

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

Los planes a gran escala recientes de Argentina y España: un estudio comparado en su dimensión formal y política. Parte I: La dimensión formal

Juan Federico von Zeschau

71

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

Los planes a gran escala recientes de Argentina y España: un estudio comparado en su dimensión formal y política. Parte I: La dimensión formal

Juan Federico von Zeschau

71

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

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1 Marco conceptual	11
1.1 La dimensión formal y la dimensión político-sistémica de la planificación a gran escala	12
1.2 El objeto de estudio	14
2.2 Justificación de la selección de los casos	16
2 El análisis comparado en su dimensión formal	24
2.1 Resultados del análisis comparado en su dimensión formal	25
Conclusiones	52
Referencias	57

Los planes a gran escala recientes de Argentina y España: un estudio comparado en su dimensión formal y política

Parte I: La dimensión formal



**Juan
Federico
von
Zeschau**

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Administración y Gerencia Pública de la Universidad de Alcalá de Henares (UAH), España. cursó estudios de posgrado en el Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies (LLILAS), University of Texas at Austin, College of Liberal Arts, Estado de Texas, Estados Unidos. Actualmente se encuentra realizando el Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Granada (UGR), España, donde también es profesor e investigador visitante del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. En el marco del doctorado, se encuentra elaborando su tesis «Los Consejos Económicos y Sociales en la concertación de políticas a largo plazo». También es docente de la materia Planificación Estratégica y Modernización Institucional de la Maestría en Administración Pública, Universidad del Salvador, docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Desde el 2012, es investigador en el INAP.

Resumen

Este documento forma parte de una investigación que se presenta en etapas. En la primera etapa se propusieron categorías analíticas que permitieran el abordaje de planes del sector público de gran escala. En la segunda etapa de la investigación se realizan comparaciones entre documentos de planes concretos de la Administración Pública Nacional (APN) argentina y de la Administración General del Estado (AGE) español en el período 2008- 2018, a efectos de enumerar las principales características, similitudes y diferencias en sus dimensiones formal y política. El presente documento corresponde a la Parte I del análisis comparado, centrado en la primera de las dimensiones, la dimensión formal. En ese sentido, los resultados del estudio buscan identificar herramientas formales que sirvan de insumo para el desarrollo de procesos de planificación a gran escala en el sector público argentino.

Palabras clave

Planificación pública a gran escala; Administración Pública Nacional; Administración General del Estado; Dimensión formal; Análisis comparado; Argentina, España.

Abstract

This paper is part of a research project that is presented in stages. In the first stage, analytical categories were proposed to allow the approach of large - scale public sector plans. In the second stage of the research, comparisons are made between specific plan documents of the Argentine National Public Administration (NPA) and the Spanish General State Administration (GSA) in the period 2008-2018, in order to list the main characteristics, similarities and differences in their formal and political dimensions. This document corresponds to Part I of the comparative analysis, focusing on the first of the dimensions, the formal dimension.

In this sense, the results of the study seek to identify formal tools that can serve as input for the development of large-scale planning processes in the Argentine public sector.

Keywords

Large-scale public planning; National Public Administration; General State Administration; Formal dimension; Comparative analysis; Argentina, Spain.

Introducción

El presente trabajo se inscribe en el campo de la investigación aplicada, teniendo como objetivo avanzar en la construcción de conocimientos sobre planificación pública. En la primera etapa de la investigación se propusieron variables y categorías que permitieran comparar casos de planificación pública a gran escala¹, y que incorporaran al mismo tiempo aspectos formales y también político-institucionales del proceso planificador (von Zeschau, 2020b). 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) español.

El actual documento corresponde a la segunda etapa de la investigación y se propone validar las categorías analíticas presentadas en la primera etapa del proyecto, en particular, en su primera dimensión, la dimensión formal de la planificación. En base a las categorías enumeradas, se realiza una comparación entre planes a gran escala argentinos y españoles recientes, a efectos de caracterizar los casos, describir sus características formales y, en última instancia, obtener insumos para el desarrollo de procesos de

1 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 que establece en sus planes de gran escala.

planificación en el sector público. En una tercera etapa de la investigación se analizará la dimensión política-sistémica de los planes seleccionados.

Marco conceptual

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 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 cuáles la administración pública y ciertos sectores de la sociedad civil, dependiendo de la orientación del modelo de desarrollo (Evans, 1996; Sikkink, 1993), directa o indirectamente, se integran y desarrollan un proceso de planificación a gran escala (Ander-Egg, 1996) condicionando 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.

1.1 La dimensión formal y la dimensión político-sistémica de la planificación a gran escala

Como se analizó en von Zeschau (2020b), los manuales de planificación pública ponen el acento en la mirada «formalista», al proponer una serie de elementos formales comunes y deseables de todo plan (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). 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, exponiendo información rigurosa acerca de los problemas públicos a resolver (Armijo y Bonnefoy, 2005). Asimismo, se recomienda que los planes enumeren una serie de acciones a llevar adelante, acompañada de cronogramas de aplicación e información presupuestaria. Por último, 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)². La revisión de los manuales de ILPES-CEPAL fue complementada por bibliografía clásica y manuales contemporáneos de consulta.

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). 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 al 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).

2 El ILPES es un organismo que forma parte de la CEPAL y que fue creado a principios de los años 60 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.

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 von Zeschau, 2020b, este segundo grupo de categorías se reunieron en la dimensión «político-sistémica», y están extensamente detalladas.

Desde luego, el análisis comparado de esta dimensión político-sistémica, como se advirtió más arriba, será realizado en una próxima etapa de la investigación. En el presente estudio se elabora un análisis enfocado en la dimensión formal, aunque no está de más contextualizar el presente trabajo en una línea de investigación más amplia.

1.2 El objeto de estudio

El estudio comparado de la dimensión formal se realizó, fundamentalmente, en base al análisis de los documentos oficiales de un conjunto de planes argentinos y españoles. Esta 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, como así 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. 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).

Debe hacerse una aclaración: el interés en el documento escrito no implica de ningún modo que se comprenda a la publicación del plan-libro³ como la cúspide del ciclo planificador; por el contrario, se entiende a la publicación del plan como parte de un proceso y de un conjunto mucho más amplio de instituciones y relaciones de poder. Hay consenso en la literatura acerca de que la publicación del documento del plan es solo una parte del proceso de planificación (Ander-Egg, 1996; Lira, 2006). 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 mutuas⁴.

A efectos de extraer la información presente en los documentos oficiales de los planes, la técnica utilizada fue el análisis del discurso (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). Por último, las categorías se agrupan en una matriz de datos cualitativa cuya

3 Hay consenso acerca de que la publicación del documento del plan es solo una mínima parte del proceso de planificación (Ander-Egg, 1996; Lira, 2006).

4 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 (Allen, 2000).

función es facilitar el análisis comparativo de experiencias de planificación a gran escala.

Bajo este marco, el objetivo del artículo es exponer los primeros resultados del análisis comparado de documentos de planificación pública a gran escala en su dimensión estrictamente formal. Para ello, por un lado, se estudiaron los documentos oficiales de los planes (y otros documentos asociados) de la Administración Pública Nacional (APN) argentina, y, por el otro, los documentos de la Administración General del Estado (AGE) español, en el período 2008-2018. Los resultados del análisis comparado de la dimensión político-institucional de estos planes serán publicados en un próximo artículo.

2.2 Justificación de la selección de los casos

La decisión de seleccionar casos de planificación a gran escala de Argentina y de España 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 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 (Pryluka y Coviello, 2017; Rougier, M., y Odisio, 2016; von Zeschau, 2020c), o como en experiencias contemporáneas de la región (Leiva Lavalle, 2010)—, este grupo de documentos ofrecían una narrativa política acerca del modelo

económico del gobierno, y, en la práctica, involucraron a representantes corporativos de peso del trabajo (Confederación General del Trabajo (CGT), la industria (Unión Industrial Argentina (UIA) y el agro (Federación Agraria Argentina (FAA))⁵.

La elección de los casos españoles intenta complementar y servir de contrapunto de las experiencias planificadoras argentinas. 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 de fácil accesibilidad. Durante las décadas de los sesenta y setenta la planificación nacional estuvo muy determinada por la visión desarrollista. Los llamados Planes de Desarrollo Económico y Social fueron tres planes nacionales de carácter indicativo, en línea con lo acostumbrado en aquella época⁶. Ya entrados los años ochenta y abandonado el desarrollismo, se produjo un auge de una planificación ligada a organismos específicos de la AGE (Ramos Ramos y Sánchez Naranjo, 2013), profundizando el carácter sectorial de la disciplina, y sin demostrar preocupación por incorporar una visión global de futuro que integrara la diversidad de políticas. Esta perspectiva sectorial es la que domina la planificación pública en España desde fines de los años ochenta hasta la actualidad. No obstante, a partir de la grave crisis internacional del 2008, los planes elaborados por la AGE se vieron muy condicionados por la recesión y la austeridad, y, por esa razón, a diferencia de las experiencias antecesoras, tendieron a enfocarse en la captación de los fondos provenientes de Europa.

5 Además de estos planes, se pueden citar diferentes ediciones (2008, 2009, 2010, 2011 y 2015) del Plan Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y también el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020 (2012). En el presente estudio, sin embargo, se tomarán los tres primeros planes, es decir, los denominados «Planes 2020», ya que los documentos dialogan fuertemente entre sí y establecen un horizonte común.

6 Entre las principales experiencias se encuentra el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967); el Segundo Plan de Desarrollo (1968-1971); y el Tercer Plan de Desarrollo (1972-1975).

Ahora bien, las Estrategias Españolas ocupan la cúspide del sistema de planificación español y son la principal herramienta a la hora de sistematizar las actuaciones de la AGE durante el período 2008-2018. Por lo general, estos instrumentos cumplen el papel de una «Gran Estrategia» para su ámbito de aplicación (Defensa, Seguridad Interior, Empleo, Ciencia y Tecnología, etc.), fijando los lineamientos prioritarios, estableciendo las políticas que se deben abordar y cuáles son los objetivos a perseguir en largos períodos de tiempo. Su rol no es definir los instrumentos específicos a desarrollar (aunque a veces lo hacen) ni la distribución de los recursos (a pesar de que los documentos suelen ofrecer información al respecto), sino establecer los grandes desafíos a los que tiene que hacer frente el país en las diversas áreas, planteando cursos de acción al respecto. A su vez, las Estrategias suelen alinear los objetivos de la AGE con los objetivos perseguidos por la Unión Europea, facilitando la colaboración, el financiamiento y la participación de agentes del entorno europeo. Para el presente estudio se relevaron todas las Estrategias Españolas existentes en el período 2008-2018 (Tabla 2). Como surge del listado, en el caso de las Estrategias que continúan ediciones anteriores, solo se seleccionó la última de ellas, entendiendo que prosigue y sintetiza un recorrido planificador.⁷ La última edición suele ser una actualización y una revisión del mismo plan.

Además de las once Estrategias Españolas, se incorporó también el Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este Plan —lanzado a mediados de 2018 por el gobierno de Pedro Sánchez y destinado a adaptar los objetivos de desarrollo de la ONU a la realidad española— se propuso la enorme tarea de integrar las diferentes Estrategias Españolas en un marco común. Este objetivo es destacable, ya que no es

7 Estos casos son: la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (que tuvo una edición 2014 - 2016); la de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 (cuya primera edición es del período 2007- 2012); la de Seguridad Nacional 2017 (la cual tuvo una primera edición para el período 2013-2017); y la de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020 (con una primera edición para el período 2013-2015).

habitual en la historia reciente de aquel país la existencia de un plan que englobe de forma coherente las heterogéneas planificaciones sectoriales. Ni el Programa Nacional de Reformas (PNR) ni el Programa de Estabilidad (elaborados cada año por el gobierno español a pedido de la Comisión Europea) pueden considerarse planes integrales o globales. Su corto plazo y su perfil economicista los hace más cercanos a experiencias de programación presupuestaria. Por el contrario, el Plan de Acción Agenda 2030 supone un enfoque global de la problemática del desarrollo, y tiene la intención de conjugar aspectos económicos, sociales, y culturales en un solo documento. Es innegable que el Plan de Acción Agenda 2030 se lanzó con la ambición de colocarse en la cúspide del sistema planificador español, adoptando el status de plan de gobierno: para el presidente Pedro Sánchez y algunos de sus allegados, el documento representa «un proyecto político de país» (Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2018, p. 3).

Teniendo en cuenta este cuadro general y con el fin de realizar comparaciones entre planes a gran escala, se privilegiaron los planes de mayor jerarquía tanto para Argentina como para España diseñados y ejecutados en el marco de la administración pública del nivel estrictamente nacional, durante el período 2008-2018, es decir, aquellos planes elaborados en la década inmediata a la crisis económica. El recorte temporal se justifica en el impacto que tuvo la crisis de las hipotecas *subprime* en la forma de planificar (De Gregorio Cestero, Postigo Vidal, Pueyo Campos, 2012). A partir del 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 a gran escala, declaró públicamente su interés por convocar a los actores económicos a un pacto social denominado Acuerdo Bicentenario (Página 12, 2008), en clara alusión al Pacto Social impulsado por el gobierno peronista en 1973 (que concluyó en la elaboración del «Plan Gelbard»). A pesar de las ambiciones de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, el conflicto con el sector agrario del año 2008 limitó cualquier convocatoria al diálogo social: la elaboración de un gran plan de desarrollo nacional quedaba supeditada a la resolución de la crisis del campo. 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 describen más abajo.

Como se observa en la Tabla 1, los casos analizados fueron los doce más relevantes de España y los tres de Argentina, en el período 2008-2018. Otros planes menores desarrollados por la APN argentina⁸ o la AGE española⁹ quedaron excluidos del trabajo, al igual que aquellos planes realizados por los gobiernos subnacionales.

8 La selección de planes durante el período presidencial del Frente Cambiemos (2015-2019) es dificultosa. Era habitual catalogar de «planes» a acuerdos tripartitos, como, por ejemplo, el «Plan un millón» o el «Plan 100.000 viviendas», los cuales establecían acuerdos generales entre el gobierno, las uniones empresariales y los sindicatos. También se llevaron adelante planes, como el Plan de Modernización del Estado lanzado en marzo de 2016. Sin embargo, la ausencia de información de acceso público dificulta el análisis de los planes desarrollados durante esa gestión.

9 En un acercamiento exploratorio se identificaron en la totalidad de la AGE española 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).

Tabla 1. 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 Estratégico Industrial 2020	Ministerio de Industria	2012	Argentina
3	Plan Argentina Innovadora 2020	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	2013	Argentina
4	Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Ministerio de Fomento y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (de manera conjunta)	2009	España
5	Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2013-2020	Ministerio de Economía y Competitividad. A partir de 2018, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades	2013	España

Caso	Nombre del plan	Organismo planificador	Fecha de lanzamiento	País
6	La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2014	España
7	Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	2014	España
8	Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	2015	España
9	Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2015	España
10	Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España
11	Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	2017	España
12	Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Ministerio de Defensa	2017	España

Caso	Nombre del plan	Organismo planificador	Fecha de lanzamiento	País
13	Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España
14	Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España
15	Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Presidencia de Gobierno	2018	España

Fuente: Elaboración propia

2

El análisis comparado en su 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).

Pese a que autores como Matus (1998) realizaron fuertes críticas a un enfoque estrictamente formalista de la planificación (encuadrándolo en el mote de «planeación normativa-tradicional»), los aspectos formales de la planificación son ciertamente relevantes y, por ello, están muy presentes en la bibliografía contemporánea sobre la materia. Esto se ratifica en los abundantes 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), en los cuales se identifican una serie de características formales comunes y atributos deseables de los planes del sector público¹⁰.

¹⁰ Esto no 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

En el presente estudio, lo señalado por los documentos de ILPES-CEPAL fue complementado, a su vez, por la producción académica de muchos otros autores¹¹. Sobre estos elementos se construyó la dimensión formal del análisis.

2.1 Resultados del análisis comparado en su dimensión formal

El análisis comparativo de los casos arrojó una serie de resultados en base a las categorías propuestas en la dimensión formal. Como se señaló más arriba, el análisis comparado de la dimensión político-sistémica será desarrollado en un próximo documento. No obstante, la Tabla 2 presenta las categorías de ambas dimensiones, a modo de imagen de conjunto. En el presente estudio solamente se tendrán en cuenta los resultados de la primera columna. La descripción y las razones de elección de cada una de las categorías es desarrollada exhaustivamente en von Zeschau (2020b).

Tabla 2. Categorías: dimensión formal / dimensión político-sistémica

Dimensión formal	Dimensión político-sistémica
Nombre del plan	Organismo planificador
Área temática	Fecha de lanzamiento
Período enunciado de aplicación del plan	Antecedentes y referencias

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).

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 *et al.* (2017), Felcman y Blutman (2017) o Sotelo Maciel (2009; 2012; 2013).

Dimensión formal	Dimensión político-sistémica
Existencia de diagnóstico	Planes subsidiarios
Características generales del diagnóstico	Edición del plan
Presencia de Visión	Forma de validación del plan
Objetivos generales del plan	Motivo de entrada en la agenda de gobierno
Grado de concordancia del objetivo general con los objetivos específicos	Participación de actores ajenos al planificador
Técnicas e instrumentos de planificación utilizados	Actores estratégicos
Información acerca de vínculo plan-presupuesto	Canales institucionales de participación
Indicadores más relevantes	
Metas	
Existencia de evaluación ex post	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se muestran los resultados de la dimensión formal. La Tabla 3 agrupa los casos según área temática que es objeto de la planificación. En otras palabras, es el ámbito de la realidad que el Estado recorta para elaborar su planificación.

Tabla 3. Nombre del plan y área temática

Nombre del plan	Área temática
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	Agroindustria, exportaciones agrarias
Plan Estratégico Industrial 2020	Industria, exportaciones industriales
Plan Argentina Innovadora 2020	Ciencia y Tecnología aplicada a la innovación productiva
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Movilidad sostenible, infraestructuras de transporte, cambio climático y energía
Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2013-2020	La ciencia, la tecnología y la innovación vinculada a la productividad y la competitividad económicas
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	La Responsabilidad Social Empresaria (RSE)
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Política exterior de España, relacionada a defensa, inmigración, cooperación internacional, búsqueda de inversiones, desarme
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020.	El sistema español de educación superior
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Seguridad y salud en el trabajo, con foco en la prevención de riesgos laborales
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Emprendimiento y empleo juvenil, con foco en la orientación y la formación

Nombre del plan	Área temática
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Internacionalización de la economía española, con foco en la exportación y la atracción de inversiones hacia España
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Seguridad y Defensa Nacional
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Empleo y seguridad social, con foco en la modernización del Sistema Nacional de Empleo
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.	Economía social
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Desarrollo sostenible del conjunto de la economía y la sociedad españolas

Fuente: Elaboración propia

Los planes argentinos están claramente enfocados hacia el desarrollo económico productivo. Este interés por la cuestión económica puede ser resultado de la etapa de crecimiento que se vivió en el país desde 2003 en adelante, dado que este grupo de documentos involucra aspectos centrales del desarrollo argentino: agro, industria y tecnología. Por el contrario, en España, tanto las Estrategias Españolas como el Plan de Acción Agenda 2030 abarcan temas de todo tipo¹², tales como infraestructuras, medio ambiente, educación superior o seguridad en el trabajo. No obstante, al igual que en la Argentina, la gran mayoría de las áreas temáticas también se vinculan indirectamente a aspectos económicos: innovación productiva, RSE, inversiones, emprendimiento y empleo joven, internacionalización privada, economía social, desarrollo integral y sostenible, etc. El sesgo

12 Destaca por su heterogeneidad temática la Estrategia de Acción Exterior 2015-2019, la cual pretende definir la política exterior de España, pero abarca una gran cantidad de áreas (y que, a su vez, se superponen con ámbitos trabajados por otras Estrategias), tales como defensa, inmigración, cooperación internacional, búsqueda de inversiones y desarme.

economicista en la dimensión formal de la planificación parece compartirse entre los casos de ambos países.

La Tabla 4, por su parte, se refiere en primer lugar al período de aplicación enunciado por el plan (generalmente, todos los planes establecen una fecha de inicio y finalización).

Tabla 4. Período enunciado de aplicación del plan

Nombre del plan	Período	Total de años
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	2011-2020	9
Plan Estratégico Industrial 2020	2012-2020	8
Plan Argentina Innovadora 2020	2013-2020	7
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	2009-SD	S/D
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	2013-2020	7
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	2014-2020	6
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	2015-2019	4
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	2015-2020	5
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	2015-2020	5

Nombre del plan	Período	Total de años
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	2017-2020	3
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	2017-2027	10
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	2017-S/D	S/D
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	2017-2020	3
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	2017-2020	3
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	2018-2030	12

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al período de aplicación enunciado, los casos tienen una duración mínima de tres años y una máxima de doce años, es decir, son planes de mediano y largo plazo (Ander-Egg, 1996). A su vez, es llamativo que siete de los casos españoles proyectaron finalizar su aplicación en línea con la Estrategia Europa 2020¹³. Al mismo tiempo, no es casual que los tres planes argentinos hayan estipulado finalizar su aplicación el mismo año 2020; había una intención manifiesta de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de desarrollar estos planes con un mismo horizonte temporal.

13 El sistema planificador español está encuadrado en el marco planificador supranacional de la Unión Europea (UE) (von Zeschau, 2020a). De gran abundancia y heterogeneidad documental, en la última década destacan particularmente dos referencias europeas en materia de planificación: la Estrategia Europa 2020 (2010) y las Diez Prioridades de la Comisión Europea para 2015-2019 (2014). Ambos instrumentos ofrecieron lineamientos de largo alcance que apuntaron al crecimiento económico y sirvieron de marco para las famosas «reformas estructurales» de los países del sur europeo. En ese sentido, los planes a gran escala de los países miembros suelen buscar la convergencia con lo pautado en la Estrategia Europa 2020.

Ahora bien, al relevar la existencia de diagnóstico, elemento central de la planificación, todos los casos realizaron algún tipo de diagnóstico. Las características generales de los mismos son, desde luego, muy heterogéneas, pero la presencia del diagnóstico es fundamental para cualquier experiencia planificadora y merece ser destacada, ya que es frecuente su ausencia. Los tres casos argentinos analizados realizan diagnósticos extremadamente positivos de sus sectores correspondientes. Esto se comprende por el marco económico general de crecimiento. De lo que se trata, es de mejorar las condiciones y los indicadores de sectores que se amplían. Los doce casos españoles también realizaron algún tipo de diagnóstico, y entre los diagnósticos más rigurosos se destacan los de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020, la Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020 y el Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por último, debe resaltarse el perfil economicista de los diagnósticos relevados. La mayoría de los casos realizan sus estudios *ex ante* teniendo en cuenta el contexto económico y cómo el plan puede colaborar en mejorar la «situación de partida».

La Tabla 5 releva la presencia de este elemento. La visión es una herramienta planificadora que tiene el objetivo de crear un espacio referencial ubicado en un horizonte temporal lejano¹⁴, regulando desde un plano holístico los objetivos de la organización (Felcman *et al.*, 2017).

14 Diversos autores (Felcman *et al.*, 2017) le asignan una importancia fundamental a este elemento a la hora de llevar adelante un proceso de planificación. La visión es una «construcción conceptual del futuro deseado, cuyos contenidos ético-políticos, ideológicos y morales condicionan la selección de objetivos» (Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008, p. 92).

Tabla 5. Existencia de visión y características

Nombre del plan	Características de la visión
<p>Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020</p>	<p>El plan le presta especial atención a la construcción de la visión. Se define a la Argentina del futuro como un país líder mundial agroalimentario, con producción de bienes y servicios de alto valor agregado, particularmente en origen, para satisfacer en cantidad y calidad la demanda tanto interna como internacional, en un marco que armonice crecimiento con desarrollo, este último expresado en equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental</p>
<p>Plan Argentina Innovadora 2020</p>	<p>El desafío es plasmar para 2020 un escenario caracterizado por mejores indicadores de calidad de vida, competitividad productiva, inclusión social y sustentabilidad ambiental</p>
<p>La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020</p>	<p>Se tiene por visión una sociedad y una economía más productiva, sostenible e integradora, que se logrará mediante el desarrollo de las prácticas responsables de las organizaciones públicas y privadas con el fin de que se constituyan en un motor significativo de la competitividad del país y de su transformación</p>
<p>Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020</p>	<p>La Estrategia ambiciona alcanzar una sociedad en la que el bienestar en el trabajo se perciba como una realidad y no como una utopía. Para ello, es preciso concienciar a la opinión pública sobre los beneficios humanos y sociales derivados de unos entornos de trabajo seguros y saludables que favorezcan una vida laboral sostenible y de calidad, así como de la importancia que la seguridad y la salud en el trabajo tienen para el impulso de la productividad y competitividad de las empresas</p>

Fuente: Elaboración propia

Es llamativo que solo cuatro casos hayan desarrollado y redactado de forma explícita una visión. De ellos, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 hace un especial hincapié en la construcción de la visión, ya que, según reza su propio texto, el objetivo fundamental del plan es generar una visión compartida de futuro para el sector, con aporte de todos los actores que lo integran.

Desde luego, todos los planes esbozan una visión, aunque sea tácitamente. En el caso del Plan de Acción Agenda 2030, por ejemplo, aunque no establece una visión a largo plazo *per se*, establece un marco referencial a futuro:

La lectura de la crisis económica y sus persistentes efectos nos deja importantes lecciones. Es necesario cambiar nuestro modelo productivo; hacer una profunda transición ecológica de nuestra economía; asegurar que los beneficios del crecimiento económico redunden en menor pobreza y en mayor igualdad; asegurar los derechos humanos y nuestro estado social de derecho (Plan de Acción Agenda 2030, p. 3).

Esta visión de futuro, a pesar de ser informal y poco rigurosa, es enunciada en el documento por el presidente del gobierno Pedro Sánchez. Como el Plan de Acción Agenda 2030 pretende integrar y aglutinar a las Estrategias Españolas, es fundamental establecer una visión de país a futuro. El Plan Estratégico Industrial 2020 también esboza una visión a futuro, aunque igual de difuso. Se menciona que es imprescindible que el Estado planifique estratégicamente la política industrial de manera consistente con una visión de país, en articulación con todos los actores involucrados en cada cadena.

La Tabla 6 describe los objetivos perseguidos por el plan y trata de evaluar, partiendo de un análisis de los distintos niveles de objetivos enumerados por el documento, si cumpliendo los objetivos inferiores se cumplen los

objetivos de mayor jerarquía. A esto último se le llama en el presente trabajo «concordancia» y su grado será valorado como alto, medio o bajo.

Tabla 6. Objetivos generales del plan y grado de concordancia de objetivos generales y específicos

Nombre del plan	Objetivos generales del plan	Concordancia
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	El plan tiene objetivos ordenados en cuatro Fines. Los objetivos del Fin Económico comunes a todos los complejos están relacionados con incrementos del área, de la productividad, del valor agregado, de las exportaciones; la expectativa mayor se sigue centrando en la producción de granos. También se busca: dotar de recursos a la investigación y extensión del INTA; mejorar la operatividad de los sistemas sanitarios; aportar al fortalecimiento del sistema de innovación y una política comercial que privilegie la calidad en el mercado interno y la apertura de los mercados más dinámicos e integrando la agricultura familiar en un pujante modelo asociativo y cooperativo, mejorar los niveles de asociativismo; disminuir la migración rural-urbana	Alto
Plan Estratégico Industrial 2020	Lograr una competitividad sistémica a lo largo de cada cadena y en todas las cadenas productivas. Efectuar programas que permitan una competitividad vertical (dentro de la cadena de valor) y horizontal (en eslabones comunes a muchas cadenas). Maximizar la capacidad industrial de absorber ciencia y tecnología e innovación. Generar una mayor escala para aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados externos	No procede

Nombre del plan	Objetivos generales del plan	Concordancia
Plan Argentina Innovadora 2020	Objetivo general de impulsar la innovación productiva, inclusiva y sustentable, sobre la base de la expansión, el avance y el aprovechamiento pleno de las capacidades científico-tecnológicas. Para ello se plantean dos objetivos específicos: desarrollar institucionalmente el SNCTI a fin de continuar fortaleciendo la base de ciencia y tecnología y el apoyo a las actividades científicas y tecnológicas, así como mejorar la articulación y la coordinación de los actores que conforman el SNCTI con vistas a generar mayores complementariedades, reducir contradicciones y optimizar la utilización de recursos; promover una dinámica virtuosa de interacción entre las instituciones de generación de conocimientos y los potenciales beneficiarios de los avances científicos y tecnológicos	Alto
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Fomentar el uso del transporte público, la movilidad alternativa al vehículo privado, la utilización de combustibles más sostenibles	Alto
Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2013-2020	Incrementar la relevancia de la investigación científica y técnica, promoviendo la participación empresarial en la I+D+i, mejorando la inserción laboral y la movilidad del capital humano para que genere conocimiento y se transfiera al tejido productivo	Alto

Nombre del plan	Objetivos generales del plan	Concordancia
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Impulsar y promover la RSE en España. Concebir la RSE como factor de competitividad, sostenibilidad y cohesión social. Difundir los valores de la RSE en toda la sociedad. Establecer un marco común en materia de RSE para todo el territorio español	Alto
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Los objetivos generales son muy heterogéneos, y van desde proyectar globalmente la imagen de España como un país avanzado, competitivo y fiable, hasta satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos a desarrollar sus proyectos personales en un mundo globalizado	Medio
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Consolidar un sistema universitario altamente internacionalizado, aumentando el atractivo internacional de las universidades y promoviendo su competitividad internacional	Alto
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Favorecer la mejora continua de las condiciones de trabajo respecto de todos los trabajadores por igual, con especial atención a la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo	Alto
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Reducir la tasa de desempleo juvenil y abordar las causas estructurales que hacen que sea superior a la de la población general	Alto

Nombre del plan	Objetivos generales del plan	Concordancia
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Adaptar el apoyo estatal a las necesidades y perfil de las empresas. Desarrollar el capital humano. Aprovechar las oportunidades derivadas de la política comercial común y de las instituciones financieras y organismos multilaterales. Captar y consolidar la inversión extranjera	Alto
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Avanzar en un modelo integral de gestión de crisis. Impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico. Fortalecer la proyección internacional de España	Alto
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Reducir el desempleo. Mejorar la participación de los servicios públicos de empleo en la cobertura de vacantes. Mejorar el grado de satisfacción de empleadores y demandantes sobre los servicios públicos de empleo	Alto
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Favorecer la creación y consolidación de empresas de economía social. Apoyar el emprendimiento en ese ámbito. Analizar y desarrollar su marco jurídico. Impulsar la Economía Digital en las entidades del sector	Alto
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible	Alto

Fuente: Elaboración propia

La gran mayoría de los objetivos, tanto de los casos argentinos como españoles, se centran en cuestiones de índole económica. Crecimiento, empleo, agroindustria, exportación manufacturera, responsabilidad

social e internacionalización empresarial, sostenibilidad, economía social, incorporación tecnológica son algunos ejemplos de objetivos de tipo económico. En los casos españoles, los objetivos pretenden, en suma, superar la recesión.

Asimismo, con las excepciones del Plan Estratégico Industrial 2020 y de la Estrategia de Acción Exterior 2015-2019 —el primero no determina objetivos específicos¹⁵ y el segundo tiene objetivos muy heterogéneos entre sí—, la mayoría de los casos presentan altos niveles de concordancia entre sus objetivos generales y específicos. El grado de concordancia se realizó a partir de un análisis de los distintos niveles jerárquicos de objetivos enumerados por el documento, buscando observar el grado de concordancia entre los objetivos superiores e inferiores (concordancia alta, media o baja).

La Tabla 7 se refiere a aquellas herramientas que se aplicaron durante el proceso de diseño del plan. Entre algunas técnicas e instrumentos típicos se encuentran el diagnóstico, los objetivos, las metas, la matriz FODA o el mapa de actores. También se incluyen instrumentos no tradicionales tales como espacios participativos (*workshops*), consultas públicas o documentos de posición. Más allá de la intención meramente descriptiva, la presencia de ciertos instrumentos indica una mirada más estratégica o más tradicional del plan (Sotelo Maciel, 2013).

15 El PEI 2020 solo plantea objetivos estratégicos con lineamientos generales a futuro. No se encarga de establecer en el plan objetivos específicos, por eso no procede hacer un estudio acerca de la congruencia entre diferentes niveles de objetivos.

Tabla 7. Técnicas e instrumentos de planificación utilizados

Nombre del plan	Técnicas e instrumentos
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	Diagnóstico. Visión. Objetivos. Metas. FODA/FODA complejos agropecuarios/FODA de estrategias. Mapa de Actores. Análisis prospectivo
Plan Estratégico Industrial 2020	Diagnóstico. Objetivos. Metas
Plan Argentina Innovadora 2020	Diagnóstico. Visión. Objetivos. Metas
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Diagnóstico. Objetivos. Metas
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	Diagnóstico. Objetivos. Metas. Consulta pública. FODA
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Diagnóstico. Visión, principios. Objetivos. Metas. Sometimiento del documento a proceso de información pública
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Diagnóstico. Objetivos. Metas. FODA
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Diagnóstico. Objetivos. Metas. FODA. También realiza un FODA de Estrategias
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Diagnóstico. Visión. Objetivos. Metas. FODA
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Diagnóstico. Objetivos. Metas. Priorización de objetivos Metas. Adhesión voluntaria al documento

Nombre del plan	Técnicas e instrumentos
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Diagnóstico. Objetivos. Metas. FODA
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Diagnóstico. Objetivos. Metas. Análisis de riesgos y amenazas
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Diagnóstico. Objetivos. Metas
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Diagnóstico. Objetivos. Metas
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Diagnóstico. Objetivos. Metas. Cartografía de los ODS en la AGE. Documentos de posición. <i>Workshops</i>

Fuente: Elaboración propia

Sobre la base de la Tabla 7, se observa que todos los casos comparten la utilización de estudios diagnósticos, elaboración de objetivos y definición de metas. Por el contrario, solo cuatro de los casos elaboran una visión. Asimismo, seis casos desarrollan una matriz FODA. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 elabora también diversos FODA por complejos agropecuarios. Asimismo, uno de los casos españoles, la Estrategia de Seguridad Nacional, también realiza un análisis de riesgos y amenazas, instrumento similar al FODA.

Entre las herramientas menos tradicionales, se encuentran la consulta pública del documento borrador (Estrategia de Ciencia y Tecnología y de Innovación, y Estrategia de Responsabilidad Social de las Empresas), un FODA para la elaboración de diversas estrategias (Plan Estratégico Agroalimentario y

Agroindustrial 2020; Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas), un mapa de actores involucrando a cada uno de los actores del sector agropecuario (Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020), un estudio de jerarquización de objetivos para establecer claramente las prioridades de implementación, una documento de adhesión voluntaria al documento final por parte de empresas asociadas (estos dos últimos instrumentos pertenecen a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven), una cartografía de los ODS en la AGE (para evaluar qué organismos públicos pueden colaborar con la implementación de los 17 ODS en el marco del Plan de Acción Agenda 2030) y documentos de posición (elaborados por los colectivos de empresas, sindicatos y universidades para marcar su opinión acerca de los ODS). Así, los casos analizados desarrollaron un núcleo común de herramientas planificadoras, pero también aplicaron variados instrumentos adicionales según el contexto. La creación de instrumental *ad hoc* es algo frecuente en la planificación pública.

Ahora bien, la Tabla 8 releva si en el documento hay información acerca de los recursos disponibles para la instrumentación del plan. A continuación, se exponen las características de los siete planes que exponen información presupuestaria, dejando de lado los cinco casos que no dicen nada al respecto.

Tabla 8. Información acerca del vínculo plan-presupuesto

Nombre del plan	Características
Plan Argentina Innovadora 2020	Se mencionan asignaciones puntuales a solo algunos programas. El vínculo con el presupuesto va a quedar definido en los planes operativos
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Información muy superficial. El presupuesto va a surgir de la AGE y de la UE según las prioridades de «Horizonte 2020»

Nombre del plan	Características
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	Entre variadas fuentes de financiamiento (expresadas de forma superficial), se menciona que se va a apelar a los fondos de la UE, entre ellos el Fondo Social Europeo
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	El documento destaca el «periodo de austeridad presupuestaria». Por ello, la financiación de las acciones propuestas se realizará a través de los programas regionales, nacionales y comunitarios con objetivos comunes a los de la Estrategia. Además, se pretende incrementar la capacidad de atracción de recursos económicos por parte de las universidades españolas
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	El vínculo con el presupuesto va a quedar definido en los planes de acción, aunque determinadas acciones previstas a lo largo de la Estrategia tendrán una línea de financiación estable proveniente del Fondo de Contingencias Profesionales, con una dotación mínima para cada uno de los Planes de Acción de carácter bienal
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	La Estrategia tiene un capítulo dedicado exclusivamente a la cuestión presupuestaria. Para la consecución de los objetivos de la Estrategia se prevén nuevos recursos económicos por importe de 3.485 millones de euros. No obstante, el presupuesto público constituye una aportación inicial a la que hay que añadir los aportes de las Administraciones Públicas competentes y las empresas que se adhieran durante el periodo de vigencia

Nombre del plan	Características
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Se espera asegurar el apoyo financiero a las operaciones de internacionalización mediante diversas actuaciones relacionadas con fondos comunitarios y privados. La Estrategia, más allá de eso, no implica gasto presupuestario adicional
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Las fuentes directas de financiación mencionadas son, principalmente, los fondos procedentes de los presupuestos del Estado, los fondos procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo, y los fondos procedentes de la cuota por desempleo del Sistema de Protección por Desempleo. A las fuentes directas han de añadirse los fondos procedentes de los recursos de las Comunidades Autónomas y del Fondo Social Europeo
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Información muy superficial. El presupuesto va a surgir de la AGE y de la UE según las prioridades de «Horizonte 2020».
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Entre variadas fuentes de financiamiento (expresadas de forma superficial), se menciona que se va a apelar a los fondos de la UE, entre ellos el Fondo Social Europeo
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	El documento destaca el «periodo de austeridad presupuestaria». Por ello, la financiación de las acciones propuestas se realizará a través de los programas regionales, nacionales y comunitarios con objetivos comunes a los de la Estrategia. Además, se pretende incrementar la capacidad de atracción de recursos económicos por parte de las universidades españolas

Nombre del plan	Características
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	El vínculo con el presupuesto va a quedar definido en los planes de acción, aunque determinadas acciones previstas a lo largo de la Estrategia tendrán una línea de financiación estable proveniente del Fondo de Contingencias Profesionales, con una dotación mínima para cada uno de los Planes de Acción de carácter bienal
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	La Estrategia tiene un capítulo dedicado exclusivamente a la cuestión presupuestaria. Para la consecución de los objetivos de la Estrategia se prevén nuevos recursos económicos por importe de 3.485 millones de euros. No obstante, el presupuesto público constituye una aportación inicial a la que hay que añadir los aportes de las Administraciones Públicas competentes y las empresas que se adhieran durante el periodo de vigencia

Fuente: Elaboración propia

Ocho de los casos brindan algún tipo de información acerca del vínculo entre plan y presupuesto; solo uno de ellos (el Plan Argentina Innovadora 2020) es argentino. En muchos de los casos españoles, sin embargo, la descripción de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos es superficial. Asimismo, debe destacarse también que, al mencionar cuestiones de financiamiento, los casos españoles suelen mencionar la posibilidad de acceder a fondos europeos en un contexto nacional de austeridad presupuestaria. Esto sucede en cuatro casos españoles¹⁶, donde se alude explícitamente a los recursos de los Fondos Estructurales

¹⁶ Estas son las Estrategias de Ciencia y Tecnología y de Innovación, de Responsabilidad Social de las Empresas, de Internacionalización de la Economía Española, de Internacionalización de las Universidades Españolas, y de Activación para el Empleo 2017-2020.

(en particular, el Fondo Social Europeo) y de «Horizonte 2020». Este hecho merece subrayarse, ya que habla acerca del apoyo no solo institucional, sino también económico a los planes a gran escala en España por parte de una institución supranacional como es la UE (es decir, una diferencia clave con la situación argentina).

A su vez, algunos casos españoles, al hablar del sustento económico del plan, aluden a la pretensión de canalizar fondos de origen privado: estos son los casos de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (la cual contempla la adhesión de empresas a los objetivos del documento), y de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española (la cual prevé el apoyo financiero de entidades y fundaciones privadas). Algo similar sucede con el Plan Argentina Innovadora 2020, en el cual se declara la necesidad de involucrar al sector privado en el financiamiento de la innovación productiva nacional.

La Tabla 9 evalúa la existencia de indicadores¹⁷ destinados al monitoreo y evaluación del plan. Se excluyen las metas del plan, las cuales son analizadas en una categoría aparte.

Tabla 9. Existencia de indicadores

Nombre del plan	Existencia
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	Sí
Plan Estratégico Industrial 2020	No
Plan Argentina Innovadora 2020	Sí

¹⁷ Un indicador es una «medida cuantitativa o cualitativa que permite conocer el comportamiento de una variable» (Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008, p. 54).

Nombre del plan	Existencia
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	No
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	Sí
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Sí
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	No
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	No
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Sí
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Sí
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Sí
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	No
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Sí
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Sí
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Sí

Fuente: Elaboración propia

De la Tabla 9 se desprende que cinco de los quince casos no construyeron una batería de indicadores para monitorear y evaluar el plan. A su vez, otros cinco planes sugieren que los indicadores serán elaborados en planes posteriores. De los cinco planes restantes, asimismo, los indicadores propuestos son de una gran heterogeneidad: algunos son de resultado, mientras que otros son de proceso o impacto. Sin embargo, de su análisis se desprende que la gran mayoría de los indicadores son de tipo económico,

enfocados en la medición del crecimiento de, por ejemplo, las exportaciones, la inversión externa, el empleo o la cantidad de turistas. En ese sentido, medir el progreso económico parece ser una preocupación transversal a todos los casos.

La Tabla 10 releva si el plan analizado establece metas cuantitativas o cualitativas a cumplir en un plazo de tiempo determinado.

Tabla 10. Existencia de metas y características

Nombre del plan	Existencia	Características
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	Sí	Hay múltiples metas ordenadas en cuatro Fines Estratégicos: Económico-Productivo, Socio-Cultural, Ambiental-Territorial e Institucional. La mayoría están relacionadas principalmente con el aumento de la producción agropecuaria y el nivel de exportaciones del sector
Plan Estratégico Industrial 2020	Sí	Hay metas relacionadas principalmente con el aumento del peso económico de la industria en el PBI y en el total de las exportaciones
Plan Argentina Innovadora 2020	Sí	Las metas están relacionadas principalmente al aumento de la inversión en I+D hasta alcanzar una tasa equivalente al 1 % del PBI con creciente participación del sector privado, aumento del número de becarios e investigadores y mayor equilibrio en la redistribución regional de los recursos
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	No	No hay metas, aunque se menciona que se establecerán en sucesivos planes operativos

Nombre del plan	Existencia	Características
Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2013-2020	Sí	La principal meta es alcanzar un nivel de inversión en I+D+i del 2 % sobre el PBI en el año 2020. Luego se establecen gran cantidad de metas subsidiarias, con un corte intermedio en 2016 y final en 2020
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Sí	Las metas a cumplir se dividen según prioridad política (muy alta, alta y media). También se establece quién será el responsable de su ejecución (denominado «impulsor») y el principal destinatario. También se determinan tres tipos de plazos para su ejecución (largo, medio y corto plazo), aunque no se establecen fechas concretas
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	No	No hay metas, aunque se menciona que se establecerán en sucesivos planes operativos
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Sí	Además de establecer con detalle las metas esperadas, los actores involucrados y el plazo de ejecución, se plantea una hoja de ruta para el período 2015-2016 (que incluye la internacionalización de currículum formativos, la simplificación de marcos normativos que favorezcan la residencia de estudiantes, profesores e investigadores extranjeros, entre otras metas)
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Sí	Si bien se menciona que corresponde a los Planes Bienales determinarlas, la Estrategia ya propone muchas metas concretas
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	No	Se detallan las políticas a desarrollar y los indicadores para monitorearlas, pero no se plantean metas específicas a cumplir

Nombre del plan	Existencia	Características
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Sí	La Estrategia establece grandes metas, bajo el nombre de «retos», como alcanzar un valor de exportaciones de 400.000 millones de euros en 2027 o conseguir que en 2027 existan 60.000 empresas que exporten de forma regular. No obstante, las metas más específicas serán determinadas por los planes de acción
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	No	No hay metas, aunque se determina que las habrá en las Directivas Anuales que se desprenden de la Estrategia
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Sí	La Estrategia establece como principales metas aquellas vinculadas al aumento de la tasa de empleo para el año 2020
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	No	Se enumeran una serie de medidas generales a cumplir, aunque sin metas concretas. No obstante, la Estrategia menciona que ello se hará en un Plan de Acción en dos etapas
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Sí	Los 17 ODS se desagregan en 169 metas, a las que se le agregan metas específicas del contexto español

Fuente: Elaboración propia

Diez de los quince casos analizados plantean metas a cumplir en sus documentos. A su vez, aquellos casos que no trazan metas, establecen su definición en planes subsiguientes que concreten lo proyectado y que permitan monitorear y evaluar los objetivos. A su vez, al igual que los indicadores descritos en el cuadro anterior, las metas mantienen el sesgo economicista y pretenden evaluar los progresos fundamentalmente en

esa materia. Aumento de la inversión en I+D, del nivel de exportaciones o de la tasa de empleo son algunos de los ejemplos.

La Tabla 11 releva si el plan establece organismos específicos o herramientas de seguimiento y evaluación que permitan monitorear las acciones y medir los resultados parciales y finales del plan. Este elemento es vital para cualquier proceso planificador (Nirenberg *et al.*, 2003) ya que permite comprobar si lo pautado por el plan ha sido cumplido, y en qué medida.

Tabla 11. Existencia de evaluación *ex post*

Nombre del plan	Existencia
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	No
Plan Estratégico Industrial 2020	No
Plan Argentina Innovadora 2020	Sí
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Sí
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	Sí
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Sí
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	No
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Sí
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Sí
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Sí
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Sí

Nombre del plan	Existencia
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Sí
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Sí
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Sí
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Sí

Fuente: Elaboración propia

Según la Tabla 11, tres de los casos analizados no establecen herramientas de seguimiento y evaluación. El resto de los casos menciona instrumentos o responsables institucionales para llevar adelante el seguimiento de lo proyectado. Es destacable la creación de organismos responsables del monitoreo y evaluación de los planes, como la Comisión de Seguimiento de la Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas o el Grupo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española. Asimismo, también debe resaltarse la importancia de organismos preexistentes que colaboran en el seguimiento y la evaluación, tales como consejos estatales, conferencias generales, conferencias sectoriales u organismos de estadísticas (por ejemplo, la Subsecretaría de Evaluación Institucional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, responsable del seguimiento y evaluación de los Planes Operativos). En muchos de los casos relevados existe la obligación expresa de elevar el informe de seguimiento ante estas instituciones que, por lo general, son independientes del organismo que lleva adelante la planificación.

Conclusiones

En base al análisis comparado de la dimensión formal de los quince casos propuestos, cabe resaltar, en primer lugar, el consenso existente en la APN argentina y en la AGE española, al menos en el texto de los documentos revisados, acerca de la utilidad de los planes a gran escala como herramientas de gestión para direccionar intervenciones del sector público nacional y construir horizontes futuros.

No obstante, las temáticas que abordan los planes seleccionados, en especial de la AGE, son eclécticas. En el caso de Argentina esta heterogeneidad temática es algo menor, ya que los tres casos se interesan por temas relacionados con la industrialización y la innovación productiva, en el marco de una agenda de desarrollo económico.

Asimismo, todos los casos analizados adoptan un enfoque temático sectorial (agroindustria, industria, ciencia e innovación, empleo, sistema universitario, etc.), es decir que no establecen un abordaje transversal u holístico, propio de una planificación nacional para el desarrollo. Por lo tanto, no sorprende que existan ciertas lagunas temáticas o ámbitos «no planificados» (al menos, por los planes más importantes, es decir, los Planes 2020 de Argentina y las Estrategias Españolas), como pueden ser las políticas culturales, ciertos ámbitos educativos o el desarrollo social. El Plan Agenda 2030 fue, quizá, el único intento de establecer una visión compartida para los eclécticos planes sectoriales españoles. En próximas ampliaciones del estudio se buscará verificar su éxito en esta tarea.

La heterogeneidad temática de los planes analizados tiene, sin embargo, un denominador común: los quince casos abordan cuestiones siempre

relacionadas con el desarrollo económico (o, directamente, con el crecimiento económico), lo que habla de su sesgo economicista, al menos, en su planteamiento formal. Aspectos como la innovación productiva, la industrialización, las exportaciones o el empleo, evidencian la preocupación de, por un lado, el gobierno argentino por «racionalizar» el crecimiento que se vivía desde 2003 (y construir, por ello, una visión conjunta de desarrollo entre el gobierno y los sectores socioeconómicos más importantes) y, por el otro, de los sucesivos gobiernos españoles por superar la crisis económica del año 2008. En ese sentido, cabe preguntarse cómo se determina la selección de las problemáticas a resolver por parte de los gobiernos. Este punto será indagado en el futuro, cuando se aborde la dimensión político-sistémica del análisis comparado, pero no está de más plantear el interrogante.

En cuanto a su período enunciado de aplicación, los planes relevados oscilan entre los cuatro y los trece años de duración. Desde luego, en el futuro habrá de analizarse cuáles de ellos continuaron y cuáles fueron interrumpidos prematuramente. En términos llanos: ¿cuántos de estos planes sobrevivieron a un cambio de color político de gobierno? Responder a esta pregunta nos dirá mucho acerca de la dimensión política de toda planificación.

En cuanto al instrumental planificador aplicado, todos los casos analizados realizaron algún estudio diagnóstico para relevar la situación inicial y elaboraron sus objetivos en base a él. Asimismo, muchos de los casos analizados construyeron indicadores y metas, o desarrollaron matrices FODA, entre otros elementos clásicos de planificación. No obstante, al núcleo tradicional de herramientas planificadoras (diagnóstico, objetivos, FODA, etc.) se le sumaron una serie de instrumentos novedosos, contruidos de forma *ad hoc*, como los documentos de posición o la adhesión voluntaria de las empresas. Esta adaptación y creación de instrumental es algo

frecuente en las experiencias exitosas de planificación, por lo cual, debe destacarse como insumo para futuros procesos planificadores. Si bien no se enfatizó sobre esto en el presente estudio, en próximas ediciones se indagará al respecto.

En relación a los objetivos, su análisis —además de mostrar altos niveles de concordancia entre los objetivos estratégicos y específicos— reafirma el perfil economicista de los planes, dado que la gran mayoría se centra en cuestiones de índole económica. Crecimiento del área cosechada, productividad, empleo, internacionalización empresarial o incorporación tecnológica son típicos ejemplos de los objetivos enumerados por los casos. Lo mismo sucede con los indicadores propuestos para monitorear y evaluar el seguimiento de los planes, como así también con las metas a alcanzar, las cuales manifiestan el profundo interés por alcanzar resultados económicos. Pese a su gran heterogeneidad, los indicadores y metas relacionadas con el nivel de crecimiento, la productividad, las exportaciones, la inversión o el empleo, son recurrentes y transversales a la mayoría de los casos.

En cuanto a la elaboración de una visión a futuro (elemento típico de la planificación estratégica), es llamativo que solo cuatro casos hayan desarrollado una. De ellos, resalta la experiencia argentina del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020, el, según expresa su texto, buscó principalmente construir una visión compartida de futuro para un sector agropecuario que estaba fuertemente enfrentado al gobierno nacional de aquel entonces.

Ahora bien, con respecto a si los planes analizados brindan información acerca de los recursos presupuestarios destinados al cumplimiento de los objetivos, se verifica que ocho de los casos brindan algún tipo de información acerca del vínculo entre plan y presupuesto, pero solo uno de ellos (el Plan

Argentina Innovadora 2020) es argentino. En muchos de los casos españoles, sin embargo, la descripción de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos es superficial, y, en la mayoría, se a la posibilidad de acceder a fondos europeos en un contexto nacional de austeridad presupuestaria. La existencia de una institución de apoyo supranacional representa una diferencia clave con la Argentina.

A su vez, algunos casos españoles, al hablar del sustento financiero del plan, suelen tener en cuenta los fondos de origen privado. La experiencia argentina del Plan Argentina Innovadora 2020 también se declara la necesidad de involucrar al sector privado en el financiamiento de la innovación productiva nacional.

En cuanto al planteamiento de las metas, un elemento formal ineludible de toda planificación según los informes y manuales de CEPAL-ILPES, se verificó que diez de los quince casos analizados plantean metas a cumplir en sus documentos. Aquellos casos que no las trazan, establecen que planes subsiguientes lo hagan. Asimismo, al igual que las temáticas o los objetivos, las metas de los casos analizados tienen un marcado sesgo economicista y pretenden evaluar los progresos fundamentalmente desde esa óptica.

Ahora bien, en relación a las herramientas de seguimiento y evaluación, solo tres de los casos analizados no las enuncian en sus documentos oficiales. El resto de los casos menciona instrumentos o responsables institucionales para llevar adelante el seguimiento de lo proyectado. En los documentos de cada uno de los planes, también se suelen destacar organismos o foros responsables del monitoreo y evaluación de los planes, tales como consejos estatales, conferencias generales, conferencias sectoriales u organismos de estadísticas.

Como conclusión, se espera que el análisis comparativo, en su dimensión formal, sirva de insumos para el debate y el estudio de experiencias de planificación pública. Como se advirtió más arriba, el propósito de la investigación es, en última instancia, obtener insumos teórico-metodológicos para el desarrollo de la planificación en la Administración Pública Nacional argentina.

Referencias

- Allen, G. (2000). *Intertextuality*. Routledge.
- Ander-Egg, E. (1996). *Introducción a la planificación*. 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).
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- 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. *Serie Gestión Pública 81*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, 35(140), 529-559.
- Huertas, F. (1993). *El método PES. Entrevista con Matus*. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana.
- Hurtado, D. (2016). Ciencia para qué. *Revista Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/ciencia-para-que/>
- 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.
- 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 3*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Olano Alor, A. (2016). Desarrollo y planificación en América Latina. Teorías e instrumentos. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 135-150. <https://doi.org/10.18601/01245996.v18n34.09>
- 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. *Serie Gestión Pública 80*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Pryluka, P. F., y Coviello, R. (2017). Consumo y desarrollo en el tercer peronismo. *América Latina En La Historia Económica*, 25(1), 98-135.
- Rougier, M., y Odisio, J. (2016). Estudios sobre planificación y desarrollo (J. Rougier, M., y Odisio (ed.)). Lenguaje Claro Editora.
- Sánchez Mosquera, M. (2018). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 23-38. <https://doi.org/10.1177/0959680117711476>
- Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL–Serie Desarrollo Territorial No 17, 17, 84.
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>

- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, 32(128), 543-574.
- 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.
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Estado y Políticas Públicas*, 1, 47-63.
- von Zeschau, J. F. (2020a). El marco europeo reciente de la planificación pública en la Administración General del Estado español. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 23(4), 139-150.
- von Zeschau, J. F. (2020b). Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 43(1).
- von Zeschau, J. F. (2020c). Planificando la post-pandemia: Las experiencias de planificación a gran escala en la Argentina , desde los planes quinquenales al Plan Gelbard. Una administración pública de cara al futuro: reflexiones y desafíos. (pp. 277-300). Universidad del Salvador.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 – N.º 71 – 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
CP: C1035AAA – Tel.: 4343 9001 – Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Nadia Caratti y Juan A. Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

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.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Agosto 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina