

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 | Cuadernos del INAP

**Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias**

Juan Federico von Zeschau

# 43

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias**

Juan Federico von Zeschau

43



## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Director Institucional del INAP

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>11</b>
<b>2. Marco conceptual y metodología</b>	<b>14</b>
<b>3. La dimensión formal</b>	<b>19</b>
<b>4. La dimensión político-sistémica de la planificación</b>	<b>26</b>
<b>5. Conclusiones</b>	<b>39</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>42</b>

# Prólogo

En el presente trabajo, Juan von Zeschau se propone elaborar herramientas analíticas para la comparación de experiencias de planificación pública a gran escala, a partir de un estudio de los casos de Argentina y España en el período 2008-2018. De esta manera, el texto representa una forma de articulación entre dos niveles de análisis de la administración pública: el nivel medio (la investigación sobre las estrategias de planificación pública) es empleado en el diseño de un instrumento metodológico cuyo uso puede generalizarse para otros casos, ubicándose de esa manera en el nivel macro.

El autor realiza una elaboración compleja del concepto de planificación a gran escala, definiéndola desde dos perspectivas: en primer lugar, como un instrumento técnico-formal; en segundo lugar, como un proceso situado en un contexto institucional y político e integrado en un programa de gobierno determinado. Estos dos puntos de vista presentados en el marco conceptual se convierten en las dos dimensiones de análisis del artículo: la formal y la político-sistémica. Estas dimensiones son descompuestas en múltiples variables con sus respectivas categorías, conformando de esta manera una matriz comparativa.

Debe destacarse que este enfoque es sostenido desde el marco teórico, pero también a partir del abordaje empírico: las variables de la dimensión formal son obtenidas de manuales de

planificación y de bibliografía vinculada, mientras que las de la dimensión político-sistémica son elaboradas a partir de la revisión documental de planes españoles y argentinos.

Von Zeschau desarrolla un estudio exhaustivo de las variables de la planificación pública a gran escala y genera así una sistematización original de los principales elementos que la componen. En el caso de la dimensión formal, se concibe como la existencia de un diagnóstico y sus principales características, los objetivos generales y su adecuación con los específicos, las técnicas e instrumentos empleados. En el caso de la dimensión político-sistémica, la investigación se destaca por el hallazgo de factores no considerados en profundidad por la literatura previa. Estos parten de la identificación de cuatro dificultades intrínsecas de la planificación pública: pluritemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad e integración entre Estado, mercado y sociedad civil. A modo de ejemplo, pueden citarse como variables la forma de validación del plan, la participación de actores ajenos y los canales institucionales de participación.

El autor cumple con creces con el objetivo propuesto: la elaboración de herramientas teórico-metodológicas para el estudio y el desarrollo de la planificación pública a gran escala en la Administración Pública Nacional en la Argentina. En un texto clásico, Harold Lasswell (1970) señala que quienes estudian políticas públicas se ven «continuamente desafiados a mejorar su teoría del proceso de las políticas en sí, y a desarrollar por lo tanto un rol crucial, especialmente en las fases de inteligencia y evaluación de la política»<sup>1</sup>. Este papel es el que deben representar investigaciones y publicaciones del INAP como la de Von Zeschau.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**

**Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones**

---

1 Lasswell, H. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3-14.

## **Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias**



**Juan Federico  
von Zeschau**

---

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y Magíster en Administración y Gerencia Pública de la Universidad de Alcalá de Henares, España. Actualmente, cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Granada, España, donde también es profesor e investigador visitante del Departamento de Ciencia Política y de la Administración. En el marco del doctorado, se encuentra elaborando su tesis sobre “Los Consejos Económicos y Sociales en la concertación de políticas a largo plazo”.

Ejerce como docente de la materia Planificación Estratégica y Modernización Institucional de la Maestría en Administración Pública, Universidad del Salvador; en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Desde 2012, es investigador en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la República Argentina, donde se especializó en temas de planificación para el desarrollo y construcción de consensos para implementar políticas públicas a largo plazo.

## Resumen

El artículo propone variables y categorías analíticas para el abordaje comparado de casos de planificación pública a gran escala, a efectos de enumerar y contrastar sus principales características. Las variables y categorías se agrupan en dos dimensiones, la dimensión formal y la dimensión político-sistémica. La primera se construyó principalmente a partir del análisis de documentos recientes de planificación elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la segunda, a partir del estudio de los documentos de los planes del período 2008-2018 más relevantes de la Administración Pública Nacional argentina y de la Administración General del Estado española. El propósito último de la investigación es obtener insumos teórico-metodológicos para avanzar en la construcción de conocimientos sobre planificación a gran escala que permita su desarrollo en la administración pública argentina.

## Palabras clave

Planificación pública a gran escala, sistema de planificación, análisis comparado, Argentina, España.

## Summary

The article proposes variables and analytical categories for the comparative approach of large-scale public planning cases, in order to list and contrast their main characteristics. The variables and categories are grouped in two dimensions, the formal dimension and the political-systemic dimension. The first one was mainly built from the analysis of recent planning documents prepared by the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and the second one from the study of the most relevant plan documents for the 2008-2018 period of the Argentine National

Public Administration and the General Administration of the Spanish State. The ultimate purpose of the research is to obtain theoretical-methodological inputs to advance the construction of knowledge on large-scale planning that will allow its development in the Argentine public administration.

**Key words**

Large scale public planning, planning system, comparative analysis, Argentina, Spain.

## Introducción

La planificación pública, y en particular la planificación a gran escala, supone la construcción negociada entre el Estado y la sociedad civil de objetivos macrosociales de largo plazo. Los planes nacionales de desarrollo latinoamericanos (Leiva Lavalle, 2010) o los planes de industrialización tardía del sudeste y el nordeste asiático apuntados en el clásico texto de Evans (1996) son ejemplos típicos de planificación a gran escala, aunque también lo son los planes sectoriales de amplio alcance, como, por ejemplo, un plan industrial diseñado por un ministerio en colaboración con empresas del sector.

La planificación a gran escala puede ser vista como un instrumento operativo que, a través de una serie de elementos formales, ordena y vincula cronológicamente las actividades y recursos necesarios para alcanzar una serie de metas. Pero a su vez, puede analizarse también desde su dimensión política (Sotelo Maciel, 2012), al entenderla como una actividad vinculada a un programa de gobierno que busca satisfacer una serie de necesidades y demandas sociales.

Al mismo tiempo, los procesos de planificación no se ejercen en la nada, sino que están insertos en un sistema institucional situado (Huertas, 1993), con las potencialidades y los limitantes que eso conlleva. La existencia de un conjunto de organismos, mecanismos y relaciones funcionales a través de los cuales la administración pública y la sociedad civil, directa

o indirectamente, se integran y desarrollan un proceso de planificación a gran escala (Ander-Egg, 1991) condicionan los resultados de su implementación. Un sistema institucional que acompañe el desarrollo de un plan a gran escala es una condición indispensable para garantizar acciones colectivas con unidad de sentido, cohesión, coherencia y sinergia (Máttar y Cuervo, 2017).

Abordar la planificación desde una visión sistémica o, lo que es lo mismo, un enfoque de sistemas (Cuervo y Máttar, 2014) implica comprender que no se planifica en el vacío y por vez primera, y menos cuando se trata de un plan de gran magnitud. Preexisten organismos públicos responsables de conducir el proceso, además de ámbitos estatales de coordinación y diálogo público-privado destinados a la negociación y construcción de consensos. El proceso, dado su volumen, generalmente se nutre también de referencias nacionales e internacionales y se apoya en antecedentes de la propia administración, continuando una trayectoria que no se inicia o finaliza con un plan singular. Ninguna experiencia planificadora es un Adán original y primero.

La planificación pública a gran escala es una política conducida por los más altos niveles de la administración pública central, que posee una cobertura de aplicación nacional y una perspectiva temporal de largo plazo, y que pretende poner en juego un volumen extraordinario de recursos públicos. El proceso suele requerir la incorporación, directa o indirecta, de actores extraestatales que le otorguen viabilidad y sustento a lo planificado, a efectos de asegurar intervenciones enriquecedoras en el diseño y, posteriormente, su éxito en la implementación. Esto requiere, en muchas ocasiones, la generación de acuerdos tripartitos de tipo neocorporativo (Sánchez Mosquera, 2018; Schmitter, 1989), a partir de los cuales se establezcan los consensos mínimos para el diseño del plan. También

implica generalmente la elaboración de un documento —un «plan-libro»— que explicita los objetivos y compromisos asumidos, aunque el ciclo planificador no se agote allí. Por último, la planificación a gran escala busca superar una serie de retos político-institucionales intrínsecos del volumen de su acción —pluritemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad, participación, aprendizaje (Máttar y Cuervo, 2017)—, trascendiendo la cuestión estrecha de las técnicas y aludiendo a la cuestión central de la capacidad estatal (Bertranou, 2015) o, en otras palabras, a si el Estado puede realmente concretar los objetivos y las acciones que establece en sus planes de gran escala.

Bajo este marco, la intención del artículo es proponer variables y categorías que permitan comparar casos de planificación pública a gran escala, y que incorporen, al mismo tiempo, aspectos formales y también político-institucionales del proceso planificador. Para ello, se estudiaron, por un lado, documentos relevantes de planificación pública y, por el otro, documentos de planes concretos de la Administración Pública Nacional (APN) argentina y de la Administración General del Estado (AGE) española.

# 2

## Marco conceptual y metodología

Como se dijo más arriba, la planificación a gran escala puede ser vista como un instrumento técnico-formal o, desde una perspectiva más amplia, puede entenderse como una actividad vinculada a un programa de gobierno situado en un contexto institucional y político.

Los manuales de planificación pública ponen el acento en la primera mirada, la mirada «formalista», al proponer una serie de elementos formales comunes y deseables de todo plan (Armijo, 2011; Armijo y Bonnefoy, 2005; Fernández Arroyo y Schejtman, 2012). Según los manuales, los planes deben establecer un estado final a alcanzar en un tiempo determinado (que suele sistematizarse en una visión y en una serie de objetivos). Una correcta planificación se vincula también a la elaboración de un diagnóstico de la situación inicial, en el que se expone información rigurosa acerca de los problemas públicos a resolver. Asimismo, se recomienda que los planes enumeren una serie de acciones a llevar adelante, acompañadas de cronogramas de aplicación e información presupuestaria. Por último, los planes deben disponer también de herramientas de evaluación y monitoreo de lo realizado.

Sobre la base de estos elementos se construyeron las variables de la «dimensión formal» de la matriz comparativa. Para su elaboración se privilegió un grupo de documentos publicados en el período 2010-2020 por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica

y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al ser un organismo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) con experiencia y trayectoria en la temática (Olano Alor, 2016)<sup>2</sup>. La revisión de los manuales de ILPES-CEPAL<sup>3</sup> fue complementada por bibliografía clásica y manuales contemporáneos de consulta<sup>4</sup>.

Ahora bien, como se apuntó, la planificación a gran escala es un proceso que no se agota en los aspectos formales. La tarea, por supuesto, requiere sólidos conocimientos técnicos, pero también la existencia de un contexto institucional y político que colabore con el éxito del plan a través del compromiso de un conjunto de organismos públicos y organizaciones civiles.

Analizada entonces desde una perspectiva político-sistémica, toda planificación a gran escala está sujeta a desafíos propios de su magnitud (Máttar y Cuervo, 2017). El primero de ellos es el desafío de la pluritemporalidad, es decir, la manera en que se concilia lo urgente y lo trascendente, y se conjugan los diferentes horizontes temporales (largo, mediano, corto plazo) de toda experiencia de planificación a gran escala. El segundo de los desafíos es la multiescalaridad, que refiere a la

---

2 El ILPES es un organismo creado a principios de los años sesenta, con el fin de apoyar a los Estados de la región latinoamericana en materia de planificación y gestión pública, a través del asesoramiento y la investigación.

3 La bibliografía de ILPES-CEPAL se seleccionó del Repositorio de Publicaciones del organismo. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publications> [Fecha de consulta: 27/10/2020].

4 Para la búsqueda de la bibliografía adicional, se seleccionaron palabras claves extraídas del «Listado de tesauros de la UNESCO» (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). Recuperado de <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/en/> [Fecha de consulta: 27/10/2020]. Bajo el concepto genérico «planificación», se seleccionó el término «método de planificación» y los conceptos específicos «planificación estratégica» y «planificación integrada», palabras claves que a su vez fueron cruzadas con el tesauro «Planificación de programas» (también extraído de la UNESCO) y en algunas ocasiones con las palabras claves ILPES y CEPAL. Luego, las palabras claves fueron cargadas (en inglés) en los motores de búsqueda de las bases de datos de Scopus y Web of Science, con el fin de seleccionar documentos sobre planificación. El período de búsqueda fue desde 2010 hasta 2020.

tarea de lidiar con diversos grados de poder, competencias, recursos y orientaciones de los diferentes niveles del Estado, a efectos de garantizar la convergencia de las acciones. En ese sentido, la unidad de concepción e implementación del plan requiere de mecanismos de negociación entre los niveles del sector público para evitar descoordinaciones organizacionales. El tercer desafío es la intersectorialidad, que refiere a la convivencia de procesos de planificación más especializados con procesos más generales y a los mecanismos con que ellos se interrelacionan. Esto implica atender a la articulación de los planes a gran escala con otros planes sectoriales y operativos de menor escala (o entre todos ellos y un plan nacional de desarrollo, en caso de existir). El cuarto desafío de la planificación a gran escala es la integración de los distintos actores sociales en el proceso o, en otras palabras, cómo el Estado se relaciona con la sociedad y el mercado. Esto refiere a la tarea de movilizar la participación, legitimar lo planificado y gestionar la amplia heterogeneidad de valores e intereses presentes en toda sociedad democrática. Por último, el quinto desafío es la evaluación y el seguimiento para corregir errores y mejorar procesos, y, en suma, al aprendizaje que surge de esas actividades. Así, como sugieren los documentos de CEPAL, «(...) no basta con una teoría del desarrollo, con diagnósticos ni estrategias si, al mismo tiempo, no se resuelven de forma práctica y concreta los desafíos de articular el Estado y la sociedad civil, conjugar los sectores, poner en sintonía los niveles de gobierno y hacer una adecuada gestión de los distintos horizontes de tiempo con los que los diferentes actores guían sus acciones» (Cuervo y Délano, 2019, p. 11).

De este modo, una perspectiva holística de la planificación lleva a pensar en variables que involucren aspectos y desafíos del contexto político e institucional. En el presente trabajo, este segundo grupo de variables se reúnen en la dimensión «político-sistémica» y se elaboraron, fundamentalmente, con base en el análisis de los documentos oficiales de un grupo de planes argentinos y españoles.

La decisión metodológica tiene sus razones. La publicación oficial de un plan posee un valor intrínseco, ya que es un texto que establece compromisos por parte del Estado y plasma acuerdos realizados entre el sector público y la sociedad civil. Los objetivos, la visión a largo plazo o el diagnóstico publicados en un documento oficial vinculan en mayor o menor medida al organismo público responsable del plan<sup>5</sup>, así como también a los actores estatales y extraestatales involucrados en el proceso. Por ello, el análisis del documento otorga una valiosa información sobre el contexto en el que el plan está inserto.

Debe hacerse una aclaración: el interés en el documento escrito no implica de ningún modo que se comprenda a la publicación del «plan-libro»<sup>6</sup> como la cúspide del ciclo planificador; por el contrario, se la entiende como parte de un proceso y de un conjunto mucho más amplio de instituciones y relaciones de poder. Pero, a pesar de eso, el plan-libro tiene un gran valor: como documento público es una fuente de información excepcional, al ser parte de un diálogo con otros documentos, normativas, instituciones, actores, y, en suma, un contexto situado. El documento del plan, en ese sentido, es entendido como un discurso que recoge múltiples citas de otros discursos (escritos o no) y dialoga con ellos en una relación de intertextualidad y citas mutuas<sup>7</sup>.

---

5 El compromiso asumido entre los poderes públicos, los actores corporativos y la ciudadanía en general se evidencia sobre todo cuando los objetivos y metas del plan se modifican unilateralmente por parte de alguno de los actores. Un ejemplo concreto de ello es el reclamo efectuado por la comunidad científica argentina al incumplimiento del Plan Argentina Innovadora por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva durante el año 2016 (Hurtado, 2016).

6 Hay consenso acerca de que la publicación del documento del plan es solo una mínima parte del proceso de planificación (Ander-Egg, 1991; Lira, 2006).

7 La intertextualidad es un concepto de Mijaíl Bajtín ligado a la literatura, pero aplicable a todos los discursos (Allen, 2000). La intertextualidad se refiere al carácter dialógico que tiene todo discurso, es decir, a la relación que todo discurso (escrito u oral) establece con otros. Todo discurso es una respuesta, implícita o explícita, a otros enunciados, y es también una pluralidad de voces superpuestas, un mosaico de citas de otros discursos ya existentes en el ambiente social. En el caso del presente artículo, los planes-libro, como discursos escritos, recogen una serie de enunciados de gran valor investigativo.

A efectos de extraer la información presente en los documentos oficiales de los planes, la técnica utilizada fue el análisis del discurso en tanto técnica de las ciencias sociales (Sayago, 2014), y particularmente, el análisis de contenido centrado en aspectos descriptivos (López Noguero, 2002), compatible con la estrategia cualitativa de esta investigación y útil como técnica para construir datos (Andréu Abela, 2000). En ese sentido, la técnica se consideró adecuada para analizar la información escrita disponible en los documentos de los planes argentinos y españoles, lo que sirvió para elaborar muchas de las variables comparativas de la matriz<sup>8</sup>.

Por último, tanto las variables de la dimensión «formal» como de la «política-sistémica» se agrupan en una matriz de datos cualitativa orientada al análisis de casos (Flick, 2004), destinada a la carga de la información. La función de esta matriz será la de facilitar en el futuro el análisis comparativo de experiencias de planificación a gran escala<sup>9</sup>.

---

8 El estudio de la dimensión «político-sistémica» se basó en el análisis documental, por lo cual, las variables comparativas seleccionadas privilegian las tres primeras fases del ciclo de las políticas públicas (Tamayo Sáez, 1997), es decir, las fases de definición de los problemas públicos, la adopción de una opción de intervención y la formulación de las políticas derivadas del plan, relegando las fases de implementación y evaluación. Desde luego, la cuestión de la implementación de lo planificado es una limitación del presente trabajo. Esta falencia intenta compensarse con el análisis de bibliografía de ILPES-CEPAL relacionada con la aplicación de planes concretos, en particular, un informe de Máttar y Cuervo (2017).

9 El análisis comparativo tiene una amplia tradición en las ciencias sociales (Bulcourf y Cardozo, 2008). Por ello, para las futuras ampliaciones del trabajo se sugiere una estrategia de investigación cualitativa basada en un estudio comparativo de casos (Neiman y Quaranta, 2006). Se espera que la matriz sugerida, en caso de ser validada, sirva como instrumento para comparar, en posteriores ampliaciones de la investigación, documentos oficiales de experiencias planificadoras a gran escala de la Administración Pública Nacional de la República Argentina y de la Administración General del Estado del Reino de España.

## La dimensión formal

Las características formales de un plan remiten, como su nombre lo indica, a cuestiones de forma, es decir, a los métodos, las etapas y los procedimientos técnicos disponibles para su elaboración, y también al modo en que estos procedimientos se presentan por escrito en el documento oficial del plan. La dimensión hace hincapié entonces en la racionalidad formal, ampliamente desarrollada por las teorías procedimentales (Lira, 2006) y por el enfoque normativo-tradicional de la planificación (Matus, 1998).

Estos aspectos técnicos están muy presentes en la bibliografía sobre la materia. Los manuales e informes publicados por el ILPES-CEPAL (Armijo, 2011; Armijo y Bonnefoy, 2005; CEPAL, 2014; Cuervo y Máttar, 2014; Martner y Máttar, 2012; Máttar y Cuervo, 2017; Perrotti y Máttar, 2014; Sandoval Escudero, 2012; 2014) identifican una serie de características formales comunes y atributos deseables de los planes del sector público<sup>10</sup>. Lo señalado por los documentos de ILPES-CEPAL es complementado, a su vez, por la producción académica de otros

---

<sup>10</sup> Bajo ningún concepto esto significa que ILPES-CEPAL adopte una perspectiva formalista de la planificación; de hecho, la producción investigativa del organismo apunta a resaltar la visión sistémica del proceso. Sin embargo, a la hora de construir las variables agrupadas en la dimensión formal del análisis comparativo, los documentos de ILPES-CEPAL presentan con coherencia, consistencia y sistematicidad los elementos formales de la planificación. En Lira (2006), por ejemplo, se identifican claramente los elementos formales propuestos por el enfoque tradicional de la planificación: «Imagen – Objetivo, Diagnóstico, Determinación de Objetivos y Metas, Diseño de la Estrategia, Formulación de Políticas, Formulación de Programas, Formulación y Evaluación de Proyectos» (p. 17).

autores<sup>11</sup>. Sobre estos elementos se construyó la dimensión formal del análisis.

### Cuadro 1. Dimensión formal. Variables y categorías

Variables	Categorías
Nombre del plan.	Enunciación del título del documento.
Área temática.	Educación/Salud/Empleo/Economía/Seguridad/Defensa/Ciencia y tecnología/Otra.
Período enunciado de aplicación del plan.	Enunciación del período de aplicación declarado en el documento.
Existencia de diagnóstico.	Sí/No.
Características generales del diagnóstico.	Descripción breve del diagnóstico publicado en el documento.
Presencia de visión.	Sí/No.
Objetivos generales del plan.	Enumeración breve de los objetivos enunciados en el documento.
Grado de concordancia del objetivo general con los objetivos específicos.	Alto/Medio/Bajo.
Técnicas e instrumentos de planificación utilizados.	Estandarizados: Árbol de problemas/Árbol de objetivos/FODA/Mapa de actores/otros. No estandarizados: <i>Workshops</i> /Consultas públicas/Audiencias públicas/Documentos de posición.
Información acerca de vínculo plan-presupuesto.	Sí/No.
Indicadores más relevantes.	Enumeración breve de los indicadores enunciados en el documento.
Metas.	Enumeración breve de las metas enunciadas en el documento.
Existencia de evaluación <i>ex post</i> .	Sí/No.

Fuente: Elaboración propia.

11 Lo señalado por los documentos de ILPES-CEPAL tiene su sustento en obras de autores clásicos de la planificación como Carlos Matus (1983; 1998) o Ander-Egg (1991), y es equivalente a lo que sostienen autores contemporáneos como Felcman (2017), Felcman *et al.* (2017) o Sotelo Maciel (2009; 2012; 2013).

Las dos primeras variables permiten una caracterización sucinta del plan a analizar. La primera variable, «nombre del plan», busca brindar información sintética e introductoria acerca del documento, ya que el título y el subtítulo del texto dan indicios relevantes del enfoque del plan<sup>12</sup> y sirven para un primer abordaje. La segunda variable, «área temática», se refiere al objeto de la intervención, es decir, al ámbito o sector que se desea planificar. Desde luego, la planificación no es neutra con el objeto, ya que su sola elección como objeto a intervenir es una decisión política que lo modifica al recortarlo de la realidad social y jerarquizarlo en la agenda pública (Sandoval Escudero, 2014). Los planes abarcan temas muy heterogéneos, por lo cual la matriz propone una serie de categorías generales.

La tercera variable, «período enunciado de aplicación del plan», describe el plazo de aplicación enunciado por el documento del plan. Por lo general, todos los planes establecen el año de inicio y el año de finalización de sus objetivos, metas, acciones, etc., y los manuales de planificación frecuentemente subrayan esta cuestión (CEPAL, 2014). Para catalogar los planes según su cobertura temporal, Ander-Egg (1991) propone una serie de categorías útiles: largo plazo (6 a 40 años), mediano plazo (3 a 6 años) y corto plazo (1 a 2 años).

La variable «existencia de diagnóstico» busca establecer si existe o no un diagnóstico expresado en el documento. El diagnóstico permite establecer una línea de base a efectos de medir los avances posteriores de la planificación y, por ello, es un elemento formal destacado por

---

12 El título del plan otorga una información sintética y precisa acerca del documento. Los planes de gran escala contemporáneos de la Argentina, por ejemplo, poseen un título-subtítulo rico en contenido político. Es el caso del plan agropecuario del año 2011, el título «Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020» y, sobre todo, el subtítulo «Argentina Líder Agroalimentario», brindan información sugerente de su enfoque y objetivos.

la literatura (CEPAL, 2014)<sup>13</sup>. A su vez, la CEPAL (Lira, 2006) también resalta su aspecto valorativo: el diagnóstico nunca es neutral, lo que permite indagar en la visión del mundo, la ideología y los valores de quien planifica. Por ello, en caso de haber un diagnóstico presente en el documento del plan, la categoría «características generales del diagnóstico» pretende detallarlo.

La variable «visión» busca señalar su presencia o ausencia. La visión colabora con la «(...) construcción conceptual del futuro deseado, cuyos contenidos ético-políticos, ideológicos y morales condicionan la selección de objetivos» (INAP, 2008, p. 92). Así, la visión enuncia un espacio referencial ubicado en un horizonte temporal lejano (el cual se aspira alcanzar), vinculando de este modo a la planificación con la prospectiva, disciplina preocupada por elaborar escenarios colectivos futuros (Vázquez y von Zeschau, 2017). La importancia de la visión es recalcada por extensas compilaciones de la CEPAL sobre teoría prospectiva y sus aplicaciones prácticas (Máttar y Cuervo, 2016; Perrotti y Máttar, 2014) y destacada particularmente por autores como Felcman *et al.* (2017), quienes le asignan a la visión una relevancia fundamental, a la hora de construir una narrativa que ponga el acento en lo trascendente más que en lo coyuntural, para lograr acuerdos con amplios sectores sociales en pos de un «bien común» en el futuro.

La variable «objetivos generales del plan» busca describir los objetivos perseguidos por la organización y cristalizados en el documento del plan. Un objetivo es un blanco de la acción que permite organizar los medios hacia un lugar futuro, definiendo qué se pretende con el plan

---

13 El diagnóstico puede establecer el estado del arte de la temática, detallar los intentos de solución previos o describir la evolución histórica del problema, entre otros formatos. El diagnóstico, en suma, pretende delimitar y profundizar en el problema a intervenir, corrigiendo percepciones iniciales (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003).

(CEPAL, 2014). En relación con los objetivos, se pretende evaluar también el «grado de concordancia del objetivo general con los objetivos específicos». Partiendo de un análisis de los distintos niveles jerárquicos de objetivos enumerados por el documento, se busca observar si hay congruencia lógica entre los objetivos superiores e inferiores, y en qué grado (concordancia alta, media o baja).

La variable «técnicas e instrumentos de planificación utilizados» busca identificar las herramientas que se utilizaron durante el diseño del plan. El instrumental planificador es ampliamente desarrollado en una serie de manuales de planificación (Armijo, 2011; CEPAL, 2014). Entre los más comunes se encuentran el árbol de problemas y el árbol de objetivos (Huertas, 1993), la matriz DAFO (o FODA) o el mapa de actores (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012). Asimismo, puede haber instrumentos vinculados a la planificación territorial, como los propuestos por algunos documentos de la CEPAL (Sandoval Escudero, 2012; 2014). La variable de la matriz también busca identificar instrumentos no tradicionales (o no estandarizados), tales como *workshops*, audiencias públicas o documentos de posición (todos ellos surgidos del análisis de los planes de la APN argentina y la AGE española). Las características de los instrumentos dan indicios de si el plan tiene una mirada normativa-formalista o, por el contrario, estratégica-participativa.

La variable «información acerca de vínculo plan-presupuesto» busca relevar si en el documento del plan se explicitan los recursos disponibles para su ejecución. Es habitual que los documentos de la CEPAL hagan hincapié en vincular planificación y presupuesto (Armijo, 2011), resalten a su vez la necesidad de fortalecer procesos presupuestarios relacionados con la planificación, como el presupuesto por programas o los sistemas

integrados de administración financiera (CEPAL, 2014), o mencionen entre las deficiencias de la planificación a gran escala la poca atención a la programación presupuestaria anual (Lira, 2006). Esa preocupación es compartida por autores como Sotelo Maciel (2012), quien subraya la importancia del vínculo entre plan y presupuesto bajo el concepto de «cadena de valor público» del proceso planificador.

La variable «indicadores más relevantes» busca describir los indicadores de diverso tipo (de proceso, resultado, impacto, etc.) propuestos por el documento para medir los avances. Dado que un indicador es una medida cuantitativa o cualitativa que permite conocer, entre otras cosas, el comportamiento del problema a intervenir o el avance de las medidas instrumentadas, los manuales de CEPAL le prestan especial atención<sup>14</sup>.

La variable «metas» busca relevar si el documento del plan enuncia metas cuantitativas o cualitativas a cumplir en un plazo de tiempo determinado. Las metas definen con precisión lo que debe hacerse en cuánto tiempo y sirven para clarificar los resultados a alcanzar (INAP, 2008). Por ello, es un elemento destacado en los manuales de la CEPAL (Armijo, 2011).

La variable «existencia de evaluación *ex post*» busca identificar si el documento del plan establece herramientas de seguimiento y evaluación del problema, los objetivos o las acciones. Este aspecto suele considerarse vital por los documentos de la CEPAL, ya que permite comprobar si lo planificado ha tenido impacto y en qué medida. En «Instrumentos de la planificación y gestión pública en el siglo XXI» (CEPAL, 2014) se

---

<sup>14</sup> Destacan en especial dos manuales: «Indicadores de desempeño en el sector público» (Armijo y Bonnefoy, 2005) y «Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público» (Armijo, 2011).

promueve la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación, recomendando una serie de buenas prácticas (por ejemplo, organismos de la administración colombiana) y enumerando los desafíos de los sistemas de seguimiento y evaluación en Latinoamérica. Máttar y Cuervo (2017) también refieren a la importancia de la evaluación y el seguimiento para el aprendizaje y la articulación entre planificación e implementación, dos fases del ciclo de las políticas públicas.

# 4

## La dimensión político-sistémica de la planificación

Como se dijo, la planificación a gran escala es una práctica que no se agota en los aspectos formales. Avanzar con éxito en la tarea de planificar requiere de la unidad y la coordinación, tanto en el diseño como en la implementación del plan, de un conjunto de organismos públicos y organizaciones sociales. En suma, la planificación forma parte de un sistema institucional y de un contexto sociopolítico más amplio, lo que implica abordar la actividad desde una visión sistémica<sup>15</sup> que vuelva a «politizar» su práctica (Bernazza, 2008), entendiendo por ello que la actividad planificadora pone en juego diferentes miradas acerca de lo público y el proyecto colectivo futuro.

El interés del artículo por una comprensión sistémica de los planes a gran escala llevó a pensar en variables y categorías comparativas adicionales a las técnico-formales, que involucrasen al contexto político e institucional. A estas variables se las denomina «político-sistémicas», y para construirlas se trabajó, además de en la bibliografía provista por ILPES-CEPAL, en documentos de planes a gran escala, tanto de la APN argentina como de la AGE española, en el período 2008-2018.

---

<sup>15</sup> Sotelo Maciel (2012) señala que la dimensión política de la planificación desapareció luego de la hegemonía del *New Public Management* (NPM) hacia fines de los años ochenta. La sobresaturación de herramientas técnicas importadas del sector privado fue la contrapartida a la ausencia de la dimensión política de la planificación, preocupada por la construcción de consensos.

¿Por qué estos casos de planificación a gran escala? La decisión responde a una serie de razones. En el caso de la APN argentina, la principal razón radica en que el propósito último de la investigación es obtener insumos teórico-metodológicos para avanzar en la construcción de conocimientos sobre planificación a gran escala que permita su desarrollo en la administración pública argentina. A su vez, particularmente en el período 2011-2015, la APN argentina desarrolló una serie de planes estratégicos-participativos de gran relevancia en la agenda política, como el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 (2011), el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020 (2012), el Plan Estratégico Industrial 2020 (2012) y el Plan Argentina Innovadora 2020 (2013). Si bien no se implementó un gran Plan Nacional de Desarrollo (PND) que integrara los planes sectoriales —como durante la etapa 1946-1976 (von Zeschau, 2020) o como en experiencias contemporáneas de la región—, este grupo de documentos ofrecían una narrativa política acerca del modelo económico del gobierno y, en la práctica, involucraron a actores corporativos de peso, como la Confederación General del Trabajo (CGT), la Unión Industrial Argentina (UIA) o la Federación Agraria Argentina (FAA). Además de estos planes, se estudiaron las diferentes ediciones (2008, 2009, 2010, 2011 y 2015) del Plan Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

La elección de los casos españoles intenta complementar y servir de contrapunto de las experiencias planificadoras argentinas. En primer lugar, la AGE española goza de una amplia trayectoria en la materia y posee un sistema de planificación consolidado, compuesto por densas normativas y organismos públicos. En segundo lugar, el sistema planificador español está a su vez encuadrado en el marco planificador supranacional de la Unión Europea (UE); esta característica permite pensar en los modos de articulación entre instituciones y normas de diferentes niveles de gobierno (nacional/supranacional). En tercer lugar,

según lo relevado en los documentos, la participación (directa o indirecta) de las organizaciones de la sociedad civil es una práctica generalizada en el marco de la planificación española a gran escala, y es frecuente que empresas, sindicatos o universidades sean mencionados en los documentos como partícipes del plan. Pero la principal y cuarta razón por la cual se seleccionaron los casos de planificación españoles para elaborar las variables político-sistémicas fue la amplia disponibilidad de información escrita y de acceso público. Los documentos de los planes de la AGE española son, por lo general, extensos, detallados y con abundante información, aspectos valiosos para la propuesta metodológica del presente trabajo. En ese sentido, se analizaron los planes más relevantes de largo plazo, es decir, las denominadas Estrategias Españolas<sup>16</sup>, que en el período analizado totalizan un número de once casos diferentes. En el presente análisis, además de los documentos de las once Estrategias Españolas, se incorporó el Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (2018).

En este cuadro general y con el fin de extraer categorías analíticas de la dimensión político-sistémica que permitieran comparaciones entre planes a gran escala, se seleccionó un número limitado de casos, tanto para la Argentina como para España. Se privilegiaron los documentos de los planes de mayor jerarquía diseñados y ejecutados en el marco de la administración pública nacional durante el período 2008-2018, es decir, aquellos planes elaborados en la década inmediata a la crisis económica. El recorte temporal

---

<sup>16</sup> Las Estrategias Españolas del período 2008-2018 son: Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 (2013), Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 (2013), Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (2017), Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 (2015), Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 (2017), Estrategia de Acción Exterior 2015-2019 (2014), Estrategia de Seguridad Nacional (2017), Estrategia Española de Movilidad Sostenible (2009), Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020 (2014), Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 (2017), Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020 (2017). En el caso de las Estrategias que continúan ediciones anteriores, solo se estudió la última, al entender que prosigue y sintetiza un recorrido planificador previo.

se justifica en el impacto que tuvo la crisis de las hipotecas *subprime* en la forma de planificar (De Gregorio Cestero, Postigo Vidal y Pueyo Campos, 2012). A partir de 2008, sobre todo en España, los planes elaborados por el sector público nacional se vieron cada vez más condicionados por la recesión a nivel mundial y se enfocaron en la captación de fondos europeos.

En el caso argentino, el año 2008 también representa un momento de quiebre en materia de planificación. A principios de aquel año, el gobierno nacional, interesado por dar un paso más y avanzar en una planificación para el desarrollo en gran escala, declaró públicamente su interés por convocar a los actores económicos a un pacto social denominado «Acuerdo del Bicentenario» (Página 12, 2008), en clara alusión al Pacto Social impulsado por el gobierno peronista en 1973 (y que concluyó en la elaboración del Plan Gelbard). A pesar de las ambiciones de la gestión de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), el conflicto con el sector agrario del año 2008 (llamado popularmente «crisis del campo») sepultó cualquier convocatoria al diálogo social: la elaboración de un gran plan de desarrollo nacional quedaba supeditada a la resolución de la crisis política. Al finalizar el conflicto, el margen político con el que contaba el gobierno nacional era escaso y el diseño de un plan nacional quedó definitivamente abandonado. Como alternativa, no obstante, se decidió avanzar con planes sectoriales de escala nacional y con un mismo horizonte a futuro, el año 2020. Esos son los planes que se describieron más arriba.

En suma, los casos analizados fueron los doce más relevantes de España y los cinco de la Argentina, en el período 2008-2018. Otros planes menores desarrollados por la APN argentina o la AGE española<sup>17</sup> quedaron excluidos del trabajo, al igual que aquellos planes realizados por los gobiernos subnacionales. En el Cuadro 2 se exponen los documentos estudiados.

---

17 En un acercamiento exploratorio, en la totalidad de la AGE española, se identificaron la presencia de treinta y siete planes de menor jerarquía en el período 2008-2018, además de las citadas once Estrategias Españolas y el Plan de Acción Agenda 2030 (2018).

## Cuadro 2. Nombre del plan, organismo responsable, fecha de lanzamiento, país

Caso	Nombre del plan	Organismo planificador	Fecha de lanzamiento	País
1	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	2011	Argentina
2	Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020	Ministerio de Turismo	2012	Argentina
3	Plan Estratégico Industrial 2020	Ministerio de Industria	2012	Argentina
4	Plan Argentina Innovadora 2020	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	2013	Argentina
5	Plan Estratégico Territorial	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	2015	Argentina
6	Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Ministerio de Fomento y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (de manera conjunta)	2009	España
7	Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	Ministerio de Economía y Competitividad. A partir de 2018, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades	2013	España
8	Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2014	España
9	Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	2014	España
10	Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	2015	España
11	Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2015	España
12	Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España
13	Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	2017	España
14	Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Ministerio de Defensa	2017	España
15	Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España

16	Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España
17	Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Presidencia de Gobierno	2018	España

Fuente: Elaboración propia.

## 4.1. Las variables político-sistémicas

Sobre la base del análisis de los documentos citados, se extrajeron y construyeron una serie de variables de carácter político-sistémico.

**Cuadro 3. Dimensión político-sistémica. Variables y categorías**

Variables	Categorías
Organismo planificador.	Ministerio/Secretaría/Organismo <i>ad hoc</i> /Otros.
Fecha de lanzamiento.	Enunciación de la fecha declarada en el documento.
Antecedentes y referencias.	Antecedentes/Referencias Internacionales (legislación comunitaria, documentos e informes de internacionales, etc.)/Nacionales (legislación nacional, ediciones anteriores del plan, etc.).
Planes subsidiarios.	Sí/No. ¿Cuáles?
Edición del plan.	Primera/Segunda/Tercera/Otra.
Forma de validación del plan.	Decreto/Ley parlamentaria/Lanzamiento público del documento en un acto oficial/Otros.
Motivo de entrada en la agenda de gobierno.	Crisis económica/Presión de organismos internacionales/ Demandas sectoriales/Otros.
Participación de actores ajenos al planificador.	Sí/No.
Actores estratégicos.	Actores del sector público/Actores de la sociedad civil (empresas, sindicatos, universidades, etc.).
Canales institucionales de participación.	Instituciones existentes (Consejos, Conferencias, etc.)/ Instituciones <i>ad hoc</i> .

Fuente: Elaboración propia.

La primera variable, «organismo planificador», enuncia la organización pública responsable del plan analizado, junto con su nivel y jerarquía en la administración pública. La relevancia institucional del organismo público encargado del plan ofrece indicios acerca de la voluntad del Ejecutivo de llevarlo adelante, y es una variable utilizada en otros análisis comparativos de planes (CEPAL, 2017). Como se observa en el Cuadro 2, la mayoría de los planes analizados está a cargo de ministerios (tanto los argentinos como los españoles), con la excepción del Plan Agenda 2030, el cual depende de la Presidencia y es gestionado por un organismo creado *ad hoc*<sup>18</sup>.

La segunda variable, «fecha de lanzamiento», permite establecer vínculos entre la publicación del plan y su contexto político. En ocasiones, la fecha de lanzamiento del plan no es casual: la Estrategia de Seguridad Nacional (2017), por ejemplo, se lanzó luego de las modificaciones de la política de seguridad de la UE en 2016<sup>19</sup>; el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, por su parte, en pleno proceso electoral de 2011, con la intención de acercar a los productores rurales luego del conflicto con el campo de 2008.

La variable «antecedentes y referencias» busca brindar información del contexto institucional del plan, identificando aquellos hitos, estudios, normativas y planes que el documento consideró relevantes para el diseño de la propuesta. En las administraciones públicas, suelen coexistir diversos ciclos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, promovidos desde diferentes instituciones, niveles gubernamentales y con distintos plazos temporales (Cuervo y Máttar, 2014). Entre estos

---

18 El Alto Comisionado para la Agenda 2030.

19 La edición 2013 de la Estrategia Española se reelaboró tras la presentación, en 2016, de la «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad» de la Unión Europea.

ciclos de políticas públicas, entre los que se encuentran los ciclos de la planificación, suelen establecerse diálogos. La existencia o no de este diálogo institucional, así como también su calidad, refiere al «desafío de la intersectorialidad» al que está sometida toda experiencia de planificación a gran escala (Máttar y Cuervo, 2017). La mirada intersectorial implica atender a la articulación de los planes a gran escala con otros planes (sectoriales, operativos o, en caso de existir, integrales) y con otros ciclos de políticas públicas presentes en la administración<sup>20</sup>. La pregunta a contestar es: ¿qué diálogo establece el plan a gran escala con el ambiente institucional y normativo en el que se inserta?

La variable propuesta tiene, a su vez, dos dimensiones: antecedentes y referencias. Los «antecedentes» se refieren a experiencias planificadoras, informes y estudios oficiales previos que el documento del plan señala como precursores o base de apoyo. En los casos españoles analizados, es habitual que se destaque un plan antecesor, ya que las Estrategias Españolas suelen continuar ediciones anteriores<sup>21</sup>. En los casos argentinos, por el contrario, se suelen citar referencias de otras instituciones, como, por ejemplo, estudios del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en el caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020. Las «referencias», en ese sentido, son hitos, internacionales o nacionales, que el documento del plan señala como imprescindibles.

La variable «planes subsidiarios» busca determinar si el documento establece la creación de planes específicos-operativos que se desprendan

---

20 En el caso español, según sus documentos, la superación del reto de la intersectorialidad parece descansar en la visión de conjunto brindada por los planes y normativas de la UE. La institucionalidad comunitaria es la que, al parecer, articula los planes y políticas sectoriales cristalizados en las Estrategias Españolas elaboradas por la AGE.

21 Es el caso de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, que tuvo en cuenta la misma Estrategia del período 2014-2016.

del plan a gran escala. Esto responde al «desafío de la intertemporalidad» expresado por Máttar y Cuervo (2017), es decir, a cómo conjugar el largo plazo de un plan a gran escala con el mediano y corto plazo (más vinculados a la implementación). La variable surge luego de observar que, dado que las Estrategias Españolas ofrecen grandes lineamientos políticos de acción, es habitual que determinen la elaboración de planes de corto plazo para la concreción de sus objetivos. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, por ejemplo, propone su operacionalización a través de tres «Planes Bienales» sucesivos. Asimismo, la variable, al determinar la existencia de planes subsidiarios, permite dar cuenta de una jerarquía planificadora (en la cual hay planes más importantes que otros) y alumbra acerca de cómo los planes a gran escala conjugan lo general y lo específico, respondiendo al desafío de la intersectorialidad expresado más arriba (Máttar y Cuervo, 2017).

La variable «edición del plan» busca señalar si el plan es original o, por el contrario, un documento que continúa una trayectoria de planificación compuesta por ediciones previas. En los documentos analizados, lo segundo es frecuente: la Estrategia Española de Activación para el Empleo del período 2017-2020, por ejemplo, continúa la edición previa del período 2014-2016<sup>22</sup>. Establecer las continuidades entre los planes, incluso a pesar de los cambios de gobierno, es un dato a tener en cuenta dada la frecuencia con que los planes a gran escala se abandonan o descartan. Uno de los interrogantes que busca contestar esta variable es si el documento del plan recupera ediciones pertenecientes a un gobierno anterior: ¿los planes son abandonados por cambios en las

---

22 Lo mismo sucede con otras Estrategias: la de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 tuvo una primera edición en el período 2007-2012; la de Seguridad Nacional 2017, una primera edición para el período 2013-2017; y la de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020, una primera edición para el período 2013-2015.

políticas gubernamentales? ¿O, por el contrario, por cambios en el color político del gobierno?

La variable «forma de validación del plan» busca determinar el modo en que se valida institucionalmente lo planificado, es decir, mediante un decreto del Poder Ejecutivo, una ley aprobada en el Parlamento/Congreso Nacional o un lanzamiento público en un acto oficial. La forma de validación institucional da indicios acerca de la voluntad de las autoridades políticas para llevar adelante lo planificado. Esta variable surgió luego de observar que la aprobación de los planes españoles solía ser mediante Real Decreto o por una ley aprobada en el Parlamento, lo que les otorga a los planes un fuerte respaldo desde su inicio. Por el contrario, en el caso de los planes argentinos, el lanzamiento público es suficiente para hacerlos operativos.

La variable «motivo de entrada en la agenda de gobierno»<sup>23</sup> es una variable central, ya que busca dar cuenta de las condiciones políticas, económicas y sociales que, según el documento, impulsaron la elaboración del plan. ¿Por qué se tomó en cuenta determinado tema y no otro? ¿Cuál es el principal factor explicativo de la creación de los planes? Tanto en los documentos de los planes españoles como argentinos analizados, los motivos están ampliamente desarrollados (de ahí el interés en seleccionar esta variable) y son muy diversos. En los casos españoles, predominan razones vinculadas a la crisis internacional y la presión de las instituciones europeas; en los casos argentinos, por el contrario, se oscila entre respuestas ante la coyuntura (el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 buscó acercar a sectores rurales al gobierno) y la

---

23 Por agenda de gobierno se entiende el «conjunto de los problemas que las autoridades políticas toman en consideración e incorporan a su atención por su relevancia social, por el grado de conflictividad que encierran o por la afinidad de valores con los sustentados por el decisor político» (INAP, 2008, p. 21).

intención de construir objetivos a largo plazo en el marco de una agenda de desarrollo (como es el caso del Plan Argentina Innovadora 2020).

La variable «participación de actores ajenos al planificador»<sup>24</sup> busca definir si el organismo que lleva adelante la planificación busca dotar al proceso de viabilidad política (Matus, 1998), incorporando en el proceso a otros agentes del sector público y/o de la sociedad civil. La variable nos da indicios acerca de la «función paragógica» del plan (Sotelo Maciel, 2013), función referida a la tarea de lidiar, en contextos dinámicos, con actores que representan intereses diversos, con el fin de hacer viable la trayectoria elegida por el plan. Así, se busca arrojar información del modo en que los planes a gran escala gestionan el «desafío de la integración» de los distintos actores que forman parte del Estado, la sociedad y el mercado (Máttar y Cuervo, 2017), al entender la planificación no solo como un proceso, sino también como un escenario político de interlocución entre colectivos organizados (Velázquez y González, 2011).

En caso de que el plan involucre a actores públicos y/o privados, la variable «actores estratégicos» busca definir quiénes fueron, según el texto, las organizaciones centrales en las que se apoyó el proceso. La apertura a la participación por parte del organismo planificador (y, sobre todo, a quién se convoca y a quién se aparta) dice mucho acerca del plan. Experiencias poco participativas (como, por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017<sup>25</sup>, que privilegia casi exclusivamente la

---

24 Los actores estratégicos también son denominados «*stakeholders*» (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012), es decir, colectivos que de alguna manera están involucrados en la problemática a resolver o que pueden colaborar en su resolución.

25 Esta Estrategia privilegió, según el documento, a organismos públicos vinculados a la defensa y la seguridad, como el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Seguridad Nacional o el Centro Nacional de Inteligencia.

participación de organismos del sector público) suelen tener un perfil más sesgado al incluir una menor cantidad de demandas y apreciaciones. Por el contrario, los planes que amplían la convocatoria hacia organizaciones de la sociedad civil (empresas, sindicatos, universidades, etc.) suelen tener una visión sistémica de los problemas públicos (es el caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020).

La variable «canales institucionales de participación» busca indagar acerca de los ámbitos institucionales que articularon las demandas y propuestas de los actores estratégicos. Del análisis de los documentos de los planes argentinos y españoles se desprende que hay una serie de instituciones estables que funcionan como espacio de participación y coordinación entre el Estado y la sociedad civil. En el caso español, las Conferencias Sectoriales (ámbitos que involucran a las organizaciones más importantes de un sector de la economía, como el turismo o la industria) o el Consejo Económico y Social, creado en 1991, son instituciones que suelen colaborar en la elaboración de los planes de gran escala. En el caso argentino, las diferentes ediciones del Plan Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios fueron acompañadas, desde su inicio, por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), un consejo federal con participación de representantes nacionales y provinciales. Sin embargo, el análisis de los documentos demuestra que también se crearon instituciones participativas *ad hoc* a la hora de diseñar los planes. La pregunta que busca responder esta variable es si el proceso de planificación pudo apoyarse en la institucionalidad existente de la administración pública, o debieron crearse estructuras adicionales. También se busca saber cómo el plan a gran escala resuelve el «desafío de la multiescalaridad», al observar los mecanismos de diálogo, negociación y resolución de conflictos entre

los diferentes niveles del Estado para coordinar las distintas escalas territoriales de la planificación (Cuervo y Délano, 2019). En los planes españoles, la gestión de la multiescalaridad nacional, autonómica y local se resuelve generalmente a través de conferencias sectoriales, consejos y grupos de trabajo, como, por ejemplo, el Consejo General de Política Científica que reúne al sector científico, pero también a representantes de la AGE, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales. En los planes argentinos, a su vez, a través de los consejos federales y organismos de diálogo creados *ad hoc*.

## Conclusiones

Pueden aventurarse una serie de conclusiones y realizarse algunas preguntas de investigación que sugieren próximos pasos a seguir. La primera cuestión a destacar es el consenso existente en los manuales de planificación acerca de los elementos formales de todo plan del sector público. Diagnóstico, identificación de la temática/problemática, plazo de acción, objetivos, metas, evaluación de resultados, son elementos infaltables, según los manuales, en todo documento de planificación. Este consenso se intentó plasmar en las variables de la dimensión formal de la matriz comparativa de casos.

Al mismo tiempo, el estudio de los documentos de planificación a gran escala de la APN argentina y de la AGE española permitió construir variables adicionales pertenecientes a la dimensión político-sistémica. Los casos seleccionados validan un abordaje sistémico de la planificación que excede ampliamente los aspectos técnico-formales. El análisis documental sugirió una serie de variables que no están presentes en la perspectiva formalista de la planificación y que obliga a prestar atención al contexto en el cual se desenvuelve la actividad.

En ese sentido, muchas de las variables de la dimensión político-sistémica se consideran hallazgos de la investigación, ya que no habían sido contempladas por la literatura con ese grado de concreción. La forma de validación del plan, el motivo de entrada en la agenda de gobierno,

la participación de actores estratégicos en el proceso o los canales institucionales a través de los cuales se instrumenta aquella participación son inquietudes que surgieron paulatinamente a partir de la información extraída de los documentos. A su vez, la variable relacionada con los planes subsidiarios tampoco había sido tomada en cuenta en un inicio. No obstante, los documentos brindan información acerca de una jerarquía planificadora en la que, en el caso español, las Estrategias Españolas ocupan un lugar central, pero, por un lado, deben respetar los lineamientos comunitarios y, por el otro, son puntapié de planes operativos de corto plazo y menor jerarquía. En el caso argentino, hablar de «sistema planificador» o de «jerarquía planificadora» parece más arriesgado. Un estudio comparado, no obstante, puede arrojar otras respuestas.

Las variables seleccionadas también buscan indagar acerca de la permanencia de los planes a pesar de los cambios de gobierno. El plazo seleccionado para el análisis de los casos españoles abarcó cuatro períodos de gobierno de diferente color político, y esta rotación llevó a preguntarse sobre las continuidades/discontinuidades de los planes. En el caso español, muchas de las Estrategias analizadas son ediciones de planes anteriores que exceden un período de gobierno. En el caso argentino, la mayoría de los planes estudiados tenían un horizonte al año 2020, aunque en 2015 obtuvo la victoria un gobierno de otro color político al que los había diseñado originalmente. Entonces: ¿cómo influye el contexto político-electoral en la planificación a gran escala? ¿Lo planificado puede continuar a pesar de los vaivenes electorales?

En suma, las variables propuestas, además de relevar cuestiones formales de la planificación, buscan evaluar aspectos relacionados con el sistema institucional y político en el que se desenvuelve todo proceso

de planificación a gran escala. Los documentos oficiales de los planes ofrecieron abundante información en ese sentido.

Para finalizar, se espera que las variables analíticas propuestas en la investigación sirvan de insumo para el debate en la materia y aporten un avance para el análisis comparativo de los casos de planificación pública. Como se advirtió más arriba, el propósito último de la investigación es obtener insumos teórico-metodológicos para el desarrollo de la planificación en la Administración Pública Nacional argentina.

## Referencias bibliográficas

- Allen, G. (2000). *Intertextuality*. London-New York: Routledge.
- Ander-Egg, E. (1991). *Introducción a la planificación*. Buenos Aires: Lumen.
- Andréu Abela, J. (2000). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. *Fundación Centro Estudios Andaluces*, 10(2), 1-34.
- Armijo, M. (2011). *Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Armijo, M. y Bonnefoy, J. C. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bernazza, C. A. (2008). *¿Se puede planificar el desarrollo? Relación entre política, desarrollo y gestión pública*. Recuperado de [claudiabernazza.com.ar](http://claudiabernazza.com.ar) [Fecha de consulta: 28/10/2020].
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2008). Política comparada ¿Por qué comparar políticas públicas?. Documento de Trabajo # 3. Recuperado de <http://www.politicacomparada.com.ar/> [Fecha de consulta: 6/3/2020].
- CEPAL (2014). *Instrumentos de la planificación y gestión pública en el siglo XXI*. Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. (pp. 145-185), Santiago de Chile.
- CEPAL (2017). *Panorama de la gestión pública 2016. En el marco de un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago de Chile.
- Cuervo, L. M. y Délano, M. del P. (2019). *Planificación multiescalar, regional y local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Cuervo, L. M. y Máttar, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. En *Serie Gestión Pública* (Vol. 81). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- De Gregorio Cestero, P., Postigo Vidal, R. y Pueyo Campos, A. (2012). *Estrategias de futuro en la planificación estratégica española: estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020*. Ebrópolis – Universidad de Zaragoza.
- Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 (2013). *Ministerio de Economía y Competitividad*.
- Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020. Resumen Ejecutivo (2013). *Ministerio de Economía y Competitividad*.
- Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (2017). *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*.
- Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 (2015). *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), Ministerio de Empleo y Seguridad Social*.
- Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 (2017). *Grupo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la empresa española, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad*.
- Estrategia de Acción Exterior 2015-2019 (2014). *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.
- Estrategia de Seguridad Nacional (2017). *Ministerio de Defensa*.
- Estrategia Española de Movilidad Sostenible (2009). *Ministerio de Fomento y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino*.
- Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020 (2014). *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*.
- Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 (2017). *Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, Ministerio de Empleo y Seguridad Social*.
- Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020 (2017). *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*.
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, 35(140), 529-559.

- Felcman, I. (2017). *Nuevos Modelos de Gestión Pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del big bang paradigmático*. Editorial Errepar.
- Felcman, I., Blutman, G., Bobeck, P., González, I. y Velázquez, R. (2017). *Planeamiento Estratégico Participativo en el Sector Público: Conceptos, metodologías e instrumentos*. Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP).
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Flick, U. (2004). Estrategias de muestreo. *Introducción a la investigación cualitativa* (pp. 75-84). Madrid: Morata.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2008). *Glosario de planeamiento estratégico*. Buenos Aires: INAP.
- Huertas, F. (1993). *El método PES. Entrevista con Matus*. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana.
- Hurtado, D. (2016). Ciencia para qué. *Revista Anfibia*.
- Leiva Lavalle, J. (2010). Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. *Textos Para Discussão CEPAL-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 165. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28163> [Fecha de consulta: 6/11/2020].
- Lira, L. (2006). *Revaloración de la planificación del desarrollo*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- López Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación XXI*, 4, 167-179.
- Martner, R. y Máttar, J. (2012). *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972). (CEPAL), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Máttar, J. y Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas* (Vol. 3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Máttar, J. y Cuervo, M. (2016). Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016. En *Páginas selectas de la CEPAL*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Matus, C. (1983). Planeación normativa y planeación situacional. *El Trimestre Económico*, 50(3), 126-149.
- Matus, C. (1998). *Adiós señor presidente*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-237). Gedisa.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2003). La programación social. *Programación y Evaluación de proyectos sociales* (pp. 23-47). México: Paidós Mexicana.
- Olano Alor, A. (2016). Desarrollo y planificación en América Latina. Teorías e instrumentos. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 135-150. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/4506> [Fecha de consulta: 6/11/2020].
- Página 12 (2008). *Cristina: «Convoco a todos al acuerdo del Bicentenario»*. 01/04/2008. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-101663-2008-04-01.html> [Fecha de consulta: 28/10/2020].
- Perrotti, D. E. y Máttar, J. J. (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. En *Serie Gestión Pública* (Vol. 80). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, Metas 2020 para el Sector Agroalimentario y Agroindustrial argentino. Argentina Líder Agroalimentario (2011). *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*.
- Plan Estratégico Industrial 2020. (2012). *Ministerio de Industria*.
- Plan Estratégico Territorial (2015). *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*.
- Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020 (2012). *Ministerio de Turismo*.

- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Argentina Innovadora 2020. (2013). *Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación*.
- Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (2018). *Grupo de Alto Nivel, Presidencia de España*.
- Sánchez Mosquera, M. (2018). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 23-38. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/317109054\\_Trade\\_unionism\\_and\\_social\\_pacts\\_in\\_Spain\\_in\\_comparative\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/317109054_Trade_unionism_and_social_pacts_in_Spain_in_comparative_perspective) [Fecha de consulta: 6/11/2020].
- Sandoval Escudero, C. (2012). La planificación regional y local en América Latina, sus métodos. Santiago de Chile: ILPES.
- Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. *CEPAL - Serie Desarrollo Territorial N.º 17*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36967> [Fecha de consulta: 6/11/2020].
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta Moebio*, 49, 1-10.
- Schmitter, P. C. (1989). Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), 54-73.
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 47-63.
- Sotelo Maciel, A. J. (2012). Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-14.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.
- Vázquez, N. y von Zeschau, J. (2017). Prospectiva: Desde la incertidumbre dura hacia la construcción estratégica de futuro. *Revista Escenarios*, 15(40), 68-76.
- Velázquez, F. y González, E. (2011). *La planeación participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Fundación Foro por Colombia.

von Zeschau, J. F. (2020). Planificando la post-pandemia: Las experiencias de planificación a gran escala en la Argentina, desde los planes quinquenales al Plan Gelbard. En F. E. Dávila (comp.), *Una administración pública de cara al futuro: reflexiones y desafíos* (pp. 277-300). Buenos Aires: Universidad del Salvador.

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 - N.º 43 - 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Patricia Iacovone

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Noviembre 2020



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina