecimientos o influir en la situación” (Ossorio, 2003: 85).

Krieger, Felcman y Larroca (2013) señalan que “*para construir la confianza y encarar un proceso de planificación participativa, se debe suponer la existencia de actores, ya que ellos forman parte de la realidad que se intenta transformar. Estos son los principales agentes del cambio. Son ellos los que toman posiciones y adoptan estrategias, como aliados u oponentes, expresando insatisfacciones o acuerdos, problematizando aquellas situaciones que le interesan o afectan de modo particular y desestimando otras.*

Los actores, para analizar y comprender la realidad que los rodea, adoptan teorías y modos de ver el mundo. A partir de ellos, guían su accionar, En este sentido se constituyen como portadores de ideas, y en muchos casos, como creadores de esas ideas y propuestas. El Planeamiento Estratégico Participativo busca y consigue esclarecer el mapa de actores y sus estrategias *desplegadas en el juego social*” (Krieger, Felcman y Larroca, 2013: 114).

Identificar los actores involucrados, entonces, implica poder reconocerlos y determinar cuál es su postura frente a la situación actual y cuáles son sus valores, capacidades y motivaciones para avanzar hacia la situación objetivo.

En los tres casos elegidos, los actores se encuentran bien identificados y se ha trabajado fuertemente en conocer sus intereses y necesidades, los cuales se encuentran plasmados en los documentos de trabajo. En un próximo apartado se mencionan de manera más detallada quiénes fueron los actores y cuál fue su grado de participación el cada uno de los Planes.

3- Identificación de fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas (FODA) presentes en la situación actual.

Por último, el análisis FODA es una técnica que permite analizar, en simultáneo, las Fortalezas y Debilidades internas de la organización y las Oportunidades y Amenazas del entorno. De esta manera, es posible tener un conocimiento mucho más amplio y abarcativo de la situación inicial.

Dentro de las Fortalezas y Debilidades se busca identificar las destrezas y habilidades, el poder y los recursos disponibles, la capacidad de convocatoria y organización que posee el equipo a cargo. El análisis de Oportunidades y Amenazas por su parte profundiza en los factores externos y actores que pueden favorecer o entorpecer la estrategia propuesta para avanzar de la situación inicial a la deseada.

En los tres casos seleccionados, es posible identificar de manera clara un análisis FODA para conocer el estado de situación inicial y comenzar a diagramar posibles estrategias de intervención.

B- Momento Normativo.

1- Definición de Misión y Visión.

La visión es “una idea-fuerza que contiene la combinación óptima de los valores, *deseos e intereses del actor social. Es la última instancia de los ‘para qué’ y los ‘por qué’, donde se unen los principios y valores compartidos por la organización, dándole sustancia a los fines.* Constituye una construcción de una imagen objetivo en la que están presentes las expectativas optimizadas de la organización: sintetiza el conjunto de

los valores básicos, los principios filosóficos y axiológicos, los fines últimos de la organización” (Ossorio, 2003: 94).

La misión, por su parte, “es lo que la organización es conforme con sus bases constitutivas (jurídicas, administrativas, etc.) y con las atribuciones que ha ido incorporando a su quehacer ante el cambio de las situaciones y con las decisiones que fueron modificándola” (Ossorio, 2003: 95).

En el caso de los planes seleccionados, el PEA² desarrolla de manera exhaustiva cuales son la misión y visión del sector agropecuario y agroindustrial, siendo la base para la definición de los objetivos y metas al año 2020 (elegido como el horizonte de planificación). La construcción de ambos conceptos fue realizada de manera participativa, junto a todos los actores del sector agropecuario y agroindustrial.

El PEI, por su parte, no tiene desarrollados ni la misión ni la visión de manera clara y específica, sino que para conocer el por qué (misión) y el qué (visión) debe deducirse de los fundamentos que dieron origen al plan y sentaron las bases para la definición de las metas al 2020. Por último, en el caso del Plan Argentina Innova, la situación es similar a la del PEI: en el documento no es posible encontrar una definición específica de la misión y la visión pero es posible deducirla de los fundamentos que sustentan el Plan.

2- Incorporación de valores.

“Los valores refieren juicios o criterios de aceptación común sobre la realidad en el seno de la organización. Es el conjunto de modos habituales de percibir y actuar de una organización ante los desafíos con que se enfrenta cotidianamente” (Ossorio, 2003: 95).

En el caso de la Planificación Estratégica Situacional, definir los valores permite delimitar los problemas y las prioridades, y de esa forma, las decisiones que posiblemente se adopten frente a un hecho. Es uno de los resultados que deriva del ejercicio de construir de la misión y la visión.

En el caso del PEA², es posible encontrar una definición de los valores del sector agroalimentario y agroindustrial que ha sido construido de manera colectiva, mientras que en los casos del PEI y Argentina Innova no se encuentra.

3- Definición de Objetivos y Metas.

Los objetivos son *“la definición del futuro pretendido. Es el ‘blanco de acción’ que permite organizar los medios hacia un ‘lugar’ futuro que ha sido seleccionado y que convoca los esfuerzos para lograrlo, en un período establecido de tiempo, una etapa, que habrá de permitir el recálculo de la acción, el análisis de los desvíos de la trayectoria prevista y las acciones que se consideran necesarias para alcanzar nuevas situaciones objetivos”* (Ossorio, 2013: 96).

Las metas *“son instancias intermedias de la acción, objetivos intermedios que estructuran temporal y espacialmente la acción. Son también referencias ideales que deben a su existencia actual (designan un estadio futuro) su eficacia como dispositivos de convergencia de energías, distribución de responsabilidades y de monitoreo del rumbo y la eficacia alcanzados por la organización”* (Ossorio, 2003: 97).

En el caso de los tres planes seleccionados, es posible encontrar una definición clara de los objetivos que se desean alcanzar y las metas que se proponen los tres ministerios para alcanzar en el mediano y largo plazo. La única diferencia es que mientras que el PEA y el PEI tienen metas al 2020, el Plan Argentina Innova lo hizo al año 2015.

Aquí resulta importante destacar que la Coordinadora General del Plan Argentina Innova señaló que el establecimiento de las metas al 2015 fue así ya que la normativa del Ministerio estipula por Ley que se planteen metas cada 4 años; actualmente se encuentran trabajando en las Metas al 2020.

4- Diseño de diferentes escenarios futuros posibles.

“Los escenarios son formulaciones conjeturales de situaciones posibles donde se combinan elementos invariantes, variantes y opciones que se desarrollan en la trayectoria que va desde la situación actual hasta la situación objetivo. Consiste en imaginar modelos de situaciones futuras, su evolución en un horizonte de tiempo determinado y las respuestas posibles a las interferencias intencionales que pueden provocársele para promover los cambios situacionales deseados. Así el escenario es el conjunto de condiciones hipotéticas y supuestos donde se sitúa y opera el plan.

La razón de ser de los escenarios es reducir la incertidumbre del porvenir previendo y anticipando modelos de situaciones futuras de mayor o menor dificultad para el cumplimiento de los designios propios” (Ossorio, 2003: 97).

Una de las particularidades que posee el Planeamiento Estratégico Situacional es que pretende ser una acción que “preceda y presida la acción”, y en ese sentido, la construcción de posibles situaciones futuras es fundamental.

En los casos analizados, tanto en el PEA² como en el Plan Argentina Innova los escenarios futuros posibles se encuentran descriptos de manera clara mientras que en el caso del PEI, si bien no se encuentran tan detallados, es posible deducirlos.

C- Momento Estratégico.

1- Identificación de líneas de acción estratégicas.

De acuerdo a lo señalado por Ossorio (2003) “la estrategia es un estilo y un método de pensamiento acerca de la acción. Tiene un carácter dialéctico que podemos describir de la siguiente manera:

- Organiza la reflexión y el análisis de situaciones desde una perspectiva de la correlación de fuerzas de los actores.
- Considera las relaciones entre actores sociales en sus vínculos de colaboración, neutralidad, enfrentamiento u oposición de fuerzas.
- Reconoce a la realidad como un conjunto complejo de intenciones, voluntades y actos diversos que producen una pluralidad de interpretaciones y comprensiones (que explican su significado desde diversas posiciones y prácticas sociales)” (Ossorio, 2003: 21).

La definición de líneas estratégicas, entendidas como aquellas propuestas que permitirán estructurar las acciones para alcanzar las metas y objetivos propuestos es uno de los momentos más importantes de la planificación.

En los tres casos analizados, es posible encontrar desarrollados aquellos lineamientos que permitirán acercar la situación inicial a la situación deseada.

2- Identificación de análisis de viabilidad.

“La viabilidad es la posibilidad de alcanzar un resultado deseado en un marco de presiones entre diferentes actores sociales que sostienen objetivos, que realizan proyectos y operaciones que pueden ser conflictivos o cooperativos, de conformidad con los cuales deberán seleccionarse estrategias de conflicto, cooperación o de cooptación” (Ossorio, 2003: 110).

La viabilidad puede medirse a través de múltiples dimensiones –económica, política, legal, ambiental, financiera, institucional-. Es un concepto dinámico que se construye en base a dos preguntas: ¿cuáles de las operaciones que debo realizar son viables? ¿Puedo construirle viabilidad a aquellas operaciones que en principio no lo son?

En los tres planes analizados las dimensiones de viabilidad fueron incluidas en la formulación del plan y fueron tenidas en cuenta al momento de diagramar las diferentes acciones.

D- Momento Táctico Operacional.

1- Puesta en marcha de las operaciones propuestas.

El Momento táctico operacional se diferencia de los tres momentos precedentes dado que representa la concreción de las propuestas teórico-metodológicas desarrollada anteriormente.

En el caso del PEI y del Plan Argentina Innova, las metas pudieron plasmarse en acciones concretas, de las cuales algunas pudieron implementarse, tal como puede observarse en el documento del Plan (Argentina Innova) como en las minutas y documentos de resumen de las diferentes Mesas de Implementación desarrolladas entre 2012 y 2015 (PEI).

En el caso del PEA², no es posible contar con documentos respecto de la concreción de las acciones propuestas. De acuerdo a los comentarios realizados por el Responsable técnico del Plan, la situación de conflicto del gobierno con algunos representantes del sector no permitió que se desarrollen las políticas de manera consensuada, y el cambio de Ministro precipitó el final de la implementación del Plan.

2- Monitoreo y seguimiento de las actividades desarrolladas.

El monitoreo y el seguimiento son dos funciones que permiten controlar el grado de avance de las acciones propuestas y, en caso de ser necesario, identificar la necesidad de una reformulación o adaptación a la nueva coyuntura.

En el caso del PEI, si bien es posible identificar un avance en la implementación, no es posible contar con un sistema de monitoreo y seguimiento de los avances. En el caso del PEA², la implementación no llegó a realizarse.

Finalmente, en el Plan Argentina Innova se realiza un monitoreo de los avances de la implementación de los Planes Operativos en cada uno de los seis sectores estratégicos, tal como lo señala la Coordinadora General del Plan: “hemos llevado a cabo ejercicios de seguimiento del plan, sobre todo en lo que tiene que ver con la estrategia de focalización” (Extracto de la entrevista a la Coordinadora General del Plan Argentina Innova. Ver Anexo II).

Los resultados obtenidos de la identificación de las variables de cada uno de los momentos del PES en los diferentes planes estratégicos analizados nos permiten obtener algunas conclusiones. Por un lado, en lo que respecta al momento explicativo, los tres planes han identificado a los actores involucrados y han realizado el análisis FODA; en cambio ninguno de los tres ha identificado la situación problemática. Sin embargo, hay que destacar que el PEA² y el PEI poseen avances que el Plan Argentina Innova no tiene (que puede explicarse, en parte, por el disparador que motiva su formulación).

En lo que refiere al momento normativo, el PEA² presenta importantes avances en las cuatro variables consideradas para calificarlo (misión y visión, valores, objetivos y metas, escenarios) mientras que en los casos del PEI y Argentina Innova no es posible identificar las dos primeras variables pero tanto los objetivos y metas como los escenarios fueron realizados.

El momento estratégico, representado por las variables identificación de líneas estratégicas y análisis de viabilidad presenta los mismos resultados en los tres casos.

Por último, en lo que respecta al momento táctico-operacional, los mayores avances pueden encontrarse en el Plan Argentina Innova como en el PEI, mientras que el PEA²

no ha mostrado grandes avances (en parte, dado por el alto grado de conflictividad entre el gobierno y el sector).

Si bien en cada uno de los planes elegidos es posible encontrar algunas de las variables recomendadas para identificar procesos de planificación estratégica situacional, no es posible sostener que alguno de ellos se ajuste con totalidad a la metodología diseñada por Matus.

Triángulo de Gobierno.

Es momento ahora de identificar las variables del Triángulo de Gobierno (o Triángulo de Matus) en los tres planes seleccionados.

1- Proyecto de gobierno:

A- Enfoque utilizado.

La primera variable a estudiar para caracterizar un Plan es el enfoque que fue utilizado para su formulación, distinguiendo entre enfoque normativo o enfoque estratégico.

Este análisis ya se ha realizado en el apartado anterior, cuando se analiza si los tres planes estudiados reúnen las principales características del Planeamiento Estratégico Situacional. Dados los resultados obtenidos, podemos concluir que en los tres casos, aún con sus matices y sus diferencias, el enfoque utilizado ha sido el estratégico.

B- Alcance temático, recorte temporal y escala territorial.

En lo que respecta al alcance temático del Plan, es posible identificar dos grandes tipos: los planes integradores o los sectoriales. En el caso de los planes estudiados, esta variable no requiere mayor análisis: los tres Planes analizados corresponden a Planes sectoriales.

El recorte temporal, por su parte, pretende indagar en el horizonte de planificación, a los fines de determinar si se trata de un plan de corto, mediano, o largo plazo.

En los casos del PEA2 y el PEI, el inicio de la formulación fue a finales del 2009 y mediados del 2010, respectivamente, y el horizonte de planificación era el año 2020. Por ello, en ambos casos el recorte temporal es de largo plazo.

En el caso del Plan Argentina Innova es diferente porque si bien el horizonte de planificación también es al año 2020, los lineamientos estratégicos y las acciones tienen un horizonte de mediano plazo (de 4 años).

Por último, la escala territorial pretende abordar el recorte geográfico de los Planes. En los tres casos, la escala es nacional.

C- Capacidades técnicas y políticas.

En este punto se busca indagar en las capacidades técnicas y políticas que poseen los integrantes de los equipos a cargo de la formulación del Plan.

En el caso del PEA², el Ministerio contrató a un equipo técnico externo que fue el que estuvo a cargo de la coordinación del Plan, y que trabajó de manera conjunta con miembros del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el resto de los actores del sector. Al momento de elaborar las estimaciones y proyecciones al 2020 se trabajó de manera conjunta con los equipos técnicos del INTA y diferentes universidades nacionales.

El Ministerio de Industria dispuso de una secretaría para llevar adelante las tareas de formulación del PEI con personal del propio Ministerio. Sin embargo, contaron con el asesoramiento de la CEPAL durante el proceso de formulación.

Por último, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación contaba con un equipo técnico propio para llevar adelante las tareas de formulación del Plan dada su trayectoria en la materia. Sin embargo, por las características del Plan se contrató a personal técnico de FLACSO para que realice un asesoramiento en determinados temas puntuales.

2- Capacidad de Gobierno:

A- Dispositivos de planificación previstos.

El análisis de los dispositivos de planificación pretende ahondar en las herramientas metodológicas utilizadas para formular el Plan.

En los tres casos analizados, la propuesta fue participativa y federal, por lo tanto, los dispositivos utilizados siempre estuvieron vinculados a la incorporación de las opiniones de los actores vinculados a cada uno de los sectores (en el próximo apartado se ofrece una descripción mayor de cada uno de ellos).

B- Alineamiento plan-presupuesto.

Aquí lo que se busca conocer es el origen del financiamiento del proceso de planificación, es decir, si el mismo se lleva adelante con recursos propios o si ha recibido aportes externos.

En los tres casos, los procesos de formulación del Plan se incorporaron dentro de las funciones de los respectivos ministerios. Es por ello que el financiamiento, a pesar de haber requerido de la contratación de asistencia técnica en algún momento de la formulación, surgió de las arcas presupuestarias de cada uno ellos.

3- Gobernabilidad del Sistema:

A-Participación e integración de voluntades políticas, sociales y económicas.

La formulación de un Plan Estratégico siempre implica una interrelación entre el organismo que se encuentra al frente del proceso con el resto de los actores. En aquellos casos en los que el diseño de la formulación sea participativo, esta interrelación es aún mayor. Es por ello que resulta importante conocer cuál fue la participación y la integración de los agentes.

En los casos del PEI y del Plan Argentina Innova, el grado de participación e integración de voluntades fue alta, mientras que en el caso del PEA² el contexto de conflicto latente entre el gobierno y determinados actores del sector generó dificultades al momento de integrarlos al proceso.

Sin embargo, dejando a un lado esta particularidad, puede decirse que en los tres casos el grado de participación ha sido muy alto.

B- Estrategias de comunicación.

La formulación de planes estratégicos participativos requiere de la participación de la mayor cantidad de actores, que permita convalidar los avances que se vayan obteniendo.

En los casos analizados en el presente trabajo, al ser planes sectoriales, la comunicación estaba orientada hacia un público acotado: los actores participantes del mismo. En los tres casos, los distintos referentes consultados reconocieron que los canales de comunicación con los actores fueron muy buenos. Esto puede constatarse en el alto grado de participación en cada uno de ellos.

IV.III - Principales características y atributos en las metodologías aplicadas en la elaboración de los diferentes planes.

En el siguiente apartado se describirán y analizarán cuales han sido las metodologías utilizadas por los equipos técnicos en cada uno de los Planes seleccionados como casos de estudio.

A- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal – PEA².

El PEA², en cuanto Plan Estratégico Participativo y Federal, contó con la participación de múltiples actores del sector agropecuario. Para poder abordar los aportes realizados por dichos actores, sumados a las propuestas del propio ministerio, se recurrió a trabajar en base a una combinación de dos lógicas:

- una lógica metodológica, entendida como el conjunto de reglas lógicas y conceptuales necesarias para arribar al resultado esperado (el Plan propiamente dicho); y
- una lógica participativa, donde se establecen los mecanismos de involucramiento social de todos (o la gran mayoría) de los actores, asegurando la interacción y representación de los mismos.

En lo que respecta a la lógica metodológica, la misma se compone de 8 pasos, los cuales se describen en el trabajo de Krieger, Felcman y Larroca (2013):

- Paso 1: Dirección Estratégica. Tiene cinco componentes:

1. Territorio de la visión, que alude al esquema conceptual y metodológico que sintetiza los aportes que realizaron los diferentes actores participantes;
2. Visión, que expresa la identidad futura que se desea alcanzar;
3. Misión, que el marco de referencia para orientar las acciones;
4. Valores, que son aquellas creencias que estructuran los motivos, los esfuerzos y las acciones; y

5. Fines estratégicos, que son aquellos espacios propositivos mediante los cuales resulta posible fijar los Objetivos.

- **Paso 2: Escenarios Futuros más probables.** Consiste en imaginar modelos de situaciones futuras, la evolución que tendrán en un horizonte de tiempo determinado y las respuestas posibles para promover los cambios deseados. El análisis de escenarios se compone de dos elementos: por un lado, el análisis de tendencias (económicas, sociales, políticas, culturales, legales, entre otras) y, por otra parte, los mapas de actores (para conocer cuáles son las fuerzas y motivaciones que tienen los actores vinculados directa e indirectamente con el sector).

- **Paso 3: Situación actual.** Se identifican las problemáticas a las cuales se enfrenta el sector;

- **Paso 4: F.O.D.A.** Consiste en la construcción de una matriz que contiene las Fortalezas y Debilidades internas y las Oportunidades y Amenazas externas y, sobre esa base, se determinan las mejores estrategias a seguir para alcanzar los objetivos propuestos;

- **Paso 5: Elaboración de las Metas.** Las metas son aquellos instrumentos que informan sobre la cantidad, costo y tiempo requerido para alcanzar el logro de los objetivos propuestos en forma de indicadores, lo cual permite la cuantificación y medición de resultados;

- **Paso 6: Brechas,** que surgen de comparar la situación actual con la situación esperada, y se presentan como un síntoma de disconformidad respecto del presente;

- **Paso 7: Políticas, programas y acciones para cerrar las brechas,** donde las políticas son los grandes cursos de acción que se llevan adelante a través de programas, actividades y tareas. Son el eslabón final del proceso de planificación participativa;

- **Paso 8: Plan Estratégico Sectorial Participativo,** que contiene los siguientes productos finales: espacios institucionales de participación estables y consolidados, un proceso participativo inclusivo y dinámico que permita fortalecer la confianza social, la capacidad de los actores para tener interacciones colectivas, el fortalecimiento institucional del Estado con capacidad para articular intereses sectoriales, una profundización en el vínculo Estado-sociedad, un documento de Plan Estratégico

consensuado por todos los actores involucrados y una Ley de Plan Estratégico que garantice su institucionalización.

Por otra parte, dentro de la lógica participativa, es posible identificar cinco procesos, los cuales también fueron desarrollados por Krieger, Felcman y Larroca (2013):

Proceso 1. Dirección, elaboración de propuestas técnicas, sistematización y validación. Se compone de una serie de subprocesos:

- construcción del equipo central del proyecto,
- elaboración de un Documento de Proyecto y validación política,
- constitución del equipo de trabajo ampliado,
- vinculación con el resto de las áreas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación,
- asesoramiento para “formadores nacionales”,
- vinculación con las provincias a través de los “facilitadores provinciales”,
- diseño de la Lógica Metodológica (previamente descripta),
- diseño detallado de la Lógica Participativa,
- elaboración de propuestas técnicas,
- sistematización de los aportes de los actores y
- validación y elaboración de los documentos finales.

Proceso 2. Generación de una Visión Compartida. El procedimiento fue:

- lanzamiento hacia el interior del Ministerio del proyecto,
- lanzamiento público del proyecto y convocatoria a los actores,
- constitución de los ámbitos de participación,

- distribución de la propuesta técnica y el aporte de los actores sobre la Dirección Estratégica,
- Primer Seminario Nacional para la Validación de la Dirección Estratégica,
- distribución de la propuesta técnica y aportes de los sectores sobre Oportunidades / Amenazas y Fortalezas / Debilidades (FODA),
- Segundo Seminario Nacional para la validación de la matriz FODA,
- distribución de la propuesta técnica y aportes de los sectores sobre Metas,
- Tercer Seminario Nacional para la Validación de Metas,
- distribución de la propuesta técnica sobre Líneas Estratégicas y Políticas y
- Cuarto Seminario Nacional de Validación de las Líneas Estratégicas y Políticas.

Proceso 3. Diseño y funcionamiento de los ámbitos de participación. Los ámbitos de participación fueron nueve:

- Consejo Federal Agroalimentario (CFA),
- Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP),
- Consejo Federal Asesor en Ciencia y Tecnología (CFACyT),
- Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS),
- Consejo Interministerial,
- Consejo de Representantes del Poder Legislativo,
- Consejo General,
- Actores participantes: el PEA² en las provincias y
- Actores participantes: el PEA² en cifras.

Proceso 4. Metodologías y técnicas participativas. Se utilizaron diferentes metodologías y técnicas participativas, dentro de las cuales es posible mencionar:

- Seminarios, donde se presentaron los resultados alcanzados por el PEA² en las diferentes etapas de trabajo y se generaron espacios de diálogo y participación masivos;
- Talleres, donde se convocó a los principales actores del sector y la finalidad era trabajar sobre los diferentes instrumentos, los cuales eran enviados con anterioridad a los participantes;
- Jornadas Regionales y Provinciales, donde se trataban temas específicos de cada región; y
- Técnicas de Visión Compartida, donde se trabajaba en la resolución de las tensiones que iban surgiendo a lo largo del proceso.

Proceso 5. Actividades complementarias. Consistieron en diferentes actividades que buscaban realizar aportes al proceso en general:

- Programa de Generación de Pensamiento Estratégico,
- Programa de Formación de Dirigentes,
- Programa de Fortalecimiento Institucional de Escuelas Agrotécnicas,
- relevamiento de expectativas de poblaciones del interior del país vinculadas a la actividad agropecuaria, agroalimentaria y agroindustrial,
- estudio sobre cultura y liderazgo en el sector Agroalimentario y Agroindustrial e
- investigación sobre planes estratégicos en América Latina.

Tal como señala el Responsable técnico del PEA² “lo que hicimos fue generar dos lógicas de ejecución, digamos, dos lógicas que se interconectan. Una lógica que nosotros llamamos metodológica, que es un método, y ahí se nos marcó fuertemente *desde el poder político ‘ustedes son custodios del método y son rigurosos con el método’ y el método establece pasos. O sea, no se pasa de... no se va al paso 2 sin haber llegado a una visión compartida sobre el paso 1, y así sucesivamente hasta llegar al paso 8. Y ese conjunto de pasos se seguía secuencialmente de manera rigurosa, porque había fechas, había propuestas que iban y propuestas que venían, y seminarios de debate, etc., iba acompañado por esto que llamamos la lógica participativa, en*

donde el gobierno enunciaba una propuesta, según el paso que fuere, por ejemplo, en el *paso de dirección estratégica enunciaba una misión, la visión, los valores, bueno, ‘esto es lo que pensamos nosotros’ decía el gobierno*, y siguiendo la lógica participativa, en una serie de ámbitos de participación, la propuesta iba y venía y se llegaba a una especie de visión compartida, no necesariamente de consenso, pero en alguna forma una visión compartida de futuro, y esta es, yo diría que es la característica distintiva metodológica. Las dos lógicas van acompañándose una a otra y están íntimamente vinculadas, esa es la idea” (Extracto de la entrevista al Responsable técnico del PEA². Ver Anexo I).

B- Plan Estratégico Industrial 2020 - PEI.

El PEI, al igual que el PEA², es un Plan Estratégico Participativo y Federal que contó con la participación de diferentes referentes públicos y privados asociados a la industria nacional.

Dado que es un sector amplio y muy complejo (por la diversidad de actividades que se incluyen dentro del mismo) desde el Ministerio de Industria se recurrió a dividir las actividades en torno a cadenas de valor.

Tal como señala el propio documento del Plan “para analizar los distintos sectores productivos desde una visión estratégica se planteó la necesidad de trabajar con las distintas cadenas de valor. La cadena de valor se entiende como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción –I+D y la extracción de la materia prima-, pasando por las diferentes etapas de producción (que involucran una combinación de transformación física y los insumos de diferentes servicios) hasta el suministro al consumidor final para su uso.

El análisis por cadena de valor pone el énfasis en la dinámica de las relaciones inter e intra sectoriales en una economía global, identificando nichos vacíos en distintos segmentos así como el grado de concentración en cada etapa” (Documento del PEI, 2011: 36).

Las cadenas de valor elegidas, que en total representan más del 80% del PBI Industrial, como ya se mencionó, son las siguientes:

1- Alimentos.

- 2- Automotriz y autopartes.
- 3- Bienes de capital.
- 4- Cuero, calzado marroquinería.
- 5- Maquinaria agrícola.
- 6- Materiales de construcción.
- 7- Medicamentos.
- 8- Foresto – Industrial.
- 9- Química y petroquímica.
- 10- Software.
- 11- Textil.

Para cada una de ellas se organizaron mesas de trabajo participativas, denominadas “Mesas de Implementación”, a las cuales asistieron representantes sectoriales y académicos provenientes de todo el país. Dichas mesas se organizaron en torno a tres lineamientos estratégicos:

1- Mercado Interno: donde se trataron cuestiones relacionadas a incrementar la producción industrial nacional atendiendo, por un lado, a la necesidad de sustituir importaciones (y de esa manera aliviar las cuentas externas) y, por otra parte, para responder al incremento en la demanda interna.

2- Inserción Internacional: aquí se abordaron las posibilidades de profundizar las relaciones con los mercados regionales y los mercados Sur-Sur, tanto las actuales como el aprovechamiento de nichos productivos.

3- Agregación de valor: el eje central giró en torno a fomentar la I+D y la Innovación, entendida como la forma que permite garantizar la sostenibilidad del proceso de reindustrialización.

Cada una de las Mesas de Implementación, para cada una de las 11 cadenas de valor, ha sido presidida por representantes de la Secretaría y Subsecretaría de Planeamiento

Industrial, pertenecientes al Ministerio de Industria de la Nación, y ha convocado a representantes del sector, tanto públicos como privados, de todas las provincias.

La dinámica de trabajo de las mismas consistía en repasar los lineamientos estratégicos de cada uno de los sectores, y definir las metas, los proyectos y repasar cuáles son las herramientas disponibles para alcanzarlos, a través de la participación de todos los presentes. Los resultados fueron volcados a minutas y resúmenes de trabajo.

La cantidad de encuentros varió de acuerdo a los sectores, en la mayoría se registraron una Mesa de Implementación por año (2012, 2013, 2014 y 2015) aunque en algunos sectores hubo una menor cantidad de encuentros.

Tal como lo señala una de las integrantes del equipo técnico del PEI “durante ese primer año (2010) lo que se hicieron fueron reuniones, a nivel del Ministerio de Industria, con actores de los distintos sectores, sobre todo con las cámaras e instituciones que apoyaban o tenían que ver con el sector, como INTA, INTI, Universidades, Ministerios *que estuvieran trabajando con esos sectores... Se hacían reuniones con ellos, reuniones de trabajo, donde se hacía un diagnóstico del sector, y también se iban relevando algunos datos claves para trabajar los indicadores que después iban a utilizarse para establecer las metas. De ahí fue saliendo cuáles eran los problemas del sector, cuáles eran los desafíos, de ahí surgieron las metas y los lineamientos estratégicos, y a partir de los lineamientos estratégicos se abría el juego a decir cuáles eran las acciones que había que llevar adelante.*

Esas acciones se trabajaron en concreto en el primer Foro que se hizo para cada uno de los sectores. O sea, primero hubo reuniones de a uno, en mesas más chicas, y después, en el 2012 se hizo el primer Foro formal, que fue a partir del lanzamiento de las Mesas que se hizo con presidencia de la nación” (Extracto de la entrevista con una integrante del equipo técnico del PEI. Ver Anexo III).

C- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - Argentina Innovadora 2020.

El Plan Argentina Innovadora 2020 es un instrumento indicativo y flexible que permite conocer cuáles son las orientaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación respecto de la determinación de prioridades, el ordenamiento de las líneas de acción y la comunicación de los resultados obtenidos por la institución, que ha sido formulado “de

abajo hacia arriba”, es decir, con un fuerte involucramiento de los actores públicos y privados pertenecientes al sector en la definición de las líneas de trabajo y en la construcción de los programas y políticas públicas.

En este sentido, el proceso de elaboración tiene una fuerte impronta participativa, buscando lograr que todos los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación sean parte de la identificación de los problemas y oportunidades del sector, así como también en la definición de las prioridades de intervención. Consta de dos partes: por un lado, la formulación del Plan y, por la otra, la Programación del mismo.

El proceso de formulación del Plan, que se llevó adelante desde mediados de 2009 hasta fines de 2011, consistió de tres etapas:

1- La revisión de antecedentes, elaboración del diagnóstico, identificación de problemas y oportunidades y la diagramación preliminar de las líneas de trabajo prioritarias para el sector; es decir, una primera etapa preparatoria.

2- El establecimiento de las Mesas de Trabajo, que fueron de tres tipos:

1) Mesas transversales, donde se identificaron debilidades, fortalezas y prioridades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en torno a: ejes de articulación e instrumentos de política, marcos regulatorios y recursos humanos;

2) Mesas sectoriales, donde se avanzó en la identificación de objetivos, la detección de oportunidades concretas y la elaboración de propuestas de intervención para seis sectores estratégicos, a saber: agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo social, energía, industria y salud.

3) Mesas de Tecnologías de Propósito General, en las cuales participaron especialistas en biotecnología, nanotecnología y tecnologías de información y comunicaciones para abordar actividades generales que atraviesan a los seis sectores estratégicos.

3- La consulta y validación de los resultados obtenidos en las Mesas de Trabajo con los ámbitos jerárquicos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Para hacerlo, los resultados se discutieron en el marco del Consejo Federal de Ciencia y

Tecnología – COFECYT (integrado por representantes de todas las provincias) y del Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología – CICYT (que agrupa a diferentes organismos de ciencia y técnica). Además, se convocó a la Comisión consulta del Plan para que revise los resultados parciales (integrada por expertos en materia de formulación de políticas de ciencia, tecnología e innovación).

Luego de la incorporación de los aportes adicionales que surgieron en dichos Consejos, el Plan fue sometido a la opinión pública a través de la publicación en la web del Ministerio de los lineamientos 2012-2105. De esta manera se concluyó con la etapa de formulación. Como puede observarse, los diferentes actores han participado del proceso, a través de las diferentes Mesas, bajo la coordinación del área de Planificación del Ministerio.

Antes de avanzar en la programación del Plan, es necesario remarcar que de acuerdo a lo señalado por la coordinadora general del Plan, estos lineamientos 2012-2015 que constituyen una parte importante del Plan Argentina Innovadora 2020, también permiten continuar cumpliendo con la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación donde el Ministerio debe actualizar cada 4 años su planificación.

Luego, el proceso continuó con una segunda etapa, que es la de programación del Plan, cuya duración se extendió por tres años, entre 2012 y 2015. Para llevarla adelante, se constituyeron Mesas de Implementación en las que participaron representantes del sector público local, cámaras y empresas relacionadas a las actividades productivas y representantes de las instituciones del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

De acuerdo con lo señalado por la coordinadora general del Plan, en esta segunda etapa participaron más de 1.200 personas tanto del sector privado como del sector público y el sector científico-tecnológico.

En dichas Mesas, se establecieron cuáles eran las acciones, los resultados y los indicadores que orientarían las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación y focalizarían la aplicación de los instrumentos de promoción de actividades y desarrollo de nuevas capacidades.

Nuevamente, se recurre a la consulta a los distintos representantes de los sectores público, privado y científico-tecnológico -garantizando de esta forma la participación de los diferentes actores- y en base a los aportes que de aquí derivan se elaboraron los Planes Operativos para cada uno de los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos - NSPE que se encuentran agrupados en base a los seis sectores estratégicos (agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo social, energía, industria y salud) y las temáticas transversales (ejes de articulación e instrumentos de política, marcos regulatorios y recursos humanos).

Las Mesas de Implementación tienen una metodología propia de trabajo, que consta de tres pasos:

Paso Metodológico 1: Diagnóstico, Problemas, Desafíos y Oportunidades. Aquí se define la situación actual de cada uno de los NSPE, identificando las fortalezas y debilidades; y sobre esa base, se definen los problemas, desafíos y oportunidades tecnológicas. De esta manera se obtiene un punto de partida para diseñar las acciones a implementar.

Paso Metodológico 2: Cursos de acción, Resultados, Instrumentos, Actores. En esta segunda parte se define, para cada uno de los problemas, desafíos u oportunidades encontrados en el paso anterior, cuáles son los instrumentos con los que se cuenta y cuáles son los actores que los van a implementar.

Paso Metodológico 3: Planes Operativos, Visión 2020 / Programación a 2015. Por último, el equipo de planificación del Ministerio, en consulta con los coordinadores de las diferentes Mesas de Implementación, elaborará los diferentes Planes Operativos para cada uno de los NSPE, que serán los que orienten la ejecución de fondos, definan nuevas líneas de investigación científica y tecnológica y sobre los cuales se realizará el seguimiento y la evaluación de las acciones que se vayan emprendiendo.

A modo de resumen de la metodología implementada en el Plan Argentina Innova 2020: primero se realizó la formulación del Plan, donde se trabajó de manera participativa a través de Mesas Transversales, Mesas Sectoriales y Mesas de Tecnologías de Propósito General –cuyo resultado es un documento de síntesis ejecutiva de los lineamientos 2012-2015-, y luego se elaboraron, bajo la dinámica de Mesas de Implementación participativas, los Planes Operativos para cada uno de los Núcleos Socio Productivos

Estratégicos. Actualmente, en el Ministerio se encuentran trabajando en los lineamientos 2016-2020, lo que garantiza la continuidad del Plan Argentina Innovadora 2020.

Tal como lo señala la Coordinadora General del Plan “el plan es un gran marco y después, específicamente para la estrategia de focalización, se elaboró el plan operativo, que ese es el gran esfuerzo de planificación que hace el ministerio, y en este sentido, ahí si la estrategia participativa cobra una mayor fuerza, porque hay muchos actores diferentes, con lógicas diferentes, que pertenecen al sector público y al sector privado, pero ahí había un gran instrumento financiero que permitió ordenar, que es el fondo sectorial. Y por eso, el gran esfuerzo de planeamiento operativo se hace en los sectores productivos y sociales que contempla el plan.

Este es un planeamiento desarrollado en dos etapas. Una para la formulación general y los lineamientos, ahí está toda la parte conceptual y ahí se dan las señales políticas y en qué estábamos pensando y después la parte más operacional, asociada al financiamiento, que es la del planeamiento operativo. Que se hace nada más que para la estrategia de focalización y no para la de desarrollo institucional” (Extracto de la entrevista con la Coordinadora General del Plan Argentina Innova. Ver Anexo II).

IV.IV - Identificación y caracterización de los actores involucrados. Participación en la elaboración y puesta en marcha de los planes.

En el siguiente apartado se identifican y caracterizan cuales han sido los actores involucrados en la elaboración de cada uno de los Planes y cuál ha sido el grado de participación en los mismos.

A- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal – PEA².

El PEA² fue un Plan Estratégico Participativo que contó con los aportes y contribuciones realizados por los diferentes actores del sector agroalimentario y agroindustrial, del sector científico y tecnológico, del Estado nacional y los Estados provinciales, entre otros.

Para hacerlo, los actores involucrados se organizaron en diferentes ámbitos de participación, denominados Consejos Federales. Éstos son 4:

“1- Consejo Federal Agropecuario (CFA): conformado por las áreas agropecuarias y pesqueras gubernamentales de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El CFA constituye la instancia provincial en la construcción del Plan.

2- Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (CFACyT): se encuentra formado por 53 facultades pertenecientes a universidades nacionales, públicas y privadas, a lo largo de todo el territorio nacional, por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), demás organismos descentralizados dependientes del MAGyP y los organismos internacionales: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3- Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP): se convirtió en la instancia para la participación de las cadenas de valor agroalimentarias y de todos sus eslabones. Más de 140 cámaras empresariales formaron parte del proceso de elaboración del documento.

4- Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS): está compuesto por aquellas entidades de la sociedad civil que representan intereses sociales, ambientales, territoriales e institucionales acerca de cuestiones de carácter público en *relación con el Sector Agroalimentario y Agroindustrial*” (Documento del PEA², 2011: 35).

Estos cuatro Consejos confluyeron en un órgano superior de articulación y consenso denominado **“Consejo General del PEA”**. El mismo, se encuentra conformado por legisladores y representantes de otros ministerios, además de los representantes de los cuatro Consejos Federales, y su función es “consensuar cada uno de los 8 pasos de la lógica metodológica que implementó el Plan”.

Los mecanismos participativos utilizados fueron encuentros en jornadas y talleres, y en algunos casos, el trabajo en Mesas (subsectoriales, regionales, provinciales y temáticas). Estas últimas se organizaron en función de las características de cada Consejo, en pos de promover el involucramiento y compromiso de los diferentes actores con la elaboración de un Plan compartido.

Los aportes obtenidos de cada uno de los Consejos se basaron en la promoción del diálogo y el intercambio de ideas y conocimientos entre los diferentes actores.

Además, el Ministerio también convocó al personal técnico de su estructura central y al que trabaja en sus organismos descentralizados, a participar de manera articulada, a través del trabajo en Mesas divididas subsectorialmente, representando las principales cadenas de valor (tales como trigo, soja, maíz, girasol, bovinos, aves, porcinos, financiamiento, ambiente, innovación tecnológica, entre otras). Las mismas, fueron articulando su trabajo con el de los Consejos Federales. Junto con el personal técnico del MAGyP trabajaron las organizaciones representativas del Sistema Productivo de cada cadena, personal de diversas organizaciones sociales y científico – técnicas y de organismos internacionales.

Por su parte, también se abrieron espacios de participación especiales para las mujeres y jóvenes del sector, que se han manifestado en diferentes jornadas, tales como “Primer Encuentro Nacional de Mujeres” y “Espacios de Encuentro de Formación de Jóvenes de la Agricultura Familiar” realizados entre los años 2010 y 2011. De la misma manera, también se involucraron las Escuelas Agrotécnicas de todo el país, a través de la participación de directivos, docentes y alumnos aportando la opinión de más de 15.000 familias respecto de temas relevantes para el Sector.

De manera complementaria, se ha diseñado el Programa de Formación de Dirigentes con el fin de proveer conocimientos y herramientas para la construcción y generación de pensamiento estratégico en el Sector Agroalimentario y Agroindustrial.

Como puede observarse, hubo un amplio margen de convocatoria a diferentes actores del sector a participar en la elaboración del Plan, lo que le otorgó al mismo un fuerte carácter participativo pero además federal, dada la representación de todas las provincias en el mismo.

Sin embargo hay que destacar, tal como lo señaló el Director del Proyecto, que esta participación se dio fuertemente en las primeras etapas del plan –tales como la dirección estratégica, la determinación de la situación actual o el F.O.D.A.- e incluso se avanzó de manera conjunta en la elaboración de las metas 2020 (para lo cual se recurrió a un trabajo del INTA denominado “Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias y Agroindustriales” que analizaba como se desempeñaría el

sector al 2020 teniendo en cuenta las innovaciones tecnológicas y la extensión de la frontera productiva), pero no así al momento de definir las políticas de acción concretas. Esto último, dado el fuerte clima de conflicto entre los referentes agropecuarios y el gobierno que aún continuaba a mediados del 2011 (momento en que se presentó el Plan).

B- Plan Estratégico Industrial 2020 - PEI.

Tal como se señaló anteriormente, el sector industrial es complejo dada la amplitud de actividades que en él se incluyen y las características distintivas que cada una posee. Es por ello que el PEI se estructuró en función a cadenas de valor, para poder analizar cada una de ellas de manera focalizada y atendiendo a sus particularidades.

Sin embargo, esa selección no fue al azar: las 11 cadenas incluidas en el PEI fueron seleccionadas por la importancia relativa –en lo que respecta al valor de producción– que tienen dentro del sector industrial en.

En cada una de ellas, se convocó a foros sectoriales donde concurrieron representantes de las organizaciones públicas y privadas y se debatieron la situación actual, las oportunidades y los desafíos para avanzar hacia un proceso de industrialización más profundo.

Tal como señala el propio documento del PEI “las once cadenas de valor elegidas, cuyo análisis y perspectivas se realizó en los capítulos anteriores, forman la trama central del tejido productivo argentino. La visión delineada por el Estado de las potencialidades y desafíos de esas cadenas se trabajó de manera participativa y federal en 11 foros sectoriales desarrollados entre marzo y agosto de 2011.

En esos foros, los lineamientos y objetivos propuestos por el Estado fueron validados por los más de 2.500 participantes, que representaron al sector empresario, a los trabajadores, a más de 10 universidades y centros tecnológicos, a los gobiernos provinciales y municipales, a otros Ministerios nacionales y a actores diversos. Los participantes llegaron también a 9 consensos centrales acerca de las principales líneas estratégicas de política industrial propuestas” (Documento del PEI, 2011: 271).

C- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - Argentina Innovadora 2020.

El Plan Argentina Innovadora 2020 también contó con la participación de diferentes actores del sector, en este caso, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En la primera etapa –la formulación del Plan- que se desarrolló entre los años 2009 y 2011, se contó con la participación de representantes del sector público, del sector privado y del sector científico-tecnológico. Además, hubo un asesoramiento externo por parte de un equipo técnico proveniente de FLACSO.

En la etapa de programación del Plan, también hubo un alto grado de participación de actores relacionados de manera directa con cada uno de los seis sectores estratégicos y los Núcleos Socio Productivos Estratégicos identificados.

En ambos casos, siempre participaron de manera activa, representantes del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. De acuerdo a lo señalado por la Coordinadora General del Plan “para cada una de las 9 esas mesas teníamos coordinadores, estando nosotros con el apoyo metodológico y el apoyo en todas las actividades que se desarrollan cuando se hace en un Plan: reuniones de trabajo y un conjunto de entre 20 y 30 personas que vienen a darte los aportes. O sea, las actividades de consolidación de aportes, la redacción de los documentos, con todo el secretariado técnico que tiene que ver con la realización de un plan y con lo que nosotros queríamos hacer. A ver, en la primera etapa, que fue propia del proceso de elaboración y formulación, participaron unas 350 personas mientras que en la segunda etapa de programación, que fue desarrollada entre 2012 a 2015, unas 1200 personas aproximadamente participaron, entre el sector privado, el sector público y el sector científico-tecnológico”.

IV.V - Grado de avance de los planes.

Por último, y antes de realizar una comparación general de los tres casos de estudio seleccionados de acuerdo a la metodología propuesta, a continuación se presenta cuál ha sido el grado de avance de cada uno de ellos.

A- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal – PEA².

El PEA² comenzó a desarrollarse en medio de un fuerte conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno nacional que se extendió en el tiempo. Si bien a través del

Plan se intentó superar las diferencias y avanzar en una agenda conjunta, fue muy difícil poder hacerlo.

De hecho, de acuerdo con lo señalado por el Director del Proyecto, la idea del PEA² era avanzar hacia la propuesta de políticas públicas para el sector pensadas a mediano y largo plazo, pero nunca pudo alcanzarse, ya que siempre primó el corto plazo y el conflicto.

Dentro del último documento del Plan, presentado en 2011, hay un capítulo denominado “Presentación del escenario internacional y oportunidades en ese contexto para Argentina, con horizonte al 2020”. En el mismo, se encuentra información sobre los escenarios internacionales más probables, elaborados en base a las proyecciones de oferta y demanda globales de producción agrícola para el período 2010-2020 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) y Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI), que permiten identificar cuáles son las principales oportunidades y amenazas para el sector agropecuario y agroindustrial nacional. En el mismo capítulo se cuenta, además, con información sobre las principales oportunidades comerciales internacionales para algunos complejos agro-productivos nacionales cereales, oleaginosas, carnes y lácteos.

En otro capítulo del mismo documento se encuentran algunos resultados de la lógica metodológica, obtenidos de manera participativa, dentro de los cuales es posible mencionar:

- la dirección estratégica, con la definición de la visión, la misión, los valores y objetivos del Plan;
- la determinación de Metas para el año 2020, en base a la “Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias y Agroindustriales” realizada por el INTA y a la determinación de dos modelos de futuro posibles: por un lado, un modelo incremental, que es el que surge de continuar con las mismas políticas aplicadas hasta el momento, y por otra parte, un modelo de valor agregado con desarrollo, que sería el resultado de profundizar la incorporación de valor agregado a la producción agrícola.

- la definición de las Brechas -para los principales complejos productivos agropecuarios y agroindustriales- entre una línea de base calculada para el año 2010 y el valor esperado al año 2020.

Para la determinación de las Metas 2020 se definieron 4 Fines estratégicos: Económico-Productivo, Socio-Cultural, Ambiental-Territorial e Institucional. En cada uno de ellos se establecieron Objetivos e Indicadores de logros sobre los cuales se estimaron las Metas propiamente dichas.

Dentro del Fin Estratégico Económico-Productivo, los objetivos son:

- 1- Incrementar el volumen y diversidad de la cadena agroalimentaria y agroindustrial argentina, con mayor valor agregado, en particular en el lugar de origen, incrementando el número de productores y empresarios del sector; más producción con más productores.
- 2- Incrementar la productividad de los factores de producción agroalimentaria y agroindustrial argentinos.
- 3- Aumentar el volumen de las exportaciones agroalimentarias y agroindustriales argentinas, con énfasis en las producciones con mayor valor agregado, en particular en el lugar de origen.
- 4- Estimular el desarrollo, la difusión y la adopción de innovaciones tecnológicas agroalimentarias y agroindustriales.
- 5- Fomentar el desarrollo de formas organizativas: redes productivas por cadenas de valor, clusters, consorcios, cooperativas, fundaciones, entre otras, que permitan abordar las problemáticas sectoriales y territoriales.
- 6- Impulsar la constitución y el funcionamiento de organizaciones sectoriales que coordinen equitativa y armónicamente el desarrollo productivo sustentable a nivel territorial, regional y nacional.
- 7- Diseñar y ejecutar obras de infraestructura públicas requeridas para el pleno desarrollo económico y social derivado de las actividades agroalimentarias y agroindustriales.

Dentro del Fin Estratégico Socio-Cultural se encuentran los siguientes objetivos:

- 1- Asegurar la disponibilidad de alimentos en el mercado interno argentino.
- 2- Estimular el arraigo de la población rural con condiciones de vida dignas y con claras perspectivas de progreso individual y social.
- 3- Impulsar una mejora en los niveles de salud y seguridad en el empleo agroalimentario y agroindustrial.
- 4- Estimular los procesos de desarrollo local a partir de producciones agropecuarias, agroalimentarias y agroindustriales diferenciadas, que refuercen los lazos en el territorio, la población y el mercado.
- 5- Impulsar la Responsabilidad Social Empresaria (RSE).
- 6- Contribuir al cumplimiento de las metas locales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

El Fin estratégico Ambiental-Territorial incluye:

- 1- Promover la construcción de planes de desarrollo territorial adecuados a las particularidades de los recursos naturales, sociales y económicos de cada territorio argentino.
- 2- Asegurar la sustentabilidad ambiental.
- 3- Impulsar la puesta en valor ambiental de los bienes del Sector.

Por último, dentro del Fin Estratégico Institucional se encuentra:

- 1- Arbitrar los medios desde el Estado para asegurar el correcto y equitativo desenvolvimiento de los mercados de productos e insumos.
- 2- Promover la legislación necesaria para el pleno y sustentable desenvolvimiento de las actividades agropecuarias, agroalimentarias y agroindustriales.
- 3- Implementar un régimen fiscal, comercial y de competencia equitativo desde lo social y alentador para la actividad privada.

4- Asegurar los recursos públicos y privados para la consolidación de un sistema de innovación, con estrategias de investigación y extensión dinámicas y fuertes vínculos con el entramado productivo argentino.

5- Afianzar una estrategia de articulación interinstitucional para el diseño y la ejecución de políticas públicas sectoriales entre la Nación, las Provincias y los Municipios.

Es importante destacar que los resultados anteriores se obtuvieron de manera participativa, con los aportes realizados por diferentes actores del sector agropecuario y agroindustrial.

Además, hubo algunos avances en materia de definición de políticas concretas, que permitirían alcanzar las metas y objetivos planteados por el Plan. Sin embargo esto último, dado el nivel de conflicto entre algunos de los representantes del sector con el gobierno, no pudo hacerse de manera participativa sino que sólo fueron propuestas realizadas por el equipo técnico del proyecto junto con representantes del Estado nacional, tal como lo señaló el Director del Proyecto.

B- Plan Estratégico Industrial 2020 - PEI.

El PEI, tal como se señaló anteriormente, se estructuró en base a 11 cadenas de valor consideradas las más importantes (dado su peso relativo en el PBI industrial). Para cada una de ellas se realizaron Mesas de Implementación en las cuales los actores del sector industrial junto con el Estado propusieron una serie de Metas a alcanzar y proyectos concretos para poder hacerlo.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Alimentos tuvo 4 encuentros -en los años 2012, 2013, 2014 y 2015- que fueron presididos por el Secretario y la Subsecretaria de Planeamiento Estratégico Industrial, junto a representantes de las diferentes cámaras y asociaciones de las cadenas avícolas, porcinas y lácteas.

En cada uno de ellos se trabajó sobre los 3 lineamientos estratégicos establecidos (mercado interno, inserción internacional y agregación de valor) determinando objetivos cuantitativos, metas, proyectos y herramientas disponibles. A medida que se repetían los encuentros, se repasaban las conclusiones obtenidas anteriormente y se evaluaban los grados de avance en las metas y proyectos.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Automotriz tuvo un único encuentro celebrado en el año 2012, presidido por el Ministerio de Industria junto a más de 60 representantes del sector público y privado. En el mismo, se plantearon objetivos en materia producción de vehículos, generación de empleo y comercio exterior, tanto para el sector autopartista como para las terminales automotrices.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Bienes de Capital tuvo un único encuentro realizado en el año 2012, del cual participaron más de 50 representantes del sector público y privado. Allí se propusieron medidas de acción concretas para alcanzar las metas al 2020 en materia de producción, creación de puestos de trabajo y saldo de la balanza comercial.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Cueros, Calzado y Marroquinería tuvo 3 encuentros llevados adelante en los años 2012, 2013 y 2014, donde participaron representantes del Ministerio de Industria junto a referentes del sector.

Cada encuentro comenzaba con un repaso de la situación del sector y luego se elaboraban, de manera conjunta, diferentes acciones para promover la actividad productiva. A medida que se repitieron los encuentros, se repasaron los avances alcanzados y se rediseñaron las acciones en la medida en que fue necesario.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Maquinaria Agrícola tuvo tres encuentros desarrollados en 2012, 2013 y 2014. En ellos se trabajó en la elaboración de acciones para alcanzar los objetivos cuantitativos propuestos para tractores, cosechadoras, sembradoras y otros.

Las variables a analizar son las unidades producidas para el mercado interno y la evolución de las exportaciones, importaciones y saldo de la balanza comercial del sector.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Materiales para la Construcción tuvo tres reuniones (durante los años 2012, 2013 y 2014) donde se acordaron acciones concretas para insumos básicos, productos de segundo eslabón y productos elaborados.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Medicamentos tuvo 2 encuentros en 2012 y 2013, en los cuales se organizaron acciones concretas en dos líneas: por un lado, sobre los principios activos y, por otra parte, sobre medicamentos.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Foresto-Industrial, por su parte, tuvo dos encuentros entre los representantes del Estado y de las cámaras que nuclean la actividad, llevados adelante durante los años 2012 y 2013.

En cada uno de ellos se elaboraron acciones concretar y se analizaron los avances alcanzados en tres eslabones de la cadena productiva: Forestal, Celulosa y Papel, y Manufactura de Madera.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Química y Petroquímica tuvo tres encuentros desarrollados en 2012, 2013 y 2014, donde se trazaron objetivos cuantitativos en materia de producción, empleo, producción e inversiones del sector y acciones concretas para alcanzarlos.

La Mesa de Implementación de la cadena de valor Software tuvo tres encuentros, en los años 2012, 2013 y 2014, donde se trabajó en torno a dos lineamientos estratégicos concretos: la formación de recursos humanos especializados y la transversalidad productiva, con actividades que incluyeron propuestas de formación y proyectos cuyo resultado fueron productos concretos.

Por último, la Mesa de Implementación de la cadena de valor Textil también tuvo tres reuniones llevadas adelante en los años 2012, 2013 y 2014. En cada una de ellas se fueron analizando las características que iba adquiriendo el sector y, al mismo tiempo, planteando objetivos y lineamientos estratégicos a seguir de manera conjunta entre los representantes del Estado nacional y de las diferentes cámaras y asociaciones que nuclean a los actores productivos del sector.

Es importante destacar que cada uno de los encuentros se encuentra documentados a través de minutas que contienen el resumen de las actividades y el listado de los participantes de los mismos.

C- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - Argentina Innovadora 2020.

El Plan Argentina Innovadora 2020, luego de su etapa de formulación, en la cual participaron más de 350 personas pertenecientes a los sectores público, privado y científico-tecnológico, presentó, en el marco de la programación del Plan, una serie de Programas Operativos para cada uno de los Núcleos Socio Productivos Estratégicos identificados.

En esos Programas Operativos, se avanzó en los tres pasos metodológicos señalados previamente: Diagnóstico y definición de problemas, soluciones y desafíos tecnológicos (paso 1), Identificación de cursos de acción (paso 2) y Elaboración del Plan Operativo propiamente dicho (paso 2).

Es decir, para el período 2012 – 2015, cada uno de los sectores estratégicos identificados y sus respectivos Núcleos Socio Productivos Estratégicos (NSPE) cuentan con la determinación de la situación actual, la identificación de los problemas y las posibles soluciones, las metas que se pretenden alcanzar y las acciones y proyectos concretos para hacerlo.

Dentro del sector Agroindustria, los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos identificados sobre los cuales se avanzó en la realización de Planes Operativos son: 1. “Mejoramiento de Cultivos y Producción de Semillas”; 2. “Procesamiento de Alimentos”; 3. “Biorrefinerías: Bioenergía, Polímeros y Compuestos Químicos”; 4. “Maquinaria agrícola y procesadora de alimentos”; 5. “Producción animal tradicional” y “Producción animal no tradicional”; 6. “Producción y Procesamiento de Productor Frutihortícolas”; 7. “Producción y Procesamiento de Recursos Forestales” y 8. “Producción y Procesamiento de Recursos Oceánicos”.

Dentro del sector Ambiente y Desarrollo Sustentable, los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos identificados sobre los cuales se avanzó en la realización de Planes Operativos son: 9. “Sistemas de Captura, Almacenamiento y Puesta en Disponibilidad de Datos Ambientales”; 10. “Recursos hídricos”; 11. “Restauración de ambientes degradados”; 12. “Reducción de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEIs)”; 13. “Reciclado de distintas corrientes de Residuos”; 14. “Adaptación al Cambio Climático en ambientes urbanos”; 15. “Valoración económica, medición y evaluación de servicios ecosistémicos”.

Dentro del sector Desarrollo Social los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos identificados sobre los cuales se avanzó en la realización de Planes Operativos son: 16. “Economía Social y Desarrollo Local para la Innovación inclusiva”; 17. “Hábitat” y 18. “Tecnologías para la discapacidad”.

Dentro del sector Energía los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos identificados sobre los cuales se avanzó en la realización de Planes Operativos son: 19.

“Aprovechamiento de la energía solar”; 20. “Generación distribuida de electricidad (redes inteligentes)”; 21. “Alternativas de cultivos energéticos y procesos para la producción de biocombustibles de segunda generación”; 22. “Uso racional y eficiente de la energía” y 23. “Tecnologías para petróleo y gas”.

Dentro del sector Industria los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos identificados sobre los cuales se avanzó en la realización de Planes Operativos son: 24. “Autopartes”; 25. “Transformación de recursos naturales en productos industriales de alto valor agregado”; 26. “Componentes electrónicos” y 27. “Equipamiento médico”.

Por último, dentro del sector Salud los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos identificados sobre los cuales se avanzó en la realización de Planes Operativos son: 28. “Biosimilares”; 29. “Enfermedades infecciosas”; 30. “Enfermedades crónicas, complejas con componentes multigénicos y asociadas a adultos”; 31. “Bioingeniería de tejidos o Medicina regenerativa”; 32. “Fitomedicina”; 33. “Plataformas tecnológicas” y 34. “Nanomedicina”.

Actualmente, desde el área de Planificación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se encuentran realizando los lineamientos 2016- 2020 y, al mismo tiempo, se encuentran en un proceso de monitoreo y control de las actividades y proyectos desarrollados hasta el momento.

IV.VI – Comparación de los tres casos de estudio.

Luego de conocer las principales características de los tres planes elegidos en lo que respecta al contexto en el cual se desarrollaron, los actores que intervinieron, las herramientas metodológicas utilizadas y el grado de avance de cada uno de ellos, a continuación se presenta un resumen comparativo de los resultados obtenidos para cada una de estas variables en los tres casos de estudio.

Contexto y disparadores.

En lo que respecta al contexto en el cual se desenvuelven, tanto el PEA como el PEI comienzan a desarrollarse entre finales del año 2009 y principios del año 2010, en un contexto económico desfavorable (producto de la crisis internacional desatada en el año

2008) pero con muestras de una incipiente recuperación –o al menos se contaba con algunos indicios que podía suceder-.

Sin embargo, en el caso del PEA² el contexto fue aún más adverso, dado el fuerte conflicto político y económico entre algunos de los principales representantes del sector agropecuario y agroindustrial nacional y el gobierno. De hecho, la idea de formular un plan estratégico participativo y federal surge como una herramienta para acercar posiciones y destrabar el conflicto, transformándose esto último en el principal disparador de la iniciativa estatal.

Esto último lo diferenció del PEI, que dado un contexto de crisis internacional y de contracción de la actividad, intentó otorgar previsibilidad al sector para sostener los niveles de crecimiento registrados hasta el año 2010.

El Plan Argentina Innova, en cambio, tiene características diferentes a los dos anteriores ya que los ejercicios de planificación responden a la Ley Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación donde se regula la planificación del sector, a pesar de ser un Plan diferente a los anteriores. El disparador es aprovechar el contexto favorable para profundizar la política de ciencia, tecnología e innovación que venía desarrollándose en los últimos años.

Metodologías.

En lo que refiere a las metodologías utilizadas para formular los planes es necesario remarcar que en los tres casos se trató de experiencias participativas, donde se convocó y se trabajó con los diferentes representantes públicos y privados de cada uno de los sectores; y federales, ya que se garantizó, además, que todo el territorio nacional se encuentre participando en la elaboración de los distintos planes.

Sin embargo, cada uno presenta sus características particulares que los distinguen a unos de otros: en el caso del PEA², se han desarrollado dos lógicas que actúan de manera complementaria: la lógica metodológica y la lógica participativa.

El PEI, por su parte, trabajó con un concepto teórico muy propio del sector: las cadenas de valor, y en torno a ellas estructuró el desarrollo del proceso de planificación.

El Plan Argentina Innova también desarrolló herramientas metodológicas propias, al combinar una estrategia de focalización con una de desarrollo institucional.

Actores participantes.

En lo que refiere a los actores y su grado de participación en la elaboración de los Planes, se observa una situación similar en los tres casos: por un lado, tienen como característica ser planes estratégicos participativos y federales, garantizando una amplia participación de los diferentes actores que se encuentran a lo largo y a lo ancho del territorio nacional.

Además, en todos ellos se utilizaron herramientas de participación para conocer las opiniones del resto de los agentes y poder incorporarlas en las diferentes instancias del trabajo.

Nuevamente, es posible identificar algunas particularidades, tales como la disociación entre los distintos núcleos productivos industriales, ya que las formas de trabajo eran sectorizadas a nivel de cadena de valor. O la dificultad de convocatoria a determinados actores del sector agropecuario y agroindustrial por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca dado el contexto conflictivo vigente.

Grados de avance.

Por último, en lo que respecta al grado de avance en la implementación de los planes, en el caso del PEI se ha integrado el accionar del Estado de manera consensuada con el resto de los actores del sector a través de la participación en las Mesas de Trabajo en cada una de las cadenas que componen el PEI.

Actualmente, si bien se registran cambios en el Ministerio de Industria, tanto en términos de denominación (se ha vuelto a llamar Ministerio de Producción) como en las funciones que cumple, uno de los objetivos es continuar profundizando los resultados del PEI obtenidos hasta el momento, incorporando modificaciones. En palabras de una de las integrantes del equipo del PEI “se continúa con las mesas que estaban, se han sumado otras, pero en términos metodológicos no se está tomando como única variable las metas. De hecho, se está tratando de usar un indicador más cualitativo o más bien vinculado a proyectos de transformación productiva, de impacto para cada uno de los sectores, independizándose de usar *un valor de metas en particular (...)* se usa la

información, como información de base, como antecedente, pero la dinámica de la *mesa sería distinta (...) todavía no hubo un lanzamiento de las nuevas mesas, y se espera que se haga en el próximo mes, así que ahí también vamos a tener más cerrado el mecanismo*” (Extracto de la entrevista a una integrante del PEI. Ver Anexo III).

El Plan Argentina Innova también ha avanzado en la implementación de las propuestas y acciones surgidas del proceso de planificación. La ventaja con la que cuenta este Plan respecto de los otros es que la estructura ministerial continua siendo la misma y, por lo tanto, parte del personal que ha participado en la formulación del mismo continua cumpliendo funciones. Además, dada su normativa, se encuentran en proceso de formulación de objetivos y metas para el período 2016 – 2020.

Por último, en el caso de PEA² es donde menos se ha podido avanzar en la etapa de implementación, dado el contexto de conflicto sector agropecuario – gobierno en el cual se formuló el Plan. De hecho, el responsable técnico del Plan señaló que, en términos participativos, se pudo trabajar sólo hasta el establecimiento de las Metas 2020, mientras que la formulación de políticas para el sector la realizó el Ministerio.

Si bien el objetivo era avanzar en una materialización del Plan en una medida concreta, esto no pudo hacerse: “particularmente se pensó en una ley ómnibus, que no solamente estableciera metas deseables sino también las políticas para llegar a esas metas. En ese sentido, si esto se hubiera concretado en algún momento, hubiera pasado de una práctica a una política pública, pero no fue así” (Extracto de la entrevista al Responsable técnico del PEA². Ver Anexo I).

Capítulo V. Consideraciones finales.

Los procesos de planificación, como cualquier proceso social, no son lineales, ni homogéneos, ni admiten una única lectura, sino que por el contrario, son complejos, dinámicos y cambiantes. Por lo tanto, para comprenderlos y analizarlos se requiere de un gran esfuerzo teórico y metodológico.

Este trabajo de investigación representa el relevamiento y la sistematización de tres experiencias de planificación estratégica sectoriales, formuladas e implementadas en nuestro país durante la post-convertibilidad que busca comprender cuales han sido (y continúan siendo) los obstáculos más importantes a superar y los principales alcances obtenidos.

Desde las primeras experiencias nacionales a comienzos de la década de 1940 hasta los últimos planes estratégicos sectoriales se han identificado, tanto en la formulación como en la implementación, innumerables complejidades que no permitieron que los resultados fueran exitosos. Y ello se debió a factores del mismo método de planificación que se intentaba implementar como a factores externos, del entorno en el cual se desarrollaron los planes.

Dados los últimos intentos, los cuales fueron estudiados en este trabajo, no es posible pensar que los procesos de planificación de la post-convertibilidad respondieron a una forma homogénea, sino que cada una de las experiencias presenta particularidades que las distinguen entre sí.

Tanto los contextos en los cuales se desarrollaron, así como los disparadores tuvieron características distintivas en cada uno de ellos; algunas propias del sector -como la diversidad de cadenas de valor analizadas en el Plan Estratégico Industrial-, otras propias del momento en el cual se llevaron a cabo -como el conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno, o la oportunidad que busco aprovechar el sector científico-tecnológico-.

Además, la crisis internacional interpeló al gobierno nacional a tomar medidas para paliar las consecuencias negativas, y una de ellas fue iniciar procesos de planificación estratégica en dos sectores importantes para el crecimiento económico -tanto el sector agropecuario como el industrial- que le permitan organizar las intervenciones.

La posibilidad de avanzar en la concreción de medidas concretas derivadas del proceso de planificación también muestra grandes diferencias, donde el que ha podido capitalizar los resultados de mejor manera ha sido el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que en el marco del Plan Argentina Innova avanzó en la determinación de lineamientos concretos para el período 2012 – 2015 (los cuales se encuentran en proceso de evaluación) y actualmente se encuentran trabajando en los lineamientos para los próximos cuatro años (2016 – 2020).

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, por su parte, es el que mayores problemas tuvo en este sentido, condicionado fuertemente por el conflicto entre algunos representantes del sector con el gobierno nacional. Si bien la formulación del PEA² tenía entre sus principales objetivos acercar posiciones y dirimir el conflicto, éste no ha podido ser superado.

En el caso del Plan Industrial, se ha podido avanzar en algunas cuestiones puntuales. Actualmente, la nueva gestión intenta darle continuidad a los avances obtenidos anteriormente, pero con algunos cambios importantes (tales como ampliar el concepto de cadena de valor y metas cuantitativas a proyectos de transformación productiva y metas cualitativas). Sin embargo, esto último es muy incipiente aún.

En lo que respecta a los puntos de contacto, los tres compartes dos características importantes: por un lado, fueron planes participativos, con un amplio poder de convocatoria y trabajo conjunto con los actores del sector, incluso el agropecuario, que a pesar del conflicto ha podido establecer diálogos con todos los integrantes del sector, sin poder fijar una agenda conjunta de trabajo por el conflicto de algunos de ellos con el gobierno.

Por otra parte, las tres experiencias fueron federales, garantizando la representación de todo el territorio nacional, a través de representantes privados como públicos, dentro de los cuales se incluyen los gobiernos provinciales y municipales, universidades nacionales y provinciales, y representantes de organizaciones civiles.

Probablemente no sea posible pensar en una nueva forma de planificación, que sea aplicable a cualquier sector o en cualquier momento. Pero si es posible pensar que las intervenciones del Estado pueden y deben hacerse de manera colectiva y pensando en el mediano y largo plazo.

Resta mucho por realizar, hay muchos errores por corregir, pero estos primeros pasos demuestran que es posible seguir planificando el futuro, para evitar ser arrastrados por los hechos, tal como pregonaba Matus.

¿Es posible hablar de planificación en la post-convertibilidad? Si, aún con sus particularidades que la diferencian de las experiencias anteriores, y con varios obstáculos que restan resolver. Pero los tres planes constituyen marcos de referencia para profundizar y mejorar aún más la intervención del Estado en general, y la planificación estatal en particular.

Referencias bibliográficas.

ARCEO, N., GONZALEZ, M., MENDIZABAL, N. (2009). “La crisis mundial y sus consecuencias en América Latina”. Coordinado por BASUALDO, E. Documento de Trabajo N° 3. CIFRA. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%20n3%20.pdf>

ARCEO, N., GONZALEZ, M., MENDIZABAL, N. (2010). “La recuperación industrial durante la post-convertibilidad”. Coordinado por BASUALDO, E. Documento de Trabajo N° 3. CIFRA. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%20n6.pdf>

BERNAZZA, C. (2006). “La Planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma” Tesis Doctoral del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO. Disponible en <http://www.flacso.org.ar>

CASPARRINO, C. (2010). “Planificación, gobierno y poder. Conversación con Benjamín Hopenhayn”; Revista Realidad Económica N° 297, pp. 16-31.

CASPARRINO, C., BRINER, A. y ROSSI, C. (2011). “Planificar el desarrollo. Apuntes para retomar el debate”. Documento de Trabajo N° 38. CEFIDAR.

CEA D' ANCONA, M. A. (1996). “Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de Investigación Social”. Capítulos 3 y 6. España.

CIBOTTI, R., NUÑEZ DEL PRADO, A., SÁINZ, P. (1972) “Evolución y perspectiva de Planificación en América Latina” Documento presentado en el Seminario de Planificación “Experiencias y problemas de la planificación en América Latina” organizado por OEA, BID e ILPES. Santiago de Chile, 21 de Julio de 1972.

DE MATTOS, C. (1979). “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana”. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 8, p 79-97, Agosto de 1979.

DE MATTOS, C. (1984). “Conceptos y definiciones en el vocabulario de la planificación”. ILPES. Programa de Capacitación “Teoría y práctica de la planificación”. Documento de Trabajo TP-53.

DE MATTOS, C. (2004). “De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana”. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, N° 107, p 9-23, Julio – Diciembre 2004.

EVANS, P (1996). “El Estado como problema y como solución”. Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Vol. 35, N° 140, p 529-562, Enero-Marzo de 1996.

FERNANDEZ, R.; GARCÍA PUENTE, M. (2013). “Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana”. Revista Estado y Políticas Públicas. N°1. Año 2013, pp. 19-46.

GARCÍA DELGADO, D (2013). “Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma”. Revista Estado y Políticas Públicas. N°1. Año 2013, pp. 14-18.

GARCÍA DELGADO, D.; RUÍZ DEL FERRIER, C. (2013). “El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal”. Revista Estado y Políticas Públicas. N°1. Año 2013, pp. 64-81.

GOMEZ, T. (2013a). “La planificación en Argentina en la primera mitad del Siglo XX” en MULLER, A. y GOMEZ, T. (2013). “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”. CESPA. Edición online.

GOMEZ, T. (2013b). “Primera Plan Quinquenal: objetivos y prioridades” en MULLER, A. y GOMEZ, T. (2013). “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”. CESPA. Edición online.

GOMEZ, T., TCHORDONKIAN, S. (2013). “Un laboratorio de políticas públicas: el Consejo Nacional de Posguerra” en MULLER, A. y GOMEZ, T. (2013). “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”. CESPA. Edición online.

GUTIERREZ CASTRO, E. (1972) “Los procesos de planificación y sus relaciones con los centros de decisión” Documento presentado en el Seminario de Planificación “Experiencias y problemas de la planificación en América Latina” organizado por OEA, BID e ILPES. Santiago de Chile, 21 de Julio de 1972.

HUERTAS, F. (1994). “El método PES, Entrevista con Carlos Matus”. Fundación Altidir, 1° Edición.

JAIME, F., DUFOUR, G., ALESSANDRO, M. y AMAYA, P. (2013). “Introducción al análisis de Políticas Públicas”. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

KRIEGER, M., FELCMAN, I., LARROCA, H. [et al.] (2013). “Planeamiento Estratégico”. Errepar. 1° Ed. Buenos Aires.

KRIEGER, M. [et al.] (2013). “Estado y Administración Pública”. Errepar. 1° Ed. Buenos Aires.

LAVALLE, J. L. (2010). “Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina”. Comisión Económica para América Latina. Textos para discussao CEPAL. N. 5, 2010. Disponible en www.asapbiblioteca.com.ar

LIRA, L. (2006). “Revalorización de la planificación del desarrollo”. ILPES CEPAL. Santiago de Chile.

MARTIN, J. (2005). “Las funciones básicas de la planificación económica y social”. ILPES, Santiago de Chile.

MARTINEZ, L.M. (2013). “La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque”. Documento aprobado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Panamá, 27 y 28 de Junio de 2013.

MARTNER, R., MÁTTAR, J. (2012). “Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)”. ILPES CEPAL, Santiago de Chile.

MATUS, C. (2007:a). “Teoría del Juego Social”, Colección Planificación y Políticas Públicas, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, 1° Edición.

MATUS, C. (2007:b). “Los tres cinturones del gobierno”, San Justo Universidad Nacional de la Matanza, 1° Edición.

MUCARSEL, L. (2014). “Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur. Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013”. Documento de Proyectos. CEPAL.

MULLER, A. (2013:a). “Planificación: notas introductorias” en MULLER, A. y GOMEZ, T. (2013). “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”. CESPA. Edición online.

MULLER, A. (2013:b). “Ausencias y Presencias de la Planificación en los '90 y los 2000” en MULLER, A. y GOMEZ, T. (2013). “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”. CESPA. Edición online.

OSSORIO, A. (2003). “Planeamiento Estratégico”; Dirección de Estudios e Información - Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública, 5° Edición.

SKOCPOL, T (1991). “El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación”. Versión digital: www.cholonautas.edu.pe

SOTELO MACIEL, J. (2013). “Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el Siglo XXI”; Revista Estado y Políticas Públicas. N° 1. Pp 47-63.

SOBRERO, F. (2013). “El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y las Prácticas de Decisión y Gestión de la Inversión Pública en Argentina”. Tesis Doctoral. El Colegio Mexiquense. México.

TERESCHUK, N. (2013). “La época dorada de la Planificación, 1960-1975” en MULLER, A. y GOMEZ, T. (2013). “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”. CESPA. Edición online.

Fuentes consultadas.

Valor Agregado Bruto a precios constantes de 2004. Fuente: www.indec.gov.ar

Ley 25. 467. Disponible en INFOLEG www.infoleg.gov.ar

Resolución 125(2008). Disponible en INFOLEG www.infoleg.gov.ar

Anexos.

Anexo I. Entrevista al Responsable Técnico del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial – PEA².

MJH. La primera pregunta que quería realizarle es si usted considera la planificación estratégica como una política pública.

PEA. Yo no sé si llamarla una política pública, yo la llamaría una metodología tanto de pensamiento como de gestión pública, que en algunos sectores existe la posibilidad de llevarlos a un nivel de una política que tenga una visión o un horizonte de largo plazo. Por ejemplo, en el caso del PEA, empezó siendo una metodología de trabajo de una gestión de gobierno, y en determinado momento, se pensó en una política permanente.

Desde ya que desde el principio se definió como una modalidad de trabajo que debía involucrar a todos los actores participantes del sector agroalimentario y agroindustrial argentino y esto implicaba: provincias por un lado, actores económico productivos por otro, actores sociales y actores interjurisdiccionales -como es el caso de otros ministerios que también estaban encarando planes estratégicos, no?- Esto empezó así pero después tuvo una envergadura tal que en algún momento, no sé si mientras estábamos en la elaboración pero quizás si post elaboración o post lanzamiento del plan, se pensó en convalidar el Plan Estratégico como una política permanente y se pensó en la experiencia de Estados Unidos, que tiene una Ley, que periódicamente se revisa y se actualiza, donde se establecen los lineamientos del sector (en este caso estamos hablando del sector agropecuario) para los próximos 4 años, revisándose cada 2. Entonces, el Parlamento convalida un Plan, en este caso el plan estratégico agropecuario, y eso implica toda una serie de consecuencias para los operadores, para los actores productivos, etc. que trabajan en ese marco, como pueden ser desgravaciones, créditos, etc.

Particularmente se pensó en una ley ómnibus, que no solamente estableciera metas deseables sino también las políticas para llegar a esas metas. En ese sentido, si esto se hubiera concretado en algún momento, hubiera pasado de una práctica a una política pública, pero no fue así. Esta es mi opinión al respecto.

MJH. Y cuando se trabaja en la elaboración del Plan, y se convoca a los diferentes agentes y actores del sector que usted recién mencionaba... Dentro de los documentos que se publicaron se hace mención a que el marco teórico elegido es el PES ¿Estoy en lo cierto?

PEA. Sí. En realidad nosotros tomamos del PES algunas nociones, no es que nos ajustamos a esa metodología porque en realidad es una metodología que más bien está destinado a trabajar planes estratégicos de menor envergadura. Pero si como concepción, como expresión ideológica y metodológica, donde los actores son centrales en la elaboración del plan estratégico y ahí viene toda la distinción entre el plan de escritorio o plan libro versus el plan estratégico participativo, y entonces tratamos de apoyar esta idea, que originalmente fue una idea que impulsaba el ministro a cargo, que en ese momento era Julián Domínguez. Él quería gobernar su período dentro del ministerio de agricultura con un plan estratégico participativo y lo definía de esa manera. Entonces, había que buscar los fundamentos ideológicos, teóricos y metodológicos. Yo en lo particular venía siguiendo a Matus desde décadas, incluso en algún momento trabajando en un centro de investigación de la OEA lo invitamos y lo trajimos a Matus a la Argentina (esto allá por la década del '80) y entonces bueno, sabía que allí había un fundamento teórico muy sólido y así fue como lo propusimos. Pero no es que nosotros utilizamos la metodología del PES sino que lo que hicimos fue apoyarnos ideológica y conceptual y en algunos aspectos metodológicamente en ella.

MJH. Claro. Porque la propuesta del PES organiza el trabajo de la planificación en 4 momentos donde en cada uno hay una especie de definición y un conjunto de actividades recomendadas. Ustedes siguieron esos lineamientos o utilizaron...

PEA. No, no, no. Bueno, no es que uno sigue al pie de la letra, pero por supuesto que todo eso fue una fuente de inspiración. Pero tenes que tener en cuenta que en este caso en particular (que estamos hablando del PEA), estábamos en un período de salida, o más bien, en medio de un conflicto gobierno - campo, y eso es importante tenerlo en cuenta porque lo que se pudo hacer no es necesariamente lo que uno hubiera hecho bajo otras condiciones. Entonces, fue muy difícil en ese momento hacer una propuesta de participación cuando el sector y el gobierno estaban sumamente enfrentados. Y había una desconfianza de base, entre unos y otros, que fue muy difícil de superar en las primeras instancias, entonces la metodología apuntó fundamentalmente a generar esos

lazos de confianza rotos a partir del conflicto y tratar de regenerarlos. Con la mayoría de los actores se pudo, y con otros fue absolutamente imposible. Es decir, sectores muy duros de Sociedad Rural, o de CARBAP, ese tipo de entidades representativas de una parte de la producción nunca quisieron entrar a la convocatoria de participación. Por eso digo, una cosa es lo que el PES recomienda y otra cosa es lo que pudimos hacer nosotros, y esa distancia entre lo que hubiese sido ideal hacer y lo que pudimos hacer dio origen a una metodología diferente.

MJH. Que es lo que se denomina “la secuencia de los 8 pasos” o la “metodología de los 8 pasos”

PEA. Claro, en realidad, lo que nosotros generamos ahí fue, en primer lugar, alertar esto de que el plan-libro tiene como destino solamente las bibliotecas universitarias y que si queríamos construir un plan que luego generara posibilidades de ejecutarse, en término de metas, políticas, etc. , había que generar una visión compartida de futuro y esto significaba participar, participación. Entonces, a partir de allí lo que hicimos fue generar dos lógicas de ejecución, digamos, dos lógicas que se interconectan. Una lógica que nosotros llamamos metodológica, que es un método, y ahí se nos marcó fuertemente desde el poder político: “ustedes son custodios del método y son rigurosos con el método” y el método establece pasos. O sea, no se pasa de... no se va al paso 2 sin haber llegado a una visión compartida sobre el paso 1, y así sucesivamente hasta llegar al paso 8. Y ese conjunto de pasos se seguía secuencialmente de manera rigurosa, porque había fechas, había propuestas que iban y propuestas que venían, y seminarios de debate, etc., iba acompañado por esto que llamamos la lógica participativa, en donde el gobierno enunciaba una propuesta, según el paso que fuere, por ejemplo, en el paso de dirección estratégica enunciaba una misión, la visión, los valores, bueno, “esto es lo que pensamos nosotros” decía el gobierno, y siguiendo la lógica participativa, en una serie de ámbitos de participación, la propuesta iba y venía y se llegaba a una especie de visión compartida, no necesariamente de consenso, pero en alguna forma una visión compartida de futuro, y esta es, yo diría que es la característica distintiva metodológica. Las dos lógicas van acompañándose una a otra y están íntimamente vinculadas, esa es la idea.

MJH. Y cuando ustedes hablan de la lógica participativa se convocaba a todos los representantes de los diferentes actores que participan del sector. Es decir, se

convocaba a universidades, a representantes de las entidades agropecuarias, a representantes del Estado...

PEA. Si, en realidad nosotros identificamos lo que llamamos los ámbitos de participación, entonces se definieron 4 ámbitos: había un ámbito que nosotros llamamos federal y que estaba integrado por los gobernadores, en realidad, por los ministros de agricultura de todas las provincias y había ahí un mecanismo institucional que estaba creado, que es el Consejo Federal Agropecuario, que se lo revitalizó, fundamentalmente para utilizarlo como plataforma federal del plan. Ese es un ámbito.

Después otro ámbito es el ámbito económico-productivo, que ahí hay representantes de todas las cámaras, de todas las cadenas de valor y de todas las etapas de la producción, la primaria, la etapa de industrialización, etc. Siempre es, representantes de cámaras, trabajamos con las cámaras. Este un ámbito muy complejo.

Después había un ámbito muy importante, que es el foro científico tecnológico, y ahí fueron convocadas más de 50 universidades a través de sus facultades de agronomía y veterinaria y también ciencias económicas.

También había también un foro social, en donde, estaban convocados todos aquellos que desde el costado más social de la producción agropecuaria algo tenían para decir, desde productores marginales, no pequeños productores organizados, estos si estaban organizados pero eran productores más de subsistencia, movimientos campesinos, todo ese tipo de actores sociales, asociaciones de consumidores, y estos fueron los 4 foros.

Después, con el tiempo, pensamos que era muy importante crear un foro inter-jurisdiccional, que pusiera en contacto al PEA con otras experiencias de planificación. Porque en realidad el gobierno, por lo menos en ese momento, no tenía un... no se había lanzado a elaborar un plan global, entonces había distintas experiencias, las que vos estas estudiando son experiencias fuertes más esa otra de plan estratégico territorial, plan del seguro (ese viene un poquito más adelante), hubo también un plan de turismo, por ahí anda la cosa.

Entonces, lo que nosotros hicimos fundamentalmente es tratar de crear la idea de espacios de participación: “bueno, vamos a participar” pero, ¿cómo se hace? Bueno, hay espacios de participación y hay metodologías que impulsan la participación, que

implicaban poner a consideración propuestas, escuchar sugerencias, cambios, rechazos, agregados, quitas, etc., y después ir a eventos, grandes, masivos, pero también fuertemente participativos en mesas, donde salía de allí alguna suerte de visión compartida de la etapa que fuere. Esta fue la idea.

MJH. Y en los documentos de trabajo, también se delinearon metas y acciones concretas para poder pasar desde el momento en que se estaba hacia los objetivos o las metas que se habían planteado de manera participativa.

PEA. Sí.

MJH. Y esa definición de metas y de acciones concretas, ¿también se definían en estos ámbitos de participación que usted recién mencionaba?

PEA. Bueno, mira, acá es interesante señalar lo siguiente: el plan se empezó a pensar, así muy en borrador, es decir, desde la intencionalidad política se empezó a pensar, allí por noviembre del 2009... Domínguez creo que asume por octubre de 2009, y en noviembre empieza a aparecer esta idea de plan estratégico participativo, se elabora un proyecto, etc., bueno... Atravesadas todas las instancias políticas pertinentes esto empieza a... digamos, hay que armar un equipo técnico de proyectos –que fue una cosa gigantesca- había que reclutar a la gente, cubrir especialidades, etc. Un equipo muy grande trabajando a full sobre esto empezó en marzo de 2010 a transitar las distintas etapas: identificación de actores, elaboración de la visión, la dirección estratégica como primer paso... lo que marca la metodología. Pero como esto se desarrollaba en medio de un conflicto, los tiempos no..., la verdad que era muy difícil de cumplir, y llegó un momento en que la política reclamaba resultados y esto ya no se podía extender indefinidamente. Entonces, te diría que el plan estratégico hacia julio del 2011, tomó una decisión política de: “bueno, vamos a cerrar la primera etapa del plan estratégico con la elaboración de metas”. Y en el programa me acuerdo que teníamos el tema de las metas, debíamos tener una visión compartida sobre dirección estratégica -que eso es misión, visión, valores compartidos, etc.-, sobre el estado de situación, el FODA, y metas, es decir, adonde queríamos y podíamos (las 2 cosas), adonde Argentina quería y podía llegar, en el 2020. Para elaborar esa propuesta, que también después fue puesta a consideración después de los actores, ¿no?, para elaborar esa propuesta lo hicimos con el apoyo del INTA, que trabajó a pedido nuestro, y a eso lo acompañó un equipo técnico

muy calificado, hizo un trabajo que se llamó, se llama en realidad, “techos productivos”. Y ese trabajo de techos productivos establece una serie de supuestos entre los cuales está desde la mejora tecnológica hasta la biotecnología, hasta la extensión de la frontera agropecuaria, la posibilidad de utilizar la técnica del doble cultivo anual, etc., con todo eso el INTA elaboró, o sea, con el trabajo de techos productivos, el INTA elaboró las metas 2020 para todas las cadenas de valor, que fueron como 30, donde estaban las más importantes, soja, trigo, maíz, la ganadería, la lechería hasta las más regionales, las más localizadas en distintas zonas, y en base a ese trabajo de techos productivos nosotros tomamos de allí lo pertinente que eran las metas 2020 y con eso se cerró la primera etapa del plan estratégico, eso fue julio de 2011. Cerramos, validamos con los actores, y llegamos a una presentación pública del plan en septiembre de 2011.

A ver, porque se llegó hasta ahí y no se pudo avanzar más... se intentó avanzar sobre las políticas, pero eso era... realmente entrábamos en un terreno de lucha cuerpo a cuerpo, porque las políticas implica determinar “bueno, que vamos a hacer para llegar a estas metas, para cerrar la brecha entre la situación actual y la situación requerida a futuro” y ahí ya entrábamos a discutir retenciones, y demás temas súper calientes, que el gobierno no quería ni abrir y los actores no se sentaban a la mesa si de eso no se hablaba. El tema de políticas quedo en una nebulosa no participativa, hubo avances, yo te diría que lo que hay, lo que está en registro son propuestas. De hecho, no sé si hasta el día de hoy o por lo menos antes de que terminara el gobierno anterior, se puede hablar de que hubiera habido una política agropecuaria, en el sentido amplio del concepto, en el sentido de bueno, con estas metas, que lo que dicen es hacia dónde vamos a ir y que es lo que vamos a lograr y con estas políticas podemos armar una ley ómnibus que pasa por el congreso y le da al sector agropecuario una estabilidad institucional para que pueda producir de acá hasta un lustro. Bueno, eso no hubo, eso no se pudo hacer. Y durante los años que siguieron tampoco el gobierno se ocupó demasiado de la cuestión, hubo sucesivos ministros que poco hicieron al respecto y bueno, ahí quedó. Y lo que vos ves, lo tendrás a mano, es el producto, digamos, son documentos que hablan de ese producto final, ¿no?, la meta.

MJH. O sea que quedó ahí y el paso siguiente no se pudo concretar, eso es lo que usted quiere decir.

PEA. Claro, hay documentos y propuestas interesantes pero no siguieron la lógica participativa ni mucho menos. Lo que sí, lo interesante, es... siempre lo destaco, digamos, es... en un plan estratégico participativo, ¿cuál es el indicador que uno tiene para saber si resultó exitoso? Y, el indicador que uno tiene es cuando el plan empieza siendo un plan de gobierno pero termina siendo el plan del sector. Y este, era muy interesante, a pesar de que había gente que estaba empacada en no sentarse a la mesa si no se trabajaba el tema de las retenciones, esas mismas personas y entidades decían, o sus argumentos eran, digamos cuando iban en contra de la política de gobierno decían: ¡pero tenemos un plan! ¿no? Permanentemente repetían: pero tenemos un plan que nos va a permitir llegar a 160 millones de toneladas de grano en el 2020. Y después decían: bueno pero ¿y qué estamos haciendo para lograrlo? O sea se habían apropiado, al menos, de esa parte del producto, aunque discutían las políticas a muerte. Yo creo que esto fue el costado exitoso de lo que se hizo, el haber instalado esta idea.

MJH. Claro, había un sentido de pertenencia de determinados actores con el plan en sí mismo.

PEA. Claro, con lo que se había podido elaborar del plan, que era hasta las metas. Políticas no.

MJH. En ese sentido podemos decir que fue exitoso por esto, porque fue algo común de todos los actores.

PEA. Claro. Hoy día me parece que cambiaron tanto las cosas que nadie se acuerda de eso, porque, digamos, el corto plazo anula el largo plazo, entonces, cuando asume el gobierno de Macri elimina las retenciones, baja las de la soja, claro, nadie se acuerda del plan ¿no? Y de hecho yo creo que a este nuevo gobierno no le interesa plan alguno. Más bien libera, intenta o cree que libera las fuerzas de mercado y el mercado sólo irá haciendo cosas.

MJH. Está en juego el rol el Estado como organizador de...

PEA. Sí, por lo que yo veo hasta ahora. Quizá me equivoco y cambian las cosas, pero, intentos de revitalizar la idea de un plan estratégico... por supuesto ahora ya el 2020 está a la vuelta de la esquina así que ahora habría que apuntar a un emprendimiento que permita avanzar, proyectar e imaginar que pasaría en el 2030, ¿no? O más, porque la

FAO ya tiene proyecciones hasta el 2040 y el 2050. Pero ese tipo de concepción yo ya no la veo. Veo concepciones más vinculadas a que bueno, el mercado hará...

MJH. O sea... en este caso estamos trabajando con planes sectoriales y el marco teórico de la tesis consiste en repasar como fue evolucionando el concepto de planificación y, durante un momento histórico bastante importante, en cuanto a duración de tiempo y profundidad, se hablaba de planificar el desarrollo en un sentido amplio. Después de la post convertibilidad, sacando el proyecto del Ministerio de Infraestructura que usted mencionó que es el Plan Estratégico Territorial, los esfuerzos se vieron abocados a experiencias de tipo sectorial y no tanto a planes más bien generales. Lo que yo le quería consultar es si usted considera que es posible, en algún momento, pensar en volver a planificar el desarrollo de manera más abarcativa y amplia que diferentes planes sectoriales.

PEA. Debería ser así, no me cabe ninguna duda de que, si yo pudiera hacer alguna recomendación sería... ese sería el enfoque, digamos, entonces después en esa globalidad de la planificación para el desarrollo estarán los sectores A, B, C, etc. Pero, necesariamente, si uno planifica, planifica para un país y después para un sector, porque en realidad lo que sucedió es que, cada uno de los planes que vos tenes como caso, desarrollo su propuesta sin tener en cuenta a los otros. Pero sin lugar a dudas que fue así.

Mira, en el caso del Plan Industrial y el Agropecuario, allí en algún momento hubo un punto de contacto entre los ministros, entre los equipos técnicos, pero fue fugaz y después cada uno siguió por su lado. El industrial tuvo el apoyo de la CEPAL, que la CEPAL recomendó hacer esto y aquello, o sea, usar la metodología CEPAL, nosotros nos recostamos más sobre estas cincuenta y pico de universidades más el apoyo del INTA, incluso el plan industrial definió doce áreas de interés (creo que fueron doce), cadenas de valor, áreas industriales de importancia porque representaban una parte muy importante del PIB industrial, etc. Pero hubo pocos puntos de contacto.

Hacia el final, cuando nosotros llegamos a la presentación del plan, en septiembre del 2011 hicimos un chequeo para no “meter la pata”, pero nada más. Para ver si esta gente de la industria más o menos... porque compartíamos algunas cadenas de valor...

Por ejemplo, creo que ellos desarrollaron industria frigorífica y entonces ahí había datos del sector ganadero; la situación de la industria de las aves, la cadena avícola, que era parte del sector nuestro porque el nuestro plan era agropecuario y entonces también compartimos ahí. Por esto, chequeamos sus datos y no daban algo demasiado diferente, porque en realidad cuando una proyectaba metas lo hacía sobre la base de deseo por un lado pero factibilidad por otro. Entonces, salvo que me equivoque, vas a ver que allí donde hay puntos de contacto no es demasiado discordante. Nosotros no desarrollamos lo suficiente el tema de la maquinaria agrícola que ellos sí, y ahí nosotros tomamos los datos de ellos, pero para nosotros no era importante esa cadena, como las otras, en cambio para el Plan Industrial esa cadena sí era importante.

En definitiva, y volviendo al punto inicial, los planes se desarrollaron sin una concepción global, porque aparte, el gobierno anterior tampoco tenía una concepción global, ideológicamente una concepción planificadora global. Capaz estaría en la cabeza de alguien, pero no es algo que se haya bajado a una estructura permanente, metodológica, etc., que desarrollara o armara un plan de desarrollo. No lo hubo. Por eso fíjate que lo que hay es un conjunto aislado de planes.

MJH. El hecho de que sea algo global debería haber surgido de una instancia superior a los ministerios, que organice las actividades... Ustedes trabajaron en un sector porque los llamaron para un sector.

PEA. Es así. Nadie vino y nos dijo, a ver muchachos, está todo bárbaro pero esto tiene que estar enmarcado en un plan global cuyos lineamientos son estos y estos, nuestras concepciones de desarrollo son estas: apertura de la economía o cierre de la economía; alianzas estratégicas con... No digo que no existiesen esas cosas, lo que quiero decir es que no estaban planteadas formalmente.

MJH. Por último, usted participó de alguna manera en los otros dos casos que estoy estudiando, el plan industrial o el plan de ciencia y tecnología...

PEA. No. Al Plan Industrial lo conozco porque lo utilicé para elaborar una propuesta de plan global que no prosperó, para la provincia de Bs As, pero no tuve ningún rol concreto. Si participé en el Plan del Seguro.

MJH. Muchas gracias!

Anexo II. Entrevista a la Coordinadora General del Plan Estratégico Argentina Innovadora 2020.

MJH. La idea de esta entrevista es indagar en cómo fue el proceso de elaboración del Plan. En primer lugar, conocer cuál fue el encuadre teórico que utilizaron para desarrollar el Plan, si habían utilizado alguno en particular o tuvieron un desarrollo metodológico propio.

PCTI. A ver, en realidad, Ciencia y Tecnología tiene una tradición en materia de planificación bastante importante. O sea, nosotros tenemos un marco normativo muy claro, que es la Ley 25.467, que es la Ley Marco de Ciencia y Tecnología en donde tenes específicamente un capítulo definido para lo que es la planificación.

Esta ley establece que cada 4 años nosotros tenemos que hacer un plan. Esa ley es del año 2001, y establece una periodicidad cuatrienal para llevar a cabo las actividades de planificación. Más allá de esto, se empiezan a desarrollar en Ciencia y Tecnología los más sistemáticos y los más claros ejercicios de planificación allá por el año 1996, con la gestión de Juan Carlos del Bello, que vas a encontrar bajo la forma de “planes nacionales plurianuales de ciencia y tecnología” que son plan 1998-2000, 1999-2001 y 2000-2002.

Luego del 2002 comienzan otros ejercicios de planificación, con otra gestión, quizás más puntuales y asociadas a lo presupuestario, para dar lugar en el año 2005 a un ejercicio de planificación sobre la base de la prospectiva. Ciencia y Tecnología es un área en la cual necesitamos trabajar con proyecciones de largo plazo para hacer una prospección de la tecnología, del conocimiento, de aquello que está por venir. Quizás no en todas las áreas vos vas a usar un insumo como la prospectiva para la planificación; Ciencia y Tecnología es un área que si tiene un desarrollo en ese sentido.

En ese año (2005) se hace el pase hacia una planificación de mediano y largo plazo que está llevado por el Grupo Redes, que es una organización muy importante de ciencia y tecnología, es un centro de investigaciones y estudios, y que da lugar a esos estudios de prospectiva y a un ensayo de planificación sobre la cual después se monta el Plan del Bicentenario 2006-2010.

Cuando se genera el salto institucional del año 2007, cuando nosotros pasamos a ser de Secretaría de Ciencia y Tecnología a Ministerio, no se hace un nuevo plan, se deja vigente el Plan del Bicentenario 2006-2010.

El año 2011 queda en suspenso (porque el plan anterior terminaba en 2010) y en 2012 sacamos el Plan Argentina Innovadora 2020, que tiene una primera parte de una agenda de desarrollo (no sé si ya tuviste acceso al plan completo, el de las 99 páginas) donde ahí, en el capítulo 3, tenemos el desarrollo de una agenda 2012-2015. Ahora, nos resta hacer la agenda 2016-2020. Estamos viendo cómo hacer una evaluación de medio término y ver cuáles son los ejes de esa agenda en los cuales no hemos avanzado, etc., o sea, hemos llevado a cabo ejercicios de seguimiento del plan, sobre todo en lo que tiene que ver con la estrategia de focalización, y así avanzar al desarrollo de la agenda de gestión 2016-2020. Este sería el nuevo período de abordaje, el nuevo período de planificación, la generación de la nueva agenda, para seguir acorde con lo que nos exige la Ley: cada 4 años tenemos que hacer un plan, que sería suplantado por hacer una nueva agenda de gestión.

Pero... ¿tu pregunta era? Recordame tu pregunta.

MJH. La pregunta era cual había sido el encuadre teórico para hacer el Plan.

PCTI. No, en términos de planificación, no hay nada que yo te podría decir “esto es una planificación encuadrada dentro de los ejercicios de planificación de tipo indicativa o situacional, etc.”, no. No hicimos un ejercicio de revisión bibliográfica, si lo que queríamos era instalar un proceso altamente participativo. Esto es lo que tiene como característica distintiva del plan, se apoya en las experiencias previas de planificación existentes y en las experiencias de todo un equipo de planificación que ya viene hace un tiempo, básicamente seguimos siendo los mismos a lo largo de los años, yo hace 28 años que trabajo aquí y siempre estuve asociada a la planificación, por lo tanto, he trabajado con los distintos secretarios y subsecretarios y conozco muy de cerca la historia de la planificación junto a otro grupo de gente. Este plan se hizo entonces con el trabajo de un equipo interno que tiene mucha expertise sumándole el apoyo de un equipo externo, de apoyo, para llevar a cabo la redacción del plan, que fue el equipo de FLACSO.

Lo que vos vas a ver en la caratula del documento es que hay un equipo consultor que era el equipo de FLACSO y la gente del ministerio con su equipo de planificación y las autoridades políticas que también trabajaron dando las directivas generales y las políticas generales bajo las cuales encuadrar el plan, dado por el Ministro, la Subsecretaria de Planeamiento (que fueron 2 subsecretarios los que estuvieron) que participaron. Este plan se podría dividir en 2 momentos: un momento de formulación, que empezamos a mitad del 2009 y lo terminamos a fines del 2011; y a partir del año 2012 se extendieron 3 años lo que tiene que ver con un ciclo de completar la formulación del plan en la etapa de programación del plan. Esta programación abarca una de las dos estrategias en las cuales está dividido el plan que es la estrategia de focalización de políticas. No sé si esto contesta tu pregunta.

MJH. Si, si...

PCTI. No tuvimos ningún marco teórico conceptual más allá de un marco conceptual que pudo haber guiado las políticas sectoriales. Pero si vos me preguntas “bajo qué escuela de planificación se encuentra el plan” no, no hubo nada de eso.

MJH. Bien. Usted comentaba que el plan tiene un componente participativo muy fuerte...

PCTI. Sí, es un componente importante...

MJH. Cuando ustedes hablan de “componente participativo” se refieren a ¿otros organismos públicos que participaron? ¿A instituciones...?

PCTI. Nos referimos al sector privado, al sector público y al sector científico-tecnológico. Básicamente esos tres actores fueron los que trabajaron con nosotros, bajo distintas formas, en comisiones o grupos de trabajo, para la formulación del plan. En los momentos de, lo que fue del 2009 al 2011, que es la propia formulación del plan, y ahí tenes un documento de trabajo de 99 páginas y su síntesis ejecutiva, fueron mesas de trabajo sectoriales, donde hubo 6 mesas sectoriales y 3 mesas transversales, que fueron la de recursos humanos, la de marcos regulatorios y la de sistema nacional de innovación, cada una con sus términos de referencia y nosotros revisando, o sea, escribiendo esos términos de referencia. Nosotros estuvimos coordinando, la parte metodológica y la de consolidación de aportes y documental; co-coordinando con

especialistas la parte sectorial; y en las mesas transversales trabajando con representantes de la comunidad científica-tecnológica en materia de planificación, en materia del asunto que se encontraba tratando (por ejemplo, el de marcos regulatorios).

Para cada una de las 9 esas mesas teníamos coordinadores, estando nosotros con el apoyo metodológico y el apoyo en todas las actividades que se desarrollan, apoyo en todo lo que se hace en un plan cuando tenes varias reuniones de trabajo y tenes un conjunto de entre 20 y 30 personas que vienen a darte los aportes, o sea, las actividades de consolidación de aportes, la redacción de los documentos, con todo el secretariado técnico que tiene que ver con la realización de un plan y con lo que nosotros queríamos hacer.

A ver, en la primera etapa, que fue propia del proceso de elaboración y formulación, participaron unas 350 personas mientras que en la segunda etapa de programación, que fue desarrollada entre 2012 a 2015, unas 1200 personas aproximadamente participaron, entre el sector privado, el sector público y el sector científico-tecnológico.

MJH. Ustedes cuando arman el plan, ¿lo hacen para organizar internamente lo que es la gestión del Ministerio o también hacia afuera?

PCTI. Si, en parte si, sin ninguna duda, porque aparte, un plan emite señales hacia afuera acerca de las políticas, el rumbo y la orientación que uno quiere darle al sector, sin ninguna duda. Y obra como un instrumento de comunicación muy importante de las políticas y emite señales acerca de cómo... en términos de regulación del comportamiento de los actores. A ver, uno comunica la política y dice “bueno, para esto yo voy a tener tanta plata...” o “voy a ejecutar los recursos financieros conforme a estos lineamientos de política que se encuentran en este plan”.

En realidad, en ese sentido, como guía para la asignación de recursos fue más la segunda etapa, en materia de políticas focalizadas, en la etapa de programación operativa o de planificación operativa, si quieres, que es la que llevamos adelante con las mesas sectoriales, las mesas con los sectores estratégicos productivos, y en este sentido sí el plan se transforma en un instrumento con una eficacia bastante importante te diría yo, con relación a un rol que es el de ser hoja de ruta o indicativo con relación a la asignación de recursos financieros, algo que teníamos nosotros como un fuerte desafío.

Digamos, había dos cuestiones: una, y digamos que por esto es que está esta agenda de gestión 2012-2015, es que todo fue formateado para poder ser evaluado, para instrumentarlo en términos de seguimiento y evaluación. Algo que fue materia pendiente en la mayoría de los planes. Y el otro desafío era llevarlo a ser una muy buena hoja de ruta, y que tenga un diseño que permita ser una eficaz hoja de ruta para la asignación de recursos financieros y que la mayoría de lo que estábamos planteando en el plan pueda ser ejecutado. Y para eso vino la etapa del planeamiento operativo y todos los planes operativos que están disponibles y que conforman un gran capítulo de toda la planificación, porque la cantidad de actores que participaron (alrededor de 1200) pasaron 2 veces, por lo tanto hay que duplicar los esfuerzos realizados por todo el equipo de planificación, que nos llevó tres años y que concentra un conocimiento distribuido y un esfuerzo de integración de saberes, intereses, perspectivas de los actores alrededor de la concepción de identificar oportunidades de intervención para la asignación de recursos financieros en este plan.

Digamos, el plan (el documento de 99 páginas) es un gran marco y después, específicamente para la estrategia de focalización, se elaboró el plan operativo, que ese es el gran esfuerzo de planificación que hace el ministerio, y en este sentido, ahí si la estrategia participativa cobra una mayor fuerza, porque hay muchos actores diferentes, con lógicas diferentes, que pertenecen al sector público y al sector privado, pero ahí había un gran instrumento financiero que permitió ordenar, que es el fondo sectorial. Y por eso, el gran esfuerzo de planeamiento operativo se hace en los sectores productivos y sociales que contempla el plan.

Este es un planeamiento desarrollado en dos etapas. Una para la formulación general y los lineamientos, ahí está toda la parte conceptual y ahí se dan las señales políticas y en qué estábamos pensando y después la parte más operacional, asociada al financiamiento, que es la del planeamiento operativo. Que se hace nada más que para la estrategia de focalización y no para la de desarrollo institucional.

MJH. Claro, porque lo que nosotros queremos ver, entre otras cosas, es si el plan sirve solamente para organizar hacia adentro del ministerio o si además de eso tenía una proyección hacia afuera para organizar a los actores del sector y marchar todos juntos.

PCTI. Sin dudas pero mira, primero, resulta muy difícil hacer marchar a todo el mundo como uno quisiera, pero claramente tuvimos bastante éxito en constituir consorcios públicos y privados para la ejecución de actividades científicas y tecnológicas, llevar nuestras ideas de necesidad de llevar el conocimiento desarrollado a un estadio superior de desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología a través de estos consorcios, de implementar una nueva modalidad de gestión asociativa entre lo público y lo privado, por eso necesitábamos fuertemente la participación del sector privado en estas mesas de implementación, que fueron el instrumento con el cual realizamos el planeamiento operativo.

Ahora, si vos me preguntas que porcentaje de todo lo que está planteado en el plan es esto, en términos de magnitud financiera es bastante importante, porque los consorcios públicos y privados y la ejecución de los fondos sectoriales han captado una gran masa de financiamiento, porque son intervenciones que nunca el MINCyT o la Secretaría tuvo. O sea, en términos financieros, teníamos un piso de 5 millones de dólares hasta 10 millones. Se terminaron conformando 120 consorcios públicos y privados y el promedio de financiamiento hoy estará en el 1,5 millón de dólares. Ciencia y Tecnología nunca había trabajado con esa magnitud financiera y era un desafío bastante importante, con proyectos que están diseñados ya entre actores públicos y privados y con esta conformación asociativa.

Ahora, hay toda una gran parte de la comunidad científica y tecnológica que se sigue manejando con los instrumentos que tienen que ver con los proyectos clásicos de PICT, hay un montón de empresas Pymes que siguen trabajando con los ANR para hacer proyectos de desarrollo tecnológico.

Esta fue, es y sigue siendo una nueva herramienta con un financiamiento incremental para llevar a la comunidad científica a una nueva lógica de funcionamiento, no solo a la comunidad científica, también a las empresas, a acceder a una nueva lógica que tiene que ver con una interacción entre la ciencia y la tecnología y la producción. La transferencia de tecnología, el desarrollo tecnológico y la innovación ocupando un lugar central, que te diría que fue lo que sucedió, ocuparon un lugar central en todo este plan, sin dejar de mantener todas las otras líneas de financiamiento. Hay que recordar que el MINCyT actualmente tiene más de 42 líneas de financiamiento activas y yo solo estoy hablando de una, que son los fondos sectoriales, pero que no son menores.

En términos de desafíos de gestión de esto, no solo para la planificación sino también después para la ejecución de esos proyectos es enorme. Es un desafío muy importante pero es un modelo de gestión el cual nosotros queremos que cada vez se internalice más y se asocie más al quehacer de la ciencia y la tecnología en la Argentina, porque creemos que por ahí va la forma de promover y estimular la innovación y extender la innovación a todos los sectores productivos y sociales. No es la única forma, pero es una forma virtuosa de hacerlo. Y el plan contribuye mucho a hacerlo.

MJH. Y le pregunto, estos sectores que usted marca como los estratégicos, hay algunos que... está el de agroindustria por ejemplo, que si usted se pone a pensar, el Ministerio de Agricultura tiene un plan que lo incluye, el Ministerio de Industria también... En algún momento ¿hubo alguna conexión entre los ministerios?

PCTI. Siempre la hubo. Hemos participado en las mesas de uno y otro, o sea, ciencia y tecnología es una variable que contemplan estos dos planes y las políticas tanto industrial como agropecuaria. Digamos, ambos siempre contemplaron el eje de desarrollo tecnológico e innovación y hay cuestiones que directamente convocan a la ciencia, a la tecnología y a la innovación fuertemente, como la biotecnología y los fármacos, y desde ahí estaba ciencia y tecnología. Fuimos a las mesas, es más, la mesa de biotecnología del Ministerio de Agricultura estuvo coordinada por una de las personas del Ministerio de Ciencia. Había una fuerte relación, incluso cuando éramos Secretaría, con la gente de agricultura, con industria no tanto, de todos modos estuvimos en todas las mesas que llevaba adelante industria, porque también ciencia y tecnología siempre fue como una “pata” para el desarrollo en la mirada que podían tener los empresarios para su futuro desarrollo, como pensar en la necesidad del conocimiento asociada al aumento de la producción y a la competitividad productiva. Siempre hemos participado y aún con intentos de coordinar acciones, más con agricultura que con industria.

M.J.H. Pero nunca hubo una decisión de una planificación más global en aquellos puntos en los que había contacto.

PCTI. No desde el punto de vista de la planificación, pero si desde el punto de vista de la ejecución de acciones ahí si articulábamos, y aparte, lo vas a ver en los planes operativos y en la gente que participó en la formulación del plan, vas a encontrar a gente

del Ministerio de Agricultura y a gente del Ministerio de Industria también. Y en las mesas de implementación sin ninguna duda, porque para nosotros ellos siempre fueron los referentes políticos de la política sectorial, siempre fueron un punto de partida.

Nosotros para hacer las mesas de implementación hacíamos documentos de base, documentos de referencia. En esos documentos de referencia nosotros contratábamos a un coordinador para llevar adelante esas mesas y esos documentos. Con los primeros que eran discutidos, el borrador para comenzar a hacerlo, era con los referentes de la política sectorial: “el ministerio está pensando en ir por acá, ustedes qué necesitan, ustedes por donde y qué les parece, porque yo no voy a poner en agenda temas que el referente de la política sectorial no estuviera contemplando”. Esa coordinación siempre existió. Es más, para armar todos los fondos sectoriales, que tienen un mecanismo de planificación antes de lo que fue el plan, comenzamos a trabajar con ellos.

Cuando vino la gestión en el 2007, empezó el 2008 y nosotros los burócratas, que estábamos sentados en las oficinas de planificación, pensábamos que lo que primero teníamos que hacer era armar el plan de ciencia y tecnología, y de repente, la gestión como que no tenía mucho interés en hacer un plan, no veían el porqué de hacer un plan. Entonces, lo que empezamos a hacer es a trabajar y a delinear este instrumento [los fondos sectoriales], y lo que es interesante ver es cómo un instrumento financiero muchas veces te lleva a y te moldea tus ejes de política. Porque lo primero que hicimos nosotros fue esta experiencia con una planificación exprés o una planificación más chica y sectorial, que llevamos a cabo con algunos referentes sectoriales y con otros actores del sector científico y tecnológico y productivo, y como después llevamos y escalamos toda esa experiencia al Plan Argentina Innovadora 2020. Pero primero, empezamos con algo que era palpable para nosotros en términos de resultado, o sea, primero pasamos por ejecución y después lo elevamos a un estadio de planificación. En este sentido, es como un modelo invertido: uno primero planifica y después ejecuta, acá no, acá tuvimos como unas señales de éxito con estos ejercicios de planificación exprés, en donde veíamos como podíamos guiar la asignación de recursos financieros y como éramos exitosos en esto con un determinado modelo de gestión y después lo escalamos en el plan.

Por eso te digo que no hubo ningún libro que nos dijera a nosotros como hacer. Esto puede sonar un poco soberbio pero en realidad fue la propia experiencia de gestión de

los organismos de aquí de planificación. Tuvo cuestiones experimentales, sin dudas, todavía las tiene, el instrumento fondos sectoriales todavía tiene cosas experimentales pero ya hay toda una cantidad de proyectos que están finalizando su ejecución. Vos piensa que esto no es lineal. Ciencia y tecnología no es como las políticas sociales donde yo diseño una intervención para dar un aporte monetario para determinadas contraprestaciones, dar un beneficio, una transferencia condicionada; acá vos tenes un equipo de planificación que está pensando en la estrategia, está pensando en la política de ciencia y tecnología, tenes organismos de promoción, una gran agencia de promoción que convoca a los instrumentos y hace toda la parte de evaluación y después tenes un tercero que ejecuta que es la comunidad científica y tecnológica, que en este caso de los fondos sectoriales está en asociación con el sector privado. Entonces, hay que ver ahí la distancia entre tu primer idea estratégica y sectorial hasta la ejecución. Hoy por hoy estamos parados mirando esto. Cómo ha sido desde nuestras ideas iniciales hasta la ejecución por un tercero y pasando por las manos de un mediador que es la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Es más complejo desde ese punto de vista, porque el mismo que planifica no es el que ejecuta.

MJH. Claro, la dinámica del sector de ciencia y tecnología es diferente...

PCTI. La dinámica del sector es compleja. Hoy estamos mirando a ver cuánto de esto que se hizo responde a los principales ejes de diseño estratégico que nosotros hicimos, y notamos que hay bastantes coincidencias. Estamos haciendo un monitoreo que va más allá de la ejecución del presupuesto que eso si ya está hecho. Queremos ver la relación de lo estratégico con lo realmente ejecutado, que es muy necesario como aprendizaje institucional. Creo que me fui por las ramas.

MJH. No, está bien. Porque otra de las cosas que quería saber es si se continua con el plan. Digamos, ustedes tuvieron un proceso de elaboración, trabajaron con planes operativos, y no sé si ahora continúan en esta línea de trabajar con los lineamientos estratégicos que estaban marcados, la revisión en caso de que haya que hacerlo, si están en un proceso de redireccionamiento, porque a veces con los cambios de gestión los planes quedan truncos.

PCTI. No, en nuestro caso seguimos trabajando en la misma línea y tratando de dar una vuelta de rosca más, ahora se está pensando en este mismo diseño de asociación

público–privado y cómo el ministerio puede tener una mayor participación adentro de las intervenciones para tener un mayor control y monitoreo de la ejecución de los proyectos. Se está pensando más en la clave de que lo estratégico no quede tanto a discrecionalidad de los actores ejecutores, que el ministerio tiene que tener un mayor control en lo que tiene que ver con lo estratégico. Hay gran parte del presupuesto que se destina sin direccionamiento y hay que apuntar a mejorar eso. Hay que revisar los resultados logrados.

Esto es lo nuevo, a las funciones tradicionales le agregamos esto de basarse en lo estratégico, dónde uno quiere meter el conocimiento y la intensidad tecnológica, y mantener un diseño en la gestión que es diferente a lo que se venía trabajando. Pasa que tenemos un sistema armado para trabajar de una determinada manera y ahora estamos tratando de llevar hacia una lógica de gestión diferente.

MJH. Muchas gracias por la entrevista.

PCTI. No, gracias a vos.

Anexo III. Entrevista a una integrante del equipo técnico del Plan Estratégico Industrial.

MJH. La primera pregunta que quería hacerle es, en realidad, me gustaría conocer un poco cuál fue el proceso de formulación del Plan, cómo lo llevaron adelante.

PEI. Lo que yo puedo contarte es una parte de la historia del Plan Estratégico porque yo me incorporo luego del año 2013. En el año 2012 se realizó una Primera Mesa y en el 2011 se hicieron las primeras tareas de elaboración, se hicieron las metas, las reuniones previas con cada uno de los sectores que participaron.

Entonces, del 2013 para adelante puedo contarte el proceso con más de detalle, del 2013 hacia atrás conozco el proceso por lo que me fueron contando mis compañeros, que lamentablemente, los que participaron desde el inicio del proceso, ya no se encuentran en el Ministerio (como para pasarte el contacto).

Hecha esta aclaración, te cuento como fue la elaboración del Plan... Los sectores son 11 cadenas que se eligieron, en realidad no son cadenas, son sectores, porque algunos sectores integran varias cadenas productivas adentro, sobre todo la parte de Alimentos que tiene tres cadenas adentro: porcinos, aves y lácteos. O por ejemplo, Bienes de Capital, es algo bastante transversal a muchas industrias.

Entonces, la elección de esos sectores fue básicamente por el peso que tenían en la economía pero sobre todo por el potencial de desarrollo que podían tener. En particular, en el sector Alimentos -que fue el sector que yo llevé adelante desde el 2013 a la fecha-, por ejemplo, se eligió la cadena de porcinos y aviar y no la de bovinos, porque eran dos cadenas que tenían mucho potencial en términos de producción nacional y de sustitución respecto de la carne bovina, o por lo menos, para poder equiparar el consumo de los distintos tipos de carne.

Por otro lado, las cadenas se eligieron por la relevancia que estaban teniendo a nivel internacional, y en otros casos, por ser cadenas o sectores estratégicos en términos de economías regionales o por el grado de desarrollo que estaban teniendo tanto a nivel de mercado local como de mercado externo.

También se usaron algunos indicadores de peso de estos sectores en el PIB, nivel de empleo, potencialidad de generar empleo o indicadores de referencia para evaluar su importancia.

MJH. Bien, y una vez que se eligieron estas 11 cadenas o sectores, como fue la forma de trabajo y como convocaron a los diferentes actores, teniendo en cuenta que una de las características del Plan es la de ser participativo.

PEI. Esto te lo comento de lo que me han contado. Durante ese primer año (2010) lo que se hicieron fueron reuniones, a nivel del Ministerio de Industria, con actores de los distintos sectores, sobre todo con las cámaras e instituciones que apoyaban o tenían que ver con el sector, como INTA, INTI, Universidades, Ministerios que estuvieran trabajando con esos sectores... Se hacían reuniones con ellos, reuniones de trabajo, donde se hacía un diagnóstico del sector, y también se iban relevando algunos datos claves para trabajar los indicadores que después iban a utilizarse para establecer las metas. De ahí fue saliendo cuáles eran los problemas del sector, cuáles eran los desafíos, de ahí surgieron las metas y los lineamientos estratégicos, y a partir de los lineamientos estratégicos se abría el juego a decir cuáles eran las acciones que había que llevar adelante.

Esas acciones se trabajaron en concreto en el primer Foro que se hizo para cada uno de los sectores. O sea, primero hubo reuniones de a uno, en mesas más chicas, y después, en el 2012 se hizo el primer Foro formal, que fue a partir del lanzamiento de las Mesas que se hizo con presidencia de la nación.

MJH. Y por ejemplo, cuando se hacía los foros, siempre se trabajó de manera individualizada cada uno de los sectores o en algún momento se organizó un foro donde estén los representantes de las 11 cadenas todos juntos.

PEI. Por lo general, las reuniones sucesivas que había de los foros, que eran una vez al año, porque se reunían en calidad de Mesa una vez al año, y después durante el año se reunían en mesas más chicas, en esas reuniones, si bien la agenda estaba planteada en función a las necesidades del sector, y de los puntos que se planteaban previos, si en ese punteo de agenda o de temas surgía algún tema que tenía que ver con algún otro sector se lo invitaba, a la mesa particular, a ese sector. Pero las reuniones anuales de cada uno de los sectores eran propias de cada sector. Por ejemplo, en el sector porcinos, dentro de

la cadena de alimentos, había una gran cantidad de desperdicios del cerdo, fundamentalmente cuero y huesos, entonces, había una necesidad de determinar qué hacer con eso... una de las alternativas era transformar esos desperdicios en un subproducto vinculado a la gelatina de las industrias que insumían gelatinas. Entonces, en una de las reuniones de porcinos se invitó a ese sector para ver si podía realizar algún aporte en ese sentido. O también en el sector de cueros y marroquinerías surgió una necesidad de generar una reducción en la importación de cueros y ver si no podía utilizarse cueros de otras especies. Entonces ahí una alternativa era que se podían utilizar los cueros de porcinos, ese tema también salió en una mesa que originalmente no correspondía al sector.

MJH. Pero sacando estos casos particulares, en general cada sector tenía sus propias mesas de trabajo.

PEI. Si, de hecho los que participábamos en todas las reuniones de las mesas anuales éramos los coordinadores de las diferentes mesas, entonces, de alguna forma había algún representante de la mesa que en el caso de encontrar algún tema que podía llegar a re-trabajarse en otra mesa, de otro sector, se tomaba nota y se veía si se le podía dar curso.

MJH. Y por ejemplo cuando se armaron las mesas y dentro de las mesas los lineamientos estratégicos y las acciones concretas, esas acciones surgían del intercambio entre los representantes del Ministerio y de los diferentes sectores o venían predeterminados por el Ministerio y se les comentaba a los actores del sector...

PEI. Surgían de reuniones previas a la mesa anual. O sea, previo a la mesa anual, se hacían reuniones con las cámaras, que eran nuestro par en el sector privado, porque era más fácil hablar con un representante de todas las empresas que con cada una de las empresas, de esa forma se podían consolidar visiones o unificar visiones. Entonces durante todo el año se venían dialogando diferentes temas en particular con las cámaras para cada uno de los sectores, pero en particular previo a las mesas anuales se intensificaban estas reuniones, sobre todo para tener una visión o unificar una visión del sector, de cómo estaba yendo. Y de ahí surgían problemas coyunturales, de corto plazo, y desafíos más a mediano y largo plazo, que era en particular a lo que apuntaba el Plan, a poder focalizarse en lo que es el mediano y largo plazo. La realidad es que los sectores

siempre estaban urgidos de temas del corto plazo, y esos temas no quedaban fuera de las mesas y de las reuniones más habituales. Entonces de alguna forma se llegaban a las mesas anuales con una visión consensuada con el sector privado. Por lo menos con una radiografía de cuáles eran los principales problemas.

MJH. Claro, entonces todo lo que eran las medidas que iban desarrollándose en el plan iban surgiendo de manera conjunta con los representantes de las cámaras.

PEI. De alguna forma sí, o sea, podía haber propuestas que surgieran desde el sector privado de primera mano o propuestas que vinieran del sector público y se validaban o se reformulaban con el sector privado. A ver, hay una cuestión de normativas que quizás no tienen que ver tanto con el Ministerio de Industria sino que vienen de otros Ministerios y ahí mucha injerencia Industria no tenía, entonces esas eran cosas que había que adoptar y en todo caso ver si en algún momento se podían cambiar o retocar, o facilitar algún mecanismo por parte de industria, pero dentro de lo que tenía que ver con industria sí, en general el diálogo o la validación era más fluida.

MJH. Y para diseñar lo que fue la formulación el plan, se siguió algún lineamiento teórico o se fue armando en función a las necesidades que les iba demandando el propio ministerio o los representantes del sector...

PEI. A ver, el criterio metodológico que fue utilizado fue el de cadena de valor, como marco teórico. Y dentro de eso, poder poner el ojo en determinados indicadores claves como empleo, valor bruto de producción, nivel de exportaciones, nivel de producción, consumo, y eso de alguna forma también delimito las metas al 2020. De todas formas también, si vos tuviste posibilidad de ver el libro Plan Estratégico, vas a ver que había lineamientos en común a todas las cadenas, que tenían que ver con mejorar la producción nacional, sustituir importaciones, el aumento de las exportaciones, incorporar mayor tecnología e innovación, consolidar las cadenas regionales o las partes de las cadenas que tenían que ver con lo territorial, fortalecer a las Pymes dentro de estas cadenas y mejorar la integración regional o global, de alguna forma estos 5 lineamientos estratégicos eran comunes a todas las cadenas.

MJH Y de esas reuniones con los actores surgieron políticas públicas, o sea, pensar en que determinada medida que tomó el Ministerio surgió de las reuniones del Plan Estratégicos. Es decir, los resultados que se iban obteniendo a medida que se

avanzaba en las distintas reuniones y los análisis del corto y el largo plazo, sirvieron de base para implementar políticas desde el Ministerio para el sector en general.

PEI. Ahí se complica la situación como para darte una respuesta certera, porque al comienzo yo no estaba. Recuerdo que mis compañeros me han nombrado que, en un sector que no recuerdo cual es, se logró modificar dentro de una normativa un porcentaje de beneficios. Pero no recuerdo el caso puntual.

MJH. Ok, pero si podemos decir que hubo casos donde los resultados de las Mesas se volcaron a medidas concretas en algún sector.

PEI. A ver, algunas de las acciones que surgían en las Mesas tenían que ver con cuestiones más concretas y que no necesariamente significaban una política pública con carácter de Ley, Decreto o Resolución. Tenían que ver con articular recursos, articular programas, articular ofertas y necesidades de los sectores. Desde ahí, había una cuestión de “usar lo que ya estaba”, de facilitar la llegada de los beneficiarios a las ofertas que estaban. Esto pasaba mucho, porque si bien muchas veces están los recursos, no circula toda la información o los actores no se animan a acercarse a tomar alguna de las herramientas financieras u otros recursos que sí hay. Entonces ahí la cuestión era más de facilitar y acercar, que de transformarlo en una política pública nueva.

Después algún caso hubo de reajuste de una política pública, ese es el caso que no te puedo mencionar precisamente cuál es, porque no pertenecía a mi sector (alimentos).

En otra oportunidad, en el sector alimentos, hubo un tema con Brasil, con el tema de los ingresos de carne aviar, y ahí si se trabajaron medidas antidumping y también se trabajó en una promoción de subsidio al precio del grano para facilitar la compra de grano para la alimentación de las aves. Ese es un caso en el que se tomó una problemática del sector y se la transformó en una política pública.

Después, en otros sectores, te puedo mencionar otro caso que fue trabajar una tecnicatura vinculada al sector de Bienes de capital, porque había una necesidad de formar gente en un tema en particular y se trabajó con la UTN en la creación de una tecnicatura.

MJH. Entiendo, hubo distintos tipos de medidas, desde la formación de los recursos humanos a modificar o adecuar normativas y reglamentos vigentes para mejorar los beneficios del sector. Y, otra pregunta, hasta que momento se trabajó en el marco del Plan, hasta donde se llegó.

PEI. Eh... A ver, hasta donde se llegó en términos de logros?

MJH. Claro, se comenzó a trabajar en el año 2011, se armaron las mesas de trabajo, se presentó el documento del Plan y después una vez por año había Mesas donde se convocaba a los actores y además había mesas chicas para ir acercando posiciones y ver como se iba a avanzando en los sectores. Esta forma de trabajo, ¿se siguió? Porque uno en la página del Ministerio encuentra que hubo mesas hasta el año 2014 e inclusive a principios de 2015.

PEI. Si, se trabajó siempre así.

MJH. Pero, por ejemplo, con respecto a las metas y las acciones, ¿se iban revisando? ¿Se iban haciendo propuestas nuevas? ¿Se iban corrigiendo?

PEI. En lo que respecta a las reuniones, se llegaron con reuniones hasta agosto de 2015. Quedaron algunas mesas de algunos sectores que no se llegaron a hacer porque el 2015 fue un año electoral y no se llegaron con todas las mesas antes de las fechas previstas y después de octubre, la verdad que las agendas se modificaron. Las minutas no se si se llegaron a colgar todas en la web pero hasta julio seguro. Y, después, sobre la metodología se siguió con la misma metodología de juntarse el coordinador de cada mesa con los representantes del sector tratando los temas que se iban planteando en las mesas y a veces se trataba lo que se había hecho o los problemas que estaban en cartera y con esa información se iba a la mesa a trabajarlo. Porque lo que es importante es que en las Mesas todos tenían la posibilidad de la palabra para dar su posición sobre la visión de su sector y las necesidades. De hecho siempre había un micrófono que pasaba de mano en mano.

MJH. Era bien participativo entonces.

PEI. Si, y también asistían los otros ministerios que tenían alguna injerencia que ya venían trabajando o quizás por el tema que surgía en la agenda del sector era importante que estuviera. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo no era habitual que esté, pero en el

último año y en el contexto en que estaba el sector era importante que esté. Lo mismo con Economía. También estaban invitadas las empresas. No sé si contesto tu pregunta.

MJH. En realidad yo quería saber si siempre se repitió la misma dinámica de trabajo, desde que se arrancó con el Plan hasta las últimas mesas.

PEI. Si, si, siempre se trabajó así. Las reuniones en la Mesa, reuniones más chicas durante el año con las cámaras e instituciones de acuerdo al tema, y se iban generando actividades consensuadas con el sector: jornadas de capacitación, reuniones con otros organismos para ejecutar alguna línea de trabajo (que podía estar vinculada con el comercio exterior o la tecnología)... Esto fue así hasta el año pasado.

MJH. Bien. Estaba repasando lo que fue el documento del PEI, eso se presentó en el 2011, ¿no es cierto?

PEI. Si.

MJH. Y se había comenzado a trabajar a partir del 2010?

PEI. Si.

MJH. Y, si bien vos te incorporaste más tarde, a lo mejor me lo podés contestar. Una de las formas en que se presenta un plan estratégico es cuando se delimita el diagnóstico, la situación actual, la misión y visión, entre otras. Eso, en este caso ¿se planteó de esa manera?

PEI. No sé si está plasmado de esa forma, pero si se trabajó en un diagnóstico de la situación, objetivos de mejora (en términos de desafíos) y lineamientos estratégicos claves a seguir con el sector, que eran esos 5 que te mencioné, vinculados a la producción, tecnología...

MJH. Claro, porque uno cuando hace la lectura del documento encuentra esto que vos me mencionas pero no de manera explícita. Entonces quería saber si hay algún documento en donde se mencione de manera explícita o uno puede ir deduciéndolo de acá.

PEI. No, lo que está publicado no tiene los elementos clásicos de misión y visión de manera explícita.

MJH. Y para establecer las metas al 2020 ¿cómo hicieron para armar las proyecciones? ¿Fue con personal del Ministerio o se convocó a otros organismos?

PEI. Bueno, lo que se hizo fue trabajar con la base de información provista por CEPAL, también por instituciones académicas vinculadas al sector, para tener parámetros técnicos directos y también con la información de las cámaras de cada uno de los sectores.

Esa información la fue trabajando el personal del Ministerio, como para ir afinando los indicadores y las proyecciones, y también había un chequeo con el sector privado para ver si eso que iba dando era posible, lógico y razonable para el sector al 2020.

Después, a nivel metodológico para hacer las proyecciones al 2020, no te sé decir bien cuál fue la metodología en términos de matemática usada.

O sea, tanto CEPAL como las universidades nos fueron ayudando con la información, el número “fino” fue hecho por personal del Ministerio.

MJH. Y, actualmente, ¿se continúa trabajando con las cadenas de valor y las proyecciones que se hicieron para el Plan o es algo que ya no se usa?

PEI. Se continúa con las mesas que estaban, se han sumado otras, pero en términos metodológicos no se está tomando como única variable las metas. De hecho, se está tratando de usar un indicador más cualitativo o más bien vinculado a proyectos de transformación productiva, de impacto para cada uno de los sectores, independizándose de usar un valor de metas en particular.

Por lo menos, en eso se está trabajando ahora: seguir con las mesas, agregar otras metodologías de trabajo, de tipo Taller, y el Norte ahora no sería el establecimiento de una meta cuantitativa al 2020 sino proyectos de transformación productivas más bien transversales para el sector.

MJH. O sea, lo hecho se utiliza en esta nueva gestión.

PEI. Se usa la información, como información de base, como antecedente, pero la dinámica de la mesa sería distinta... O sea, en principio si se usa lo que se hizo hasta ahora pero con algunas modificaciones metodológicas que todavía están en proceso. De

hecho todavía no hubo un lanzamiento de las nuevas mesas, y se espera que se haga en el próximo mes, así que ahí también vamos a tener más cerrado el mecanismo.

Pero bueno, lo positivo es que lo que se hizo se usa, al menos en parte.

MJH. Bueno, te agradezco mucho el tiempo y la predisposición. Me ha sido muy útil toda esa información que me has dado.

PEI. Cualquier duda que te surja, avisame y si puedo te lo cubro.