

RECENSIONES DE TESIS

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UN ANÁLISIS COMPARADO DE TRES PLANES ESTRATÉGICOS EN EL PERIODO DE POSTCONVERTIBILIDAD

Tesista

María José Haberkorn

Director de tesis

Alberto Muller

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, tanto las economías periféricas como las principales potencias mundiales continuaron desarrollando procesos de planificación: las primeras, como una herramienta que les permita salir del círculo del atraso y la dependencia; las economías centrales para iniciar los procesos de reconstrucción luego del conflicto bélico. En ambos casos, las experiencias presentaron algunos éxitos y muchos fracasos, y se caracterizaron por abordar los procesos de planificación de manera rígida.

Décadas más tarde, el proceso de internacionalización de la actividad productiva primero, y financiera luego, liderado por grandes corporaciones, indujo en el ámbito de las empresas transnacionales la necesidad de un planeamiento global de sus actividades, denominado estratégico. Esta visión «estratégica» también fue adoptada por algunos Estados nacionales, luego de los fracasos alcanzados con la planificación tradicional.

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, a través de 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.

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.

El trabajo desarrollado es de tipo descriptivo y exploratorio, donde se comparan tres planes estratégicos sectoriales formulados e implementados por Ministerios nacionales: 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 Innovadora*». El mismo, representa un esfuerzo de relevamiento y sistematización de los tres casos, que permita compararlos y encontrar similitudes y diferencias para identificar las formas de planificación estatal vigentes en este período, a partir del análisis de los documentos de proyectos oficiales.

El objetivo general es identificar las posibilidades y los alcances de los diferentes procesos de planificación estratégica sectorial del período de post convertibilidad como así también las barreras y obstáculos que afrontaron. Para hacerlo, se utilizaron fuentes de información primaria —entrevistas semi-estructuradas a referentes técnicos de cada uno de los planes— y secundarias —revisión bibliográfica y de los documentos de proyecto oficiales.

El cuadro de análisis teórico utilizado para analizar los casos seleccionados fueron dos conceptos desarrollados por el economista chileno Carlos Matus: por un lado, el *Planeamiento Estratégico Situacional* – PES, a través del análisis de los cuatro momentos

que lo componen —Explicativo, Normativo, Estratégico y Táctico Operacional—; y, por otra parte, el *Triángulo de Gobierno*, en base a sus tres vértices —Proyecto de gobierno, Gobernabilidad del sistema y Capacidad de gobierno.

De la comparación, es posible extraer algunos comentarios finales, a modo de conclusiones. En primer lugar, en lo que respecta al *momento de inicio*, las primeras tareas en los tres planes se desarrollaron entre 2009 y 2010 (aunque resulta importantes destacar que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación venía trabajando un proceso de planificación desde 2001). Tanto los *contextos* en los cuales se desarrollaron los planes 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 que le permita organizar sus intervenciones.

En los tres casos se trató de planes *participativos*, con un amplio poder de convocatoria y trabajo conjunto con los actores de cada sector y *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. Las *metodologías* empleadas en cada uno de los casos tuvieron particularidades propias: en el caso del PEA², se recurrió a una combinación de una *lógica metodológica* —el conjunto de reglas lógicas

y conceptuales necesarias para arribar al resultado esperado— y una *lógica participativa*—los mecanismos de involucramiento de los actores, su interacción y representación.

El Plan Industrial, por su parte, para poder analizar los distintos sectores productivos desde una visión estratégica planteó la necesidad de trabajar con 11 *cadena de valor*, que en total representaban más del 80% del PBI industrial. Para cada una de ellas se organizaron mesas de implementación, en torno a tres lineamientos estratégicos: mercado interno, inserción internacional y agregación de valor.

Por último, el Plan Argentina Innovadora llevó adelante el proceso en dos grandes etapas: primero realizó la formulación del Plan, donde trabajó de manera participativa con diferentes actores del sistema científico-tecnológico a través de Mesas Transversales, Sectoriales y de Tecnologías de propósito General, y luego se elaboraron Planes Operativos para seis Núcleos Socio Productivos Estratégicos a través de Mesas de Implementación Participativas.

Si se observa la *participación de los actores* involucrados, el análisis de los documentos de trabajo permite concluir que tanto en el caso del Plan Industrial como en el Plan Argentina Innovadora hubo una importante participación de los actores de cada sector; sin embargo, en el primero de ellos, se trabajó de manera desasociada entre las cadenas de valor, faltando una mayor integración que si fue alcanzada en el sector científico-tecnológico. El PEA² fue el que menor nivel de participación de los actores del sector tuvo, en parte por el fuerte conflicto entre algunos de ellos con el gobierno nacional.

Por último, en lo que respecta al *grado de avance* del proceso de planificación, también se observan 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 Innovadora 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 mientras que en el caso del Plan Industrial, se ha podido avanzar en algunas cuestiones puntuales.

Si bien estas conclusiones permiten tener una aproximación de las experiencias de planificación durante el período de postconvertibilidad, constituyen un primer paso en el análisis de la planificación en general y de los casos estudiados en particular, pero siempre desde una única perspectiva, la del Estado nacional. Para profundizar aún más, es posible pensar en nuevas investigaciones que permitan ahondar, por un lado, en el papel que desempeñaron los actores no estatales en el proceso y, por otra parte, en los resultados alcanzados, medidos a través de las políticas concretas derivadas de los mismos, entre otras.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Haberhorn, M.J. (2016). «Recensión de tesis: “Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de tres planes estratégicos en el período de postconvertibilidad”», *DAAPGE*, año 16, N° 27 (jul-dic), 2016, pp. 197–199. Santa Fe, Argentina: UNL.
