

# Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur

Estudio comparado de los principales instrumentos  
de planificación del desarrollo en la Argentina  
y el Brasil, 2003-2013

Leila Mucarsel

I L P E S

---



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento ha sido elaborado por Leila Mucarsel, en el marco de las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social 2013, organizadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). La revisión y preparación de todos los documentos fue llevada a cabo por Paulina Pizarro, bajo la coordinación general de René A. Hernández.

Se agradecen los comentarios y el apoyo del Comité académico encabezado por Jorge Máttar, Director del ILPES, y compuesto por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner y Lucy Winchester.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

## Índice

Resumen .....	5
Introducción .....	7
I. El retorno de la política y la planificación del desarrollo.....	9
II. Avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Brasil en el período 2003-2013....	11
A. Organismos de planificación del desarrollo .....	12
B. Instrumentos de planificación del desarrollo a nivel nacional en el Brasil.....	12
III. Plan Brasil 2022.....	13
A. Planes plurianuales (PPA) .....	14
IV. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).....	17
V. Reflexiones en torno a los avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Argentina en el período 2003-2013 .....	21
A. Organismos vinculados a la planificación .....	22
B. Instrumentos.....	23
VI. Reflexiones finales para el debate y recomendaciones de políticas: avances comunes y desafíos compartidos en planificación del desarrollo en un tiempo de oportunidades para América del Sur. ....	29
Bibliografía.....	33
Índice de cuadro	
Cuadro 1 Síntesis de aspectos clave planes sectoriales: PEA, PEI, PNCTI.....	24



## Resumen

A finales de lo que se ha dado en denominar una “década ganada” para la región, en este trabajo se busca sistematizar y analizar experiencias en el campo de la planificación del desarrollo a lo largo de la última década en Argentina y Brasil. El análisis se centra en un estudio de los principales instrumentos de planificación del desarrollo puestos en marcha a nivel nacional en el periodo estudiado en ambos países. A partir del análisis de los Planos Pluri Anuales (PPA) más recientes, el Plan Brasil 2020 y el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) en Brasil, y de los planes sectoriales de desarrollo a mediano plazo en Argentina tales como el Plan Industrial Argentina 2020 (PEI 2020) y El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA 2020), confirmamos la hipótesis inicial de que hoy se observa un claro retorno de la planificación del desarrollo, inescindible del retorno de la centralidad de la Política en Sudamérica. Este modelo comparte algunos elementos con la planificación más tradicional pero presenta características innovadoras que permiten hablar de un “nuevo modelo” de planificación del desarrollo en la región.



## Introducción

A lo largo de este trabajo en primera instancia se realiza una introducción al tema haciendo hincapié en el retorno de la Política y contextualizando la Planificación del Desarrollo en los estados pos-neoliberales de América del Sur. Posteriormente se pasa a analizar los casos de Brasil y Argentina caracterizando los principales instrumentos que han sido puestos en marcha a nivel nacional en ambos países durante el periodo estudiado. Finalmente analizamos algunas de las principales fortalezas y debilidades que presentan ambos países, y se plantean algunas reflexiones para el debate y recomendaciones para políticas públicas.



## I. El retorno de la política y la planificación del desarrollo

Podemos decir sin temor a equivocarnos que hasta hace algunos años la planificación era un tema prácticamente olvidado en América Latina. Tras décadas de dismantelamiento del Estado y primacía de políticas neoliberales, plantear el tema de las instituciones, planes, programas e instrumentos de planificación del desarrollo estaba sin dudas muy lejos de la agenda política – y académica- de nuestra región.

Sin embargo, como se conoce, la planificación del desarrollo tiene una trayectoria importante en América Latina, con avances, retrocesos y matices, pero con una serie de postulados básicos en torno a su importancia, que parecían haber llegado para quedarse; especialmente si analizamos el periodo que se extiende entre la década del 40' y la del 70'. Pero esa trayectoria, iba a sufrir un golpe (casi) letal al enfrentarse con el neoliberalismo.

Consideramos esencial entonces tomar el llamado Consejo de Washington y su correlato en América Latina como el punto de partida del análisis, con la convicción de que solo desde una comprensión cabal de que fue a partir del fracaso profundo de las políticas neoliberales que resurge en nuestro continente el impulso hacia procesos de planificación del desarrollo, es que podremos comprender los fenómenos que se encarnan en los Estados de América del Sur hoy.

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

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

Consideramos que en el fondo de esta cuestión está el debate en torno a las capacidades que requieren nuestros Estados para planificar su desarrollo, es decir hablamos de un tema de “capacidades estatales”. Este punto abre las puertas a un amplio abanico de temas que van desde las

capacidades políticas a las administrativas y ha sido tratado por una diversidad de autores (Oslack, Repetto, O'Donnell, Bertranou, entre los principales).

En este trabajo —como anticipábamos— el hincapié está puesto en analizar los aspectos de estas capacidades estatales que están vinculados con lo aquello que subraya Benjamín Hopenhayn cuando afirma que “hacer planificación no es simplemente elaborar y anunciar un plan, sino armar una red en el Estado que pueda confluir hacia un plan general” (2010). Es decir, el foco se coloca en el rol predominantemente político de la planificación.

Como Matus destacó, la planificación como “actividad de cálculo que precede y preside la acción”, es una actividad política, propia de la acción de gobierno. Este autor define a la planificación como un cálculo racional que acompaña la toma de decisiones y desestima así un enfoque tradicional -normativo, tecnocrático y determinístico- en el cual la planificación es una respuesta técnica previa a la acción frente a una realidad lineal y predecible. “Las diferencias fundamentales entre la planificación tradicional —denominada por este autor, como planificación normativa— y la planificación situacional derivan tanto de la multiplicidad de actores del proceso como del entorno turbulento en el que se toman las decisiones (Lira, 2006)”. Con esta lupa avanzamos entonces caracterizando y analizando de forma crítica los principales instrumentos de planificación puestos en marcha a nivel nacional en la última década, en dos países líderes para la región como lo son Brasil y Argentina, casos que a su vez pueden resultar paradigmáticos para pensar el resto de los estados.

## **II. Avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Brasil en el período 2003-2013**

En los últimos años, Brasil sorprendió al mundo al retirar 28 millones de brasileños de la pobreza y elevar 36 millones de ciudadanos hacia la clase media. Pero este trabajo debe continuar, pues todavía hay alrededor de 16 millones de personas que viven en la extrema pobreza y una enorme cantidad de desafíos y problemáticas a resolver a la escala de un país como Brasil. El rol de la planificación en este contexto es sin dudas clave.

Podemos decir que la experiencia brasileña en planificación ha sido evolutiva pero a su vez presenta importantes discontinuidades a lo largo de su historia. Como señalaba Yasuhiko Matsuda, Especialista Principal del Sector Público del Banco Mundial: “La evolución brasileña ha tenido un avance intermitente, según el énfasis que le han puesto los diferentes gobiernos, y el apoyo político que el equipo técnico ha recibido, a pesar de la continuidad de dicho equipo. Por lo tanto es importante comprender esta dinámica institucional y evitar enfocarse demasiado en el diseño de estos sistemas” (Banco Mundial 2006: 32).

Si analizamos la experiencia reciente, el periodo de 2003 a la fecha está sin dudas caracterizado por un avance importante en términos de planificación. Nadie hoy puede poner en discusión el hecho fundante de este avance: la llegada de Lula da Silva al poder; llegada a partir de la cual se da un giro fundamental donde el Estado ha vuelto a ser un inductor central para el desarrollo. Es en ese contexto es que torna un nuevo protagonismo la planificación como hecho político y herramienta de gobierno.

A pesar de ser este un país con una historia institucional donde la presencia de la planificación ha sido fuerte —especialmente a partir de la década del 30’ con la llegada de Getulio Vargas— Brasil no estuvo exento de los embates de la globalización y el neoliberalismo. Esto se evidencia claramente en los planes y programas que prevalecieron desde la década de los 70’ y 80’, cargados de tecnicismo pero con una baja carga de contenido político. Pero esta tendencia alcanza su cima en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso donde, mientras se presentaban públicamente procesos de modernización del Estado entre los que se incluía la planificación como tema central, al mismo tiempo se vaciaba de contenido a los planes nacionales, orientando todos los esfuerzos del Estado casi exclusivamente a la consecución de las metas de “disciplina fiscal” para el combate de la inflación. Como balance al final de este periodo se evidenciaron importantes deficiencias en la capacidad de gestión pública como producto del desmantelamiento de la maquinaria estatal.

Podemos decir entonces que el caso de Brasil representa una muestra cabal de como la planificación per se no es garantía de la consecución de objetivos socialmente favorables, sino que la misma solo funciona como garantía del desarrollo cuando es considerada y puesta en funcionamiento como una verdadera herramienta política en el marco de un proyecto de país.

Esta situación comenzó a cambiar progresivamente con la llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno, un gobierno que pone sin dudas a la Política en el centro de la escena, activando diversos mecanismos y estrategias que permitieron cambiar el rumbo de este país, disciplinando las fracciones del capital con intereses contrarios a los de la nación y orientando el Estado al servicio de los sectores populares mayoritarios en Brasil.

Pero como señalaba Foucault en “Las palabras y las cosas”, es preciso considerar el espesor histórico de las instituciones, la pesantez de los hábitos y de las creencias (1989:357). Podemos decir que esta “pesantez” jugó en Brasil en dos sentidos: en un sentido, y como se afirma comúnmente, se pudo mantener gran parte de las capacidades estatales de planificación económica incluso en periodos de dictaduras militares, con un fuerte énfasis en la industrialización. En otro sentido, décadas después podemos observar la inercia de las modificaciones que trajo el neoliberalismo a las instituciones brasileras, que a partir de los dictámenes del FMI y los organismos multilaterales de crédito sufrieron un fuerte debilitamiento.

La presidenta Dilma Rouseff hizo claro esto último en su mensaje presidencial a la hora de presentar el Plan Pluri Anual (PPA) 2012-2015 en Junio de 2012. Allí manifestaba que se observaba un desfase entre el nuevo modelo de desarrollo llevado adelante durante los ocho años del gobierno de Lula y el modelo de planificación del desarrollo vigente en Brasil. Este nuevo modelo señala Dilma se caracteriza por el “rescate de la planificación gubernamental” y del rol del Estado como “inductor del desarrollo”, pero esto no se volcaba de forma cabal en las instituciones de planificación.

En ese marco, veamos a continuación cuáles son los principales organismos e instrumentos de planificación hoy vigentes en Brasil y algunos de los desafíos actuales que enfrentan los mismos.

## **A. Organismos de planificación del desarrollo**

En términos de organismos de planificación, si bien toda la estructura ministerial del Brasil actual está fuertemente permeada por la planificación sin dudas juegan un rol destacado la Presidencia y el Ministerio de Planificación.

En la Presidencia, se destaca el rol de la ‘Secretaría de Asuntos Estratégicos’; también posee un rol importante los organismos especializados tales como el Consejo de Desenvolvimento Social y Económico (CDSE) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEIA). Mientras que por el lado del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, se planifica fundamentalmente a través de la “Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas” (SPI) y de la “Secretaría del PAC” (SPAC).

## **B. Instrumentos de planificación del desarrollo a nivel nacional en el Brasil**

Pasando a los principales Instrumentos de planificación, sobresalen el Plan Brasil 2022, los Planos Pluri Anuales (PPA), y el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). A continuación analizamos brevemente cada uno de estos instrumentos.

### III. Plan Brasil 2022

“Pensar estratégicamente el futuro del país, a través del establecimiento de metas para el año 2022, en el marco de la celebración del bicentenario de la independencia de Brasil”. Esa fue la orden del entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva, al Ministro de Asuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães, cuando este último asumió el cargo en octubre de 2009. En la elaboración del Brasil 2022 participaron 37 grupos de trabajo formados por expertos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), los representantes de todos los ministerios, la Casa Civil y el Instituto de Investigación Económica Aplicada.

Los Grupos de Trabajo, a partir de los planes y programas de cada ministerio, desarrollaron textos de análisis, uno por cada Ministerio agrupados en los sectores de: Sociedad, Estado, Economía e Infraestructuras. Cada texto elaborado tiene la siguiente estructura: a) Importancia estratégica del área; b) Avances importantes recientes; y c) Objetivos y acciones pertinentes.

Cada documento fue revisado por el respectivo Ministro de Estado y se distribuyó posteriormente entre todos ellos para reunir comentarios y sugerencias. Los textos fueron enviados a las principales organizaciones y expertos de todos los sectores de la sociedad para recibir sugerencias específicas.

El texto final del Plan Brasil 2022 es el resultado, por lo tanto, el trabajo de cientos de personas del gobierno y la sociedad civil. El resultado de este ejercicio, que incluyó una amplia consulta con la sociedad civil en esta publicación se presenta en tres capítulos: “El mundo en el año 2022”, “América del Sur en 2022” y “Brasil en 2022”, seguido por las llamadas “Metas del Centenario”, que son los objetivos que deben alcanzarse en 2022 en cada uno de los sectores estratégicos, recordemos que 2022 es el año en que el país va a celebrar los 200 años de independencia.

Esta iniciativa representa una experiencia interesante, especialmente en el marco de las críticas que se da al interior del país acerca de la falta de una visión estratégica de largo plazo en Brasil, contrastando esta tendencia a la de los países desarrollados. Es una iniciativa innovadora, y aunque por lo que se observa en las fuentes secundarias disponibles en Internet no se le ha dado una difusión fuerte, representa un hito en nuevos esquemas de planificar más vinculados al mediano y largo plazo, y a una “visión de país”.

Esto resulta fundamental de cara a los grandes desafíos que enfrenta Brasil como país Emergente. Samuel Pinheiro Guimarães Neto —quien durante el gobierno de Lula fue secretario general del del Ministério de Relaciones Exteriores hasta el 2009, cuando pasó a ser Ministro Jefe de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República; plateaba que “a pesar de los avances de los últimos años, Brasil padece vulnerabilidades en por los menos cinco áreas”.

La primera de las áreas que plantea es la política: “Brasil todavía no forma parte de los principales mecanismos de decisión a escala internacional. No forma parte del Consejo de Seguridad de la ONU ni del G8”. Otra de las vulnerabilidades se encuentra en el área de defensa: “El país no tiene recursos militares suficientes para defender su territorio desde el punto de vista terrestre, marítimo y aéreo”. La tercera área donde hay deficiencias es la tecnológica: “cuando los EUA registran 40 mil patentes por año, Brasil registra apenas 500”. Otra área en que el país es vulnerable, señala el Ministro, es el campo de la ideología, es decir, “el punto de vista de las ideas, tenemos conocimiento del mundo normalmente a través de los ojos de otros, si un brasileño quisiera leer un libro sobre los EUA, se vería obligado a recurrir a autores americanos o ingleses. Si el tema es Rusia o Francia es igual. Raramente encontramos libros con una visión brasileña sobre un tema cualquiera. Nosotros nos vemos desde los ojos extranjeros y le damos mucho valor a eso. Vemos los temas mundiales desde el ángulo de otros intereses, pero no desde el ángulo de los intereses brasileños”. La quinta vulnerabilidad es de naturaleza económica, una prueba de ello es la “necesidad que tiene el país de atraer capitales extranjeros”.

## A. Planes Plurianuales (PPA)

Recordemos que el instrumento del PPA existe a partir de su inclusión en la constitución de 1988, es cada cuatro años aprobado por ley federal, y corresponde a planes de mediano plazo del Gobierno, estableciendo las directrices y metas de la administración pública federal para el cuatrienio siguiente. Dice el texto de presentación del actual PPA: “El PPA es un instrumento que la constitución crea en sustitución del antiguo “Presupuesto Plurianual” (Orçamento Plurianual de Investimentos) con la intención de instituir un instrumento que tenga naturaleza de Plan. En estos términos, la PPA debe preservar las diferencias esenciales respecto al presupuesto, en particular el período de tiempo considerado, el enfoque insumo-producto, los niveles de agregación y las relaciones con las unidades organizativas”.

En esta nueva etapa que atraviesa del Estado brasilero el rol del PPA es replanteado y puesto en discusión. Dice el mensaje presidencial acerca del nuevo PPA 2012-2015: “una influencia importante en la construcción de este nuevo plan deriva de la interpretación que se hace de la naturaleza del PPA, aquí concebido como instrumento constitucional destinado a organizar y viabilizar la acción pública con vistas a cumplir los fundamentos y objetivos de la República, en especial los sociales”.

Esta nueva concepción del PPA resulta muy interesante, ya que las modificaciones incluidas en el PPA 2012-2015 apuntan directamente a modificar algunos de las características más criticadas de este instrumento, principalmente su falta de visión estratégica y un excesivo sesgo fiscalista.

Algunos autores como Rezende (2010) sintetizaba su crítica al PPA caracterizándolo como: un instrumento diseñado solamente para cumplir con el requisito constitucional, habiéndose convertido en un "Gran presupuesto" cuyo nivel de detalle excesivo eliminaba cualquier posibilidad de ser efectivamente cumplido y requiere revisiones frecuentes, por lo que no es el presupuesto que se ajustaba al PPA, sino el PPA es más bien el que debe encajar en el presupuesto.

En el nuevo PPA no se detallan las acciones, ahora sólo aparecen los presupuestos totales por programa. Esta enmienda tiene por objeto asegurar una distinción entre el Plan y Presupuesto con el fin de cumplir con las diferencias estructurales entre ellos. Esto a su vez permitirá la definición de indicadores con más capacidad de revelar aspectos de las políticas que contribuyan a la gestión.

Repasemos entonces la nueva estructura del PPA: En primer lugar se presentan los puntos de la Dimensión estratégica. Luego se pasa a la Dimensión Táctica: Allí encontramos los programas con sus respectivos objetivos. Los objetivos son la principal innovación de este Plan, estos expresan las preferencias del gobierno para la aplicación de determinada política pública. A cada objetivo están asociadas Metas cuantitativas y cualitativas, son parámetros para el desempeño esperado para el de

período. Las metas cualitativas son particularmente interesantes porque muestran insumos necesarios para alcanzarlas políticas más allá del Presupuesto y permiten concebir estas acciones de modo integral con las presupuestarias. Finalmente se presentan las Iniciativas, que muestran las entregas de bienes y servicios del Estado a la sociedad resultantes de la coordinación de las acciones presupuestarias y de otra índole.



## IV. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)

El Programa de Aceleración del Crecimiento (mejor conocido como PAC), lanzado el 28 de enero de 2007, es un programa del gobierno federal de Brasil, que incluye un conjunto de políticas económicas, previstas para un periodo de cuatro años, y cuyo objetivo fue acelerar el desarrollo económico en Brasil, haciendo más eficiente el gasto público y dando incentivos para estimular el crecimiento. Su principal antecedente es el “Sistema de Metas Presidenciales” (SMMP) que comenzó en 2004, comprendiendo el seguimiento de los resultados de las acciones prioritarias y de apoyo a los ministerios para abordar los obstáculos en la implementación. Claramente, el acompañamiento tradicional de las acciones poseídas por la Casa Civil era demasiado burocrático, con un procedimiento basado en los actos jurídicos de los ministerios y de la Presidencia, pero no contenía el enfoque y un proceso dinámico regido por el monitoreo de los resultados reclamados (CLAD).

El PAC puede ser descrito como una estructura paralela de coordinación centralizada en la Presidencia de la República, que ha revolucionado los modelos de planificación y de gestión en Brasil. La razón principal para afirmar esto es que este nuevo instrumento conjuga diversas medidas necesarias para la consecución de metas establecidas más allá del presupuesto.

Cabe destacar que desde la puesta en marcha del PAC se ha creado una nueva institucionalidad para su coordinación, liderada por la “Secretaría del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)”, dentro del Ministerio de Planificación.

**Algunos de los cambios centrales que promovió el modelo del PAC fueron** los siguientes:

- Cambios en la legislación fiscal,
- Medidas de estímulo al crédito y al financiamiento,
- El fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos,
- La articulación con los gobiernos subnacionales,
- Se eliminaron los obstáculos burocráticos, regulatorios, las restricciones administrativas, jurídicas y legislativas que creaban restricciones a la ejecución.
- Se innovó en la gestión haciéndola más moderna y flexible.

- La clave de este proceso fue el monitoreo intensivo implementado para acompañar el Programa, basado en un conocimiento detallado sobre las operaciones en cada política, que generó subvenciones oportunas para garantizar la eficacia de las medidas.

A continuación se presentan cinco ejes centrales que caracterizan el nuevo modelo de planificación en Brasil:

En primer lugar, podemos concluir que la herramienta central de planificación en el Brasil que representa el Plan Pluri Anual continuaba hasta su edición anterior siendo excesivamente tecnocrática y formalista, exigiendo un nivel de detalle que no solo equiparaba el instrumento al presupuesto anual, sino que si el gobierno se disponía a cumplirlo estrictamente limitaba ampliamente sus márgenes de acción política, imposibilitando estrategias acordes a los vaivenes de la realidad nacional, regional y global. En este sentido el paso a un modelo más centrado en la estrategias generales es un importante avance que debe preservarse y profundizarse.

En segunda instancia, consideramos otro avance importante el hecho de incorporar objetivos cualitativos en esta última edición del PPA, permite sin dudas una mejor comprensión del carácter complejo de las intervenciones estatales, la multidimensionalidad de las políticas y la necesaria interacción entre plataformas.

En tercer lugar, cabe destacar que más allá del PPA, un elemento central de este nuevo modelo de planificación son las grandes agendas y planes sectoriales impulsados desde 2003. No resulta casual que el nuevo modelo de PPA implementado por la Presidenta Dilma se haya inspirado –como se relata en la propia fundamentación de las innovaciones y cambios incorporados en el último PPA- en los grandes planes del Brasil puestos en marcha a partir de la llegada de Lula, especialmente el PAC “Plan de Aceleración del Crecimiento”, pero también Bolsa Família, el PDE y el Programa de vivienda “Minha Casa, Minha Vida” entre otros. - planes que buscan crear estrategias para superar las barreras en pos de garantizar la ejecución de todas aquellas acciones consideradas esenciales para el desarrollo nacional. Se citan entre las principales características del PAC que toma el PPA la visión estratégica y el hecho de no limitarse a herramientas presupuestarias para generar los cambios deseados, sino que por el contrario, hacer uso de diversos instrumentos disponibles tales como: créditos fiscales, regímenes de financiamiento específicos, etc.

Dice el propio texto del PPA: “Las nuevas categorías pretenden tener una versatilidad capaz de expresar las relaciones que previamente se vieron limitados por la contabilidad pública. En consecuencia, se señala que la integración entre las políticas, en particular el tratamiento de la transversalidad, ya no está limitada por el diseño de acciones presupuestarias con sus respectivos productos, de modo que la combinación de Objetivos, Metas e iniciativas permitirá crear las condiciones para una relación más adecuada entre las políticas”. Es muy interesante que se plantea que este cambio fue fundamental para revelar gran parte de políticas sobre las mujeres, la raza, niños y adolescentes, ancianos, comunidades LGBT, pueblos de comunidades tradicionales, jóvenes, personas con discapacidad. Como se sabe estas políticas de inclusión son hoy centrales para el Estado brasileño.

En cuarto lugar, merecen una mención especial las agendas y planes sectoriales a mediano y largo plazo hoy vigentes en Brasil tales como el Plan Brasil Sin Miseria en lo referido a políticas sociales, El Plan Brasil Maior, en lo referido a desarrollo industrial e innovación, entre varios otros. Estos planes representan también un avance central y se ha dedicado un capítulo especial del PPA 2012-2015 a estas llamadas “agendas transversales” donde se vinculan las metas del PPA a cada uno de esos grandes planes sectoriales, siendo la articulación un componente clave para el logro de los objetivos planteados. Además estos planes han jugado y juegan un rol importantísimo en cuanto a la visibilidad de las grandes metas que se plantea el país frente a la ciudadanía en su conjunto, e incluso con fuerte presencia a nivel regional e internacional. A su vez el Plan “Brasil 2020”, como plan integral de desarrollo a largo plazo que fue un mandato del Presidente Lula es otro instrumento valioso que da una visión panorámica de las grandes metas del país.

En quinto lugar, nos parece importante subrayar que si bien Brasil ya contaba con una base de instituciones relativamente sólidas y con una trayectoria importante-incluyendo no solo las estructuras

de gobierno sino también instituciones público-privadas de alto nivel tales como los bancos nacionales de desarrollo, IPEA, etc. - las mismas habían quedado debilitadas después de la década del 90' y son prueba de esto los magros resultados sociales que estas alcanzaban entonces- hoy han ido paulatinamente adaptándose y perfeccionándose en base a este nuevo modelo de planificación que como decíamos al principio es fruto de un nuevo modelo de desarrollo que requiere un nuevo Estado. Organismos tales como el Ministerio de Planificación, la Secretaría de la Planificación Estratégica, la Secretaría del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y el Grupo de Aceleración del Crecimiento (GEPAC), con personal altamente capacitado y fuerte conducción política, son sin dudas pilares de la capacidad estatal para el desarrollo del Brasil y su fortalecimiento es un componente central del sistema.

Finalmente y a modo de conclusión general podemos afirmar que la principal lección de la experiencia de planificación reciente en Brasil es que tanto el carácter excesivamente operativo como una concepción puramente economicista de un plan de gobierno pueden acercarlo más a una propuesta de presupuesto de plazo medio alejándose de un plan estratégico mirando al futuro. El desafío está entonces en fortalecer el carácter político y transformador de la planificación, para tornar así año a año más estratégicas las acciones del gobierno y —sin descuidar los aspectos técnicos, el seguimiento y evaluación de resultados— recordar que para profundizar el modelo de Estado y de país inclusivo que impulsa Brasil el rumbo está dado ante todo por una visión política que lleva a orientaciones estratégicas muy claras y se vuelca en metas definidas pero flexibles que solo pueden ser alcanzadas a través de grandes articulaciones y herramientas la incluyen pero van mucho más allá de la planificación económica. En palabras de la Presidenta Dilma al presentar el PPA 2012-2015: “Existen metas y objetivos, pero también existen sueños. Creo que esto es bueno. Para gobernar un país, un país del tamaño continental de Brasil, También es necesario tener sueños. Es necesario tener grandes sueños y perseguirlos”.



## **V. Reflexiones en torno a los avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Argentina en el período 2003-2013**

“La exploración de la historia argentina, en la que es posible detectar momentos de auge y declinación de la capacidad estatal para la planificación del desarrollo, nos lleva a distinguir dos fronteras temporales que, como sugiere el título, pueden tomarse como referencias para la construcción de un nuevo paradigma de planificación estatal, específicamente para el Estado argentino. Es necesario considerar (...) que si bien esta traslación de lo nacional a lo local operó en toda la región, en la Argentina este fenómeno fue contundente. Mientras que desde 1974 nuestro país no cuenta con un plan nacional de desarrollo, en países centrales y periféricos de Occidente, y especialmente en América Latina, donde también irrumpen planes locales, la planificación nacional y el concepto mismo de Nación no han sido relegados” (Bernazza 2007:10).

Si pensamos en términos de capacidades estatales, podemos afirmar que si bien el país cuenta con una trayectoria histórica relativamente débil en este campo comparado con el caso Brasileño, hay en importantes antecedentes de planificación tanto en los planes en sí- comenzando con el Primer Plan Quinquenal del peronismo y seguido de varios ejemplos hasta el Plan Trienal del 73’ -como en cuanto a las instituciones que los sustentaron e impulsaron.

Consideramos que a partir del año 2003 con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno comienza un nuevo periodo de la historia Argentina caracterizado por un fuerte retorno de la Política. Esta nueva centralidad de la Política parte de un camino propuesto para una Argentina que parecía haber perdido toda posibilidad de futuro, de rumbo a seguir. Esta propuesta nace de una invitación a construir un nuevo “modelo de país” – modelo que puede sintetizarse como “nacional y popular” tomando este concepto de la historia política Argentina implantado por el peronismo, pero que a su vez incorpora nuevos elementos propios tales como una fuerte política de Derechos Humanos centrada en la recuperación de la Memoria, Verdad y Justicia.

En este contexto, se observa una fuerte apelación a construir colectivamente este nuevo “modelo”, que ya estaba presente en el discurso de asunción de Néstor Kirchner el 25 de Mayo de 2003, cuando afirmaba:

“Vengo a proponerles un sueño: quiero una Argentina unida, quiero una Argentina normal, quiero que seamos un país serio, pero, además, quiero un país más justo. Anhele que por estos caminos se levante a la faz de la Tierra una nueva y gloriosa Nación: la nuestra”.

Esta convocatoria a pensar y construir una nueva Argentina es a nuestro entender el corazón del nuevo tiempo, y la base que permite luego hablar de planificación del desarrollo a partir de un Estado presente y con un horizonte, un Norte, que orienta las acciones estratégicas del Estado y la Sociedad en su conjunto. Sin esta nueva “visión de país”, sería impensable hoy hablar de planificación del desarrollo. No es casual que durante varias décadas, a partir de la dictadura militar de 1976, se hablara solo en Argentina de planes estratégicos locales vacíos de contenido sustancial y totalmente descontextualizados al no arraigarse en un modelo de país integrador. Se trató sin dudas una negación de la planificación nacional (Bernazza: 2007:163).

Por el contrario, esta nueva visión de la Argentina, permitió que se fuera avanzando progresivamente en la enunciación de macro-objetivos y metas a nivel país que se plasmaban no solo en los discursos sino también en grandes decisiones de políticas públicas tales como la universalización de la jubilación, la negociación y pago de la deuda externa como el FMI, la integración con los países de la región sudamericana, entre otras, que fueron cristalizando este nuevo proyecto de país tanto en instituciones y políticas efectivas, así como en el popular.

Podemos decir que si bien esta tendencia a planificar fue en aumento a lo largo de estos años, los objetivos de gobierno no se vuelcan en planes de mediano y largo plazo sino hasta el 2010, cuando en el contexto del bicentenario de la revolución de Mayo, se presenta un marco propicio para pensar los grandes objetivos del desarrollo a nivel nacional.

Al preguntarnos el porqué de esta fecha, debemos considerar que con la gravedad de la crisis económica, social e institucional que enfrentó Argentina en 2001, y el estado del país al asumir el gobierno Néstor Kirchner, es firme el argumento de que en los primeros años de su gobierno no estaban dadas las condiciones para planificar fácilmente cada uno los sectores estratégicos del país. Superada la etapa de emergencia y ya estando el país en un trayecto de clara recuperación, con relativa estabilidad económica y niveles de cohesión social crecientes se abrió en el bicentenario una ventana de oportunidad más favorable para la planificación. Esto puede verse en todos los sectores, y es particularmente visible en temas como el desarrollo industrial, científico y tecnológico. En palabras de la secretaria de Planeamiento y Políticas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Dra. Ruth Ladenheim : “Hoy en Argentina podemos hablar de un plan de ciencia, tecnología e innovación productiva proyectado al futuro, porque existió previamente un proyecto integral de país que articuló políticas públicas inclusivas en todos los sectores y en todo el territorio nacional. De otra manera, hubiera sido imposible planificar la ciencia de la manera en que lo estamos haciendo”.

Podemos decir entonces que a partir del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se comienzan a volcar grandes objetivos estratégicos en planes sectoriales de desarrollo de mediano plazo contruidos de forma participativa y federal.

A la hora de analizar este modelo, entendemos que comparte varios elementos con los modelos tradicionales de planificación, pero a su vez se diferencia fuertemente tanto en el modelo de plan como en las estrategias de aplicación. Por su importancia y presencia en la agenda de gobierno de los últimos años, consideramos que no resulta exagerado plantear que estos planes y las acciones de gobierno estratégicas de las que van acompañados, dan origen a lo que llamamos un “nuevo modelo de planificación del desarrollo en la Argentina”.

## **A. Organismos vinculados a la planificación**

En una primera mirada, la organización institucional argentina no parece caracterizarse por una presencia prolongada en el tiempo de organismos destinados a la planificación del desarrollo. Como se evidenció en el capítulo anterior esto tiene que ver con una historia de incontables idas y venidas en esta materia, fomentando una cultura política que no ha privilegiado la planificación que de cierta forma es producto y a la vez causa de estas instituciones. Como se conoce, esta tendencia claramente se profundizó en la década de los 90’.

Habiendo dicho esto y sin olvidar que la planificación es un tema transversal a todas las áreas de gobierno y se vincula con temas específicos tales como la industria y el desarrollo sustentable; podemos comenzar destacando que son 4 los principales organismos del Estado Nacional vinculados de modo directo a la planificación del desarrollo en Argentina durante el periodo estudiado, a saber: la Presidencia de la República, La Jefatura de Gabinete de Ministros, El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y El Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios.

## B. Instrumentos

Dentro de los principales instrumentos encontramos el Presupuesto Plurianual- que reviste un peso menor, al ser meramente indicativo, y por lo tanto no estudiaremos en profundidad en el presente trabajo- y los Planes Sectoriales de Desarrollo a nivel nacional.

En base al análisis histórico y de la actualidad de la planificación realizado en este trabajo, consideramos que la principal herramienta de planificación del desarrollo hoy vigente en Argentina son los planes sectoriales de mediano plazo que se han puesto en marcha al interior de los principales ministerios sectoriales.

Cabe destacar por su importancia estratégica los siguientes planes:

- Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (pea)/metas productivas 2020: valor agregado con desarrollo, competitividad, equidad e inclusión social.
- Plan estratégico industrial 2020 (pei)
- Plan de ciencia, tecnología e innovación 2012-2015. (pncti) 2012-2015
- Plan estratégico territorial “argentina del bicentenario” 2016
- Plan federal estratégico de turismo sustentable 2010-2020
- Plan nacional de igualdad cultural

En el cuadro a continuación, cuadro 1, podemos observar una descripción de los puntos fundamentales de tres de estos planes que permiten comprender las características de estos nuevos instrumentos de planificación.

Cabe destacar que este cuadro ha sido realizado en base a información relevada hasta Diciembre de 2012. Este es un dato importante ya que por sus características los planes se encuentran en constante movimiento y actualización.

**CUADRO 1**  
**SÍNTESIS DE ASPECTOS CLAVE PLANES SECTORIALES: PEA, PEI, PNCTI**

	Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (PEA) /metas productivas 2020	Plan estratégico industrial 2020 (PEI)	Plan de ciencia, tecnología e innovación 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015
Conceptos claves	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación (de toda la cadena de valor agroalimentaria y agroindustrial, junto con actores políticos, económicos y sociales).</li> <li>- Reglas de juego claras y consistentes para el largo plazo.</li> <li>- Creación de riqueza económica con competitividad, de manera sustentable y con innovación tecnológica.</li> <li>- Agregado de Valor con énfasis en el agregado en origen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo del mercado interno</li> <li>- Sustitución de Importaciones</li> <li>- Aumento de la Inversión</li> <li>- Aumento de la producción</li> <li>- Incorporar valor agregado</li> <li>- Diseño y Marketing</li> <li>- Salto Exportador</li> <li>- Industrializar la ruralidad</li> <li>-Federalizar la industrialización</li> <li>- Inclusión social</li> <li>- Superación de falsas antinomias tales como Campo o Industria, Mercado Interno o Exportación para potenciar todos los sectores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación</li> <li>- Formación de recursos humanos de alta calidad.</li> <li>- Aumento del acervo de conocimientos disponible</li> <li>- Fomento de vocaciones científicas en los niños y jóvenes.</li> <li>- Conocimiento como factor central de la inclusión y el crecimiento económico del país.</li> <li>- Desarrollo de la cultura emprendedora y la innovación, a fin de generar bienes y servicios de alto valor agregado.</li> </ul>
Finalidad principal anunciada	<p>Coordinación intersectorial y Recuperación de la Confianza:</p> <p>“ El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA) pretende promover a través de políticas públicas, una visión compartida de todos los actores sociales vinculados al Sector Agroalimentario y Agroindustrial, reconstruyendo la confianza como elemento central” (PEA)</p>	<p>Articulación del Estado con todos los actores:</p> <p>“Para regular, intervenir y permitir que el crecimiento se transforme en desarrollo económico e inclusión social.</p> <p>Búsqueda de consensos que sirvan como base común y diseño de estrategias acorde a las necesidades de cada sector” (PEI).</p>	<p>Definición participativa de prioridades con actores públicos y privados:</p> <p>“Ser un Instrumento indicativo y flexible, a través del cual el Ministerio podrá contar con orientaciones relativas a la determinación de prioridades, el ordenamiento de las líneas de acción centrales y la comunicación de las acciones y resultados obtenidos por la institución” (Plan). Focalización y selectividad de las políticas para aprovechamiento de oportunidades estratégicas.</p>
Metodología utilizada para su elaboración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación Estratégica Participativa de 8 pasos.</li> <li>- Diseño organizacional que contempló la existencia de dos lógicas: metodológica y participativa.</li> <li>- Organización en 4 consejos federales y un consejo coordinador, con réplica de este sistema en cada provincia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elección de 11 núcleos productivos industriales para desarrollarlos en foros regionales por cadenas productivas. En los foros se llegaron a 9 consensos centrales acerca de las principales líneas estratégicas de política industrial propuestas.</li> <li>- Con la presentación del PEI 2020, que reúne las conclusiones y medidas que se prevé implementar en el corto plazo, se cumplió la 1er etapa del trabajo.</li> <li>- Se avanza actualmente en el desarrollo de un ciclo de reuniones individuales con las once cadenas de valor para avanzar en la definición de los temas concretos de cada una de ellas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso de formulación tuvo tres etapas:</li> <li>. La primera preparatoria,</li> <li>. La segunda etapa inauguró la metodología participativa con la organización de 3 tipos de Mesas de Trabajo: Las mesas transversales, las mesas sectoriales y las mesas de articulación de tecnologías de propósito general (Participación).</li> <li>- La tercera etapa: consulta y validación con ámbitos jerarquizados del SNCTI, Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> </ul> <p>Existen finalmente Mesas de Implementación encargadas de establecer las acciones, resultados, metas e indicadores para llevar a cabo las políticas de este Plan.</p>

Cuadro 1 (conclusión)

	Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (PEA) /metas productivas 2020	Plan estratégico industrial 2020 (PEI)	Plan de ciencia, tecnología e innovación 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015
Actores sociales participantes	23 provincias, 53 universidades, 470 escuelas aerotécnicas, más de 140 cámaras empresariales, agricultores familiares, 47 mil jóvenes universitarios y de la agricultura familiar. La participación se realizó en los denominados Consejos Federales. En los mismos, se usa como mecanismo participativo el trabajo en mesas.	Empresarios, trabajadores, académicos, los ministerios de Economía, Industria y Planificación Federal, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las mesas transversales, con miembros de la comunidad científica, de ámbitos de la formulación de políticas y a representantes del sector privado.</li> <li>Las mesas sectoriales, una por cada sector seleccionado Agroindustria, Ambiente y desarrollo sustentable, Desarrollo Social, Energía, Industria y Salud-, reunieron a funcionarios, expertos y miembros del sector productivo</li> <li>Las mesas de TPG congregaron a expertos en biotecnología, nanotecnología y Tics.</li> </ul>
Información Pública	Excelente nivel de información en el sitio web del ministerio. <a href="http://www.pea.gob.ar">www.pea.gob.ar</a>	Buen nivel de información en el sitio web del ministerio. <a href="http://www.industria.gob.ar">www.industria.gob.ar</a>	Buen nivel y detalle de información en el sitio web del ministerio. <a href="http://www.mincyt.gob.ar">www.mincyt.gob.ar</a>
Monitoreo y Evaluación	Estrategia en definición.  Bajo la coordinación general del PEA existe una unidad de "Coordinación de Programación y Monitoreo".	Estrategia en definición.  Se publican periódicamente en el sitio web del Ministerio los acuerdos y avances de cada una de las mesas sectoriales de implementación y en los mismos se van fijando objetivos, metas y plazos para cada sector.	La programación implica la elaboración de Planes Operativos Anuales (POA) para los núcleos socio-productivos y las temáticas transversales que estructuran las principales propuestas de intervención en las dos estrategias que establece el Plan. Las Mesas de Implementación convocarán a los actores de la implementación - promoción y ejecución de las políticas de CTI- tanto públicos como privados en un trabajo mancomunado que permita proyectar a 4 años.

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en los sitios web de los ministerios.

A continuación presentamos cinco puntos que caracterizan a lo que denominamos un nuevo modelo de planificación en la Argentina, centrándonos en lo que como se ha mencionado consideramos su expresión más acabada: Los planes sectoriales de desarrollo a mediano plazo:

- La planificación es vista como un hecho político liderado desde el Estado Nacional.

Cada uno de los planes sectoriales ha sido impulsado con fuerza desde el poder ejecutivo nacional. Muestra de esto es que todos han sido presentados por el máximo nivel político (la Presidenta de la Nación) con la presencia de todo su gabinete de ministros, junto a diversas autoridades del ámbito público y privado. Esto le da fuerza a los planes sectoriales ya que como se ha señalado estos marcos de planificación para el desarrollo solo son posibles en el marco de un Estado fuerte, vigoroso y presente.

En la Argentina, los planes nacionales fueron una instancia de integración y consolidación de alianzas intersectoriales. (...)El abandono de la planificación nacional a

partir de 1974 dejó un espacio vacante que fue ocupado por la formulación del presupuesto, el diseño burocrático del organigrama, la programación focalizada y la aplicación de medidas de coyuntura, procesos que se realizaron sin una articulación que les otorgara consistencia. El enfoque estratégico y participativo de planificación quedó asociado únicamente a la escala local, donde se lo promovió (Bernazza, 2007:12). Hoy se está retornando a la planificación y a la articulación de la mano de la Política.

**Los planes combinan la racionalidad metodológica y técnica con una fuerte racionalidad política.** En lugar de optar por un documento técnico elaborado por especialistas o un documento puramente político, plantean una combinación de ambas lógicas, que a nuestro entender- y tomando el enfoque de planificación situacional desarrollado por Matus- son inescindibles. En todos los planes sectoriales se ha contado con el asesoramiento de organismos técnicos nacionales e internacionales, universidades y grupos de expertos, sin desmedro de una fuerte mirada política como punto de partida y la participación activa de una diversidad de actores.

Podemos decir que en todos los casos de planificación sectorial estudiados **Si bien fijas objetivos, metas cuantitativas, y en gran parte de los casos están desarrollando actualmente sistemas de monitoreo y evaluación, su énfasis esta puesto en los lineamientos estratégicos, en los sectores claves, es decir, marcan un norte, un rumbo a seguir, son indicativos.**

- Cada uno de los planes sectoriales posee un fuerte contenido ideológico que se hace explícito.

Este nuevo modelo de planificación posee un fuerte contenido ideológico, la mayor novedad no está en este punto pues sabemos que ningún plan es neutro más allá de cualquier pretensión de presentarse como tal, la innovación está dada por el hecho de que la ideología que los sustenta está claramente explicitada en la presentación de ese plan. Sin detenernos a analizar en profundidad la ideología que los sustenta podemos decir brevemente que comparte muchos de los principales elementos de la planificación peronista tradicional, lo que puede verse ya en la fundamentación de los planes y programas de gobierno donde aparecen de forma explícita las banderas tradicionales del peronismo (independencia económica, soberanía política y justicia social), la integración latinoamericana como horizonte a seguir, la intervención del Estado como condición para el desarrollo y que al mismo tiempo se suman elementos nuevos tales como un fuerte paradigma de derechos humanos y un Estado abierto que interviene de forma articulada con organizaciones sociales y una diversidad de actores sociales y políticos.

- Los planes sectoriales se enfocan en la *construcción* de una visión compartida como punto de partida para el desarrollo.

Frente a una historia de desencuentros y visiones de país antagónicas, que se evidencian dos siglos marcados por la turbulencia política con una casi nula continuidad en las políticas de Estado, resultaba central fijar en el Bicentenario puntos de acuerdo que permitiesen procesar los conflictos para fundar una base para las políticas de mediano y largo plazo. Esto se dio en todos los planes pero se hace muy evidente en el PEA por las grandes tensiones que genera este tema. Las responsables de la coordinación técnica del plan explican que se trabajó para ello en la **identificación de Pares tensionales, por ej. “Argentina potencia industrial vs. Argentina granero del mundo”, y se trabajó fuertemente la potencialidad de que converjan, mostrando que no siempre son pares antagónicos.** Como resultado de un arduo pero fructífero proceso se obtuvo como **resultado visión compartida sector.** En este sentido **el proceso de planificación ha funcionado como herramienta para la construcción de una visión compartida superadora, con una fuerte idea de balance, equilibrio frente al rumbo a seguir como país.** En este sentido cabe destacar que el camino elegido ha sido en general

heterodoxo y como tal criticado muchas veces tanto desde la derecha por su radicalidad y desde la izquierda por su pragmatismo.

- Los planes sectoriales son producto de procesos de Elaboración participativa y Federal.

En cada uno de los planes se plantean importantes mecanismos de participación a fin de articular las miradas de una gran diversidad de actores del ámbito público y privado. Algo a destacar en ese marco es la creación de nuevos ámbitos de participación, en general estructurada metodológicamente en procesos sucesivos de planificación organizada y sistemática que van originando y retroalimentando cada uno de los productos que se esperan de la planificación estratégica. Las formas más frecuentes de canalizar esta participación activa son: Consejos federales, consejos provinciales, conferencias, talleres y foros de debate. Se describe a los mismos como espacios diseñados para facilitar la interacción y el diálogo. Los consejos y foros se han replicado en cada provincia, siendo también el federalismo una de las características más distintivas de estos nuevos procesos de planificación. Cabe destacar que los consejos creados con el propósito de aportar en el desarrollo de los planes, siguen en muchos de los casos funcionamiento posteriormente. Esto, sin dudas puede habilitar a una participación sostenida en el tiempo retroalimentando futuros planes, políticas y programas convirtiéndose en un ámbito sostenido de participación si se mantienen como espacios con verdadera escucha activa desde los tomadores de decisiones al interior los gobiernos.

- Se trata de “Planes acción” vs. los antiguos “planes-libro”.

Esta es una de las características que más resaltan los equipos ministeriales responsables por el desarrollo de los planes y que está muy presente en la fundamentación de los diferentes planes. Por un lado el hecho de que el plan es un “proceso”, y en esta característica radica su principal su riqueza. Los planes en su mayoría tienen horizontes temporales “móviles”, por ejemplo el PEA, fue primero 2010-2016 y actualmente su horizonte es 2010-2020. **Es decir conllevan mecanismos de actualización y retroalimentación periódica, por eso pueden concebirse como “documentos vivos”.** A su vez, podemos hablar de “planes-acción” porque en su totalidad **prevén políticas y programas específicos** para concretar los objetivos y metas propuestos. Podemos citar como ejemplo la parte 2 del PEA que actualmente se encuentra en el proceso denominado “De las metas a las políticas”, donde se están revisando y rediscutiendo las metas, y diseñando participativamente las políticas para alcanzar los objetivos propuestos. Otro caso es la cartera de proyectos estratégicos que incluye el Plan Territorial. Asimismo, **cada uno de los planes están vinculados a la creación de nuevas instituciones y el refuerzo o modificación de las ya existente.** En todos los casos de planificación sectorial se da una fuerte vinculación entre los mismos y la creación de nuevas instituciones o la modificación de las ya existentes. Entendiendo instituciones en sentido amplio, los casos van desde la creación de nuevos ministerios (caso Turismo, Agricultura, Ciencia y Tecnología) hasta leyes ya promulgadas (ej. Ley Nacional de Turismo) o en proceso de discusión (ej. Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial), hasta cambios tales como: la creación de nuevas secretarías, subsecretarías, direcciones e institutos (ej. Instituto PEA), puesta en marcha de nuevos programas, entre otros. Hablamos de vinculación porque esta se da de forma multidireccional, a saber: en casos la nuevas leyes impulsadas por el gobierno dieron origen a los procesos de planificación marcando la obligatoriedad del Estado de planificar las acciones a mediano y largo plazo, y en varios otros los propios planes y procesos de planificación fueron la base que impulsó la creación de estas nuevas instituciones que mencionamos. Esto es fundamental ya que al consolidar los objetivos estratégicos en nuevas instituciones se dota de capacidades reales al Estado para el cumplimiento de estos macro-objetivos.

A modo de conclusión general del caso argentino queremos destacar que el saldo de esta década es positivo en términos de planificación del desarrollo. El aprendizaje clave es que la centralidad de la política ha sido la herramienta fundamental para avanzar hacia procesos de consolidación de miradas estratégicas y a futuro, más allá de los desarrollos de equipos técnicos.

Pero sin dudas la visión política ideológica que se plasma en la construcción de un “modelo de país” como sustento de los planes, flexibilidad y constante adecuación de los planes, la construcción colectiva y federal, la fijación de objetivos y metas estratégicos son elementos comunes a todos los planes sectoriales y definen este nuevo modelo de planificación que nace en el Bicentenario de la Revolución de Mayo.

Como desafíos centrales para la Argentina emergen claramente: a) la necesidad de fortalecer la estructura/tejido institucional que sustenta la planificación, poniendo especial atención en los procesos de articulación intra e interministerial. Asimismo se debe poner mayor énfasis en la capacitación del capital humano de estos organismos desde un enfoque técnico-político. b) La importancia de mejorar y potenciar los mecanismos de Monitoreo y Evaluación de resultados al interior de los ministerios y especialmente en torno a las metas fijadas por los planes sectoriales y con vinculación con el presupuesto (pero no exclusivamente en relación al mismo), y c) La centralidad de generar una mayor institucionalización del nuevo modelo de desarrollo en el imaginario popular, en la visión del conjunto de la sociedad. Para ello el aspecto comunicacional de los planes y su seguimiento definitivamente debe ser mejorado y fortalecido.

## **VI. Reflexiones finales para el debate y recomendaciones de políticas: avances comunes y desafíos compartidos en planificación del desarrollo en un tiempo de oportunidades para América del Sur**

Con este trabajo de investigación buscábamos aportar una mirada panorámica de la planificación del desarrollo en Argentina y Brasil, y por tanto hemos ido abordando esta temática desde sus diversas aristas, repasando la historia y el presente hemos traído a la luz diferentes concepciones y enfoques que grafican la amplitud de miradas y experiencias en torno al tema. Sin embargo, a modo de simplificación podemos afirmar que hay dos grandes corrientes de planificación, la de la planificación presupuestaria por un lado y la que podríamos llamar “matusiana”, por el otro. Estas corrientes tienen puntos de confluencia pero no van de la mano, no son equivalentes.

En la América Latina que supimos conseguir tras seguir al pie de la letra los dictados del modelo neoliberal, tuvo predominancia una mirada presupuestaria de la planificación que se traducía no en vincular las metas a la ejecución presupuestaria, sino más bien en ajustar las metas a los objetivos de ajuste fiscal, dejando de lado objetivos sociales y políticos orientados al desarrollo inclusivo para caer en procesos de exclusión y marginalidad cuyas consecuencias aún hoy sufren los Pueblos de América Latina. La planificación no es un tema que quedó fuera de este proceso sino más bien quedó en manos de otros actores (organismos internacional de crédito gobernados por los países centrales) en términos de Matus: “gobierna quien planifica y planifica quien gobierna”, y “quien no planifica, es gobernado, por la contingencia, por otros actores que planifican y tienen voluntades ciertas e intereses ciertos sobre la realidad” (Matus, 1998: citado por Bernazza 2007: 16).

Hoy podemos decir que los gobiernos de la región están retomando el control del gobierno y la decisión política, el balance ha sido lo que CEPAL denominó “una década ganada” en términos de políticas sociales y económicas. Pero ante todo hemos recuperado la ilusión, esa capacidad de soñar, de imaginar futuros colectivos en la que hicieron hincapié grandes líderes de la región como Juan Domingo Perón, Getulio Vargas, Kubitschek, y en los tiempos que corren Néstor y Cristina Kirchner, Lula Da Silva y Dilma Rouseff. Entonces la primera lección que emerge con fuerza es que —sin esa ilusión, sin esa capacidad de pensarnos como Nación desde el pesimismo de la razón pero a la vez desde el optimismo de la voluntad en términos gramscianos— no hay planificación, ni futuro posible.

Nuevamente recurrimos al trabajo de Bernazza cuando señala claramente esta característica de la planificación: “La comunidad imaginada, como comunidad de objetivos, se define por un mito fundacional que se hace presente cotidianamente a través de ritos e instituciones más o menos formalizadas y por la promesa de un destino capaz de realizar las expectativas sociales. Los proyectos de las comunidades así definidas –sean éstas de escala local, nacional o supranacional- son la base de sustentación de toda planificación del desarrollo. Si bien la arquitectura de los planes es racional, las bases de la planificación abarcan el conjunto indisoluble de emociones, sentimientos y convicciones humanas portadoras de sentido. Dado que la planificación actúa en el presente con la tradición del pasado y la expectativa del futuro, necesita del imaginario acerca de quiénes somos y hacia dónde vamos, así como de las creencias acerca del bienestar y la felicidad, cuestión que no puede resolver, en soledad, la elucubración racional y la acción técnica.(Bernazza 2007:193)”.

Retomando la caracterización de los dos grandes modelos de planificación que veníamos planteando, no queremos decir que sean contrapuestos y, por el contrario, nuestra región ha demostrado su capacidad de combinar políticas macroeconómicas que llevaron al equilibrio macrofiscal con políticas redistributivas. Simplemente queremos destacar que hay importantes diferencias entre estos dos modelos y vale la pena pensar la planificación desde ambas concepciones. Como segunda lección que emerge de nuestro análisis podemos decir que es importante tener una mirada amplia, flexible y heterodoxa de la planificación entendiéndola como un proceso político-técnico que va más allá de la mera planificación económica.

Cuando comenzamos este trabajo encontramos que existe una fuerte tendencia a desmerecer a la Argentina en términos de sus instituciones vinculadas a la planificación del desarrollo, asumiendo de inmediato que casi que no tenía sentido estudiar el tema de la planificación y mucho menos realizar una comparación con el caso del Brasil, al cual como es ampliamente conocido se considera más enormemente avanzado en este aspecto comparado con la Argentina.

En este sentido, resultó para nosotros interesante descubrir que la experiencia brasilera comparte algunas de las debilidades y desafíos del proceso argentino, que si bien cuenta con una trayectoria más densa en torno a planificación también sufrió procesos donde se vació de contenido esta herramienta y se redujeron ampliamente las capacidades de gestión. Pero más interesante aún resultó comprobar que – más allá de importantes diferencias en sus instituciones y el grado de desarrollo de las mismas- hoy ambos países se encuentran caminando hacia rumbos similares en lo referido a planificación: esto que hemos sintetizado como un retorno a los grandes objetivos estratégicos y metas más que a planes exhaustivos, rígidos y detallados. Nos sorprendimos al comprobar algo que no aparece con frecuencia en la bibliografía: Brasil había quedado preso de un modelo demasiado encasillado en el presupuesto, que más allá de las prescripciones de los organismos internacionales no resultaba acorde a su realidad en un contexto global de constante cambio y crisis sistémica.

En cuanto a la Argentina, también fue sumamente interesante lo que emergió del análisis: nos encontramos nuevas instituciones y planes sectoriales de desarrollo que dan cuenta de que hay una tendencia progresiva hacia la planificación del desarrollo. Estas instituciones, si bien recientes, presentan avances significativos en relación a procesos anteriores que permiten ser relativamente optimistas al respecto: al revisar la trayectoria histórica de la planificación en nuestro país encontramos que la mayor parte de los planes quedaron “en el papel”, ya sea porque fueron realizados por tecnócratas sin peso político suficiente para concretarlos o porque se plantearon en contextos de crisis política y/o económica que imposibilitaba

Consideramos que el caso brasilero tiene muchas lecciones que enseñar a la Argentina, para no repetir las fallas que hemos señalado en el mismo, pero también para aprender de sus numerosos aciertos, siendo un Estado sólido y tendiente a la profesionalización, con una fuerte visión estratégica y una amplia gama de mecanismos que fomentan la prospectiva y la planificación, y su contracara de M&E de resultados e impacto, sin dejar de lado mecanismos cada vez más consolidados de participación social (Conferencias en todos los niveles, Consejos, etc.).

Pero a su vez el caso argentino puede ser útil en algunos aspectos para potenciar el proceso actual de Brasil que se orienta a simplificar la planificación y volverla más estratégica. El modelo argentino actual de planificación estratégica sectorial con horizontes de diez años y actualizaciones periódicas sin dudas presenta algunos aciertos, y Brasil solo en algunos temas estratégicos ha realizado ese proceso por periodos mayores a los cuatro años que abarca el PPA y con el nivel de detalle y de articulación intersectorial que proponen nuestros planes.

Queremos finalizar destacando que el contexto presente brinda un marco verdaderamente propicio para aprendizajes inter-estatales en materia de planificación del desarrollo entre los países de la región y cooperación Sur-Sur. Factores como la creciente integración regional que es fruto de una enorme voluntad política hacia la coordinación, sumado a que hoy contamos con un alto grado de avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones que permiten mayor interacción entre los países, dan lugar a opciones de: Intercambio y manejo conjunto de visiones y tecnologías de gestión en el campo de la planificación y el M&E, de fortalecimiento de sistemas de información geográfica y territorial de forma conjunta, y de generación plataformas formativas compartidas en estas temáticas, entre muchas otras opciones de articulación y cooperación.

Para sintetizar podemos mencionar cuatro líneas de recomendaciones para pensar la planificación en nuestra región, líneas que surgen de lo que llamamos un nuevo modelo de planificación en emergencia en nuestra región :

- a) El rol crucial que juega la recuperación de la autoestima, la ilusión, el orgullo y la capacidad de soñar de los Pueblos a la hora de planificar su Desarrollo. No en vano el neoliberalismo implantó una fuerte cultura de desmoralización de lo nuestro, lo propio, lo nacional.
- b) La importancia de tener una mirada amplia, flexible y heterodoxa de la planificación entendiéndola como un proceso político-técnico que va más allá de la mera planificación económica; de otro modo los países quedan presos de un modelo demasiado rígido (encasillados en el presupuesto), que resulta acorde a la realidad de los países latinoamericanos en un contexto global de constante cambio y crisis sistémica. En este sentido consideramos muy propicia una tendencia que se observa en ambos casos estudiados, de privilegiar los grandes objetivos y metas estratégicas vs. un nivel de detalle minucioso de los micro-objetivos y las actividades para alcanzarlos.
- c) Desde comprensión de la planificación como un proceso se piensa al plan como un verdadero “plan acción” y a su vez en una suerte de “excusa” o “punto de encuentro” para los grandes debates que permiten la construcción de “una visión compartida” que es un pre-requisito fundamental para el desarrollo.
- d) La planificación comprendida como un tema de capacidades estatales que abarca desde las administrativas hasta las políticas, nos lleva a la necesidad de fortalecer y mejorar nuestros Estados, sin mayores capacidades estatales la planificación corre el riesgo de perder capacidad de incidir en el devenir de nuestro desarrollo. En ese sentido existe un campo que debe profundizarse de aprendizajes inter-estatales en materia de planificación del desarrollo entre los países de la región a través de la cooperación Sur-Sur en la materia.

El actual contexto de crisis global da lugar al ploteo y posicionamiento de paradigmas alternativos de desarrollo, hoy Sudamérica tiene una voz privilegiada en el concierto de las naciones, a partir del fracaso del modelo neoliberal y los resultados positivos de las políticas aplicadas por la región en la última década. La alianza entre Argentina y Brasil, como las líderes actuales de ambos países expresan constantemente es esencial e ineludible para el éxito de ambos países.

Hoy persisten en diversos organismos internacionales y regionales (BM, FMI, BID, CLAD, etc.) discursos centrados puramente en los aspectos económicos de la planificación, priorizando la disciplina fiscal y el cumplimiento de reglas estrictas en relación a la planificación del desarrollo. La

CEPAL, organismo que jugó un rol central en los procesos de planificación en la región parece ser la excepción, con la presencia de discursos de corte desarrollista y centrados en un retorno al paradigma de la igualdad. El hecho de que las recetas que ya fallaron sigan siendo postulados, hace que esta tarea de plantear alternativas sea inevitable e imperiosa.

Como señalamos en el título de esta sección final, atravesamos un tiempo de grandes oportunidades para nuestra región, pero como contracara se vislumbran difíciles desafíos a enfrentar en un mundo en crisis persistente que amenaza con ser sistémica donde los países emergentes han sido los impulsores casi exclusivamente del crecimiento. En ese contexto, el desafío mayor es común para Brasil y la Argentina junto al resto de los países de la región: consolidar los procesos políticos que hoy gobierna al interior de cada uno de los países a fin de institucionalizar el modelo de desarrollo con inclusión que plantean. La planificación como hecho político que conjuga grandes ilusiones con caminos estratégicos hacia la realización de las mismas, es una herramienta invaluable para garantizar un futuro mejor para todos y todas.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (h). *Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado* (2006). En: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.
- Abal Medina, Suárez Cao, Julieta -. Nejamkis, Facundo P Juan Manuel (h). *Reglas similares, resultados distintos: las instituciones políticas argentinas y brasileñas en perspectiva comparada*.
- Alonso, Guillermo V. *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. (2007) Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: *Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.
- Arias Galicia, Fernando (1993) "Administración de Recursos Humanos"; ed. 2 (Editorial Trillas, Méjico).
- Bertranou, Julian. (1995). *Estructurando la política. El papel de las instituciones*. En: Revista Mexicana de Sociología 57(1). México DF.
- Cardoso, F. H. Y Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*\_(1969), Editorial Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.
- Cardoso, José Celso Jr. *Planejamento governamental E gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado*. (2009) (CEPAL, IPEIA).
- De Kluyver, Cornelis A. *Pensamiento Estratégico* (2001);ed. 1, Pearson Education, Buenos Aires, Argentina.
- Hopenhayn, Benjamín *Planificación, Gobierno y Poder*.\_(2010) Entrevista realizada en Revista Realidad Económica N° 250. Buenos Aires, 2010.
- Lira, Luis. *Revalorización de la planificación del desarrollo* (2006) ILPES, CEPAL.
- Matus, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. (1987). AltADIR, Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_. *Método PES*. (1998). AltADIR, Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_. *El líder sin Estado Mayor* (1997-1). AltADIR, Caracas, Venezuela.
- O'donnell Guillermo: "¿Y a mí qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil", (1984) Estudios CEDES, N° 10, Argentina.
- Oszlak, Oscar *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino* (2004) en: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre 2004. [En línea] Disponible en web: [www.clad.org](http://www.clad.org) (26/04/10).
- \_\_\_\_\_. *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso Argentino*, (2004) propuesta de investigación presentada por el equipo de consultores del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

- Partido Justicialista Mendoza. *Un plan de gobierno para todos los mendocinos*. (1987), Arca Editorial, Mendoza, Argentina.
- Ramiro Fernández, Víctor y otros. *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. (2006) IIETE (Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina).
- ILPES (1995), Reforma y modernización del Estado, Chile.
- Repetto, Fabián. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina* (2004), Documento de Trabajo, INDES.
- Rezende, Fernando. *Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*  
\_\_\_\_\_ (2010) En: Planejamento governamental América Latina I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título IV. Série Planejamento no.
- Ruiz Caro, Ariela. *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina* (2002) ILPES, CEPAL.
- Sader, Emir. *Brasil: una historia de pactos entre elites*. En: Tiempos violentos; Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina. Comp. Boron, Atilio A.; Gambina, Julio; Minsburg, Naum. Colección CLACSO - EUDEBA, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Abril 1999. 109-119. ISBN Obra: 950-9231-43-6.
- Stiglitz, Joseph E., *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, Revista de la CEPAL, N° 80, Santiago de Chile.