

*Universidad Nacional de Cuyo  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública*

*Tesis de Licenciatura*

**“LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN  
AMÉRICA DEL SUR HOY: LOS CASOS DE  
ARGENTINA Y BRASIL”**

---

***Leila Yasmín Mucarsel Elaskar***

*(Registro n° 15287)*

***Director: Lic. Lucio Duarte***

**2012**

---

# Índice General

---

## Capítulo I

<b>Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Los Estados en América del Sur hoy. ....</b>	<b>9</b>
1.1. El “Consenso de Washington” y su impacto en el Estado. ....	9
1.2. Estados “Pos-neoliberales” en América del Sur.....	12
1.3. Nuevos paradigmas en Gestión Pública y su impacto en América del Sur.....	14
1.4. Estado e instituciones: la dimensión institucional de la capacidad estatal.....	17
<b>2. Planificación y Planificación del Desarrollo .....</b>	<b>21</b>
2.1. El devenir de la planificación en el mundo y en América Latina. ....	21
2.2. Inserción institucional de la planificación en la región.....	29
2.3. Teorías y escuelas en torno a la Planificación.....	31
2.3.1. Concepto de Planificación.....	31
2.3.2. Teorías sustantivas y teorías procedimentales.....	31
2.3.3. Escuelas o enfoques de Planificación.....	32
2.3.3.1. La planificación tradicional.....	32
2.3.3.2. La planificación situacional .....	34
2.3.3.3. La planificación estratégica.....	39
2.4. La planificación del desarrollo y sus funciones. ....	45
2.4.1. Función de prospectiva .....	46
2.4.2. La función de coordinación .....	47
2.4.3. La función de evaluación.....	49
2.4.5. La Planificación hoy: eclecticismo, política y políticas públicas.....	53

## Capítulo II

---

Introducción .....	56
1. La planificación en la Argentina.....	57
1.1. Antecedentes .....	59
1.2. El inicio del período “peronista” .....	60
1.3. Primer Plan Quinquenal .....	60
1.3. Segundo Plan Quinquenal.....	66
1.4. 1955-1958: Primer ensayo de planificación autoritaria.....	68
1.4. 1959-1962: El gobierno de Frondizi.....	69
1.6. El CONADE durante la gestión de Illia .....	73
1.7. La Planificación durante la “Revolución Argentina “ .....	74
1.8. La planificación en el nuevo período peronista: El Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977 .....	78
1.9. Planificación tras el retorno de la democracia.....	90
1.10. Algunas apreciaciones preliminares en torno a la planificación en la Argentina .....	91
<b>2. La Planificación en Brasil .....</b>	<b>93</b>
2.1. Antecedentes .....	96
2.2. “50 años en 5 años”: El Gobierno de Juscelino Kubitschek. ....	97
2.3. Planificación después del gobierno de Kubitschek .....	100
2.4. Década de 1970: los planes nacionales de desarrollo y el “Milagro Económico” .....	101
2.5. Las “décadas perdidas”: 1980 a 2003 .....	102
2.5.1. La década de 1980.....	102
2.5.2. La década del 90’ .....	103
2.5.3. La planificación de 1980 a 2003 .....	105
2.4. El Gobierno de Lula .....	112

---

## Capítulo III. Parte 1: Argentina

---

<b>Introducción .....</b>	<b>117</b>
<b>PARTE 1: SISTEMAS Y ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN ARGENTINA (2003-2012).....</b>	<b>118</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>119</b>
EJE 1. EL TRASFONDO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN: MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO. ....	122
1.1 La Planificación dentro del Proyecto de Modernización del Estado.....	122
1.2. Nuevo proyecto de Modernización del Estado en Argentina: .....	123
Etapas del Proyecto de Modernización del Estado.....	124
Áreas de intervención del Proyecto de Modernización del Estado .....	125
1.3. Reformas en los sistemas de monitoreo y evaluación de programas y recursos públicos. ....	125
1.4. Modernización de áreas priorizadas de políticas sustantivas sectoriales.....	130
1.5. Institucionalización de herramientas de gestión transversales .....	131
EJE 2. ORGANISMOS DEL ESTADO NACIONAL VINCULADOS A LA PLANIFICACIÓN.....	132
2.1. La Presidencia de la República .....	135
2.2. Jefatura de Gabinete de Ministros .....	135
2.3. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas .....	137
2.4. El Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios .....	138
EJE 3. LA PLANIFICACIÓN AL INTERIOR DE LOS MINISTERIOS SECTORIALES .....	141
3.1. Cuadro descriptivo-comparativo Planes sectoriales de mediano plazo .....	144
3.2. Casos de estudio: PEA y PEI 2020.....	156
EJE 4. SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN .....	192
4.1. Sistema de Seguimiento Estratégico de Planes de Gobierno. ....	192
4.2. Sistema de Control de Planes y programas sociales.....	193

4.3. Sistema de M&E del Presupuesto.....	199
--	-----

## Capítulo III. Parte 2: Brasil

<b>SISTEMAS Y ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN BRASIL (2003-2012) .....</b>	<b>209</b>
<b>1.1. Introducción.....</b>	<b>211</b>
1.2. Organismos del Estado Federal vinculados a la planificación .....	211
1.3. Principales Instrumentos de Planificación en Brasil: Desde la Constitución de 1988 a la actualidad .....	222
1.3.1. Los Planes Plurianuales (PPA).....	222
Caracterización general del Sistema .....	223
Proceso de elaboración del PPA .....	225
Participación ciudadana.....	228
Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA.....	229
Críticas y desafíos del modelo de PPA.....	238
Cambios en el Modelo de Planificación Gubernamental en Brasil: El PPA 2012-2015.....	241
1.3.2. De las Metas Presidenciales al PAC. ....	246
Antecedentes Metas Presidenciales.....	246
El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).....	249
Sistema de M&E del PAC.....	253
1.3.3. Plan Brasil 2022 .....	259
1.3.4. Experiencias de Planificación sectorial en Brasil.....	260
Plan Brasil Sin Miseria.....	261
Plan Brasil Maior 2011-2014.....	263
Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015. ....	267
Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente .....	267
Plan Nacional de Educación (PNE) 2011-2020 .....	268
Plan Nacional de Salud (PNS) 2012-2015.....	268
Plan Nacional de Vivienda- PLANHAB .....	268

Plan Agrícola y Pecuário 2011-2012 .....	268
Plan Nacional de Juventud 2004-2014 .....	268

## Capítulo IV

1. Reflexiones en torno a los avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Brasil.....	271
2. Reflexiones en torno a los avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Argentina.....	277
3. Apuntes finales para el debate.....	285

---

Listado de Cuadros.....	294
-------------------------	-----

Referencia Bibliográfica y Documental.....	297
--	-----

## **Capítulo I**

### ***Debates en torno al Estado y la Planificación del Desarrollo hoy en América del Sur.***

*“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe.*

*Pero, sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible. Es una confusión doble. Primero, asume que la planificación se refiere sólo a lo económico y compite con el mercado, y segundo, supone que en los otros procesos fundamentales de gobierno, tales como el político, las relaciones internacionales de poder, la seguridad nacional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la competitividad económica, el equilibrio ecológico y muchos otros, existen mecanismos automáticos y eficientes de regulación que hacen innecesaria la planificación o deben ser dejados a la improvisación”.*

**Carlos Matus**

## Introducción

Podemos decir sin temor a equivocarnos que hasta hace algunos años, la planificación era un tema prácticamente olvidado en América Latina. Tras décadas de desmantelamiento del Estado y primacía de políticas neoliberales, plantear el tema de las instituciones, planes, programas e instrumentos de planificación del desarrollo estaba sin dudas muy lejos de la agenda política – y académica- de nuestra región. En palabras de Medina Vázquez *“En algunos círculos latinoamericanos y caribeños hablar hoy de planificación de largo plazo parece un anacronismo imperdonable, quizás por algunos sesgos ideológicos, quizás por una historia no muy feliz. En el lado neoliberal, nombrar este mantra es como nombrar al diablo”* (2000: 10).

Sin embargo, la planificación del desarrollo tiene una larga trayectoria en América Latina: con avances y retrocesos, y planteada desde ópticas diversas- pero con una serie de postulados básicos en torno a su importancia, que parecían haber llegado para quedarse; especialmente si analizamos la época que va desde el peronismo del 45' al golpe de Estado del 76'. Pero esa trayectoria, iba a sufrir un golpe (casi) letal al enfrentarse con el neoliberalismo.

Tomamos entonces el llamado Consejo de Washington y su correlato en América Latina como el punto de partida de esta investigación porque indudablemente representó un parte-aguas significativo en la historia de nuestra región. Partimos de la convicción de que solo si entendemos que es a partir del fracaso profundo de las políticas neoliberales que resurge en nuestro continente el impulso hacia procesos de planificación del desarrollo podremos entender este fenómeno que se encarna en los Estados de América del Sur hoy. Vamos entonces a comenzar **(Punto 1) con un breve análisis de los Estados en América del Sur hoy** que va desde las implicancias del **Consenso de Washington** al surgimiento de lo que podríamos llamar **estados “pos-neoliberales”** y los **nuevos paradigmas de gestión pública**.

En este primer punto se aborda además brevemente el tema de la **dimensión institucional de la capacidad estatal** que requiere un estado para planificar su desarrollo, concluyendo con Hopenhayn 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; de ahí la importancia de centrar nuestra mirada en los Estados sudamericanos y sus capacidades para gestionar lo público.

Posteriormente (**Punto 2**), se presenta una síntesis de los **grandes debates que se dan en torno al concepto de planificación** y sus dimensiones, allí analizamos la **trayectoria de este concepto en América Latina**, las **principales teorías y escuelas** que han abordado la planificación y las **funciones básicas** que han sido históricamente asignadas a la planificación.

Concluimos en este capítulo, que busca ser introductorio del trabajo en su conjunto, desarrollando porque **si la planificación está fuera del proceso decisorio es un ejercicio técnico interesante pero irrelevante desde punto de vista social**. Esta lección, que debe tributo principalmente a los aportes de Carlos Matus, emerge con fuerza en la coyuntura política reciente, y será la guía que recorre este trabajo de investigación.

## **1. Los Estados en América del Sur hoy.**

### **1.1. El “Consenso de Washington” y su impacto en el Estado.**

Podemos decir entonces con Mattoso (2010:45) que, *lato sensu*, la década de 1990 se inició en 1989, con el llamado Consenso de Washington. En 1989, en medio de la caída del socialismo soviético y el auge del *thatcherismo* y del *Supply-side economics* (economía de la oferta), el Institute for International Economics (IIE), una entidad privada, organizó un encuentro aparentemente anodino y académico<sup>1</sup>. Su objetivo era avalar las políticas neoliberales recientemente iniciadas en América Latina. De esa reunión participaron diversos economistas latinoamericanos de perfil liberal, funcionarios del FMI, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Departamento del Tesoro del gobierno norteamericano. Los resultados de ese encuentro fueron resumidos por John Williamson, director del IIE y ex funcionario del FMI y del Banco Mundial, que también acuñó la expresión “Consenso de Washington”. Sus propuestas correspondieron a un conjunto de políticas de desregulación de los mercados, de apertura comercial y financiera y de **reducción del tamaño y papel del Estado**.

---

<sup>1</sup> Realizado a finales de 1989 en Washington, Estados Unidos, el seminario se llamó *Latin American Adjustment: How much has happened?*

El consenso de Washington ignoró las cuestiones sociales y los problemas históricos de América Latina, como la distribución del ingreso y la pobreza. No fue un simple olvido. Según ellos, la distribución del ingreso y la eliminación de la pobreza deberían emerger como “por arte de magia”, exclusivamente como resultado tanto del juego de fuerzas de la oferta y la demanda de un mercado autorregulable como la soberanía absoluta de los mercados desregulados. Para ser exactos, el documento hacía algunas menciones a cuestiones sociales, pero de un modo muy superficial más bien como una “máscara” para las políticas fundamentalmente económicas que proponía.

En términos de Stiglitz: “Las políticas de reforma que predominaron durante los años noventa en América Latina tuvieron como objetivo casi excluyente la reducción del rol del estado. La confianza excesiva en el papel del mercado conllevó una visión restringida sobre el rol del estado y, aun en terrenos donde la intervención de éste resulta menos disputada, como las políticas sociales, la visión predominante tendió a asignarle programáticamente una función residual. Dado este contexto ideológico global, la necesidad de desarrollar, fortalecer y mejorar la calidad de las capacidades estatales quedaba acotada por los estrechos márgenes de los supuestos imperantes, que consideraban a los mercados con capacidad para resolver los problemas fundamentales de la vida económica y social (Stiglitz, 2003).

Si ese conjunto de diez políticas no se hubiese convertido en un recetario propuesto y monitoreado (o impuesto) por agencias internacionales al conceder un crédito, tal vez no habría pasado de una propuesta académica en medio del dominio y de la euforia de la orientación neoliberal. Pero se transformó en algo más cuando los países que necesitaban de los préstamos del FMI pasaron a verse obligados a adecuar sus economías a las nuevas reglas establecidas en el Consenso de Washington y a dejarse monitorear por la institución que concedía el financiamiento (Lopreato, 2003 citado por Mattoso, 2010:45).

América Latina, que no había desarrollado anteriormente un Estado sólido de Bienestar Social y se hallaba en pleno esfuerzo hercúleo para reencontrarse con la democracia, adoptó diferentes enfoques ante el Consenso de Washington. Desde la década de 1970 Chile ya había sido escenario de las experiencias radicales de Milton Friedman y sus Chicago Boys, pero fueron México y Argentina los países que se convirtieron en la niña de los ojos del neoliberalismo y de las instituciones financieras

internacionales; y, desafortunadamente, es sabido que ambos países fracasaron estrepitosamente. Uno primero, en 1994. Otro después, en 2001.

Prácticamente todos los países latinoamericanos que, de una forma o de otra, se doblegaron ante los dictámenes del Consenso de Washington presentaron niveles de crecimiento mediocres y un aumento del desempleo y la miseria (Mattoso, 2010:41-45).

En la misma línea afirma un documento de la CEPAL: América Latina y el Caribe fue la región del mundo en desarrollo que apostó con mayor convicción al programa de internacionalización y liberalización de sus economías y al papel protagónico del sector privado, cuya recopilación más clara fue el denominado Consenso de Washington. Este programa comenzó en algunos países de la región a fines de los años setenta, sufrió importantes reversiones en la década de 1980 y se instaló con mucha fuerza y cobertura casi generalizada desde comienzos de los años noventa (CEPAL, 2005:7).

El conjunto de las reformas encerraba la promesa de que los menores desequilibrios fiscales, la inflación controlada y los mercados más integrados al mundo, con mayor protagonismo privado e intervención estatal mínima, debían arrojar como resultado tasas de crecimiento más altas y estables y, en consecuencia, un menor desempleo y salarios reales en ascenso y partícipes de los frutos de una competitividad creciente. Por varias razones, estas expectativas no se materializaron; sino que más bien ocurrió todo lo contrario: el efecto de la implementación de este modelo fue nefasto para el desarrollo económico y social en la región.

#### **Cuadro 1. Los diez ejes del Consenso de Washington**

1. Limitación de los gastos del Estado a la recaudación fiscal
2. Reducción de los gastos públicos y focalización de los mismos.
3. Reforma tributaria regresiva.
4. Liberación/desregulación financiera y retirada del Estado del sector.
5. Tasa de cambio competitiva.
6. Libre comercio exterior para impulsar la globalización de la economía.
7. Eliminación de las restricciones al capital externo.
8. Privatización, con la venta de las empresas estatales.
9. Desregulación del proceso económico de las relaciones laborales.
10. Defensa de la propiedad intelectual.

Fuente: Elaboración propia en base a Matosso

## 1.2 Estados “Pos-neoliberales” en América del Sur

Como afirmó el presidente de Ecuador, Rafael Correa, hoy en América del Sur vivimos un verdadero “cambio de época”. En palabras de Juan Manuel Abal Medina<sup>2</sup>, hoy: “En todo el mundo se vuelve a reconocer la necesidad de contar con un Estado activo y presente. Superado el predominio neoliberal de fines del siglo XX, en los últimos años distintos gobiernos han comenzado a ensayar un camino diferente, todavía en gestación, que asigna a las instituciones públicas un rol central en la promoción del desarrollo económico y en la reducción de las desigualdades. Hoy sabemos que los mercados no pueden funcionar sin regulación, y que la inclusión social sólo puede alcanzarse con la presencia activa del Estado.

Sin embargo, la indudable importancia de contar con mayor protagonismo estatal no responde a la pregunta de qué Estado se necesita para alcanzar los objetivos antes mencionados. Porque no se trata simplemente de tener más Estado, sino de tener un mejor Estado: que intervenga con eficacia, resolviendo efectivamente las necesidades de la sociedad; que actúe con eficiencia, optimizando el uso de los recursos públicos; que sea transparente en sus procedimientos, permitiendo a la ciudadanía un pleno control de los actos de gobierno. En definitiva, un Estado capaz de enfrentar los desafíos que el país tiene por delante.

Todos estos elementos pueden resumirse en la idea de contar con un Estado fuerte. Esto no significa que el Estado no tenga controles ni restricciones; no me refiero al Leviatán de Thomas Hobbes. A lo que refiero es a las características que autores como Guillermo O’Donnell presentan como indicadores de la fortaleza estatal: transparencia en los actos, capacitación del servicio civil, apertura ante la sociedad (pero autonomía frente a los grupos de poder), responsabilización de los funcionarios por las medidas adoptadas, capacidades efectivas para decidir políticas y llevarlas a cabo. Sin estas características, difícilmente podamos hacer realidad el progreso económico y la inclusión social” (Prólogo “Plan Estratégico Secretaría de la Gestión Pública”, 2008).

Como recientemente sostuvo la CEPAL (2004), la inconformidad con los resultados de las reformas en materia de crecimiento económico y equidad social fue

---

<sup>2</sup> Dr. Juan Manuel Abal Medina. Secretario de Gabinete y Gestión Pública

dando pie a una visión alternativa a la que se sostuvo en el comienzo de los años noventa. Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito desde un enfoque que pregona "más mercado y menos estado" hacia otro que revaloriza la necesidad de un mejor Estado, es decir, de intervenciones públicas de mayor calidad y mayores intervenciones entre el gobierno y la sociedad.

El Estado no es únicamente la mayor y más compleja organización en nuestras sociedades. Además, tiene como hecho singular la representación de los intereses generales. Por consiguiente, es el único actor con capacidad de encarnar el bien común y, en tal sentido, constituye un importante instrumento para articular y canalizar las acciones del conjunto de los actores sociales.

Un primer hecho insoslayable es que en los últimos quince años se han producido importantes transformaciones en las funciones económicas del Estado (Martin y Núñez del Prado, 1993). Ellas podrían resumirse bajo el siguiente lema: el Estado ha ido reformando y reformándose, es decir, ha sido simultáneamente sujeto y objeto del proceso de transformación. Esta característica implica la simultaneidad de dos momentos en la acción actual del gobierno: administración y cambio. Por un lado, se trata de definir y administrar las políticas públicas en el marco de una determinada configuración de las condiciones de borde en que el gobierno opera. Por otro lado, se busca alterar dichas condiciones para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y ampliar la viabilidad de sus políticas. En consecuencia, un segundo hecho relevante es que la gestión actual de gobierno está marcada por esta interacción de procesos de administración, o sea de normalidad y de cambio, es decir, de innovación.

Además, el gobierno se ejerce por administraciones sucesivas y, por consiguiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores y, no siempre, los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. Quizás, el logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder sobre aspectos centrales de la dirección del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones, sea el camino más eficiente para enfrentar ambas dificultades y mejorar, así, la gobernabilidad del sistema.

Aparte de estos acuerdos sobre la orientación y el régimen de las políticas públicas, los activos a disposición del gobierno son, por un lado, el marco plurianual de su gestión, que le brinda holguras para encadenar resultados y acomodar demandas. Por el otro lado, están los diferentes grados de interacción público-privado para

concretar acciones de interés conjunto, que le permite graduar su propio grado de participación en el diseño, financiamiento, ejecución y evaluación de las políticas relevantes.

### ***1.3. Nuevos paradigmas en Gestión Pública y su impacto en América del Sur<sup>3</sup>.***

El paradigma de la Nueva Gestión Pública, surgido en los años ochenta e implementado a nivel mundial, propone privilegiar el cumplimiento de objetivos como el eje del accionar estatal, a diferencia del tradicional paradigma “weberiano” orientado al cumplimiento de las normas y los procesos burocráticos. Con un sesgo más gerencial que procedimental, este enfoque determinó la incorporación de herramientas propias de la gestión privada en la administración pública.

Centrar el accionar estatal en el logro de resultados concretos ha sido un adecuado mecanismo para remediar la excesiva autorreferencialidad de un Estado dirigido casi ritualmente a la observancia de las normas. La satisfacción de necesidades y demandas ciudadanas es colocada, de esta manera, como el nuevo criterio ordenador que debe guiar el trabajo de la administración. Sin embargo, es importante entender en qué contexto surgió este paradigma. En Estados con sólidas burocracias y con un fuerte apego a las normas, el paradigma “weberiano” devino en una fuente de rigideces que obstaculizaban, en determinadas situaciones, la eficacia en la implementación de las políticas. La Nueva Gestión Pública surge como respuesta a ello.

Es decir que el cambio de paradigma apareció en países donde el modelo anterior, con sus virtudes y sus vicios, había sido aplicado plenamente. Pero ése no es el caso de nuestro país ni, como lo muestra el documento Una Nueva Gestión Pública para América Latina del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el de otros países de la región. ¿Acaso podemos creer que el apego estricto a ciertos procedimientos normativos ha sido la constante en nuestra Administración Pública? ¿Acaso se ha consolidado a lo largo del tiempo una verdadera burocracia profesional y meritocrática? Quizás sí en algunas áreas, pero indudablemente no en muchas otras.

---

<sup>3</sup> La mayor parte de este apartado ha sido extraído de Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Argentina, 2008

Por lo tanto, **es fundamental que mientras avanzamos hacia una administración orientada a resultados, consolidemos algunos aspectos del modelo “weberiano” que nunca se arraigaron cabalmente.** En caso contrario, la flexibilidad propia del nuevo modelo puede generar discrecionalidad y arbitrariedad, es decir, atributos de un Estado patrimonialista y preburocrático. Se trata de **conciliar, entonces, el apego a las normas y los procedimientos con la consecución de objetivos y resultados tangibles para la ciudadanía, sin adoptar acríticamente programas que fueron pensados para contextos diferentes.**

Al mismo tiempo, si analizamos los más recientes debates tanto en el ámbito académico como en el de la administración, en los países donde la Nueva Gestión Pública se aplicó con mayor vigor (como, por ejemplo, Nueva Zelanda) se observa que varios de sus postulados están sujetos a revisiones importantes.

La búsqueda de resultados y de mayor flexibilidad en la gestión trajo aparejada también **consecuencias negativas**, entre las que se encuentran:

- Desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, dado que en ciertas ocasiones los mismos son imprecisos o ambiguos;
- Discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones que afectan la calidad de las instituciones públicas;
- Falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas;
- Excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal.

Esto reveló que en el Estado se deben buscar soluciones interinstitucionales para el conjunto de la organización, y no solamente para unidades separadas. En definitiva, estas dificultades han reflejado claramente que la administración de lo público es -y debe ser- cualitativamente distinta a la administración privada. En el Cuadro 2 se identifican algunas de las numerosas diferencias que podemos encontrar entre el sector privado y el sector público. Cabe destacar que la diferencia fundamental es que mientras que el fin principal del sector privado es el lucro, la finalidad principal del Estado es -y debe ser- el bien común de la sociedad en su conjunto.

## Cuadro 2: Diferencias entre gerencia estratégica de los sectores público y privado

DIFERENCIAS ENTRE GERENCIA ESTRATEGICA DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO	
PROPOSICION 1:	Las directivas de política tienden a ser peor definidas en las organizaciones públicas que en las privadas
PROPOSICION 2:	La relativa apertura del proceso de toma de decisiones crea mayores restricciones a los ejecutivos y gerentes del sector público que a sus contrapartes del sector privado
PROPOSICION 3:	Los formuladores de política están generalmente más directa y sostenidamente sujetos a la influencia de un mayor número de grupos de interés que los ejecutivos y gerentes del sector privado
PROPOSICION 4:	La gerencia del sector público debe vérselas con limitaciones de tiempo que son más artificiales que aquellas que confronta la gerencia del sector privado
PROPOSICION 5:	Las coaliciones de legitimación política son menos estables en el sector público y más propensas a desintegrarse durante la implementación de políticas.

Fuente: Filminas de clase 2010, Sistemas de Control de Gestión, FCPyS. , UNCuyo.

Entonces, el desafío consiste en recoger los elementos útiles y valiosos del enfoque de la Nueva Gestión Pública implementándolos desde las características propias del Estado argentino. Se trata de aplicar, de modo inteligente y sin dogmatismo, principios que son apropiados e innovadores para modernizar la administración pública, combinando la consolidación de los procedimientos con el logro de resultados.

En este sentido, **para neutralizar varias de las dificultades descriptas anteriormente y para aprovechar plenamente las potencialidades del nuevo enfoque, es imprescindible realizar un cuidadoso proceso de planificación estratégica** que comprenda la definición del escenario al cual se pretende llegar y los medios para lograrlo, así como herramientas de monitoreo y evaluación permanentes que permitan detectar y corregir eventuales obstáculos.

La alternativa a la planificación es la improvisación, la toma de decisiones fragmentarias, la inercia organizativa y la falta de priorización de los problemas y los objetivos. La planificación estratégica, en cambio, provee una guía de acción en el mediano y el largo plazo, evitando aquellos problemas y las permanentes alteraciones de rumbo con cada rotación de funcionarios. Por lo tanto, se convierte en un

instrumento fundamental para la modernización de un Estado que aborda el futuro sin limitarse a las urgencias de la coyuntura.

Implementar el planeamiento de un modo participativo, a través del diálogo con los distintos actores involucrados en la temática, permite generar consensos amplios en la definición de este camino. Las políticas unilaterales se pueden aplicar muy rápidamente, pero en general tienen escasa sustentabilidad en el tiempo. Por el contrario, las decisiones que surgen del acuerdo y la construcción de síntesis superadoras implican un proceso más complejo pero que garantiza una mayor calidad en las decisiones, una mayor estabilidad del rumbo adoptado y una mayor probabilidad de éxito en su aplicación (Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, 15-16:2008).

Es importante recordar que a la par que se impulsaban cambios en la administración pública basados en estas teorías de la Nueva Gestión Pública, en nuestra región se implementaba con rigurosidad la agenda del Consenso de Washington que presentábamos en el punto anterior: Privatizaciones masivas de empresas del Estado, incluso en los sectores más estratégicos como lo son la energía, el transporte y las comunicaciones; flexibilización laboral, etc. Los efectos de esa combinación no fueron nada auspiciosos para los Estados de América Latina, y aún hoy padecemos los resultados negativos de esas políticas en términos de capacidades estatales. Es por esto que hoy, en un contexto verdaderamente distinto de aquel, vale la pena pensar las formas y caminos más estratégicos para fortalecer las capacidades de nuestros Estados. Uno de estos caminos, argumentaremos en este trabajo, es la planificación.

De no hacerlo, como puede verse claramente en lo sucedido durante el periodo de supremacía del Consenso de Washington, alguien más impondrá su propio plan, ante la debilidad de los objetivos y planes políticos propios.

#### ***1.4. Estado e instituciones: la dimensión institucional de la capacidad estatal***

Para cerrar este primer punto en torno a los Estados en América del Sur en la actualidad, queremos contextualizar estos debates en el marco del **rol que juegan las instituciones en las capacidades de cada Estado.**

El tema de las capacidades estatales ha sido bastante trabajado por la Ciencia Política. Decimos con Repetto que para poder alcanzar grados relevantes de “capacidad estatal”, se requiere aunar dos subtipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Esto implica tomar en consideración que el Estado es más que el ente burocrático, representando también la arena política —en consonancia con el régimen político— en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal. En ese sentido, se interpreta que la **“capacidad estatal” tiene como componentes fundamentales las capacidades administrativas y políticas** (2004, 15-16).

El desarrollo de capacidades administrativas, el logro de una adecuada coherencia interna del aparato estatal y la inducción de comportamientos entre los actores del entorno socioeconómico, que permitan cristalizar en “enraizamientos” sinérgicos de largo plazo, implica el desarrollo de incentivos que estructuren la interacción entre los diversos actores y ámbitos. Esto alude a la construcción y al desarrollo de **instituciones**, entendidas como las **reglas de juego formales e informales que darán forma a la interacción**. Las instituciones configuran códigos de resolución de complejidad por parte de los actores del juego y permiten reducir incertidumbre, de tal modo de hacer posible la interacción bajo el supuesto de las expectativas recíprocas entre los jugadores de sujetarse a las reglas en el proceso de intercambio (North, 1993).

Denominaremos con Oszlak **capacidad estatal** a la “disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condicionamientos y amenazas de su contexto” (Oszlak, 2004:2).

Existe un amplio consenso en torno a que la **dimensión institucional constituye un aspecto central en la construcción de la “capacidad estatal”**. En el seno de ella, es la interacción institucionalizada la que debe marcar el tono y el contenido del proceso. Una de las preguntas centrales que emerge en torno a este concepto es: ¿Qué tan creíbles y objetos de cumplimiento son los acuerdos logrados? (Repetto, 2000:17). La interacción entre individuos y/o grupos interesados en una determinada temática pública es posible en cierto marco de reglas de juego.

Esa es la razón para remarcar el papel central de las instituciones, las que rigen y orientan la acción de los actores, ayudándoles a crear recursos políticos (Scharpf, 1997 citado por Repetto, 2000:17).

Es decir, el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades que enfrentan los individuos y los grupos al interactuar, guiados por identidades propias. Asimismo facilitará la comprensión de las potenciales rutas de acceso (Fox, 1994), por donde se canalicen las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. "Al forjar la política, los actores sociales y el Estado interactúan; los unos requieren del otro. La interacción de los actores sociales es afectada por las reglas y las instituciones por las cuales actúan. Pero el efecto de las reglas y de las instituciones depende de quien trate de usarlas y con qué propósito" (Gourevitch, 1993:268). Según Subirats y Gomà (1999), las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego mismo.

Las instituciones, al menos las formales, no surgen espontáneamente ni necesariamente para alcanzar un nivel más alto de eficiencia social. Se configuran en gran medida a través de la realización de intereses de aquellos con suficiente poder de negociación para reformular el marco institucional vigente e introducir nuevas reglas de juego. A veces, los objetivos particulares de quienes detentan el poder de negociación suficiente pueden generar cambios institucionales que realizan o facilitan la evolución hacia soluciones socialmente más eficientes (North, 1993). Esta "racionalidad" del cambio institucional es la que define su dimensión propiamente *política*, y que fortalece por tanto la necesidad del análisis político como aspecto consustancial al estudio de capacidades institucionales.

La construcción institucional debe ser entendida, más que como campo de acción alternativo, como parte inherente, distinguible sólo analíticamente, de un proceso político multidimensional. Sin duda, la creación de instituciones resulta y requiere de la *ingeniería institucional*, pero al mismo tiempo es un emergente del conflicto de intereses y aun de la construcción de identidades. Es decir, de dinámicas políticas y relaciones de poder que están en la base de la definición de las reglas de juego. Las instituciones implican básicamente la cristalización de prácticas pasadas, y de las asimetrías y balances de poder en ellas condensadas (Goodin, 1996). Es fundamental subrayar que al analizar la capacidad institucional se debe partir de una noción amplia del concepto que no se limite al aparato organizacional o al desarrollo

de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional (capacidad administrativa), sino que también haga alusión al contexto institucional del sector público y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca (capacidad política).

En suma, el papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal resulta al menos bifronte: por un lado, **enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado**; por el otro, **cristaliza (según áreas, sectores o jurisdicciones) formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política.**

Oslack señala, en cuanto a la pregunta en torno a la capacidad de quiénes ejercen la capacidad estatal (...) de lo que se trata es de explorar la capacidad que tienen las instancias de gestión estatal (expresada en lo particular en el Poder Ejecutivo pero asociada a los vínculos de éste con los otros poderes del Estado) para recepcionar, priorizar y responder a las demandas que se expresan como problemas públicos, sea a través de la acción de los actores constituidos en la arena política, sea a través de la acción de grupos amplios que de modo disperso logran expresar sus demandas (el caso más obvio es el de los votantes). Una aclaración preliminar a desarrollar luego: **esta capacidad estatal estará, por decirlo de algún modo, en manos de las instancias del gobierno que ocupan el aparato ejecutivo estatal, pero no se podrá explicar sólo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias ni en su limitado vínculo con los poderes legislativo y judicial.**

Respecto a dónde se pone de manifiesto la capacidad estatal, sobresalen al menos existen cinco grandes ámbitos (con sus correspondientes desagregaciones a niveles de áreas, políticas y programas), en los cuales se pone en juego dicha capacidad, y que permite entender por qué la misma no es algo que pueda limitarse a aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal, tal como se ha utilizado el concepto en diversas ocasiones: a) el mantenimiento del orden y la ley; b) el orden político-institucional; c) la gestión de la economía; d) el sistema de protección social e) el posicionamiento del país en cuestión dentro el sistema político y económico internacional

#### **1.4.1. Arreglos institucionales: Sistemas, Organismos y Políticas de planificación del Desarrollo:**

El PNUD (2011) define como “arreglos institucionales” a las políticas, sistemas y procesos que las organizaciones utilizan para legislar, planificar y gestionar sus actividades de manera eficiente y alcanzar una efectiva coordinación con los demás actores con el fin de cumplir con su mandato. Partiendo de esa definición general, a lo largo de este trabajo, vamos a centrar nuestra atención puntualmente en dos elementos de estos arreglos institucionales en los Estados Nacionales de Argentina y Brasil, a saber: a) Sistemas y Organismos de Planificación del Desarrollo, y b) Instrumentos de Planificación del Desarrollo.

Por **instrumentos** de planificación del desarrollo entendemos planes, programas y presupuestos que impliquen una **exposición racional y objetiva de las políticas y las estrategias de desarrollo** de un país (Hopenhayn ,2010:1).

Mientras que por Sistemas y Organismos de Planificación nos referimos a estructuras institucionales tales como los Ministerios u Oficinas de la Presidencia o del Primer Ministro, órganos de coordinación y apoyo a los Consejos de Ministros y Secretarías, entre otros ámbitos organizados para operar entre la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo y la gestión de la administración pública a largo plazo, así como en el desarrollo de capacidades estratégicas para la elaboración y seguimiento de planes de Gobierno (CLAD, 2011). Partimos de los análisis de los sistemas y organismos, entendiendo 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 (Hopenhayn, 2010:1).

En el capítulo III de este trabajo profundizaremos en torno a cuáles son esos arreglos institucionales hoy vigentes en Argentina y Brasil que posibilitan o no planificar su desarrollo.

## ***2. Planificación y Planificación del Desarrollo***

### **2.1. El devenir de la planificación en el mundo y en América Latina.**

Desde el punto de vista teórico, puede considerarse a la planificación siguiendo a Rofman (1976), como el “conjunto de decisiones coherentes y articuladas que se

adoptan en correspondencia con un determinado curso de acción, seleccionando entre varias alternativas, en concordancia con metas y objetivos previamente delimitados”.

Históricamente, identificamos a la planificación moderna con el conjunto de herramientas técnico-políticas que los Estados nacionales pusieron en marcha durante el Siglo XX para promover el crecimiento y el desarrollo. Tanto la política económica centralizada en la Unión Soviética a partir de los años 20, como los esfuerzos de coordinación que los estados capitalistas comenzaron a aplicar para dar coherencia a los múltiples instrumentos y acciones destinados a superar la profunda crisis de 1929 han sido expresiones de la planificación. Desde este punto de vista, la planificación comienza a emparentarse con determinados enfoques económicos en tanto que búsqueda de intervención en las relaciones económicas y políticas entre diferentes actores. Y todo ello en el marco de una ampliación creciente de las funciones de los estados nacionales.

Más allá del perfeccionamiento registrado durante el siglo XX del bagaje técnico referido a la planificación, su aplicación se trata en esencia de una cuestión política. John Maynard Keynes, quien produjo conceptos decisivos para la intervención estatal en la economía durante el mayor período de crecimiento continuado de las fuerzas productivas en la historia moderna, comprendió este hecho con claridad. En su Teoría General, indicó que “el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir (... ) es el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual” (Keynes (2001:313).. A esto apunta Myrdal (1968:1.888-89) cuando señala que “en esencia, un plan de desarrollo es un programa político y, sin duda, cometemos graves errores si no tenemos esto debidamente en cuenta” (Tereschuk, 2008).

Benjamín Hopenhayn subrayaba recientemente en la misma línea: “La planificación económica surge de la concepción general de que el Estado es el protagonista que debe conducir la economía. Se vincula así a las ideas de Keynes surgidas de la gran crisis mundial de 1930. Esta noción queda inserta en la corriente dominante del pensamiento económico desde ese momento, que yo llamo la corriente ortodoxa de entonces, aunque hoy se reconozca mejor en las corrientes llamadas heterodoxas. La economía requiere un orden que no se puede librar al mercado. Puesto que la teoría de Keynes se refiere centralmente al ciclo económico, se infiere que no se puede dejar que el ciclo funcione como mecanismo del libre mercado,

porque ello conduciría inevitablemente a crisis y depresiones cada vez más profundas. La idea central se refiere al papel del Estado o, más bien, a la puja dialéctica entre Estado y mercado. Yo creo que a través del rol del Estado se puede seguir toda la historia de la economía contemporánea. A raíz de la gran depresión el Estado toma cartas importantes en la construcción de la política económica. ¿Para qué se fortalece el Estado en los años treinta? Keynes lo dio a entender en el Reino Unido: para salvar al capitalismo nacional” (Hopenhayn, 2010: 2).

Frente a las preguntas acerca del origen de la planificación del desarrollo en América Latina, Lavallo afirma: “Las innovaciones institucionales y la implementación de los planes, programas y políticas a que dieron origen respondieron a las responsabilidades crecientes que se le asignaron al Estado en los ámbitos económico y social, particularmente a partir de los años 1930. La gran depresión mundial de comienzos de esa década desarticuló de las corrientes comerciales y de las actividades productivas de los países, generando severas consecuencias económicas y sociales. Esos hechos contribuyeron al abandono progresivo de las concepciones liberales, predominantes hasta entonces, que reducían el rol de los gobiernos a ciertas funciones básicas. Los gobiernos latinoamericanos, en la década siguiente, debieron enfrentar las distorsiones creadas por la II Guerra Mundial con sus efectos en el comercio externo, las economías internas y condiciones sociales de los países.

El despliegue de la planificación en los países de la región tiene raíces profundas que se extienden hasta esos dos grandes fenómenos globales. Ambos interrumpieron la dinámica de las economías capitalistas desarrolladas y desarticulaban el sistema de relaciones económicas internacionales preexistente. Ello significó, para las economías latinoamericanas, una profunda transformación del tipo de inserción dependiente que se había desarrollado durante el siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX. Las consecuencias en el funcionamiento de las economías y sociedades de la región fueron tan poderosas que generaron también pronunciados cambios en el conjunto de las instituciones públicas y en el rol que desempeñaban. Es en ese contexto que se produce la fase de despliegue de la planificación” (Lavallo, 2010: 10).

La planificación gubernamental experimentó un amplio despliegue en las tres décadas que siguieron a la II Guerra Mundial. Los países latinoamericanos generaron, en distintos momentos durante los años 1950 y 1960, instituciones especializadas al

más alto nivel de los gobiernos destinadas fundamentalmente a diseñar y definir planes nacionales de desarrollo económico y social (Cibotti citado por Lavalle, 2010:9).

“Al término del conflicto bélico, las economías de la región estaban relativamente cerradas en sus relaciones con el resto del mundo, con desequilibrios internos que las hacían muy vulnerables a fenómenos inflacionarios y a problemas en las balanzas de pago, sin que las empresas tuvieran acceso a los mercados internacionales de capital. La estructura productiva se caracterizaba por un sector exportador sumamente dependiente de unos pocos productos primarios, el atraso tecnológico en el resto de la producción y la presencia de un vasto sector de subsistencia, concentrado principalmente en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

El **atraso tecnológico** afectaba especialmente a la industria, la cual se había desarrollado durante los años 1930 y en los años de la Guerra Mundial para sustituir importación de bienes que no podían ser comprados en los mercados de los países más avanzados. Esa industria se había centrado en aquellas ramas que utilizaban tecnologías más conocidas y de menor intensidad de capital. La reanudación de las corrientes de comercio internacional y su rápido crecimiento después de la guerra representaron un serio desafío competitivo que requirió altos aranceles y diversas políticas de protección para superarlo.

La **dependencia de unos pocos productos de exportación primarios**, sumada a términos de intercambio volátiles y a menudo decrecientes, más una industria que había sustituido importaciones sin dejar de requerir insumos y bienes de capital importados, se traducían en una alta vulnerabilidad de las cuentas externas. Durante los periodos de auge, en que el crecimiento de la producción y los ingresos aumentaba rápidamente la demanda de importaciones, se creaban déficits corrientes en la balanza de pagos cuyo financiamiento estaba restringido básicamente a escasas fuentes oficiales. La deuda pública de los países de la región se elevó persistentemente.

Al mismo tiempo, los países experimentaron **fenómenos demográficos** de gran magnitud. El aumento de las tasas de fecundidad y la disminución de las tasas de

mortalidad vinculadas a los avances y la difusión de la atención de salud, generó un marcado crecimiento de la población<sup>4</sup>.

Este crecimiento fue acompañado de masivas migraciones desde el campo a los núcleos urbanos. La capacidad de las economías urbanas de crear empleos productivos resultó insuficiente para absorber la fuerza de trabajo que crecía con el aporte de contingentes cada vez mayores de campesinos llegados a pueblos y ciudades y de jóvenes que accedían a los mercados de trabajo. Las tasas de desocupación abierta crecieron rápidamente. Simultáneamente, las necesidades de mejorar la infraestructura urbana se aceleraron, creando déficits en la dotación de viviendas, provisión de agua potable, electrificación domiciliaria y otros servicios, que sólo podían ser encarados con una fuerte intervención pública.

Los procesos de urbanización e industrialización crearon nuevos grupos sociales e intereses económicos que demandaron el apoyo de los gobiernos. Estos tuvieron crecientes dificultades para contener dichas demandas. Algunos de ellos no pudieron mantener la disciplina fiscal y experimentaron severos procesos inflacionarios. Durante los años 1950, Argentina y Brasil registraron por varios años inflaciones superiores al 35%, Chile y Uruguay superiores al 25%, Colombia y Bolivia mayores que el 15%" (Lavalle, 2010:11).

“Una experiencia diferente se dio en las entonces nuevas economías socialistas, en las cuales se impuso una planificación centralizada. Después de la segunda guerra surge una suerte de teoría intermedia, sobre todo en los países escandinavos y otros como Holanda: la denominada planificación orientadora.

En América latina la idea de la planificación, de todos modos, se asociaba todavía a la militar estratégica -como el caso de Alemania durante la segunda mitad del siglo XIX- o propia de las experiencias comunistas. Eso determina que en los comienzos de la CEPAL no se hable de “planificación” sino de “programación del desarrollo”, como se ve en los primeros documentos. Con el tiempo, sin embargo, el concepto se va legitimando en Europa y otros países, como la India, y pasa a hablarse directamente de planificación.

---

<sup>4</sup> Entre 1950 y 1965 la tasa de crecimiento promedio anual de la población de América Latina alcanzó a 2,8%, en los quinquenios siguientes bajó a 2,6% y 2,5%. Entre 1975 y 1980 fue de 2,3% (CELADE, 2007).

El auge de la planificación va montado en la idea, posterior a la gran crisis, de que el Estado debe tener un rol protagónico en la conducción de la economía. Planificar no es sino aplicar una tecnología adecuada que, además, está bastante respaldada por el surgimiento de las cuentas nacionales como instrumentos para medir la evolución de las variables macroeconómicas. Este concepto se vincula con la idea del desarrollo no como algo espontáneo sino como política, que se identifica con los primeros años de la CEPAL. Se produce una confluencia de realidades y teorías que llevan hacia una mayor intervención y un rol protagónico del Estado, con visiones de largo plazo, un planeamiento estratégico. **En el caso Latinoamericano el planteamiento estratégico fue la industrialización.** Por eso la planificación va unida al desarrollo en América Latina. Por eso hablamos de “planificación del desarrollo. (...) Es algo propiamente latinoamericano. ¿Por qué? Porque surge con CEPAL, que es el ente que plantea la necesidad del desarrollo y la planificación como herramienta para orientarlo y lograrlo” (Hopenhagen, 2010: 1-16).

En ese sentido, en los países en desarrollo se verificó un esfuerzo con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial para acelerar un proceso de cambio estructural mediante la planificación nacional. Esta estrategia implicó múltiples actividades, como ser las de crear agencias dedicadas específicamente a la planificación, encargadas de producir y publicar de planes nacionales económicos a mediano plazo e intentar modificar los patrones de desarrollo para alcanzar los objetivos de dichos planes (Agarwala, 1983:1). De acuerdo a la visión de Myrdal (1968):“El principio básico en la ideología de la planificación económica es que el Estado debe tomar un rol activo, de hecho, decisivo en la economía; por sus propios actos de inversión y emprendimiento, y por sus variados controles –promoción y restricciones- sobre el sector privado el Estado debe iniciar, estimular y guiar el desarrollo económico... [las políticas deben entonces estar] racionalmente coordinadas, y la coordinación [hecha] explícita en un plan global por una cantidad de años hacia el futuro”.

A su vez, Amsden (2001:125 citada por Tereschuk, 2008) identifica al “plan de desarrollo” como **uno de los elementos a través de los cuales los países de industrialización tardía apuntaron a dar el salto** que significaba, luego de la Segunda Guerra Mundial, producir una renovación en los bienes de capital que se habían vuelto tecnológicamente obsoletos -la otra institución destinada a este objetivo fueron los “bancos de desarrollo”-. La autora señala que, a diferencia de Europa, los países de industrialización tardía no tuvieron ningún “Plan Marshall” para, por un lado,

guiar y, por otro, financiar esa tarea que implicaba el proceso de industrialización. Debieron utilizar, por lo tanto, sus propias herramientas.

“Los planes recogieron el pensamiento vigente en ese entonces sobre el desarrollo económico y social y, en general, se inscribieron en los conceptos desarrollados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para las relaciones centro periferia, privilegiando el desarrollo hacia adentro, el papel de la tecnología y la industrialización sustitutiva. Además de la preocupación por el desarrollo de la industria manufacturera y las exportaciones de ese origen, los planes otorgaron especial importancia a la elevación de la productividad y la producción agrícola, la provisión de energía, la ampliación y mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones. En el ámbito social, educación, vivienda y salud recibieron atención preferente. En algunos casos, la mala distribución del ingreso y las políticas tributarias fueron temas relevantes. La estabilidad de precios aparece como un objetivo recurrente, pero las políticas financieras no fueron el centro de las propuestas”. (Leiva Lavalle, 2010).

### **Falencias de la Planificación en los 50', 60' y 70'**

En general se puede afirmar que el accionar de las oficinas nacionales de planificación en el período comprendido entre las décadas de los sesenta y ochenta se centró más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en éstos al proceso decisorio. Las razones para esto son variadas; entre ellas se pueden mencionar:

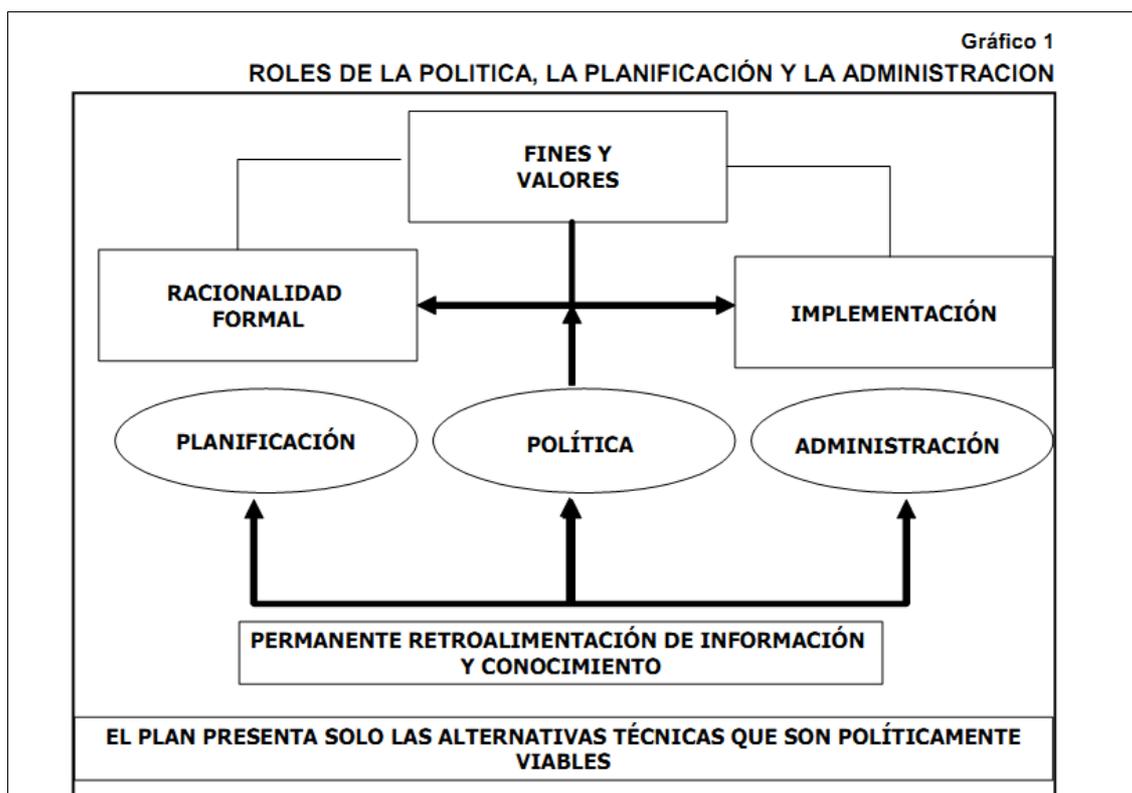
- a) la carencia de profesionales entrenados en las técnicas de planificación,
- b) la elaboración de estos planes requirió contar con información económica global y desagregada por sectores y regiones subnacionales, inexistente o incompleta, actividad que consumió mucho tiempo y recursos humanos calificados,
- c) al tener horizontes temporales quinquenales o sexenales, coincidentes con los períodos de gobierno, se prestó poca atención a la programación presupuestaria anual, un tema hasta hoy de enorme complejidad técnica,
- d) la concretización de estos planes en programas y proyectos bien preparados y evaluados coherentes con los objetivos y con las políticas del plan insume un tiempo y un conocimiento que no estuvo disponible. En un intento por hacer estos planes indicativos más imperativos, en muchos países se los transformó en leyes de la república lo que tampoco produjo los resultados esperados.

Entre las insuficiencias que dan origen a esta crisis se cuentan la prevalencia del "plan-libro" sobre el proceso de planificación, la excesiva complejidad de estos "planes-libro" en desmedro de un enfoque estratégico y las dificultades de la inserción de la planificación en el aparato tanto de la política como en el aparato de la administración pública.

En este mismo plano argumental, Velásquez, siguiendo a Carlos de Mattos, menciona que la planificación, en esta época, estuvo orientada por tres elementos básicos que le dieron concreción:

- 1) El «voluntarismo utópico», que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de ésta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista: el planificador era visto como agente de transformación y, como consecuencia de ello, tenía cierta autonomía para actuar.
- 2) un «reduccionismo economicista», esto es, una visión de la planificación, que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas a través de instrumentos de política económica. Sin embargo, se dejan fuera del análisis las particularidades del proceso político -relacionado con los conflictos de interés dentro y fuera de la estructura estatal- de los distintos actores socio-políticos, debido a las orientaciones y efectos de la toma de decisiones públicas
- 3) el «formalismo», el cual está referido a los procedimientos y organismos adoptados para instituir y llevar a cabo el proceso de planificación. Tal concepción dio como resultado la planificación por etapas, originada en organismos centrales de planificación, que en el tiempo se aislaron de otras instancias y oficinas públicas, a tal extremo que llegaron a constituir «islas» en la compleja estructura decisional.

### Cuadro 3. Roles de la Política, la Planificación y la Administración



Fuente: Lira, CEPAL, 2006

#### 2.2. Inserción institucional de la planificación en la región

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo. Así, Rufián – en un estudio sobre el régimen jurídico de la planificación realizado a fines de los ochenta – argumenta que “Las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cual es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicho encargo: la planificación”(…) y más adelante agrega “El período histórico durante el cual se institucionalizó la planificación en la región, que para efectos de este estudio comprende los años cincuenta y sesenta, determinó que ésta fuera concebida con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: **el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las**

**decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo(...)**<sup>5</sup> (Rufián citado por Lira, 2010:10).

Hasta aquí vimos un período de auge de la planificación, pero luego como se conoce se pasó a un proceso caracterizado por el abandono de la planificación. Cabe preguntarse entonces: **“(...) a qué se debió la decadencia y aun el abandono de estas ideas.** El proceso, como decíamos, viene amarrado al keynesianismo, al auge de la idea de la sociedad de bienestar, de un desarrollo orientado desde el Estado y no librado a las fuerzas del mercado, a la idea de que las injusticias son el resultado de las asimetrías entre ricos y pobres dentro de los países y que, en última instancia, se reproducen en el nivel mundial entre países ricos y pobres, etc. Para atacar esas asimetrías se requiere un diagnóstico y se construye una estrategia, que se formaliza con un plan.

En los años setenta se produce una importante crisis internacional, caracterizada por un estancamiento con inflación -la famosa stagflation- en el centro del mundo. Su proyección hacia América latina no es solamente económica. Tiene importantes consecuencias políticas: los golpes militares que derrumban los modelos de Estado intervencionista en Chile y el Uruguay, cuyos gobiernos podrían ser considerados en general progresistas o con matices populistas, más allá del nombre del partido predominante, sean socialistas, peronistas, o el varguismo en el Brasil. Las intervenciones militares cortaron de raíz este proceso.

La crisis de los setenta, con la inflación que se desata en los países centrales, unida a la recesión -stagflation-, socava el paradigma keynesiano, y se ve la solución en el monetarismo. El principio es que si se deja que la oferta y la demanda -el libre mercado- se equilibren se vencerá la inflación y será posible retomar el camino del crecimiento. Refuerza esta corriente la decadencia del gran Estado planificador, la Unión Soviética.

En la actualidad, la nueva situación de crisis del neoliberalismo hace que otra vez se esté hablando de planificación. Si el neoliberalismo fracasó al pretender dejar todo librado al mercado, se demuestra la necesidad de una vigorosa intervención del Estado. En este marco se presenta una nueva oportunidad a la planificación, aunque el ámbito no sea el de los cincuenta o los sesenta”. (Hopenhayn, 2010: 1-16)

---

<sup>5</sup> El resaltado en nuestro.

## 2.3. Teorías y escuelas en torno a la Planificación

### 2.3.1. Concepto de Planificación

Si la planificación se define como el conocimiento técnico que precede y que preside las acciones en contextos democráticos, este conocimiento puede estar referido a un sector de actividad económica (agrícola, industrial, transporte etc.), a un territorio (localidad, región, ciudad, cuenca hidrográfica etc.), a un grupo social (juventud, tercera edad, mujeres jefas de hogar etc.) a un ámbito de acción (educación, salud, innovación, desarrollo rural, desarrollo económico local, desarrollo sostenible, desarrollo humano etc.) o simplemente al desarrollo y desde este punto de vista las posibilidades de planificar son tan diversas y amplias como el fenómeno y el cuerpo asociado de conocimientos técnicos al que se aplica la planificación.

### 2.3.2. Teorías sustantivas y teorías procedimentales

Con el objeto de simplificar el análisis, tomaremos con Lira (2006) la proposición de Faludi (1973) respecto del cuerpo de conocimientos que conforman la teoría de la planificación, en el sentido de distinguir las **teorías sustantivas** de las **teorías procedimentales** en torno a la planificación.

Las teorías “**subject-matter**” o **teorías sustantivas** se refieren al fenómeno al que se aplica el proceso de planificación (desarrollo económico, ordenamiento territorial, salud, educación, desarrollo sostenible, desarrollo económico local, desarrollo humano etc.).

Del mismo modo, las teorías “**process-oriented matter**” o **teorías procedimentales** son aquellas en donde el interés se centra en los procesos, métodos, etapas, técnicas y cursos de acción utilizados, independientemente del ámbito, territorio, fenómeno, problema o cuerpo de conocimientos al que aplica la planificación.

Como afirma Lira: “Entre ambas teorías hay estrechas relaciones y ambas son necesarias para una planificación efectiva. Lo que acá se busca realzar es el hecho de que para hacer planificación del desarrollo económico o planificación de la salud se requieren conocimientos sustantivos sobre desarrollo y economía o salud

respectivamente en tanto que para concentrarse en los procedimientos métodos, técnicas y etapas se requiere un conocimiento sobre el proceso decisorio, siendo ambos necesarios para ofrecer recomendaciones que pongan los conocimientos sustantivos en la práctica. Hace 50 años la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día - sin descartar la racionalidad en la acción - la planificación se aproxima mas a un proceso comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir.

Si se acepta la proposición de Faludi de concentrarse en las teorías procedimentales y si se acepta el aserto de que hoy la planificación es el conocimiento que precede y que presida la acción en contextos democráticos, lo que la obliga a ser cada día mas considerada como un proceso comunicacional, es posible hacer una revisión de cuatro escuelas o enfoques de planificación: **1) la planificación tradicional, 2) la planificación situacional, 3) la planificación corporativa o estratégica y 4) la planificación prospectiva**" (Lira, 2006: 16).

A continuación haremos una breve descripción de cada una de estas escuelas.

### **2.3.3. Escuelas o enfoques de Planificación**

#### **2.3.3.1. La planificación tradicional**

A continuación presentamos una de las definiciones de planificación tradicional que menciona Lira (Lira, 2006: 16):

- *"Una actividad técnico política que permite verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución y la maximización de la racionalidad formal y de la racionalidad sustantiva del proceso de toma de decisiones".*

Asimismo señala que: "En la planificación tradicional – en su esencia – hay una distinción entre el sujeto de la planificación (el planificador o la oficina o ministerio) y el objeto de la intervención. Ello deriva de la aplicación del método científico positivista al conocimiento que precede y que preside las acciones. Para tal intervención, los planificadores u oficinas encargadas del proceso tienen que diagnosticar la situación actual y proponer una situación a futuro que escape de la situación tendencial. Su resultado principal es el plan o blue-print" (Ibídem).

Con fines analíticos es posible, entonces, descomponer el proceso de planificación según esta escuela en dos grandes componentes: 1) la formulación del Plan y 2) la ejecución del Plan.

Cada uno de los componentes y sus correspondientes etapas deben ser considerados como subprocesos integrantes de un proceso sistémico de exploración imperfecta del futuro por parte de los agentes económicos y las organizaciones económicas, sociales y políticas interesadas en que los cambios no ocurran sólo por circunstancias fortuitas o fuera de su ámbito de control. Como procesos y subprocesos cada etapa requiere insumos y genera productos que se retroalimentan permanentemente y que tradicionalmente se los representa como se observa en el Cuadro 4.

El proceso de planificación tiene, según este esquema, su origen y punto de partida en el proyecto político o en los acuerdos sociales mínimos a partir de lo cual debe especificarse la imagen-objetivo que es un modelo, y como tal una simplificación voluntarista, de diversa precisión y coherencia de la realidad según sea el caso, a construir en un determinado horizonte temporal.

**Cuadro 4. Etapas de la planificación tradicional**



### **2.3.3.2. La planificación situacional**

La planificación situacional es el nombre dado (por el ex funcionario de ILPES, CEPAL) Carlos Matus a una temprana reformulación de la planificación que en su versión tradicional allá desde los 60's y hasta a inicios de los 80s era catalogada como normativa, restringida a los actores gubernamentales, formalista y muy centrada en la etapa de diseño y poco en la etapa de ejecución.

Las ideas principales de su crítica a la tradicional planificación del desarrollo se encuentran en su libro *Estrategia y Plan* publicado en 1972 en el que analiza con amplitud los problemas que suscita tanto la introducción como el funcionamiento de la planificación en América Latina.

En relación a las influencias de esta autor, se ha observado que: “Tanto las nociones de estrategia y planificación como la postulación de la incertidumbre como un elemento insoslayable de toda decisión política forman parte del acervo conceptual que Matus retoma de la escuela francesa, en particular de los textos de Beaufré. Este militar francés, que actualiza la teoría de Von Clausewitz a los requerimientos de la política y la guerra en el siglo XX, adopta una perspectiva praxeológica en clara consonancia con el planteo de Aron. Sobre todo, valora a la estrategia en su rol capital para la toma de decisiones políticas, pone particular énfasis en la planificación situacional (que contempla tanto la prospectiva de escenarios futuros como las operaciones necesarias para lograr la situación deseada), remarca la importancia de los factores psicológicos y reconoce la relevancia para los actores implicados de tomar conciencia del carácter relativo de su libertad de maniobra (Beaufré 1965: 28-29, 31, 33, 41, 44, 46- 47, 58-59, 109). La distinción entre táctica (la aplicación de los medios) y la estrategia (la definición de fines y objetivos) le permite poner en evidencia la necesaria articulación entre lo técnico y lo político en acciones que implican al Estado como unidad política soberana. Si este modelo fue pensado originalmente para las acciones bélicas o las relaciones internacionales, no significa que no pueda trasladarse, con las adaptaciones correspondientes, al campo de las políticas públicas, para reducir la brecha entre los escenarios deseables y los que se identifican como escenarios posibles” (Secretaría de la Gestión Pública, 2007:). Para Matus, 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, las que se presentan en el Cuadro 5.

## Cuadro 5. Diferencias de la planificación normativa y la planificación situacional

Cuadro 3

**DIFERENCIAS DE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA (O TRADICIONAL) CON LA PLANIFICACION SITUACIONAL**

El movimiento es la ley de la existencia social

Yo planifico, tú planificas, él planifica, etc nosotros, vosotros y ellos planifican.

	NORMATIVA	SITUACIONAL
Postulado 1	Sujeto escindido del objeto	Sujeto dentro del objeto que contiene sujetos
Postulado 2	Explicación como diagnóstico	Explicación situacional
Postulado 3	Sistema que sigue leyes	Sistema que sigue leyes y que crea leyes
Postulado 4	Cálculo económico del deber ser	Cálculo en situaciones de conflicto
Postulado 5	Certidumbre	Incertidumbre
Postulado 6	Problemas bien estructurados	Problemas cuasi-estructurados
Postulado 7	Final cerrado	Final abierto

**Fuente:** Elaborado por el autor sobre la base de Matus, Carlos. Política y Plan Publicaciones de IVEPLAN, segunda Edición Caracas, Venezuela 1982.

Fuente: Lira 2010 en base a Matus.

En este contexto, según Matus, en la planificación normativa el postulado 1 deriva de la creencia en la objetividad del conocimiento y en el positivismo como su metodología de análisis científico en contraposición con la subjetividad del conocimiento y en la necesidad de recurrir a metodologías de investigación participativa en la planificación situacional. La planificación normativa, supone como antes se mencionara, un “sujeto” que planifica un “objeto”. El sujeto es el Estado y el objeto es la realidad económica-social. El sujeto y el objeto planificado son independientes y el primero puede controlar al segundo. A su vez, el postulado 2 señala, que en tanto, que la planificación normativa realiza diagnósticos – que son únicos, con un solo concepto del tiempo y una verdad única y absoluta – la planificación situacional explica situacionalmente.

Comprender la realidad encontrándose en ella es la forma de conocer del hombre de acción. Es justamente este cálculo situacional el que permite al hombre de acción comprender la realidad. Permite también considerar que el conocimiento que precede a la acción es diferente del momento en que la preside ya que un mismo actor actúa distinto en diferentes situaciones.

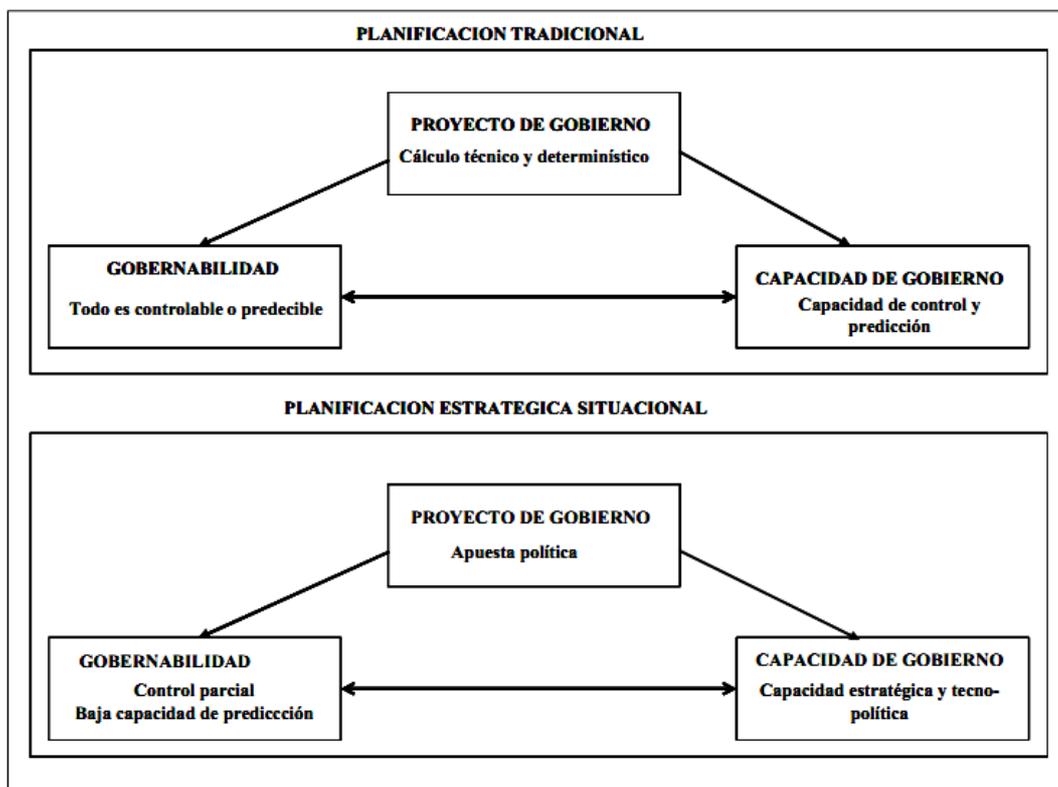
Con relación al postulado 3, a diferencia de la planificación normativa – que busca con el diagnóstico describir y explicar sobre la base de leyes del comportamiento social, la planificación situacional reconoce que los sistemas sociales no sólo siguen leyes sino que en su dinámica crean sus propias leyes. No se trata, por lo tanto, como afirma Matus de armar el puzzle, ni tampoco de reaccionar adecuadamente a la movida del oponente en el juego de ajedrez sino de un ejercicio más complejo en el que el número de piezas y sus relaciones son altamente cambiantes. El postulado 4, a su vez, señala que si el actor que planifica, no comparte la realidad con otros actores de equivalentes capacidades, entonces su criterio de eficacia sólo puede ser económico y su cálculo restringirse a un cálculo económico. Por ello, agrega, que la planificación normativa es reduccionista al reconocer que el principal recurso escaso son los medios económicos, en tanto que la planificación situacional reconoce que el poder no es un recurso escaso y que, por lo tanto, planifican todos los actores desde sus situaciones particulares. Estrechamente vinculado a los postulados anteriores, el postulado 5 en la planificación normativa se centra en el deber ser económico en un contexto predecible de leyes, en donde esta desterrada la incertidumbre, en tanto que la planificación situacional trabaja con la incertidumbre como uno de sus elementos centrales.

Por último los postulados 6 y 7 de la planificación situacional se relacionan muy estrechamente ya que al trabajar con problemas cuasi-estructurados el plan debe contener más de una posibilidad de acción y estar preparados para situaciones de contingencia., a diferencia de la planificación normativa que trabaja con problemas bien estructurados y con estados finales cerrados. Esta distinción es fundamental ya que parte de que, a diferencia de los rompecabezas o del juego de ajedrez, los problemas sociales no tienen una solución correcta que es reconocida y aceptada como tal por las partes contendientes que son afectadas por el problema o que tienen opinión sobre él. (Lira, 2010:21- 22)

Un punto que nos parece clave rescatar es que los problemas mal estructurados conllevan, en palabras del autor, incertidumbre dura y por ello la gobernabilidad, a diferencia de la planificación normativa, es más bien una **apuesta política de futuro**, como se presenta en el Cuadro 6.

**Cuadro 6. El triángulo de gobierno de la planificación tradicional y la estratégica situacional**

**EL TRIANGULO DE GOBIERNO EN LA PLANIFICACION TRADICIONAL Y EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL**



Fuente: Matus, Carlos. Seminario de Gobierno y Planificación. Ob. Cit.

Con estas y otras consideraciones conceptuales como marco de su análisis, Matus plantea “Quien realmente planifica es quien tiene la capacidad de tomar decisiones y por eso es que la planificación situacional pone en énfasis en el momento de la acción y usa la exploración del futuro como un recurso para darle racionalidad a la acción, pero no se queda en la mera exploración del futuro ni separa tajantemente la planificación de la gerencia en la acción”.

La planificación no se concibe en forma unilateral, es decir como una acción que se inicia en un sujeto único que opera sobre una situación fácilmente objetivable, sino como un proceso complejo que incluye actores múltiples que interactúan entre sí, donde los límites entre lo político y lo técnico, lo objetivo y lo subjetivo, son más difusos. En este plano, aunque la incertidumbre es mayor y el grado de previsibilidad menor, se potencian la creatividad y compromiso de los actores involucrados en el proceso. Así, pues, planificar es jugar un juego entre agentes condistintas

competencias, poder relativo, intereses y valores; todos estos elementos deben ser tenidos en cuenta para que nuestro cálculo técnico-político no esté dissociado de la situación que debemos enfrentar.

Las teorías y metodologías desarrolladas por Matus se han ido profundizando ampliamente, aquí simplemente hemos querido hacer un somero resumen de sus aportes, que tienen un componente central: jerarquizar las decisiones y distinguir entre niveles de decisión.

Presentamos por último un cuadro resumen (cuadro 7) de algunos de los dispositivos y funciones que destaca la planificación situacional.

### Cuadro 7. Dispositivos y funciones de la planificación situacional

DISPOSITIVOS Y FUNCIONES DE LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL	
Dispositivo	Función de la planificación situacional
Apoyo proceso decisorio	
Agenda	Asignación del tiempo del Presidente
Asesoría tecnopolítica	Cálculo situacional del momento para tomar decisiones. Mediación con Planificación. Propuestas para el período
Manejo de crisis	Manejo de crisis con planes de contingencia. Técnicas manejo de crisis. Sala de Situaciones
Planificación y presupuesto	
Planificación estratégica	Pensar el periodo de gobierno y abastecer de propuestas para la toma de decisiones
<i>Think Tanks</i>	Pensar gran estrategia y abastecer de líneas estratégicas a oficinas de planificación
Presupuesto por programas	Asignación de recursos de acuerdo con el plan
Seguimiento y monitoreo	
	Pedir y presentar cuentas por productos y resultados, Coordinar unidades descentralizadas
	Acompañar selectivamente el cambio situacional y retroalimentar planes
Gestión descentralizada	
	Establecer una gestión por productos y resultados; planificación operacional
Escuela de gobierno	Formar profesionales en la tecnopolítica

Fuente: Matus, Carlos. El Líder sin Estado Mayor. Ob. cit.

Para cerrar con esta escuela, citamos lo que Benjamín Hopehayn destacaba en una entrevista reciente acerca de la importancia de este autor, quién apoyó el Gobierno de Salvador Allende: “Carlos Matus es economista (...) fue un revolucionario, que cae preso en Chile tras el golpe de 1973 y se va a trabajar a Venezuela. Cuando Matus está en Venezuela empieza a pensar los resultados de la experiencia chilena y entiende la necesidad de articular las variables sociales y políticas. Una de las ideas que me parecen más interesantes de Matus es la referida a la dinámica de la

planificación. **Él hace explícito lo que estaba implícito, que es el sustento de todo lo demás, las relaciones de poder, el poder relativo”** (Hopenhayn, 2010).

### **2.3.3.3. La planificación estratégica**

La planificación estratégica tiene su origen tanto en la administración del desarrollo como en las escuelas de negocios. En relación con las escuelas de negocios, la planificación estratégica o management estratégico – como antes se mencionara- es una escuela que proviene principalmente del mundo privado. En estas escuelas, se sostiene que el entorno constituye a la organización y a su vez la organización genera entorno. Postula que ninguna organización tiene objeto sino tiene una misión orientada hacia el entorno. De hecho, en el momento en que una organización deja de satisfacer necesidades del entorno empieza a desaparecer del ambiente competitivo. Su fundamentación conceptual es compleja y proviene de diversos campos de los negocios y de los conocimientos asociados.

Las dos escuelas de planificación estratégica, a las que se debe la mayor formación de recursos humanos y que registran la mayor cantidad de producción bibliográfica, son la escuela de diseño y la escuela de planificación.

La escuela de diseño es la creadora de la idea de “Virtudes y Flaquezas” de la organización a la luz de las Oportunidades y Amenazas en su entorno (VFOA), comúnmente conocido en América Latina como FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

La escuela de diseño, como dicen Minzberg, Ahlstrand y Lampel, “... propone un modelo de creación de la estrategia que procura lograr una concordancia entre las capacidades internas y las posibilidades externas... Sus premisas – entre otras – son:

- a) La formación de la estrategia debiera ser un proceso deliberado de pensamiento consciente, en el sentido de que la acción debe fluir de la razón,
- b) La responsabilidad por el control y el conocimiento debe descansar en el directivo de máxima jerarquía, el CEO (Chief Executive Officer).
- c) Sólo después que estas estrategias únicas, maduras, explícitas y simples han sido completamente formuladas, puede procederse a su aplicación.

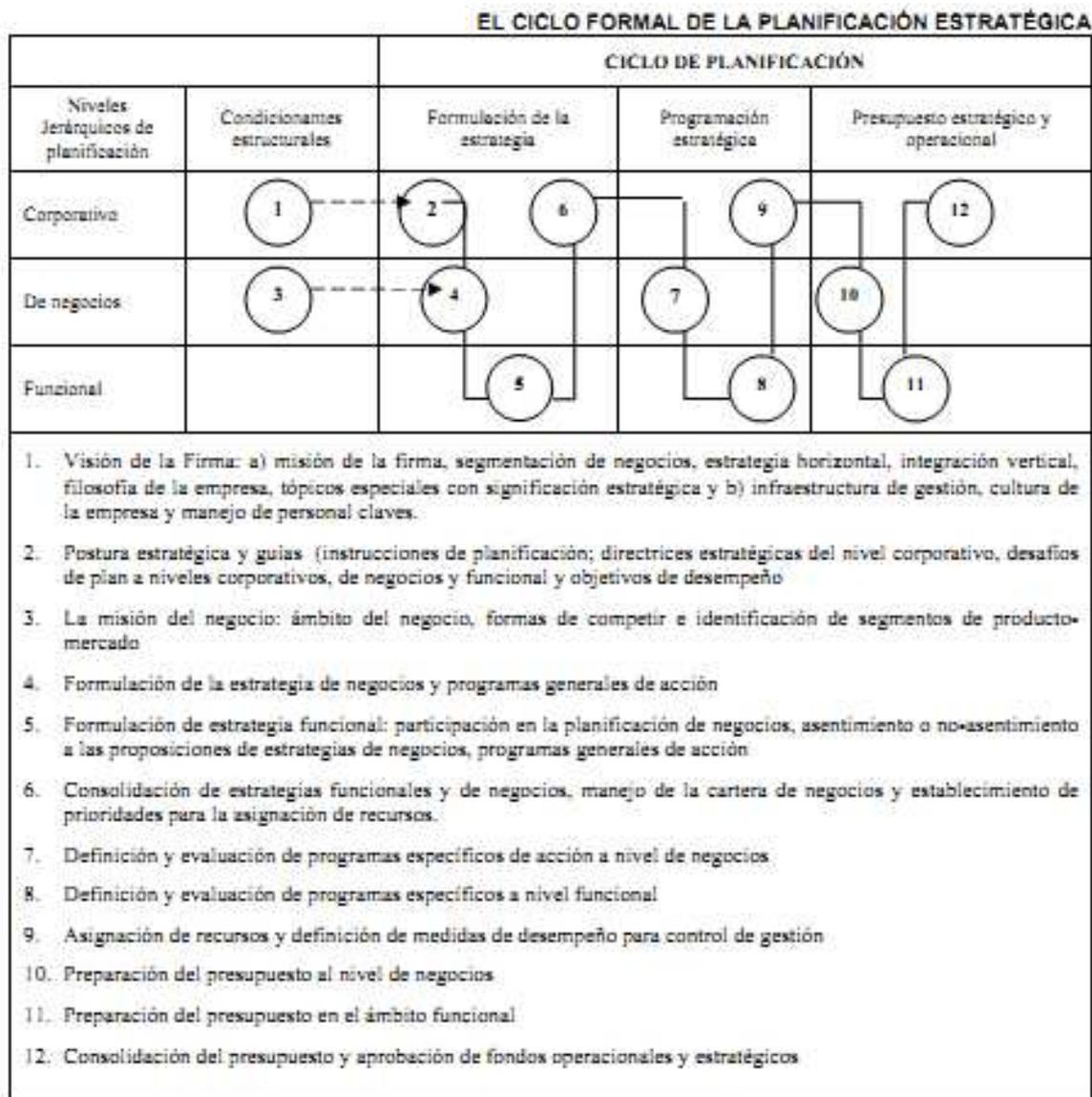
En este mismo sentido, la escuela de planificación coetánea con la escuela de diseño postulaba, según estos mismos autores, que “la estrategia debía ser guiada por un

cuadro de planificadores altamente instruidos, parte de un departamento especializado en planificación estratégica con acceso al directivo principal. Existen cientos de modelos de este tipo. Pero la mayoría de ellos se reducen a las mismas ideas básicas: tomar el modelo VFOA, dividirlo en etapas bien delineadas, articular cada una de éstas con muchos listados y técnicas y brindar especial atención a la fijación de objetivos primero y a la elaboración de presupuestos y planes operativos al final (Minzberg, Ahlstrand y Lampel, citado por Lira, 2010:31).

En este contexto, los teóricos de la escuela de planificación del management estratégico postulan que hay que preguntarse si ¿la compañía se está moviendo en la dirección correcta? y ¿cual es esta dirección correcta para la compañía, en este mundo moderno tan competitivo?. Como ellos señalan cada empresa tiene, por supuesto, una dirección, tal como un velero en el océano. Al dejar el velero sin dirección, éste sigue la dirección del viento. Pero si el capitán, sus oficiales y tripulación tienen un destino en mente y toman control del velero, éste se convierte en el vehículo para alcanzar el futuro y en un vehículo para realizar los sueños (Bradfort y otros, citado por Lira 2010, 31).

El ciclo formal de la planificación estratégica es bastante complejo y en cada una de sus 11 etapas no participan los mismos niveles jerárquicos. En el nivel corporativo (responsabilidad del CEO) se define la misión de la empresa en función de la visión adoptada, se diseñan las instrucciones de planificación para cada uno de los niveles jerárquicos, se maneja la cartera de negocios, se establecen prioridades para la asignación de recursos, se asignan los recursos y se realiza la consolidación del presupuesto y la aprobación de fondos operacionales. En el nivel de las gerencias de negocios se identifican las formas de competir, se formula la estrategia de negocios con sus programas específicos y se prepara el presupuesto para cada uno de ellos. En el nivel de las gerencias operacionales funcionales se realizan las actividades mas operativas, según se observa en el cuadro siguiente:

**Cuadro 8. El ciclo formal de la planificación estratégica**



Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, (MIDEPLAN) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ob. cit.

Lira señala que: “De una manera creciente, los conceptos y categorías de la escuela de planificación estratégica se tratan de asimilar y aplicar a problemas de la actividad pública en general, tal como lo demuestran los trabajos de planificación estratégica de MIDEPLAN de Chile. No obstante, su metododología es complicada y las simplificaciones que se realizan no siempre dan cuenta de su base conceptual. Un problema no menor para el sector público es la coordinación de equipos ya que las normativas que rigen al funcionariado en muchos casos la impiden. La utilización de la planificación estratégica crecientemente se aplica también –con simplificaciones y

modificaciones– al ámbito de la Organizaciones no Gubernamentales (NGO), Organizaciones No lucrativas (ONL's) u organizaciones del Tercer Sector” (Lira, 2010:37).

Para cerrar, el siguiente esquema (Cuadro 9) muestra el itinerario de un proceso de planificación estratégica por fases, si bien, como se ha indicado, cualquier recorrido de esta naturaleza debe concebirse como algo dinámico, de forma que sea siempre posible en cada etapa, revisar lo efectuado hasta el momento y volver atrás para replantearlo, si se considera necesario. El esquema propuesto aborda los principales aspectos estratégicos, así como algunas cuestiones de carácter más operativo que permiten aterrizar los planteamientos más generales y que hemos querido incluir para ofrecer un panorama más completo del ejercicio de planificación (Cámara citado por Lira, 2010).

**Cuadro 9. Fases del proceso de planificación estratégica**



Fuente: Cámara, Luis. Planificación estratégica. Ob. cit.

#### 2.3.3.4. La planificación prospectiva

No hay un solo futuro, sino varios. Quizás ésta sea la afirmación fundamental de la planificación prospectiva o simplemente prospectiva. Esta afirmación tiene una fundamentación conceptual que la separa tajantemente del positivismo, rector de la tradicional planificación del desarrollo y de la planificación basada sólo en métodos probabilísticos, cuestión que clarifica Martínez de la siguiente forma: “Detrás de la

aceptación de una multiplicidad de futuros existe una evolución teórica y metodológica importante dentro de este campo. Hasta la década de los sesenta y aun en los setenta, en los estudios sobre el futuro todavía se advertía cierta esperanza científicista de poder elaborar una narrativa única sobre el porvenir que predijera el curso necesario que tomarían los sucesos venideros. Eran investigaciones cuyo bagaje intelectual y técnico se enmarcaba en una lógica de predicción, similar a la naturaleza del saber científico regido por leyes... Hacia la década de los sesenta, estos supuestos comenzaron a ser cuestionados. La "rebelión" se inició en dos frentes geocuosos distintos, al parecer sin conexión inicial entre ellos, pero que lograron una convergencia de perspectivas a finales de los setenta y en la década posterior. Uno de estos frentes se ubicó en Francia, con el empuje inicial de Gastón Berger, Bertrand de Jouvenel y Pierre Massé (...), el otro frente de combate al estilo determinista de hacer estudios de futuro, defensor de una versión objetivista y unidimensional del futuro, fue creado por Herman Kahn y colaboradores en Estados Unidos, al amparo de un think tank que, entre otras actividades, brindaba insumos intelectuales al departamento de defensa de ese país, el Instituto Hudson (...). Pensaba que la "mejor manera de prevenir un guerra nuclear era pensar seriamente y a detalle sobre lo que sucedería si esa guerra tenía lugar. A cada una de esas posibilidades de ocurrencia, a esas situaciones diferenciadas que podrían surgir una vez desatado el ataque, le llamó "escenario" (Ramírez, citado por Lira 2010: 40).

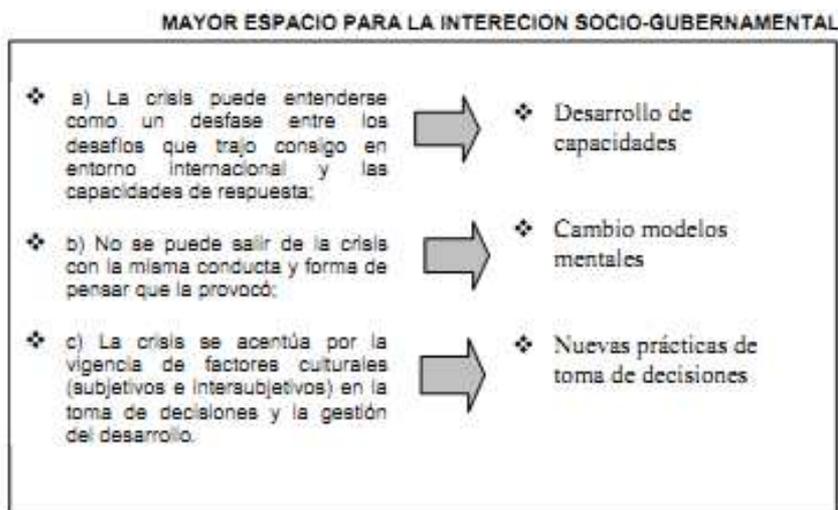
Para entender cabalmente el sentido de la prospectiva, es necesario según Medina, uno de los autores latinoamericanos más conocidos en la actualidad, "reconocer la enorme variedad del campo de los futuros. No existe un solo enfoque o método estándar. Los estudios del futuro son una familia de enfoques... Las diferencias más importantes entre los enfoques involucran tres grandes dimensiones: el contexto político-institucional en el cual se inscribe el proceso o ejercicio a realizar, los temas o contenidos a tratar, y la secuencia de métodos y herramientas a utilizar. Cuando se diseña una intervención o estudio de largo plazo no se cuenta con una receta predeterminada válida para todos los contextos históricos y culturales. Se afrontan una serie de elementos pragmáticos, semánticos y sintácticos que se combinan en circunstancias únicas, conforme a las exigencias particulares de cada contexto.... no es ésta una disciplina monolítica que aborda aspectos específicos de la realidad sino una multi-disciplina que estudia, compara y relaciona diferentes campos del conocimiento, del mismo modo que lo hacen los estudios del medio ambiente, los estudios de género o las ciencias de la administración" (Medina citado por Lira, 2010: 40).

La justificación de la aparición y de su uso en el ámbito público latinoamericano es planteada por el mismo Medina en los siguientes términos “Interrogarse sobre el largo plazo es una de las reflexiones más importantes y pertinentes que pueda realizar la región. Más aún en un momento histórico tan significativo como es el comienzo de un nuevo milenio, en el cual se abren posibilidades, se mira hacia atrás para evaluar lo hecho y también hacia adelante para delinear algunos ejes estructurantes del próximo siglo. Preguntarse por el largo plazo es importante, porque este es un continente que se ha caracterizado por su mirada cortoplacista (más bien microplacista), la escasa existencia de oficinas de planificación de largo plazo en los ministerios afines, una bajísima pertenencia a las organizaciones internacionales de futuristas, y la pérdida progresiva de su libertad y capacidad de maniobra para construir su propio futuro deseado.

Por otra parte, es una reflexión pertinente porque el período 1980-2010 seguramente pasará a la historia como aquel en el cual se levantaron los cimientos de la estructura productiva internacional contemporánea, y se efectuó el reacomodamiento del orden mundial a nivel geopolítico y geocultural. Vale decir, vivimos un momento en el cual se están configurando las principales transformaciones históricas que marcarán los futuros posibles de nuestras sociedades, a un ritmo por lo menos cuatro veces mayor que el que caracterizó a la revolución industrial, con sus consiguientes dificultades de percepción y de acción coherente y consecuente, y sus crecientes costos de oportunidad (...). (Medina, citado por Lira 2010:41).

Según este mismo autor, en esta época de cambios tan acelerados, que más bien es un cambio de época, aumenta la complejidad y la indeterminación produciéndose no sólo un aumento de la incertidumbre sino que se entra de lleno en el plano de la ambigüedad, tipificada por incertidumbre no estructurada, eventos indeterminados y con situaciones futuras marcadas por acciones y reacciones caracterizadas por la creatividad, la innovación y la sorpresa –abriéndose nuevos espacios de trabajo para la intervención socio-gubernamental si es que– en consonancia con esto último, se desarrollan nuevas capacidades, se producen cambios mentales y si se adopta un nuevo estilo decisorio (Cuadro 10).

## Cuadro 10. Crisis y planificación



Fuente: Medina, Javier. Estudios de futuro. Ob.cit.

Pasando finalmente a los aspectos conceptuales y metodológicos, “la **prospectiva** se la define como un **conjunto de conceptos, teorías, metodologías y técnicas para analizar, prever, explicar y, especialmente, construir anticipadamente futuros posibles y deseables de la acción humana.**

Las **técnicas** asociadas a las escuelas de prospectiva son variadas y provienen de diferentes campos del conocimiento. Se pueden clasificar como **técnicas de trabajo colaborativos aptas para el trabajo grupal** y **técnicas estadísticas** para procesar información cualitativa. Las más conocidas son la técnica Delphi, el ábaco de Regnier, el análisis estructural, el análisis de los juegos de los actores, el método de los escenarios y otros” (Lira 2010: 45).

### **2.4. La planificación del desarrollo y sus funciones**

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, (...) se concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo (Lira, 2006:10).

Podemos pensar que esta gran responsabilidad y función del Estado se desagrega luego en funciones que van desde lo ideológico y lo político hasta lo táctico y financiero. Esto a su vez implica para cada uno de esos niveles ciertos aspectos claves, instrumentos y mecanismos de control específicos (Ver cuadro 11).

**Cuadro 11. Aspectos claves de la planificación según función**

FUNCIÓNES	ASPECTO CLAVE	INSTRUMENTO	CONTROL
IDEOLOGICAS	Aspiraciones	Objetivos Generales	Humanístico
POLITICAS	Problemas y fines del Estado	Directivas	Comunidad
ESTRATEGICAS	Objetivos estratégicos	Plan	Oportunidad
TACTICAS	Medios	Programas	Eficacia/ eficiencia
FINANCIERAS	Recursos	Presupuesto	Legalidad Cumplimiento Metas/ gasto

Fuente: Filminas de Clase, Sistemas de Control de Gestión, FCP, UNCuyo.2008

Como hemos visto ahora, la planificación, como cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las funciones del Estado. En este sentido cabe, sin embargo, establecer desde el inicio una distinción entre las funciones de la planificación y la variedad de arreglos institucionales que han adoptado los distintos países para poner en práctica dichas funciones. Estos arreglos, se han ido consolidando como consecuencia de las necesidades y de las prácticas públicas de los diversos países. Basta señalar que dichos arreglos van desde un ministerio especializado como es el caso de Brasil (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión) hasta un departamento dependiente directamente de la Presidencia de la República como es el caso de Colombia (Departamento Nacional de Planeación).

Los estudios más recientes de la CEPAL (Lira, 2006; Martín, 2005; Medina Vásquez, 2009; ILPES, 2000; Ocampo, 2000) sugieren que es recomendable, detenerse en lo que podríamos denominar las **funciones básicas de la planificación**. En este esfuerzo de reflexión se individualizaron tres funciones básicas de la planificación que describimos a continuación.

#### 2.4.1. Función de prospectiva

La primera de estas funciones identificadas, prospectiva, busca **ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazos para el conjunto de los ciudadanos**, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales.

En relación a la misma subraya Martín: “En realidad, el futuro se construye mediante un delicado equilibrio sobre un camino de doble vía entre las realidades presentes y los escenarios posibles y deseables. El arte de transitar intelectual y políticamente en ambos sentidos es precisamente el nombre del juego y éste no es otro que el de definir e instrumentar una estrategia de desarrollo”.

En los países de la región se ha abandonado por largos años este ejercicio fundamental. El peso de los problemas estructurales que se han ido acumulando en las economías y sociedades, junto con la tiranía del corto plazo, han redundado en este olvido (Machinea, 2005).

Agrega más adelante que “varios países (entre ellos Brasil, Finlandia, Irlanda, Malasia y República de Corea) han puesto énfasis en la constitución de grupos de trabajo público-privados, con diferente grado de institucionalidad, para examinar con metodologías diversas los problemas de largo plazo”.

#### **2.4.2. La función de coordinación**

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

Aparte de estos acuerdos de integración, la función de coordinación interna del aparato gubernamental es muy importante. En efecto, el aparato de gobierno es una sumatoria de instituciones y de estructuras burocráticas con sus propias fuerzas de inercia y de movimiento. A veces, algunos segmentos del aparato estatal desarrollan sus propias técnicas de autodefensa y expansión y, también, se relacionan más estrechamente con grupos de interés del sector privado o con interlocutores internacionales. Por otra parte, en los últimos años se aprecian varios esfuerzos positivos para reducir trabas y costos, para volverse más sensibles a las prioridades gubernamentales y para brindar mayor atención a la ciudadanía.

Cuando se habla de coordinación, por lo general se hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas. Pero la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción

pública en su conjunto. La definición de una estrategia significa, en buena medida, establecer las prioridades del desarrollo nacional y de los diversos programas de la acción gubernamental. De tal manera, el plan de gobierno debe servir de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un gobierno moderno.

Con tal propósito, se requiere construir un espacio institucional capaz de conjugar el sentido estratégico con el principio de realidad, lo cual obliga a establecer la precedencia jerárquica y temporal de las distintas metas. Así, la instancia de coordinación, preferiblemente concebida como un espacio intermedio separado de la operación de los programas específicos, debe definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, supervisar y evaluar resultados.

En ausencia de un sentido de las prioridades, se hace imposible cualquier tipo de planificación estratégica, lo que a su vez conduce a una asignación de recursos que se reproduce en función de las inercias y rutinas existentes.

El espacio institucional de la programación presupuestaria es el lugar de privilegio de la coordinación intersectorial. En muchos países, con la celebración de convenios de desempeño, se han profundizado los esfuerzos para reemplazar las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno por negociaciones multilaterales en que participan las agencias y cuerpos del

Estado, con competencia colectiva y con límites globales de gasto. Así, la asignación presupuestaria responde efectivamente a un proceso técnico de programación y a un proceso político de coordinación. La búsqueda de una mayor capacidad de gestión supone avanzar hacia un modelo de alta coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas e instituciones.

Por otra parte, el aparato gubernamental se organiza sobre la base de sectores especializados. Sin embargo, los ciudadanos se enfrentan y piden soluciones a problemas que habitualmente no se estructuran bajo una lógica sectorial, sino que son transversales a varios sectores. Tres áreas particulares merecen ser destacadas en los esfuerzos de coordinación gubernamental. La primera es el área social ya que en su mayoría los problemas que atiende son de características multidimensionales. Varios países de la región han adoptado distintos arreglos institucionales para forzar esa coordinación tales como los gabinetes sociales, los consejos de política social y también la conformación de una autoridad social. En todos estos casos lo que se

busca es mejorar la coherencia intersectorial e intertemporal de los diferentes programas y acciones y abrir espacios a la participación social. (Martín, 2005:17-18)

Luego Martín presenta dos áreas más de coordinación, a saber:

. El área de desarrollo productivo, cuyas instituciones- señala- han sido profundamente desarticuladas en los últimos años.

. El área de coordinación entre distintas jurisdicciones territoriales de gobierno, es particularmente relevante para aquellos países de organización federal, o que hayan experimentado procesos intensos de descentralización territorial. En algunos países esta coordinación entre jurisdicciones se efectúa mediante consejos federales u organizaciones con otro nombre. La práctica institucional revela que su buen funcionamiento requiere de una definición precisa de las atribuciones y responsabilidades de cada esfera territorial de gobierno, de la disponibilidad de instrumentos para llevar a cabo las políticas que vinculen resultados y asignación de recursos y, por último, de la construcción progresiva de una institucionalidad que permita operar con flexibilidad dentro de reglas estables.

#### **2.4.3. La función de evaluación**

La tercera función, **evaluación**, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública que se ha ido imponiendo tanto en el mundo desarrollado como, más recientemente y con mayores dificultades, en el mundo en desarrollo. (...) Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, los diversos mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas constituyen el eje de esta función” (Martín, 2005:5).

La función de evaluación suele vincularse a lo presupuestario y a la consecución de resultados.

Por un lado, en los procesos presupuestarios modernos el manejo flexible y prudente de los agregados fiscales debe complementarse con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la prestación de los servicios públicos. De manera creciente se ha ido reconociendo que si bien la disciplina fiscal es una condición necesaria para modernizar la gestión presupuestaria, no es condición suficiente si no va acompañada de innovaciones que buscan satisfacer los restantes objetivos de las políticas presupuestarias (ILPES, 2004).

Por otra parte, si se busca mejorar la calidad de la gestión pública, no es posible supeditar el gasto a un manejo entregado a los vaivenes coyunturales, es decir, no se puede pensar en impactos significativos de las políticas públicas con

problemas frecuentes de pare y siga en los programas gubernamentales. El ciclo presupuestario anual es una camisa de fuerza demasiado estrecha para una gestión efectiva. Por ello, es necesario evolucionar hacia esquemas presupuestarios plurianuales que brinden mayores horizontes y holguras al manejo del gasto público (Martín 2010:19).

“El enfoque debe entonces enfatizar la programación presupuestaria plurianual para enmarcar la negociación de corto plazo, distinguir con claridad los gastos corrientes y de capital y, finalmente, basarse en la prudencia, creando un margen para enfrentar la inevitable incertidumbre. En este campo se han realizado también indudables progresos. En algunas experiencias internacionales, se han ido estableciendo planes “a firme” de tres años para todas las reparticiones públicas. Los límites establecidos, que suelen representar hasta la mitad del gasto total, constituyen una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para administrar los costos de manera eficiente. De tal manera, el manejo de la política fiscal debe combinar reglas que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo y un régimen de programación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables. Las reglas fiscales otorgan factibilidad técnica a la programación plurianual y esta última brinda incentivos a las reparticiones públicas para manejar de manera más eficiente sus presupuestos y contribuir así al cumplimiento de las metas a lo largo del ciclo” (Martín 2010: 21).

“Por otra parte, como ya se mencionó, las tendencias actuales apuntan a una gestión pública por resultados y, en tal movimiento, se establece una diferencia entre los organismos ejecutores y aquellos que tienen la función de velar porque los diferentes programas de gasto reflejen las prioridades sustantivas del gobierno y, además, su agregado sea consistente con la disponibilidad global de recursos. Estas dos funciones están normalmente insertas en el núcleo central del aparato gubernamental. Es evidente que ambas funciones deben estar integradas precisamente para que la evaluación tenga incidencia sobre la asignación de recursos entre sectores y en su interior y se dé inicio a un círculo virtuoso. No obstante, la práctica gubernamental ha tendido a separar la responsabilidad para el ejercicio de una y otra función, por buenas razones.

La función del cierre financiero de los presupuestos habitualmente recae en los organismos de hacienda o finanzas, la función de evaluación sustantiva suele asignarse, cuando se cumple, a distintos organismos del núcleo central (ministerios o departamentos de planificación, ministerios de la presidencia u otros).

Independientemente del arreglo institucional elegido, esta función es clave y debe ser reforzada. Entre otras tareas, el organismo responsable debería proponer la estructura metodológica general de la programación por resultados, velar por su instrumentación en los distintos organismos y, sobre todo, diseñar y llevar a la práctica las diferentes instancias de evaluación. Estas deberían abarcar, como mínimo, al parlamento en el momento de la discusión presupuestaria, a las propias entidades ejecutoras con participación de evaluadores externos, además de los ejercicios de auto-evaluación. Por último, y de manera creciente, a la ciudadanía mediante diversos instrumentos (cartas al ciudadano, libros blancos y otras modalidades).

Para posibilitar lo anterior es necesario ordenar la programación que realiza cada organismo ejecutor sobre bases metodológicas comunes. En principio, los criterios orientadores son simples, pero están plagados de dificultades en la práctica. Un primer paso es la formulación de un plan estratégico para cada organismo ejecutor que identifique con claridad su misión, sus objetivos y metas como base para identificar y jerarquizar procesos, productos y resultados en la provisión de bienes y servicios. El segundo paso, es establecer un conjunto de indicadores de seguimiento que permita evaluar el grado de cumplimiento de cada una de esas metas. El tercer paso, es la negociación de un convenio de desempeño con el núcleo central del gobierno, mediante el cual se establezcan consensos acerca de los compromisos que resultan de los pasos anteriores y de los recursos requeridos y se acuerden las modalidades para enfrentar contingencias y resolver disputas.

La idea básica es brindar mayor libertad de acción a los gestores públicos para cumplir con su misión, a cambio de una mayor rendición de cuentas por el lado de los resultados y el uso de los recursos.

Varios países van progresando en la instrumentación de sistemas de este tipo enfrentando numerosos obstáculos. Algunos de ellos surgen de la propia historia de las entidades públicas como, por ejemplo, la dificultad de pasar de una cultura de las organizaciones basada en los procedimientos a otra sustentada en los resultados y con una mayor orientación hacia los ciudadanos. Otros obstáculos tienen que ver con problemas típicos de los organismos públicos como son los niveles de remuneración de los funcionarios y los continuos cambios que atentan contra la consolidación de una estructura orgánica adecuada, con recursos humanos calificados y especializados. Esto hace que cada experiencia sea única, pues los factores específicos a la realidad de cada país llevan a que instrumentos y procedimientos difieran de caso a caso.

Más allá de las dificultades, algunos países han logrado avances muy significativos. La dirección del cambio es inequívoca, pero exige reconocer que se trata de una verdadera revolución en la cultura de las organizaciones que demanda imaginación y perseverancia. Para ello deben definirse bien las prioridades, construir las confianzas, capacitar a los funcionarios y abrirse a la ciudadanía a través de sus representantes políticos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, es necesario desarrollar la capacidad gerencial y la responsabilidad de los gestores públicos, quienes deben ser reconocidos como emprendedores y no como burócratas. La acción rutinaria y repetitiva del agente público, sometido a un intrincado sistema de jerarquías, debe ceder paso a la responsabilidad grupal e individual, a la capacidad de iniciativa y a la libertad de juicio” (Martín 2010: 21-22).

**Cuadro 12: Las funciones básicas de la planificación**

<b>PROSPECTIVA</b>	<b>COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de un asignación eficiente y equitativa de recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades (ILPES, 2000).</li> <li>■ Busca articular las perspectivas para el conjunto de los ciudadanos, más allá</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La coordinación intersectorial, con la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, tiene por fin darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo (ILPES, 2000).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño (ILPES, 2000).</li> <li>■ Involucra distintas dimensiones: Dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general,</li> </ul>

<p>de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y, también, anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos (Martin, 2005).</p>	<p>■ Admite dos dimensiones principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas</li> <li>2) La coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados (Martin, 2005).</li> </ol>	<p>con la ciudadanía (Martin, 2005).</p>
---	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a Medina, 2009.

#### **2.4.5. La Planificación hoy: eclecticismo, política y políticas públicas.**

La planificación constituye en la actualidad una combinación ecléctica de aportes de diversas escuelas sin que en muchas oportunidades, esté claro el origen de las ideas-fuerza o de los instrumentos utilizados. Desde este punto de vista resulta conveniente revisar con detenimiento los aportes conceptuales y metodológicos de cada una de las escuelas para su utilización en un caso particular (Lira 2010).

Por solo dar un ejemplo de eclecticismo, podemos ver que en la Secretaría de Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, se utiliza una combinación del modelo de Matus con la prospectiva para dar origen a un “Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público”.

Concluimos este punto en torno a las escuelas de planificación, coincidiendo con Lira – integrante de ILPES (CEPAL), y principal autor citado en este apartado- cuando manifiesta que cualquiera sea la escuela de planificación utilizada e independientemente de la metodología empleada todo proceso planificado se concreta hoy en las políticas públicas las que tienen una estrecha relación con el sistema político y la política en general.

Sea cual sea la conceptualización de planificación que se utilice, debe quedar claro que esta es una metodología que requiere conocimientos sustantivos del ámbito al cual se la aplica para ser eficaz: salud, educación, desarrollo sostenible, el sector agropecuario, PYMES, desarrollo local y regional u otro. Igualmente, para que ésta sea eficiente se requiere un conocimiento acabado de la teoría procedimental de la planificación en el sentido de escuelas, etapas, procesos e instrumentos a utilizar.

Pero quizás la lección más importante es que, **si la planificación está fuera del proceso decisorio es un ejercicio técnico interesante pero irrelevante desde el punto de vista social.**

Carlos Matus señala que la planificación, como actividad de cálculo que precede y preside la acción, es una actividad política, propia de la acción de gobierno. 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. Este es el concepto de planificación que guía este trabajo de investigación.

## **Capítulo II**

### *Recorrido histórico de la planificación del desarrollo en Argentina y Brasil*

*“La debilidad de la gestión gubernamental en los países de América Latina no reside tanto en sus opciones tecnológicas, sino en cómo se construye el hecho político fundante de los proyectos sociales y gubernamentales”.*

Claudia Bernazza, 2007.

# Índice del capítulo

---

Introducción .....	56
1. La planificación en la Argentina.....	57
1.1. Antecedentes .....	59
1.2. El inicio del período “peronista” .....	60
1.3. Primer Plan Quinquenal .....	60
1.3. Segundo Plan Quinquenal.....	66
1.4. 1955-1958: Primer ensayo de planificación autoritaria.....	68
1.4. 1959-1962: El gobierno de Frondizi.....	69
1.6 El CONADE durante la gestión de Illia .....	73
1.7. La Planificación durante la “Revolución Argentina “ .....	74
1.8. La planificación en el nuevo período peronista: El Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977 .....	78
1.9. Planificación tras el retorno de la democracia.....	90
1.10. Algunas apreciaciones preliminares en torno a la planificación en la Argentina .....	91
<b>2. La Planificación en Brasil.....</b>	<b>93</b>
2.1. Antecedentes .....	96
2.2. “50 años en 5 años”: El Gobierno de Juscelino Kubitschek. ....	97
2.3. Planificación después del gobierno de Kubitschek.....	100
2.4. Década de 1970: los planes nacionales de desarrollo y el “Milagro Económico” .....	101
2.5. Las “décadas perdidas”: 1980 a 2003 .....	102
2.5.1. La década de 1980.....	102
2.5.2. La década del 90’ .....	103
2.5.3. La planificación de 1980 a 2003 .....	105
2.4. El Gobierno de Lula .....	112

## Introducción

En el estudio, “Reglas similares, resultados distintos: las instituciones políticas argentinas y brasileñas las instituciones políticas argentinas y brasileñas en perspectiva comparada”, Abal Medina, Suárez Cao y Nejamkis sostienen que Argentina y Brasil comparten una “historia institucional semejante”, subrayando que Argentina y Brasil presentan grandes similitudes históricas, estructurales e institucionales.

En el Cono Sur los casos de Argentina y Brasil conforman ejemplos similares en diversos aspectos. Por un lado, comparten una evolución histórica afín, ambos países se integraron al mercado internacional de una manera periférica y dependiente pero desarrollaron importantes oligarquías regionales ligadas al capital extranjero (Cardoso y Faletto, 1969, citado por Abal Medina, 2003).

Asimismo, experimentaron gobiernos que podrían llamarse populistas, con el fuerte cambio que representaron al modificar la estrategia de desarrollo económico, de un modelo de exportación de bienes primarios provenientes del agro a una estrategia de crecimiento interno sostenida por la industrialización por sustitución de importaciones. Estos regímenes incluyentes fueron derrocados por una coalición cívico-militar particular que O'Donnell denominó burocrática-autoritaria (1972), que conformaron gobiernos de diversa fortuna.

Las similitudes parecen agotarse en lo referente a las transiciones democráticas de ambos países. Mientras que en la Argentina ésta ocurrió por derrumbe del gobierno defacto tras la derrota militar en la Guerra de Malvinas, en Brasil la transición fue pautaada por el régimen militar y las nuevas autoridades civiles se ajustaron a sus reglas (Huntington, 1968; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Linz y Stepan, 1996).

En lo referente al entramado institucional pos-autoritario, a pesar de un fugaz coqueteo con el parlamentarismo, producto del debate sobre la hipótesis de que los incentivos generados por el presidencialismo disminuyen la probabilidad de supervivencia de regímenes democráticos en crisis (Linz, 1987), ambos países mantuvieron el sistema presidencial como forma de gobierno. Del mismo modo, Argentina y Brasil presentan robustos sistemas federales (Mainwaring, 1997; Calvo y Abal Medina, 2001).

En la década de 1990, el amplio y radical reinado del neoliberalismo se apoderó del continente latinoamericano, la Argentina y Brasil fueron claros exponentes de este profundo viraje.

Hoy, a finales de la primera década del siglo XXI participamos de movimientos que rechazan aquel modelo y buscan formas de superarlo. En Brasil por primera vez desde los gobiernos de Getulio Vargas, durante dos mandatos consecutivos, fuerzas del campo popular dirigen el país en un camino abierto por el gobierno de Lula. En la Argentina post 2001 los gobiernos de Néstor primero, y luego Cristina Kirchner han planteado un modelo de desarrollo dentro de lo que se denomina el campo "nacional y popular". Ambos procesos pueden ser calificados como procesos híbridos, compuestos por continuidades del modelo que implantó el neoliberalismo, pero con innegables y fuertes rupturas que dan cuenta de lo que Rafael Correa denominó un "cambio de época".

A partir de esta historia con grandes puntos en común como los que se han destacado, en este capítulo haremos un breve recorrido por la historia de la planificación en los dos países más grandes del Cono Sur.

## **1. La planificación en la Argentina**

En este apartado del trabajo tomamos fundamentalmente el recorrido de la planificación en Argentina realizado por el politólogo argentino Nicolás Tereschuk quien divide su análisis en dos grandes etapas económicas y sociales, vinculándolas a las llamadas "primera" y "segunda" Industrialización por Sustitución de Importaciones y tomando para la descripción de cada una de ellas una serie de reconocidos autores<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Para evaluar el período 1944 – 1955 en cuanto a las instituciones de la planificación seguiremos principalmente a Oyuela (1976), Donolo (1980), Berrotarán (2004) y Cordone (2004). Para la segunda etapa, nos basamos también Gramón y Solanas (1986) y Goldberg (2004). Referido a los instrumentos de promoción industrial nos basaremos en el trabajo clásico Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966). Para analizar los instrumentos puestos en práctica en el período 1966-1975, nos basaremos en Azpiazu (1986), Rapoport (2000), Ferrucci (1986).

A la primera de estas etapas corresponden el período “peronista” de 1944 a 1955, junto con las instituciones y prácticas que le siguieron, desarrolladas entre 1956 y 1958.

En forma separada, vinculadas a la “segunda” sustitución de importaciones se analizan luego las experiencias de planificación durante los gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966). Más tarde, evaluaremos lo ocurrido durante el período de gobierno de Juan Carlos Onganía (1966-1970) y los cambios registrados luego de producirse su desplazamiento en el marco del gobierno militar de la Revolución Argentina. En esta última etapa, describiremos las políticas del tercer período de gobierno peronista, hasta 1975.

Tereschuk comienza su trabajo señalando: “En una mirada retrospectiva de largo plazo sobre la planificación económica, resaltan elementos de continuidad a pesar de la gran conflictividad e inestabilidad política de la sociedad argentina en la posguerra. **Las políticas de gobiernos de distinto signo político tenían marcadas diferencias en el alcance, en los instrumentos de la intervención del Estado, en la posición con respecto a las demandas salariales, el rol del capital extranjero, pero todas las estrategias de desarrollo eran estrategias de desarrollo industrial.** El peronismo no sólo configuró un entramado de clases particular sino que dio “lugar a un tipo de Estado específico que impulsará la industrialización y, como parte de la misma, la emergencia (...) de una burguesía nacional”. Este movimiento político puede concebirse a partir de la siguiente línea de análisis: “(...) la clase trabajadora, como sujeto social y político, enfrentó el poder oligárquico intentando modelar un nuevo tipo de Estado que impulsó la conformación de una burguesía nacional asentada en una dinámica compatible con una mayor participación de los trabajadores en la distribución del ingreso”<sup>7</sup>.

A partir de entonces, dos bloques sociales se enfrentarían a lo largo de la segunda etapa de sustitución de importaciones que tiene lugar entre 1958 y 1975. El primero, conformado por la clase trabajadora -cuyo núcleo estaba constituido por los asalariados industriales- y la burguesía nacional, conformada como sector económico-político con la creación de la Confederación General Económica (CGE) durante el gobierno peronista y que se asentaba principalmente en la producción de bienes intermedios y bienes salarios demandados por los sectores asalariados. El segundo bloque estaría conducido por el capital extranjero industrial –el cual ocupó un rol de enorme peso durante toda la ISI- y una fracción de la oligarquía pampeana que había formado parte del proyecto agroexportador. Esta última es la que Basualdo denomina “oligarquía diversificada”<sup>8</sup>.

Debe marcarse con claridad que el Estado argentino fue “constituido” en tanto que Estado nacional por la oligarquía pampeana -que luego tendría su extensión en la oligarquía diversificada- hacia fines del Siglo XIX<sup>9</sup>, y a través de un período que puede asimilarse al que medió entre 1870 y 1930. Se trató de un Estado liberal que funcionó como un sistema de democracia política formal, mientras que en lo económico no iba más allá de proveer “cruciales pero limitadas condiciones generales de funcionamiento

---

<sup>7</sup> Basualdo (2006:33).

<sup>8</sup> “(...) está compuesta por aquellos terratenientes que durante las décadas anteriores habían utilizado una parte de la renta agropecuaria para diversificar sus inversiones hacia otras actividades económicas, principalmente hacia la actividad industrial”. “Al igual que lo que ocurre con la burguesía nacional, esta fracción de la oligarquía está inserta en la producción de bienes salario y bienes intermedios lo cual plantea una pugna entre ellas por definir el carácter del Estado y, por lo tanto, de sus políticas de promoción y el grado de apertura económica”. Basualdo (2004:6).

<sup>9</sup> En términos de O’Donnell (1997:38), “la burguesía pampeana y sus prolongaciones urbanas se engarzaron directamente –constituyéndolo- en un estado nacional, no con el estado regional que en el resto de América latina fue tantas veces el principal ámbito de poder político de las respectivas clases dominantes”.

del sistema"<sup>10</sup>. Desde esta misma constitución del Estado, el capital internacional se encontraba ligado a la oligarquía pampeana -a cargo de funciones de financiación, transporte y comercialización externa de la producción agropecuaria.

Comprender estos factores centrales que han caracterizado la sociedad Argentina desde comienzos de siglo , ayudará a contextualizar los procesos históricos que se describen en este capítulo.

## 1.1. Antecedentes

A partir de la crisis mundial de 1929, el Estado argentino comenzó a producir una serie de intervenciones en materia económica y social con la intención de recomponer el modelo de acumulación agroexportador. Así, entre 1931 y 1940 se crearon una treintena de Juntas Reguladoras, Juntas Nacionales, Comisiones Nacionales y Comisiones Asesoras. En 1931 se estableció el control de cambios<sup>11</sup>, una medida de importancia, ya que buscó moderar los desequilibrios del Balance de Pagos.

Con la llegada del economista conservador Federico Pinedo al Ministerio de Hacienda –tuvo la colaboración de Raúl Prebisch- se puso en marcha en 1933 un “Plan de Acción Económica”, que contempló una serie de medidas de protección para los distintos sectores productivos. En 1935, durante la gestión de Pinedo se creó el Banco Central de la República Argentina.

La conmoción provocada por la crisis de 1929/30 provocará en nuestro país lo que un autor denominará, por las características que adoptó, "intervencionismo defensivo" (Oría, 1994).

Subrayaba en la misma línea Benjamín Hopenhayn: “Puede decirse que en el caso argentino no hubo planificación hasta el primer peronismo pero, aun con el dominio conservador, el Estado argentino se fortaleció muchísimo como consecuencia de la crisis de los años treinta. Se crean el Banco Central, las juntas reguladoras, la Dirección de Vialidad. No se discute la creación de YPF y otras medidas de la época” (Hopenhayn, 2010).

Pinedo y Prebisch presentaron en 1940 el “Plan de Reactivación Económica”, que nunca llegó a aplicarse. El plan proponía consolidar un esquema de industrialización hegemónico por un sector de la industria que mantenía múltiples lazos con la oligarquía pampeana, al que identificamos como oligarquía diversificada<sup>12</sup>, ante la evaluación del agotamiento definitivo del modelo agroexportador. El plan apuntaba a generar un estímulo a la demanda interna y a la sustitución de importaciones –aunque limitados- y promover la diversificación de exportaciones. Esto buscaba lograrse beneficiando a industrias con potencial exportador y apuntando a los mercados de países vecinos y de los Estados Unidos. Además, el plan preveía un mecanismo para financiar con los depósitos más estables de las carteras bancarias, vía la intervención del Banco Central, préstamos de hasta 15 años de plazo para la industria y de hasta 25 años para la construcción. El programa fue aprobado por el Senado, pero no llegó a ser tratado por la Cámara de Diputados.

---

<sup>12</sup> Se trata de capitales de origen agrario que se expandieron hacia el sector industrial durante el modelo agroexportador y que, al igual que lo que el sector primario, no dependen de la protección del Estado para su supervivencia y despliegue.

## 1.2. El inicio del período “peronista”

La primera experiencia de planificación que comenzó a estar más alineada con el sentido de “tecnoestructura” anteriormente enunciado fue la creación del **Consejo Nacional de Postguerra (CNP)**, en 1944, durante la presidencia de Edelmiro J. Farrell<sup>13</sup>. Se trataba de un órgano consultor del vicepresidente, el entonces coronel Juan Perón, a quien se encomendó “la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país”.

El organismo se integraba con un criterio transversal en el Poder Ejecutivo, mediante la participación de secretarios y subsecretarios de Estado y directores generales de áreas clave, un representante del Consejo Nacional de Defensa y los titulares de órganos autárquicos como el Consejo Nacional de Racionamiento, el Banco Nación, la Caja Nacional de Ahorro y el Consejo Nacional de Estadísticas y Censos. La Secretaría General del organismo recaía sobre el consejero técnico de la Vicepresidencia, José Figuerola<sup>14</sup>, quien luego ocuparía la Secretaría Técnica en el período 1946-1949.

El principal documento elaborado por el Consejo fue el “Plan de Ordenamiento Económico Social”, en el que se establecía como prioridad “asegurar la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento de bienes en manos de unos pocos”.

Más allá de las “realizaciones urgentes” que se requerían del CNP en el decreto de creación y de la fijación de metas referenciadas con la coyuntura de la posguerra, a la que se caracteriza tácitamente como un período de crisis, las facultades otorgadas al organismo eran de carácter extremadamente genéricas y vagas. Un punto esencial a resaltar de todos modos es que aún a pesar de lo embrionario técnicamente que resultaba el CNP, en él estarían ya delineadas algunos de los objetivos que guiarían –desde distintas perspectivas y en diferentes contextos socio-políticos- a los organismos de planificación durante todo el período de referencia. En este sentido, existe una idea que subyace a la creación del organismo, en cuanto a la necesidad **de un cambio económico estructural**.

Más allá de las limitaciones de los productos del CNP y de la ausencia de precisiones en sus formulaciones sobre los medios y recursos requeridos para alcanzar los objetivos propuestos, **el organismo constituyó el primero de su tipo creado con la intención de regular la economía e impulsar la expansión industrial como uno de los objetivos centrales del Estado**.

## 1.3. Primer Plan Quinquenal

Durante los primeros meses del gobierno peronista, el Consejo Nacional de Posguerra se disolvió en la Secretaría Técnica de la Presidencia<sup>15</sup> (ST). Bajo la conducción del secretario Figuerola y también de Miguel Miranda se elabora el Plan de Gobierno (1947-1951) –Primer Plan Quinquenal-. Para llevar adelante la tarea, se

---

<sup>13</sup> Decreto N° 23.847/44 (B.O. 09/09/44). Puede pensarse como el “primer organismo argentino de planeamiento político (Girbal-Blacha:2001, 69)

<sup>14</sup> Figuerola pertenecía al grupo Bunge. Había sido profesor de Derecho Corporativo y de Legislación del Trabajo en Barcelona.

<sup>15</sup> Decreto 310 de junio de 1946, decreto 2098 de julio de 1946.

utilizaron como base informativa los estudios que había realizado el CNP<sup>16</sup>. La presentación del programa, que tomó la forma de 27 proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo, se realizó ante el Congreso el lunes 21 de octubre de 1946, primer día hábil posterior a la conmemoración del 17 de octubre.

En términos de Berrotarán (2004:15-16), más allá de la presentación formal del plan, Perón, al erigir ese instrumento como eje de la acción de Gobierno, proponía al mismo tiempo una nueva modalidad de impulsar las políticas públicas. La centralidad del plan en este esquema se relacionaba a su vez como una forma de pensar el Estado, pero además con la necesidad de construir la legitimidad de un movimiento político.

Según consta en el mensaje de envío de los proyectos al Congreso, la finalidad del plan era “**sustancialmente social**: situar la economía del país al servicio de todos los habitantes, para que todos sean copartícipes de sus riquezas en proporción a su capacidad y al esfuerzo que en bien de la comunidad realicen, al mismo tiempo que se aumente la renta nacional como consecuencia de la movilización de riquezas y de la producción y también de la elevación del nivel económico de los ciudadanos que ha de traducirse en mayor consumo”. A partir de esto, en los hechos se verificaría una **subordinación** de los objetivos de aliento al sector industrial con respecto a los de alcance del pleno empleo y de la redistribución del ingreso a favor de los asalariados (Belini, 2004:103).

La justificación “distribucionista” y “política” del plan se dio además con las palabras de Perón en el recinto:

*“(…) debemos ir pensando en la necesidad de organizar nuestra riqueza, que hasta ahora está totalmente desorganizada, lo que ha dado lugar a que hasta el presente el beneficio de esa riqueza haya ido a parar en manos de cuatro monopolios, mientras los argentinos no han podido disfrutar siquiera de un mínimo de esa riqueza. Y yo pregunto, ¿dónde la economía es libre? Cuando no la dirige el Estado, la dirigen los monopolios con la única diferencia de que el Estado lo puede hacer para repartir los beneficios de la riqueza entre los catorce millones de argentinos, mientras los monopolios lo hacen para ir engrosando los inmensos capitales de sus casas matrices, allá lejos, en el extranjero”.*

Como se ve, se trataba además de plantear del objetivo político de que los argentinos pudieran ser “económicamente independientes”.

*“El equilibrio económico del régimen capitalista (...) había establecido un encadenamiento entre los diversos países a través del intercambio económico y financiero. Con ello se había posibilitado que desde un país central se pudiera succionar la riqueza de los demás; sin la incomodidad y sin el peligro del traslado a dicho país para su explotación (...)”.*

Además, se justificaba la necesidad de un desarrollo autónomo no sólo en términos de justicia sino de conveniencia. Y como se indicó, se conjugan los objetivos de **crecimiento** y de **distribución** del ingreso, sumado al de **estabilidad social**:

*“(…) por diferencias de los precios de los artículos importados y los exportados de un solo país, la República, en cuatro años, perdió casi cuatro mil*

---

<sup>16</sup> Durante la realización del plan se comprobó una carencia de información estadística confiable, por lo que se encomendó a la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, creada en 1944, la organización de un Censo Nacional, que finalmente se concretaría en 1947.

*millones de pesos. Para aumentar nuestras conquistas debemos aumentar la riqueza y aumentar el trabajo. Nuestro plan considera en esta segunda etapa multiplicar nuestra riqueza y repartirla convenientemente; y con ello, las conquistas sociales han de salir fecundamente de nuestro trabajo, sin perjudicar a nadie. Sin bases económicas, no puede haber bienestar social; es necesario crear esas bases económicas (...).*

*“Debemos producir el doble de lo que estamos produciendo, multiplicarlo por cuatro mediante una buena industrialización; es decir, enriqueciendo la producción por la industria; distribuir equitativamente esa riqueza, y aumentar el estándar de vida de nuestras poblaciones hambrientas que son la mitad del país; cerrar ese ciclo con una conveniente distribución y comercialización de esa riqueza; y cuando el ciclo de la producción, la industrialización, comercialización y consumo se haya cerrado, no tendremos necesidad de mendigar mercados extranjeros, porque tendremos el mercado dentro del país y habremos solucionado con ello una de las cuestiones más importantes: la estabilidad social, porque el hambre es muy mala consejera de las masas (...). Nosotros queremos dar al país una gran riqueza, pero consolidada por un perfecto equilibrio social. Queremos que en la extracción, elaboración y comercialización de esa riqueza, el capital y el trabajo sean asociados colaboradores y no fuerzas en pugna, pues la lucha destruye valores; sólo la colaboración y la buena voluntad son las fuerzas capaces de construir valores y aumentar riquezas”.*

Berrotarán (2004:16), destacará que el Plan no sólo precisaba las políticas a implementar sino que, más ampliamente, definía las áreas de intervención estatal y diseñaba instituciones para llevarlas a cabo. “Sus objetivos apuntaban a articular la actuación estatal, organizando el futuro y estableciendo un campo ampliado de intervención que a su vez permitía, teóricamente, pensar y homogeneizar al estado y sus estrategias como un todo”.

Tanto la presentación como el contenido del Plan estuvieron marcados por una fuerte impronta política que alineaba los objetivos económicos con la consolidación de los principales ejes ideológicos y doctrinarios del peronismo. Yendo más allá de las críticas que plantean a este programa como un documento de baja calidad técnica o que lo consideran un conjunto incoherente de proyectos de ley, lo relevante del texto en cuestión es que “institucionaliza un conjunto de acciones que en términos políticos daban uniformidad a las ideas y al comportamiento de gobernantes y gobernados”(Berrotarán,2004:16). Es cierto, de cualquier modo, que muchas fallas en el planteo e implementación del plan se relacionaban con la falta de análisis estadísticos y desconocimiento de las esferas de actuación. Así, muchas medidas propuestas en el programa no pasaban de ser menos enunciados sin instrumentos adecuados ni plazos reales de realización (Berrotarán, 2004:24).

El plan abarcaba tres grandes áreas: “Gobernación del Estado”, “Defensa Nacional” y “Economía, Población, Obra Social, Energía, Trabajos Públicos, Transporte, Producción, Comercio Exterior y Finanzas”. Así, los dos primeros otorgaban la estructura y aseguraban las condiciones necesarias para llevar adelante la última parte (Berrotarán,2004:21)(...) La financiación del plan estaba planteada mediante la autorización al Poder Ejecutivo para emitir títulos de deuda pública en la cantidad que estimase necesario y a emplear “cualquier otro medio adecuado”, dando cuenta anualmente al Congreso Nacional.

Los objetivos del plan eran ambiciosos y tuvieron parcial cumplimiento (Rapoport.2000:385):

- La transformación de la estructura económico-social por la expansión industrial.
- La reducción de los factores de vulnerabilidad externa a través del rescate de la deuda externa pública y privada y la nacionalización de los servicios públicos.
- La elevación del nivel de vida de la población mediante una redistribución de la riqueza y un plan general de obras y servicios públicos referidos a sanidad, educación y vivienda.
- El empleo de parte de las ganancias generadas por los términos de intercambio muy favorables de los que gozaba el país, junto con las reservas de oro y divisas acumuladas durante la guerra para la financiación del programa.
- El mantenimiento de una política nacionalista frente a los organismos internacionales de posguerra, aprovechando la coyuntura favorable.
- Una amplia movilización de los recursos nacionales, la aceleración de la capitalización industrial, el fomento de la creación de un importante mercado de consumo interno y máxima utilización de la fluidez brindada al sistema bancario, para independizarse de las fluctuaciones de la balanza de pagos.

En cuanto a la opción por la industrialización planteada en el programa, por un lado, si bien avanzaba en definirla como el eje central de la política económica, en algunos aspectos no iba mucho más allá de las pautas que ya habían sido marcadas en el Plan Pinedo de 1940. Se indicaba al respecto que “en primer lugar, deberán consolidarse las industrias ya instaladas que elaboran materias primas nacionales para satisfacer necesidades de consumo, tanto derivadas de la agricultura y la ganadería como las que provienen de la producción forestal y minera”. Se mencionan puntualmente las industrias textil algodonera y metalúrgica.

Se apuntaba de esa forma a la promoción de industrias destinadas a sustituir importaciones como la producción de químicos básicos, acero y laminados de diverso tipo. Se sumaban a estas una serie de industrias que el gobierno se proponía estimular con el fin de ganar mercados externos: las manufacturas de lana y la producción de aceites vegetales y extractos con fines medicinales. Asimismo, se trataba de las que Fabricaciones Militares estimularía con el objetivo de servir a la defensa nacional (Belini, 2004:78). En este sentido, se planteaba un eje sobre el concepto de “industrias naturales”, con un tímido avance de expansión sobre otras áreas. El dinamismo esperado recaía sobre el sector de la industria liviana y dirigida al mercado interno. Para promover el crecimiento industrial se impulsó un régimen de industrias de “interés nacional” y mecanismos crediticios (Altimir et al., 1966:119). aunque es necesario señalar que estos **mecanismos no fueron definidos de manera explícita por el plan.**

El proyecto de fomento industrial proponía la realización de un **plan de industrialización quinquenal** a través de una profunda intervención estatal, que se definía mediante una escala. Se hablaba de estimular en forma directa o por medio de sociedades mixtas la explotación de yacimientos de carbón, hierro, cobre y otros minerales. A la vez, se apuntaba a “organizar” la producción de materias primas agropecuarias y “organizar y controlar” la primera fase de utilización de numerosos productos semielaborados (Belini, 2004:78). La norma obligaba a los empresarios a permitir el control estatal de las existencias, la comprobación de los costos de producción y el destino de sus productos. A su vez, el Estado fijaría los precios finales asegurando, en caso de ser superiores a los importados puestos en plaza, la cobertura de costos de producción y venta y un beneficio neto no superior al 8 %.

Finalmente, la postergación del tratamiento legislativo de este proyecto derivó en el mantenimiento del régimen de industrias “de interés nacional” –vigente desde

1944- como el único sistema integral de promoción industrial durante el primer peronismo.

Sobre los objetivos del sector industrial, el Plan sólo expresaba metas cuantitativas de producción. Se proyectaba en términos físicos la producción de 23 rubros industriales para el período 1943-1951, a partir de una pauta de crecimiento del 4,6% de promedio anual. **En cuanto a los fondos requeridos para el cumplimiento del Plan, por primera vez se presentaban metas quinquenales de inversión pública, aunque no se las alineaba con ingresos fiscales o de otro tipo derivados de la ejecución del plan.**

En los hechos, la política económica peronista (1946-1952), prefigurada por el CNP y concretada mediante el paquete de medidas aplicado como paso previo a la asunción de Perón, más aquellas compactadas en el Primer Plan Quinquenal se tradujeron, por un lado en una elevación del nivel de vida de la población<sup>17</sup> –fuerte aumento de salarios nominales y reales, incremento de la ocupación, control de precios de los productos de la canasta familiar, expansión de la construcción de la vivienda popular a través del Banco Hipotecario y subsidios a ciertos productos alimenticios-.

Por otra parte, el proceso de industrialización se vio impulsado mediante créditos a mediano y largo plazo a través del Banco Industrial y la creación de empresas de economía mixta, pero sobre todo mediante la protección a los precios relativos industriales y el control de importaciones.

La regulación en torno a los productos alimenticios –punto esencial de los trabajos originales del CNP- se concretó mediante los precios oficiales para los cereales en la época de siembra, adelantos para semilla, subsidios agrícolas, leyes que prorrogaron los arrendamientos rurales y la comercialización por parte del Estado de las cosechas en el orden interno y externo. A su vez, la producción ganadera sería controlada por medio de precios oficiales para el consumo interno, subsidios a los frigoríficos y a la ganadería, comercialización externa y compensaciones de quebrantos.

El panorama de la política económica del período se complementaría con una serie de medidas a nivel financiero que, como se mencionó, también tuvieron como punto de inicio el CNP. Principalmente se trató de la nacionalización del Banco Central. Se nacionalizaron los depósitos bancarios y la autoridad monetaria ejerció un efectivo control de todas las operaciones de cambio, tanto oficiales como privadas. A esto debe agregarse la nacionalización de empresas de servicios públicos, lo que eliminó una transferencia sistemática de recursos al exterior por medio del pago de beneficios directos o indirectos que obtenían esas compañías. La relevancia de estas medidas es fundamental y en este sentido puede considerarse a Miguel Miranda, titular del Banco Central, como principal **ejecutor** de los dictados del Plan Quinquenal (Girbal Blacha, 2001:74).

Desde fines de 1946, el seguimiento del plan de gobierno quedó a cargo de la Secretaría Técnica (ST), la cual contaba con rango de ministerio. Con la reforma constitucional y la Ley Orgánica de Ministerios de 1949, este organismo se transformaría en el Ministerio de Asuntos Técnicos<sup>18</sup>. Funcionaban además el Consejo

---

<sup>17</sup> Seguimos a Novick (2004).

<sup>18</sup> Ley 13.532.

Económico Social<sup>19</sup>, Consejo Económico Nacional<sup>20</sup>, el Consejo de Coordinación Interministerial<sup>21</sup> y el Consejo Federal Coordinador de Planes<sup>22</sup>.

El lugar de la Secretaría Técnica era el de armonizar y dotar de coherencia a los responsables de las distintas áreas encargadas de implementar el Plan. **Conceptualmente, los objetivos de cada uno de los planes analíticos no debían ser ejecutados aisladamente por un ente de gobierno, sino que concurrían a su realización varias oficinas públicas, lo que constituía una novedad en relación con la tradicional departamentalización de las políticas públicas (Berrotarán, 2004:27).** Se trataba de crear de esta forma una estructura flexible por fuera de la vieja burocracia y con poder para centralizar la coordinación de las políticas en el ámbito del Ejecutivo.

La misión del organismo era la planificación, la coordinación y la ejecución de todas las cuestiones vinculadas a esferas financieras, económicas y sociales<sup>23</sup>. La vinculación entre los organismos en los cuales Perón había basado su despliegue político durante la etapa anterior y la ST puede apreciarse al comprobar que a ella se transfirieron los cuadros técnicos que actuaban en el Consejo Nacional de Posguerra y en la Dirección de Estadística de la Secretaría de Trabajo y Previsión, este último, el primer organismo público que manejó el líder justicialista (Berrotarán.2004:32).

La ST desarrolló además una tarea de regulación y fijación de pautas al interior de la administración pública. Así, desarrolló relevamientos estadísticos para conocer la infraestructura, los insumos y el personal con el que contaba el estado. La definición de estructuras acordes con los objetivos fijados, así como las acciones tendientes a lograr las capacidades necesarias en el ámbito del sector público –entre ellas la capacitación de cuadros gerenciales- fueron tareas asumidas por la conducción de la ST.

Tras la salida de Figuerola del Gobierno, a cargo del Ministerio de Asuntos Técnicos quedaría Raúl Mendé, amigo personal de aquél. De esa cartera dependerá una Dirección Nacional de Planificación<sup>24</sup>, que a su vez tendrá funciones en el marco del Consejo Nacional de Planificación<sup>25</sup>, desde donde surgirá el Segundo Plan Quinquenal (1952-1957).

La idea de un Estado propugnando en forma coordinada el **crecimiento** y a la vez determinados **objetivos sociales** estuvieron presentes en la convocatoria a la reforma constitucional de 1949.

Al finalizar el período fijado por el Primer Plan Quinquenal, el gobierno peronista puso en marcha en 1952 un “Plan de Estabilización”, de un año de duración, en el marco de serios problemas de productividad, abastecimiento interno y

---

<sup>19</sup> Decreto 2098 del 1 de julio de 1946. Perón nombró a Miguel Miranda como primer presidente del Consejo. (Véase Berrotarán, 2004:34).

<sup>20</sup> Decreto 20.447 (Julio de 1947).

<sup>21</sup> Creado en Setiembre de 1948. Se crea con el objetivo de superar inconvenientes administrativos surgidos durante la ejecución de las obras públicas previstas en el Plan Quinquenal. Tiene a su cargo "la planificación integral, coordinación y verificación del desarrollo del plan de obras vinculado con todas las dependencias del Estado".

<sup>22</sup> Decreto 28.271 del 16 de setiembre de 1948 y Decreto 9843 de 1949. Se crea para coordinar acciones entre la Nación y las provincias.

<sup>23</sup> Decreto 2096/46. Además, recopilar información, orientar las estadísticas, elaborar los datos y responder a las demandas específicas del Poder Ejecutivo eran algunas de sus múltiples funciones.

<sup>24</sup> Creada en junio de 1950. Su misión será la de "estudiar y proponer una organización científica del gobierno y la administración; fiscalizar las funciones técnicas y administrativas y desempeñarse como agencia de asesoramiento técnico a la acción de los Consejos de Coordinación Interministerial y Federal Coordinador".

<sup>25</sup> Decreto 5.291 de 1951.

generación de ahorro. El programa contempló una serie de medidas de emergencia destinadas fundamentalmente al control de la inflación y la recuperación del sector externo, y centradas en la restricción del consumo. Las medidas fueron concebidas como un primer paso hacia la aplicación de otras de carácter más permanente, que permitieran superar lo que se consideraba una “crisis de desarrollo” (Rapoport, 2000:474).

### 1.3. Segundo Plan Quinquenal

A aquella etapa le siguió el Segundo Plan Quinquenal, lanzado hacia finales de 1952, el cual comenzaría a ejecutarse –aunque en forma parcial- al año siguiente, con la intención de aumentar la productividad, reorientar el comercio exterior y promover austeridad<sup>26</sup>. Al igual que el Primer Plan, tuvo forma de proyecto de ley y fue enviado al Congreso con exposiciones del responsable del área técnica y de Perón.

Al realizarse una evaluación del Primer Plan, se indicó que “por circunstancias sobradamente conocidas, no pudo tener ni la racionalización absoluta de su contenido, ni tampoco los estudios bases permitieron afirmarlo en realidades absolutas”. De todos modos, se señaló que aquel plan “realizó fundamentalmente la reforma económica, echando las bases de la Independencia y de la Economía Social, para afianzar la Justicia Social y reafirmar la Soberanía política”. El objetivo particular declamado por el plan Segundo Plan fue entonces el de “consolidar la Independencia Económica para asegurar la Justicia Social y mantener la Soberanía Política”. Se verificaba de esta forma un tiempo de ajuste económico para el conjunto de la sociedad argentina, con respecto a los lineamientos del primer mandato de Perón.

En sí, el programa estaba dividido en cinco: acción social, acción económica, comercio y finanzas, servicios y trabajos públicos y planes complementarios. Abarcaba 31 capítulos –para cada uno de los cuales la Dirección de Planificación había conformado sendos equipos de “técnicos”-. En líneas generales (Rapoport, 2000: 475), el plan apuntaba a:

- Mantener el equilibrio de precios y salarios y estimular el desarrollo económico general.
- Un programa de inversiones estatales y privadas destinado a resolver las necesidades básicas del país en cuanto a materias primas, energía, transporte y bienes de capital.
- Proseguir la política de sustitución de importaciones.
- Fomentar el incremento de la productividad agrícola-ganadera.
- Conceder un papel complementario al capital y al crédito extranjero como factores de cooperación y estímulo al desarrollo económico.
- Aumentar la capacidad de importación del país a partir de una decidida política de exportaciones que generara las divisas necesarias.
- Coordinar la participación de empresarios y trabajadores en la planificación y ejecución de la política económica del país, determinar el papel de la empresa privada frente al intervencionismo estatal, consolidar el cooperativismo y frenar la intermediación artificial de las actividades primarias.

El capítulo II del Plan, dedicado al rubro Trabajo marcaba nuevamente la preocupación por las cuestiones de índole “**social**”, sumado esta vez a una intención de coordinar esta visión con la de la requerida “**productividad**” para salir de la crisis económica. Allí se auspicia la plena ocupación y la aplicación de los “derechos del trabajador”, se señalaba la voluntad de propiciar “un incremento de la productividad

---

<sup>26</sup> Ley 14.184 (Boletín Oficial 30-01-53).

del trabajo y del capital" con el objeto de contribuir al progreso económico y al bienestar general.

En la misma línea, en cuanto al sector industrial, se apuntaba al **“máximo desarrollo compatible con el equilibrio económico y social”**. Dos rasgos resaltan a partir de este objetivo general. Por un lado, se planteaba la “conducción de la actividad industrial por el Estado, con la cooperación de las organizaciones interesadas cuando correspondiera con el fin de lograr el autoabastecimiento de la producción esencial”(Altimir et al.1966:119). Nótese que ante la ubicación del Estado como “conductor” del proceso, el rol de las restantes entidades era de “cooperación”, sin entrar en juego la idea de una eventual subordinación. En los postulados del plan, el Estado se reservaba la posibilidad de asumir la gestión empresarial cuando estuvieran excedidas las posibilidades del sector privado o en aquellas actividades consideradas “estratégicas”. **En segundo lugar, el plan fijaba un conjunto de prioridades “económico-sociales” para la industria y una serie de “prioridades industriales” que estaban subordinadas a las primeras.**

Al tope de las **prioridades económico-sociales** se encontraba el desarrollo de la producción energética, en tanto que también se destacaba la mecanización agropecuaria, un plan de transportes y comunicaciones y la construcción de viviendas.

A su vez, las prioridades industriales se traducían en un orden según el cual se fomentarían diferentes actividades prioritarias. En primer lugar se encontraba la siderurgia, seguida de la metalurgia, aluminio y magnesio, química, mecánica, eléctrica, industrias de la construcción, forestales, textiles y cuero y alimentación. El plan contemplaba metas cuantitativas para los principales productos o grupos de productos de cada industria –un total de 87 rubros-, así como un detalle de las inversiones que el Estado realizaría en cada actividad industrial, las cuales ascendían a 1.500 millones de pesos a los precios de 1951. De manera explícita, y a partir de los requerimientos de aumentar la capacidad instalada industrial, el Plan auspiciaba la radicación de industrias extranjeras en tanto fueran de alta eficiencia técnica. Para ellos se anunciaban ventajas cambiarias, arancelarias, impositivas y crediticias.

El Plan fijó para el quinquenio 1953 – 1957 porcentajes de inversiones del Estado de acuerdo a la disponibilidad de recursos según el siguiente esquema. “Acción Social”: 4%; “Acción Económica”: 32%; “Obras y Servicios Públicos”: 43%; “Planes Militares”: 12% y “Aportes a Planes Provinciales”: 9%. En cuanto al financiamiento para todo el quinquenio predominaban los recursos provenientes de la gestión empresarial del Estado. El plan no ofrecía metas cuantitativas de evolución del PIB, del comercio exterior ni otros balances macroeconómicos. Sí se presentaron metas de producción física para los sectores productivos (Agropecuario, Forestal, Industria, Minería, y Energía) y metas de inversiones sectoriales.

.El cumplimiento de las metas previstas exigía un gran esfuerzo de financiación por parte del Estado. Los recursos provendrían fundamentalmente de títulos de la deuda pública y, en menor medida, de organismos públicos, como el IAPI. Se preveía también la participación del capital privado, tanto interno como externo. A esto último estaba destinada la Ley de Inversiones Extranjeras sancionada en agosto de 1953, que regulaba ese tipo de colocaciones.

Con el golpe de Estado de 1955, la implementación del plan se interrumpió. Derrocado el gobierno de Perón por la autodenominada Revolución Libertadora, se derogó la ley aprobatoria del Plan y en abril de 1956 se dispuso liquidar la ST, transfiriéndose bienes y personal al Ministerio de Hacienda.

El Segundo Plan mostró un contraste entre los objetivos y la producción efectiva del sector industrial, lo que se evidenció en el fracaso del proyecto de puesta en marcha de la empresa siderúrgica SOMISA y en las dificultades para incrementar la producción de determinados productos químicos y papel para diarios. Tampoco pudieron materializarse los planes para encarar nuevas producciones como aluminio, soda solvay y negro de humo cuya realización había sido encargada a la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE). En cambio, se observó cierto éxito en el estímulo al complejo automotor, donde la presencia del capital extranjero se ampliaba, y en la producción de cemento, una industria en manos del capital nacional, según Belini (2004, 103).

#### 1.4. 1955-1958: Primer ensayo de planificación autoritaria

El gobierno de facto de la autodenominada Revolución Libertadora estableció en septiembre de 1955 un nuevo orden político, que terminó excluyendo al peronismo por completo del poder. Sólo cuatro meses después, al inicio de 1956 solicitó la cooperación técnica de las Naciones Unidas para efectuar un estudio en profundidad de los problemas del desarrollo económico<sup>27</sup>. El gobierno provisional identificó una difícil coyuntura económica y por esa razón solicitó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a la Administración de Asistencia Técnica, ambos organismos especializados de las Naciones Unidas, que facilitaran “el concurso de un grupo de expertos a fin de que, en un plano estrictamente técnico, colaboren en estas tareas con funcionarios argentinos”.

El resultado de las tareas a cargo del organismo internacional fue el “Informe preliminar acerca de la situación económica argentina”<sup>28</sup>, presentado en octubre de 1956 y al que le siguieron luego otros dos informes: “Moneda sana o inflación incontenible” y el “Plan de Restablecimiento Económico”<sup>29</sup>. Este último, elaborado con el aporte técnico de la CEPAL y aprobado por el denominado “Consejo Económico y Social” de la Presidencia de la Nación. Se lo consideró como un marco de referencia para las medidas económicas del Gobierno. Los trabajos llevaron la impronta de Raúl Prebisch, principal impulsor de la Comisión dependiente de la ONU.

En estos trabajos, Prebisch realizaba un crudo y desatinado diagnóstico de la situación económica (“la Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico”), con fuertes críticas a las políticas del peronismo. El tono del informe era “técnico” pero a la vez **fuertemente político** (“[...] es necesario un coraje que no se tuvo anteriormente. Lo han tenido los hombres de armas al levantar sus espadas para destruir la dictadura. Tenemos ahora que demostrarlo también los hombres civiles, para restablecer la economía el país y sacarla del caos y la postración a la que la ha conducido esa dictadura”<sup>30</sup>). El informe utilizaba datos de dudosa precisión técnica para la realización del diagnóstico. Afirmaba por ejemplo que durante los dos gobiernos peronistas el producto por habitante había crecido sólo un 3,5%, aunque en trabajos posteriores la CEPAL señalaría que el producto per cápita del período reflejaba una tasa de crecimiento del 14,6% (Rapoport, 2000:539).

En particular, el economista cuestionaría la nacionalización de los ferrocarriles, la orientación dada a la industrialización, la política energética y de manejo del sector público. Se apuntaba a la vez contra un grado y tipo de intervencionismo al que se

---

<sup>27</sup> Seguimos aquí principalmente a Gramón y Solanas (1986), Donolo (1980) y Oyuela (1977).

<sup>28</sup> Presentado el 26 de octubre de 1955.

<sup>29</sup> Ambos dados a conocer a principios de 1956 y dados a conocer por Decreto 7.756 del 22/04/56.

<sup>30</sup> BCRA (1956:XXXIX)

consideraba nocivo, a la vez que se condenaba la política de redistribución del ingreso, según el informe, sin correlatos adecuados en los niveles de productividad.

En virtud de este diagnóstico, Prebisch proponía una serie de medidas de “carácter inmediato”, en su mayoría de corte liberal, disociando de esa manera el corto del largo plazo. Constituía así el esquema del típico plan de ajuste propio de los ciclos de *stop-go* en el marco de la “primera” Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) argentina:

- Fuerte incentivo a la producción agropecuaria, elevando apreciablemente los precios mediante el desplazamiento de los tipos de cambio.
- Alentar exportaciones nuevas, especialmente de artículos industriales, restableciendo el mercado libre de cambios.
- Liberalizar precios.
- Evitar aumentos masivos de salarios que compense los aumentos de sueldos derivados de la baja del tipo de cambio.

El 24 de octubre de 1957 se dejó sin efecto la constitución sancionada por el gobierno peronista en 1949, conservando algunas líneas de la política social implementada en el período anterior, aunque con una impronta que volvía a expresar la mayoría de los principios de la carta magna “liberal” de 1853.

En 1958, el gobierno de Aramburu lanzaba el denominado “Plan de Estabilización y Desarrollo”, en el que se condensaron una serie de medidas tendientes a la liberalización de la economía, en línea con el informe de Prebisch.

#### **1.4. 1959-1962: El gobierno de Frondizi**

El 1 de mayo de 1958 asumió la Presidencia el radical Arturo Frondizi. Al comenzar su mandato, comenzaría a llenarse el vacío dejado en cuanto a organismos de planificación para el desarrollo. A comienzos de 1959, se constituyó la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE). La creación del organismo se financió con fondos provenientes de un préstamo acordado con los Estados Unidos como consecuencia de una compra de excedentes agrícolas realizada en 1955. La CAFADE tenía como objetivos apoyar planes nacionales o provinciales, vincularse al desarrollo de programas universitarios y, fundamentalmente, orientar su acción al estímulo de la iniciativa privada, coordinando sus actividades con la ayuda técnica ofrecida en el denominado “Punto IV” promovido por Washington.

Con la creación del Consejo Federal de Inversiones (CFI), el desarrollo de la *tecnoestructura* de los organismos de planificación ingresaría en una nueva etapa, con fuerte énfasis en la cuestión regional. Formalmente, el organismo apuntaba a “promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social”, así como “orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región”. Llevó adelante tareas e investigación, coordinación y asesoramiento.

Puntualmente, el CFI desarrolló estudios referidos al desarrollo regional, el uso de recursos naturales en general, recursos hidráulicos, ordenamiento agrohidrológico, desarrollo de la infraestructura social, promoción sectorial, organización administrativa del Estado, financiamiento del sector público, entre otros aspectos del desarrollo. Además de la asistencia técnica prestada, contribuyó a la formación de profesionales y produjo esquemas destinados a la financiación de proyectos.

El **Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)** se crearía durante la gestión de Frondizi como organismo de la Presidencia de la Nación con carácter “consultivo de alto nivel técnico”. Se le confirió la “responsabilidad principal en la coordinación y ejecución de estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional”<sup>31</sup>. Se apuntaba a brindar asesoramiento al gobierno para su actuación en este campo. El Consejo sería presidido por el Ministro de Economía -al momento de su creación, Roberto Alemann-.

Más allá de las instituciones formales de planificación que surgieron durante el gobierno de Frondizi, y que perdurarían hasta mediados de la década del 70, aquella gestión generó una serie de instancias “informales” -incluso por fuera de la propia estructura estatal en algunas ocasiones- de pensamiento y acción en virtud de un proyecto político-económico. El “desarrollismo” como proyecto de la Unión Cívica Radical Independiente (UCRI) y personificado en la relación entre Frondizi y su asesor Rogelio Frigerio tendría esa característica puntual de sobrepasar los límites institucionales de lo que hemos identificado como “tecnoestructura”<sup>32</sup>.

“Fue así que la postura adoptada por el gobierno de Frondizi respecto de la acción estatal respondió a las actitudes prevalecientes y la falta de agilidad del aparato burocrático. Sintiendo imposibilitado de controlar las funciones del Estado, el gobierno de Frondizi (...), en vez de instrumentar, (...), un programa apoyado en éste -introduciéndole algunas modificaciones administrativas a fin de conferirle mayor rapidez y flexibilidad-, trató de eludirlo” (Sikkink, 1993:13).

En ese marco, al mismo tiempo, desde lo discursivo se daba un lugar preponderante a la planificación. En palabras de Frondizi: “El libre juego de las leyes del mercado, la libre formación de los precios, la libre empresa y el libre cambio, son conceptos y términos sacados de la galera del liberalismo, que pudieron tener alguna validez restringida en la etapa del capitalismo de libre competencia, pero que carecen de ella en absoluto en la era del capitalismo de monopolio, cuyas leyes son diferentes a las de la economía clásica. La espontaneidad ha dejado lugar a la planificación más rigurosa, que es la programación de las grandes corporaciones multinacionales, lo cual involucra no sólo control de mercados, fijación de precios y regulación de volúmenes de producción, sino que se extiende al ámbito ideológico, cultural e informativo, gravita sobre la opinión pública, modela el pensamiento de algunos sectores sociales y condiciona las actitudes de ciertos dirigentes” (Nosiglia, 1983:81).

En cuanto a Frigerio, motor del pensamiento desarrollista, no integró el elenco ministerial de Frondizi por cuestiones políticas, pero se le creó a su medida la Secretaría de Relaciones Económico-Sociales, una “especie de superministerio con funciones de asesoramiento y ejecutivas” (Nosiglia, 1983:81). Se trataba de eludir a la burocracia, cubrir zonas desguarnecidas de respaldo político y crear así un equipo “paralelo” de gobierno” (Sikkink, 1993:14). Frigerio se mantuvo en el cargo sólo hasta el 10 de noviembre de 1958, debido a presiones surgidas en torno a los múltiples conflictos generados durante la gestión de Frondizi, aunque luego fue nombrado como asesor de la Presidencia.

La administración de Frondizi, si bien con objetivos claros en cuanto a las metas políticas y económicas a alcanzar, careció de unicidad en su estrategia y debió hacer frente a múltiples factores de presión, lo que le valió desvíos de sus

---

<sup>31</sup> Decreto 7290 del 23/08/61.

<sup>32</sup> Frigerio es identificado como el mentor del llamado “equipo paralelo” o “clan de cerebros” que, según sus enemigos políticos rodeaba al Presidente y le imponía sus tesis económicas. Véase Nosiglia (1983:153).

concepciones originales. Un punto central en este aspecto fue el nombramiento del liberal Álvaro Alsogaray al frente de los ministerios de Economía y de Trabajo en 1959, a modo de “concesión táctica”, según la explicación de Frigerio (Nosiglia, 1983:121).

El “plan” de Alsogaray, era un típico recetario de ajuste –“Programa de Estabilización”, se lo denominó-, con reminiscencias del programa sugerido por Prebisch. De acuerdo a algunos de sus principales lineamientos, el Estado no debía gastar más de lo recaudado, los trabajadores no debían percibir aumentos mayores que los incrementos de la producción, se anularía el déficit presupuestario transfiriendo a la actividad privada importantes sectores y no emitir para financiar el déficit. El programa fue discutido y acordado con representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Alsogaray dejó el gobierno en marzo de 1961 en medio de una fuerte contracción económica provocada por las medidas de ajuste y liberalización.

El 28 de Marzo de 1962, a los siete meses de constituirse el CONADE, se produjo el golpe de Estado que derrocó al gobierno de Frondizi. El organismo no había logrado para entonces ni siquiera plantear las tareas básicas referidas a los objetivos fijados. Es sin embargo en el período que allí se abre, durante el gobierno “títere” de José María Guido, que el CONADE comienza a ponerse verdaderamente en marcha. Se detectan entonces problemas operativos que motivaron una reestructuración<sup>33</sup>.

Por un lado, se le otorgó al organismo la potestad de intervenir en forma previa a la autorización definitiva de los gastos e inversiones dispuestos por el Presupuesto General de la Nación así como por las empresas públicas. La justificación de la medida se dio a partir de identificar una influencia decisiva en estas erogaciones sobre el desarrollo de la economía y en las posibilidades de acción coordinada por parte del Gobierno nacional. Como nuevas funciones específicas, se le asignó además el “estudio y asesoramiento respecto al Plan General de Obras, Trabajos Públicos e Inversiones Patrimoniales de la Administración Pública Nacional” y la “fijación de prioridades en acuerdo con las establecidas por el Gobierno Nacional contemplando las más urgentes necesidades del país y su incidencia económica, ajustadas a las reales posibilidades financieras”.

A partir de esto, todos los Ministerios, Secretarías de Estado, Organismos descentralizados, Empresas del Estado y Sociedades mixtas quedaban obligadas a presentar al CONADE sus planes de obras y trabajos públicos e inversiones patrimoniales para la incorporación, previa aprobación, en el Presupuesto General de la Nación elaborado por la Secretaría de Hacienda.

Este mecanismo, que otorgaba gran centralidad al CONADE, no se puso en marcha. Las presentaciones presupuestarias ante el Consejo no fueron ejecutadas por los organismos afectados. No llegaban al CONADE los planes de inversiones, el programa de desarrollo económico y social del país no se formulaba y las inversiones públicas seguían formulándose en forma fragmentada. La falta de coordinación operativa, la mala estructuración del sistema y el sostenimiento de mecanismos de poder propios del funcionamiento burocrático aparecen como las principales razones de estas fallas.

Como consecuencia de estas falencias se decidió nombrar en cada organismo un funcionario delegado ante el CONADE para que asumiera la responsabilidad de la presentación en tiempo y forma de la documentación requerida. Se determinaba de

---

<sup>33</sup> Se produce mediante el decreto 6337/62.

igual modo que fuera la Secretaría de Hacienda quien definiera el monto total disponible para inversiones públicas.

Nueve días antes de la asunción de Arturo Illia en el gobierno, Guido produjo una nueva reforma de la estructura orgánica del CONADE a los efectos de lograr una mayor conexión entre el Consejo y los distintos organismos de la APN<sup>34</sup>. A instancias de esta modificación, todos los planes de inversión del sector público nacional requerían la aprobación del organismo pero se establecía de manera específica que no tenía funciones ejecutivas, sino que sólo debía elevar los proyectos a la Presidencia de la Nación.

De todos modos, la reforma orgánica incluyó una ampliación de las principales áreas dándole un mayor peso institucional. Se facultaba además al CONADE a contratar personal, técnicos y expertos, asesorar y celebrar convenios de cooperación técnica. Podía también constituir comisiones mixtas ad-hoc invitando a participar a representantes del sector privado. Este esquema se mantendría en los sucesivos gobiernos posteriores. Los objetivos pautados a partir de entonces serían: analizar la evolución económica argentina a largo plazo; elaborar programas de desarrollo nacional; elaborar y analizar proyectos especiales, sectoriales o regionales en relación con el proceso de desarrollo y fijar su correspondiente prioridad; coordinar, analizar y evaluar los planes de inversión de todos los sectores de la APN, sus organismos descentralizados y autárquicos, de las empresas estatales y de las empresas que fueran propiedad del Estado.

A pesar de estos cambios normativos, durante los gobiernos de Frondizi y Guido no se le encomendó al CONADE la elaboración de planes generales sobre la economía argentina, lo que recién ocurriría durante la gestión de Illia.

En el período de gobierno de Frondizi se registró otro hecho que tendría efectos perdurables en cuanto a la formación de los recursos humanos que luego pasarían a formar parte de los organismos de planificación. En 1958 se realizaron cursos en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA a cargo de la CEPAL, que incluían por primera vez la temática como teoría y programación del desarrollo. Esto cumplió un papel relevante en cuanto a la reconfiguración del campo de los economistas (Plotkin y Neiburg, 2003)

Estos cursos eran una consecuencia del desarrollo teórico que concretó la CEPAL ya a partir de 1953 con la publicación del documento "Introducción a la técnica de Programación", con el objeto de difundir y aplicar esa metodología en América Latina.

Por otra parte, en este período se desarrollaría una experiencia relevante de implementación de ese tipo de técnicas y conceptos a través de la creación la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, bajo la gestión de Aldo Ferrer como ministro de Economía bonaerense. Si bien el organismo sólo estuvo vigente durante la Gobernación de Oscar Alende, sus técnicos lograron avanzar en producciones concretas, principalmente una serie de investigaciones significativas sobre la economía provincial. Algunos conceptos y previsiones de la Junta lograrían incluirse, aunque por mecanismos informales, en decisiones o normativas de la

---

<sup>34</sup> Mediante el decreto 8175 del 03/10/63 se amplía el Consejo Directivo y las Secretarías Ejecutiva y Técnica asumen jerarquía de Subsecretaría de Estado. Cada Secretaría de Estado en la órbita de los Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos aporta un Consejero, así como el Banco Central y el CFI. Se lo faculta para contratar personal, técnicos y expertos, asesorar y celebrar convenios de cooperación técnica.

Provincia de Buenos Aires<sup>35</sup>. Las actividades de la Junta producirían los embriones del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) –creado en 1960-, así como de la Revista Desarrollo Económico, que tuvo sus inicios como un órgano de difusión oficial (Plotkin y Neiburg, 2003). En tanto, integrantes de este organismo provincial recalarían luego en el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

## **1.6 El CONADE durante la gestión de Illia**

El CONADE dio a conocer su primera gran producción durante la gestión del radical Arturo Illia, con el Plan Nacional de Desarrollo 1965 – 1969. El organismo había convocado a partir de su creación a unos 150 técnicos que conformaron una veintena de grupos de trabajo -Sector Global, Modelos, Externo, Financiamiento, Inversión Pública, Sector Público, Regional, Agropecuario, Industria, Minería y Construcciones, Energía Transporte, Comunicaciones, Servicios Sanitarios, Salud, Educación, Seguridad Social, Vivienda y Programación de Corto Plazo (Presupuesto Económico Nacional), entre otros-<sup>36</sup>.

De esta forma, el CONADE se constituía en una estructura de alto nivel técnico, que excedía las tareas de planificación en sí. Durante esta etapa de “esplendor” se impulsó una revisión de los cálculos del producto y de la distribución del ingreso a través del equipo “Cuentas Nacionales y Distribución del Ingreso (CONADE-CEPAL)” liderado por Alberto Fracchia y secundado por Juan Sourrouille y Oscar Altimir.

Al asumir la Presidencia, Arturo Illia se comprometió ante el Congreso a llevar adelante la elaboración de un “Plan Nacional de Desarrollo”, para lo que se consideró conveniente reestructurar los organismos técnicos existentes, de modo de acelerar las tareas<sup>37</sup>. En concreto, el Consejo Directivo del CONADE pasó a integrarse con un presidente (el ministro de Economía), un vicepresidente, un secretario ejecutivo y un secretario técnico y cuatro consejeros –representantes de los ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos, del Banco Central y del CFI-<sup>38</sup>.

## **El Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969**

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 había sido destinada al CONADE. En líneas generales, el plan marcaba un horizonte de crecimiento equilibrado, en el que el sector privado jugaba el rol más importante. Para el Estado, se reservaba una función principalmente orientadora: contribuiría a la ejecución de un conjunto de obras de infraestructura, que sería financiado por medio de incrementos de los impuestos y de las tarifas de servicios públicos, así como por líneas de crédito externas –a estas últimas se recurriría de manera moderada. El Plan tenía como objetivo declarado “mostrar las implicaciones que resultan de la fijación de ciertos objetivos de progreso económico y social” como un “medio para adoptar decisiones racionales, tanto por parte del sector público como del privado” Se trataba bajo esa premisa de lograr “el ordenamiento y coordinación de

---

<sup>35</sup> Entrevista con Mario Brodersohn.

<sup>36</sup> El Sector Industria, era el equipo más numeroso con especialistas para cada una de las ramas industriales.

<sup>37</sup> Se toman además una serie de medidas de rediseño de la Presidencia: creación del Gabinete Económico-Social, organización de las dependencias presidenciales y reformulación del rol del Instituto Superior de la Administración Pública.

<sup>38</sup> Decreto 8715 del 03/10/63.

nuestra economía” en el período analizado “con vistas a lograr una tasa de desarrollo que resulte practicable en relación con las posibilidades reales del país”

La impronta del Plan era keynesiana y cuestionaba las ideas de ajuste que habían estado a la base del Plan Prebisch y que constituirían planes de “estabilización” posteriores.

La crítica apuntaba a “una política según la cual se creía (...) que todos los problemas registrados en nuestra economía podían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas que aliviaran algunos efectos de esas medidas restrictivas”

Con respecto al sector industrial, se indica que “deberá intensificar las características de su crecimiento reciente, tendiente a la completa incorporación al proceso productivo de los proyectos que corresponden a industrias básicas, y aumentando asimismo el grado de aprovechamiento de la capacidad de producción de bienes de capital”

Según se indicaba, “de esta manera, el proceso de sustitución de importaciones, prácticamente terminado al nivel de los bienes finales de consumo, encontrará campo para prolongarse en las industrias de productos semiterminados y de bienes de producción”. De todos modos, se señalaba como condición para que esta dinámica no introduzca a su vez “perturbaciones” en el crecimiento, la necesidad de que “el proceso de integración vertical y de sustitución de importaciones se efectúe de manera tal que no resulte en un aumento de costos”. Para ello, el plan exigía el “aprovechamiento de las economías externas y de escala de complejos industriales modernos”

El plan fue cuestionado desde distintos sectores por su carencia de valor operativo a partir de la ausencia de proyectos y previsiones para su implementación. Un aspecto que sobresale de la lectura del plan es su vocación mucho más volcada a una administración equilibrada, que a la puesta en marcha de cambios profundos.

El plan contenía objetivos vagos, más allá del eje centrado en el crecimiento, sin mayores precisiones sobre las modificaciones estructurales requeridas para encarar un camino de desarrollo autónomo.

Como aspectos positivos se destaca el esfuerzo de sistematización de información y de diagnóstico, así como la capacitación y perfeccionamiento de equipos técnicos.

El plan no contempló verdaderas transformaciones estructurales y evidenció cierta tibieza para emprender cambios profundos. Esta vocación por la administración equilibrada se registraba, desde ya, en un difícil contexto político para la administración radical.

### **1.7. La Planificación durante la “Revolución Argentina “**

La dictadura que comenzó el 26 de junio de 1966 apuntaría a imponer la planificación en el marco de un régimen caracterizado por la exclusión política de los sectores populares como parte de sus declarados objetivos de transformación y “modernización” del país. Junto con apelaciones al estilo nacional de vida, al orden y la organización, el nuevo gobierno consagraría la técnica como eje de un Estado que se piensa como jerárquico y apolítico.

En ese contexto, se crearía el denominado Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD)<sup>39</sup>, que junto con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SNPAS)<sup>40</sup>, conformarían el Sistema Nacional de Planeamiento. La compatibilización de los objetivos del desarrollo con los de seguridad sería uno de los aspectos centrales y novedosos del esquema de planificación elegido.

En cuanto al SNPAD, el CONADE se constituía en el organismo central del sistema. Al Presidente de la Nación le correspondía a su vez la máxima responsabilidad de la dirección superior del desarrollo nacional y por ello dependían de él en forma directa el CONADE y su Secretaría. El sistema se componía además de: las oficinas regionales de desarrollo, las oficinas sectoriales de desarrollo<sup>41</sup>, el INDEC, el CFI, y los posteriores Comisión Nacional de la Cuenca del Plata<sup>42</sup> y Fondo Permanente de Estudios de Preinversión<sup>43</sup>.

El CONADE se ubicaba por lo tanto por encima de consejos regionales y sectoriales y tenía como funciones: formular políticas y estrategias nacionales de largo plazo inherentes al desarrollo, sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el Gobierno Nacional; integrar las políticas internas, externas, económico-sociales y de defensa en lo relacionado con el desarrollo nacional; evaluar y compatibilizar los planes sectoriales y territoriales para integrarlos en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad de mediano plazo; así como controlar la gestión del sector público en las actividades vinculadas al proceso de desarrollo.

En forma paralela, se establecía también que los organismos centralizados y descentralizados del Gobierno Nacional y las Empresas del Estado, debían implantar técnicas de programación de actividades, a fin de racionalizar sus tareas relacionadas con la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Estas técnicas debían ser fijadas por el CONADE y el CONASE. A su vez estas instrucciones serían luego impartidas a las oficinas regionales de desarrollo.

En noviembre de 1970, cuatro meses después de haber nombrado a Guglielmelli, Levingston designó a Javier Villanueva como nuevo Secretario Técnico, del CONADE, en el marco del recambio en la gestión económica, que quedaría a cargo de Aldo Ferrer. Esta modificación no marcaba una ruptura, ya que Villanueva se había desempeñado en el organismo, tanto durante la gestión de Dagnino Pastore como durante la de Zalduendo. En ese marco, se aprobó de manera formal el documento "**Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975**"<sup>44</sup>. A este punto se había llegado con un cierto aunque acotado nivel de diálogo e intercambio entre el CONADE y los Ministerios, Secretarías y Empresas del Estado, que también incluyó consultas con distintos sectores de la actividad pública y privada. Este último aspecto no dejaba de significar una novedad: se hizo participar a funcionarios, técnicos, empresarios y trabajadores en los objetivos y metas del Plan. Para ello se

---

<sup>39</sup> Ley 16964 (30/09/66)

<sup>40</sup> Ley 16970 (06/10/66). La norma reemplaza a la ley 13.234 de "Organización de la Nación en tiempo de guerra". Fue reglamentada mediante el decreto 1907 (21/03/67).

<sup>41</sup> Se crearon catorce de estas agencias dentro de la jurisdicción de diversas Secretaría de Estado del gobierno nacional. Tenían como propósito, a nivel de sus respectivos sectores recoger y evaluar información, realizar diagnósticos, formular planes y programas, etc.

<sup>42</sup> Ley 17045 de agosto de 1967.

<sup>43</sup> Ley 17584 de diciembre de 1967.

<sup>44</sup> Decreto-ley 19039 del 14/05/71. El plan se encuadra dentro de las Políticas Nacionales aprobadas por decreto 46 de la Junta de Comandantes en Jefe (17/06/70).

constituyeron 52 comisiones de trabajo que abarcaron las principales actividades productivas –el Plan daba cuenta de 215 reuniones de trabajo–.

Al momento de presentar el plan, Villanueva, a cargo del CONADE, mencionaba seis objetivos generales: asegurar el ejercicio de la soberanía nacional, promover la integración nacional, asegurar la igualdad de oportunidades educativas, elevar el nivel de vida, promover el crecimiento e la economía y consolidar la cooperación latinoamericana. Dentro de los problemas a resolver también se incluía “la fuerte dependencia cultural y económica” del país. El plan también explicitaba objetivos en cuestiones de reforma administrativa, trabajo, educación, salud pública, vivienda, seguridad social y promoción y asistencia de la comunidad, así como ciencia y técnica, justicia, defensa y turismo.

Al asumir el último dictador del período, Alejandro Lanusse, y en un contexto político signado por una fuerte resistencia social al régimen de la Revolución Argentina, en medio de un profundo proceso de deslegitimación en virtud de la continuada proscripción del peronismo, el gobierno optó por la primacía de un manejo político de corto plazo, desde ya condicionado por un margen de maniobra acotado. Todos los esfuerzos del gobierno apuntaban a lograr la sustitución del régimen por un gobierno “dócil” de transición en el marco del denominado “Gran Acuerdo Nacional” (GAN).

Dos semanas más tarde de presentado el Plan, el gobierno disolvería el Ministerio de Economía, principal responsable de la implementación del programa de acuerdo a la normativa emitida. Se buscaba así remarcar la primacía del manejo y la negociación política por sobre la fijación de líneas de acción de largo plazo. De esta forma, la elaboración definitiva del plan previsto, se concretaba a casi cinco años de la creación del Sistema de planeamiento y en un contexto en el que era imposible su aplicación por la falta de margen socio político del gobierno.

En ese contexto, el gobierno de Lanusse generaría una nueva modificación funcional del Sistema, creando la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (SEPAG), la cual centralizaría todas las tareas de planificación como órgano de trabajo y asesoramiento del CONADE, del CONASSE y del CONACYT. Se sumaban a sus objetivos los de asistir a la Junta de Comandantes en Jefe en funciones de gobierno y de servir de nexo con las Fuerzas Armadas<sup>45</sup>. El fin de la gestión de Villanueva en el CONADE marcaría una nueva etapa de declinación del organismo.

## 1.8. La planificación del desarrollo: el rol de la CEPAL<sup>46</sup>

La CEPAL, creada por las Naciones Unidas en 1948 y con sede en Santiago de Chile, hace público al año siguiente, en una reunión en La Habana, un primer documento de su mentor, el economista argentino Raúl Prebisch. En ese documento se teoriza por primera vez sobre la dinámica del **sistema centro-periferia** y se presentan los desequilibrios estructurales de las economías periféricas por la actuación del nuevo centro principal, Estados Unidos, en un *tono de denuncia de una situación intolerable a la que eran condenados los países exportadores de productos primarios*. Este documento es considerado el *manifiesto fundador de la escuela cepalina* y logró una amplia difusión entre los equipos económicos latinoamericanos (Furtado, 1988: 55). Como ha señalado Torres Rivas, la CEPAL “constituye no solamente la más original sino también la primera de las aproximaciones explicativas

<sup>45</sup> Ley 19.276 del 29/09/71. La Secretaría cuenta con cuatro subsecretarías: de Desarrollo, de Seguridad, de Ciencia y Técnica y de Coordinación.

<sup>46</sup> Cabe destacar que el punto 1.8 es cita textual del apartado “La planificación del desarrollo: el rol de la CEPAL” Capítulo III del trabajo de Tesis Doctoral de Claudia Bernazza: Los planes nacionales de desarrollo en Argentina: el caso del Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977.

de los resultados del crecimiento desigual y del funcionamiento económico de la periferia latinoamericana” (Torres Rivas, 1987: 457, en Ansladi, 1991: 12).

Ansladi (1991) señala que la clave para el desarrollo, en la concepción cepalina, estaba en la economía, lo que se justifica por la coyuntura de posguerra en la que surge la CEPAL. **La acción del Estado a través de la planificación es central en la doctrina de esta Comisión.** Pero lo destacable es que *esa política y esa acción son pensadas en términos preferentemente instrumentales, técnicos, en los cuales está ausente la cuestión de la democracia como base política para el desarrollo económico* (Ansladi, 1991: 21).

El cuestionamiento a este modo de concebir el desarrollo y reformular las explicaciones sobre la división internacional del trabajo, provino de la misma CEPAL, a través de algunos de sus economistas, entre los que pueden mencionarse Celso Furtado y Osvaldo Sunkel. Estos economistas, nucleados en torno a Raúl Prebisch, habían realizado el *Estudio* que Celso Furtado considera como *la presentación más completa de lo que dio en llamarse pensamiento de la CEPAL* (Furtado, 1988: 83; Ansladi, 1991: 21). El documento fue preparado para la Conferencia en México de 1951, sobre la base de su primera versión de 1949, y se denominó *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. En palabras de Furtado, *mucho más que los capítulos teóricos redactados por Prebisch para el estudio de 1949, el nuevo trabajo tenía la marca del amplio debate que había ocupado al cuerpo técnico en los dos años anteriores* (Furtado, 1988: 83), por lo que se presentaban con mayor firmeza ideas y recomendaciones menos instrumentales o técnicas y más orientadas a una política económica:

*El punto de partida era el mismo: vivíamos un proceso secular de propagación universal del progreso técnico, de exigencias ineludibles. En una primera etapa, ese proceso se había limitado a vincular los segmentos periféricos con las economías centrales, etapa que habría de agotarse por el simple hecho de que el intercambio internacional de productos primarios por manufacturación tiene límites dictados por el propio avance de la técnica* (Furtado, 1988: 83).

**En la etapa que se inicia en 1960, las recomendaciones de la CEPAL introdujeron la consigna de que eran los gobiernos latinoamericanos los que debían conducir sus procesos de industrialización.**

La percepción de que en los países de **industrialización tardía la racionalización de la empresa contravenía las necesidades e intereses sociales, imponía a los Estados la obligación de coordinar la acción de los mercados a través de una planificación integral que tuviera en cuenta el comportamiento de los actores sociales.** Este descubrimiento *era consecuencia de las nuevas circunstancias en las que se difundía el progreso técnico. Quedaban como tareas para el futuro el desarrollo de las técnicas de planeamiento adaptadas a las peculiaridades de las economías periféricas y la preparación de los equipos que en cada país se encargarían de llevarlas a la práctica* (Furtado, 1988: 85).

Precisamente, el cuestionamiento al modo de concebir la acción programática reduciéndola a una cuestión instrumental se observa en Celso Furtado cuando expresa que su interés por la planificación iba más lejos que la economía y que el resultado de su experiencia personal había dejado en su propia historia una clara lección: *“el trabajo de teorización en Ciencias Sociales es, en cierta medida, una prolongación de la política”* (Furtado, 1988: 199).

Entre sus reflexiones más clarificadoras para el propósito de este trabajo se destaca un análisis que refiere al caso de Brasil, pero que bien puede aplicarse a la Argentina:

*Entre nosotros, a semejanza de lo ocurrido en otros países de América Latina, se cristalizó en el espíritu público la gran aspiración del desarrollo, pero no se llegó siquiera a comprender que eso exigía atribuir nuevas funciones al Estado y someterlo a un mayor control social, pues los segmentos mayoritarios de la sociedad son los verdaderos beneficiarios del desarrollo (Furtado, 1988: 155).*

Puede pensarse que la intención política de la doctrina del desarrollo alentada por EEUU para América Latina coincidía con las ideas con las que Prebisch seducía a los delegados de sus diferentes países: según este economista, los gobiernos latinoamericanos “debían limitarse a crear un clima favorable a las inversiones, en particular extranjeras, admitiendo implícitamente la espontaneidad del desarrollo” (Furtado, 1988: 82).

Es significativo el testimonio de uno de los propulsores de Plan Trienal de 1974 cuando narra, a través de su experiencia personal, el proceso que se describe en estas páginas:

*Yo estaba trabajando, a principios de la década del 60, en la Alianza para el Progreso, con oficinas en Washington, donde recibíamos los planes nacionales de desarrollo que enviaban los países de América Latina. Estos planes eran evaluados por evaluadores internacionales, para recomendar su financiamiento, lo que se va desnaturalizando con la muerte de Kennedy. El primer espíritu de la Alianza para el Progreso, el que surgía del Departamento de Estado, de la mano de Kennedy, tenía que ver con la influencia del MIT, de la Universidad de Harvard, que postulaba “buenas relaciones con la América Latina progresista” como respuesta a la revolución castrista, no sólo por convicción sino como respuesta estratégica a esa revolución. De allí surge la Carta de Punta del Este, con la presencia del Che Guevara, y se acuerdan reformas estructurales, planes de desarrollo con reforma agraria, reforma fiscal, reforma educativa y redistribución del ingreso, claramente una heterodoxia económica. La CEPAL afianza estos temas recomendando el desarrollo de los países periféricos a partir de su industrialización y las reformas antedichas. El Departamento de Estado tuvo como consigna el “desarrollo de América Latina”. En este marco, en todo el continente se dan los planes de desarrollo y en la Argentina vuelve a tener auge la planificación, luego de que se habían “matado” las oficinas de planificación de Perón. Mientras tanto, sobre nuestras cabezas volaban aviones que llevaban al Pentágono a militares latinoamericanos que eran entrenados en materia de tortura y exterminio, formándose así la elite represiva que vencería en la década del setenta (Hopenhayn, 2003).*

### **1.9. La planificación en el nuevo período peronista: El Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977**

Como se conoce, el período 1973-1975 estaría signado por una fuerte disputa al interior del peronismo entre los distintos sectores que desde la izquierda -la denominada “Tendencia Revolucionaria”- y por derecha -sobre todo los grupos que reportaban a José López Rega- buscaban hegemonizar el proceso político. Así es que los organismos heredados de los períodos anteriores y que conformaron durante el gobierno de facto el Sistema de Planeamiento fueron desestructurados y

reorganizados con el objetivo de dar una fuerte autonomía a cada una de las áreas de gobierno, ante la imposibilidad fáctica de una planificación centralizada.

Como primera medida, el gobierno democrático de Héctor Cámpora intervino la SEPAG, que quedaría disuelta a fines de 1973<sup>47</sup>. Se justificaba la decisión con un fuerte hincapié en la falta de legitimidad de las acciones del gobierno de facto y en la necesidad de poner fin a la excesiva concentración ante la plena vigencia de las instituciones democráticas nacionales y provinciales. Se declamaba la necesidad de la *“elaboración de un plan responsable y efectivo que cuente con los medios instrumentales necesarios y con el consenso que sólo puede otorgarle el pueblo”, en el marco de los objetivos de “reconstrucción y liberación nacional”*.

La nueva Ley de Ministerios, del 21 de agosto de 1973, definía una amplia delegación de facultades del Presidente a los ministros. Se constituyeron carteras “fuertes”, aisladas, independientes y con un bajo nivel de control externo. En este aspecto se destacaban los amplios márgenes de maniobra impulsados por los ministros de Economía, el líder de la Confederación Económica, José Ber Gelbard, y de Bienestar Social, López Rega –quienes pasarían de un pactado acuerdo hasta un fuerte enfrentamiento al promediar el gobierno de Isabel Perón<sup>48</sup>-. En ese contexto, se disolvió la SEPAG y dejarían de integrar un mismo sistema las oficinas sectoriales y regionales. Las funciones y el personal de las ex secretarías y subsecretarías de Planeamiento, Seguridad y Ciencia y Técnica fueron transferidas a los ministerios de Economía, Defensa y Cultura y Educación. En este último Ministerio se creó una Secretaría de Estado para la planificación, sólo vigente bajo la gestión de Jorge Taiana.

En cuanto al área económica, entre las secretarías de Estado dependientes del Ministerio de Economía, se creó la de Programación y Coordinación Económica cuyas funciones de planeamiento se restringían al área económica, más la potestad de las aprobaciones de estructuras orgánicas de toda la administración pública nacional<sup>49</sup>. Con la aprobación de la estructura, organización y funciones de la Secretaría, se creó bajo su dependencia el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE)<sup>50</sup> y el Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana (INPIL). Se ubicaron también bajo la misma órbita el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)<sup>51</sup>.

El funcionamiento del INPE se basaba en la transferencia de funciones y personal de la ex Subsecretaría de Desarrollo de la SEPAG. Sus funciones apuntaban al asesoramiento en la coordinación y compatibilización de políticas y estrategias de mediano plazo, en relación con el desarrollo económico-social, la elaboración de planes sectoriales, regionales y globales<sup>52</sup>.

En ese marco, las funciones de control de gestión que ejercía el CONADE fueron transferidas a distintas áreas que no llegaron a ponerlas en práctica. En cuanto al INPIL, se conformó con personal y funciones de distintos organismos destinados a la coordinación internacional y nunca llegó a funcionar.

---

<sup>47</sup> Decreto 1450 del 23/12/73.

<sup>48</sup> Ver Seoane (2003).

<sup>49</sup> Decreto 75 del 25/10/73.

<sup>50</sup> Decreto 1057/73.

<sup>51</sup> Decreto 1957 del 31/12/73.

<sup>52</sup> Decreto 1964 del 04/04/74.

**El Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional** es señalado generalmente como la última experiencia de planificación integral nacional en la Argentina.

Perón llegó al país en junio de 1973 encarnando las representaciones disímiles que sobre su imagen había construido la compleja heterogeneidad de su propio movimiento. La tragedia de Ezeiza fue el primer síntoma de que esas representaciones presentaban diferencias irreconciliables a la hora de expresarse como un mismo proyecto. Se inauguraba así una fractura sangrienta en el interior del peronismo (De Riz, 2000: 136).

El 23 de setiembre de 1973, Perón accedió por tercera vez a la presidencia de la Nación con el 62 por ciento de los votos. En octubre, en el momento de su asunción, el nuevo presidente señalaba que “el problema argentino es eminentemente político” (De Riz, 2000: 144).

En este contexto, la creación del Comité del Plan Trienal 1974/1977, por Decreto Nro 185 del 6 de noviembre de 1973, volvía a dar entidad a la planificación nacional como instrumento para un proyecto de gobierno. Dos días después el diario La Nación difundía la noticia mencionando que ese Comité especial tendrá a su cargo formular las pautas de lo que se ha dado en denominar Plan Trienal, programa de acción de gobierno para los próximos tres años que el presidente de la República se propone anunciar al país en la primera quincena del mes próximo (La Nación, 8 de noviembre de 1973).

En esos últimos y febriles meses del año, llegaban al país los técnicos que formarían parte del equipo especializado al que se encargaría la redacción del Plan Trienal. En la página 14 de la sección Economía del día 27 de noviembre de 1973, Clarín anunciaba: “técnicos de la CEPAL están trabajando activamente en la preparación del Plan Trienal que el Presidente Perón se propone presentar el 15 de diciembre. El grupo se encuentra en Buenos Aires” (Citado por Bernazza, 2007: 115)

La tarea de la confección de un Plan Trienal fue encomendada un comité ad hoc, que funcionaba dentro de la estructura del Ministerio de Economía. En una primera etapa, fue secretario técnico del INPE en forma interina Héctor Bertotti y desde mayo de hasta diciembre de ese año fue Benjamín Hopenhayn quien en rigor ya venía trabajando a cargo de la realización del Plan. “Así, mientras la responsabilidad política recaía en Bruno Gelbard, y, concurrentemente, en Orlando Dadamo, a cargo de la conducción técnica del plan, los equipos político técnicos contaron con Benjamín Hopenhayn<sup>53</sup>, como Presidente del Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), técnico de la CEPAL, director del ILPES entre 1963 y el 1973 y secretario técnico de la Alianza para el Progreso entre el 1960 y 1962; Carlos Leyba, miembro del Partido Demócrata Cristiano, quien tuvo a su cargo la concertación como Subsecretario de Programación y Coordinación Económica y acompañó la redacción del Plan como vicepresidente del INPE; y Alfredo Eric Calcagno, fundador de la intransigencia radical, que llegó como técnico de la CEPAL y fue luego organizador de la CEPAL Buenos Aires” (Bernazza, 2007: 127-128).

En diciembre de 1973 se aprobó el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). **Del comité ad-hoc<sup>54</sup> al que correspondió su preparación en el marco de la elaboración de políticas del nuevo gobierno participaron también dirigentes de la CGT, la CGE y el partido oficialista.**

---

<sup>53</sup> Benjamín Hopenhayn es actualmente Profesor de Finanzas Internacionales en posgrado y Profesor de Economía Internacional en grado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde también integra el grupo del Plan Fénix.

<sup>54</sup> Decreto 185/73 del 06/11/73.

Las políticas del gobierno peronista tuvieron desde el inicio la fuerte impronta de la CGE, bajo el fuerte liderazgo de Gelbard. A comienzos de marzo de 1972<sup>55</sup>, la central empresarial había convocado a un encuentro para discutir “lineamientos para un programa global de transformación nacional”, que contó con la participación de los principales dirigentes políticos. Gelbard le encargó entonces la elaboración de un programa para el nuevo gobierno al estratégico Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras (IIEF) de la CGE.

Un año más tarde, Gelbard dio a conocer un programa que la CGE elevó a todos los candidatos presidenciales. El plan establecía las que serían las principales políticas de la tercera etapa peronista.

- **Política laboral: salario mínimo, vital y móvil.** Un fondo especial para la desocupación y la actualización periódica de haberes jubilatorios y estabilidad laboral.  
- **Industria estatal fuerte en sectores estratégicos: sugería agrupar a las empresas estatales en un holding.** Transformar a Hidronor en una corporación de desarrollo regional, subsidiar a las pymes, integrar económicamente a la Argentina en Latinoamérica.

- **Impuestos:** amplia amnistía, moratoria y condonación y rebaja de las tasas vigentes, autarquía de la DGI. La implantación del IVA, reestructuración de actividades lucrativas y derechos municipales, impuesto especial a los patrimonios suntuarios o de altos ingresos y modificar la escala de progresión del impuesto a la transmisión gratuita de bienes.
- **Créditos: Control del BCRA sobre la banca oficial y privada, reglamentación de créditos especiales a empresas nacionales que están en peligro de ser absorbidas por multinacionales. Prohibición de importaciones de bienes suntuarios prescindibles y de aquellos que la industria nacional produjera en condiciones de calidad, precio y cantidad suficientes.**
- **Comercio Exterior: control del Estado, nacionalización de la exportación de carne y granos por las juntas respectivas.** La CGE propondría cooperativistas que las integrara, y la CGT, a los consumidores.
- **Inversiones extranjeras: las admitía “cuando su genuina radicación no desplace, absorba o sustituya a los capitales nacionales ni anule o limite el control nacional sobre los centros básicos de decisión”.**
- **Agro: el acceso a la propiedad de los hombres que la trabajan.** Erradicar el latifundio y el minifundio. Promoción de una ley de acceso a la propiedad de los actuales arrendatarios y aparceros, y otra ley sobre tierras ociosas o deficientemente explotadas en manos privadas. Implantación del impuesto a la renta normal potencial de la tierra. Y del crédito agrario planificado y supervisado.
- **Industria: régimen de promoción industrial. Máximo nivel de eficiencia y competitividad con mayor absorción de la mano de obra disponible. En cuanto a la minería, se planteaba la promoción de la explotación y el desarrollo de yacimientos deficitarios y del abastecimiento interno.** Estímulo estatal a la inversión de capitales nacionales para la explotación minera. Y una ley de comercio interior para bienes de consumo durable.
- **Infraestructura y obras públicas: Impulsarlas, no sólo para el desarrollo industrial, sino también regional.** Ley nacional de transporte, desarrollo vial, ordenamiento el sistema de transporte de carga y de pasajeros. En cuanto a la infraestructura social, se sostenía que el Estado debe atender las necesidades de toda la población, sobre todo la de ingresos bajos.

---

<sup>55</sup> Seguimos aquí a Seoane (1998).

El documento contenía además sugerencias en temas como política internacional, demografía, política crediticia, industrial, minera, forestal, energética, transporte, salud pública, vivienda, educación y turismo.

La mayor parte de estas medidas fueron enviadas luego bajo el mandato del nuevo gobierno al Congreso como proyectos de ley el 12 de junio de 1973. De acuerdo a una interpretación de Alejandro Horowicz (Seoane, 1998:274), **Gelbard se proponía con su política económica que el sector privado nacional de la industria mediana y grande avanzara de manera más rápida que el extranjero, hasta que el corazón de la actividad, los segmentos más dinámicos y modernos, pasara de los segundos a los primeros.** A tales efectos, el sector público debía cumplimentar un doble papel: primero, subvenir a las necesidades financieras y productivas de la burguesía industrial; segundo, aprovisionarse con la producción nacional. Se identifican cuatro instrumentos de política económica: crédito, precios, salarios y una transferencia relativa de ingresos del campo a la ciudad. La formulación política de estos instrumentos sería el **Pacto Social**.

Hacia octubre de 1973, en el pico de su poder, Gelbard avanzó en cuatro líneas: **a la elaboración del Plan Trienal se sumaban el despliegue del programa de desarrollo energético, siderúrgico y petroquímico; el intercambio comercial con el campo socialista y el restablecimiento de alianzas geopolíticas en el Cono Sur** (Seoane, 1998:303).

Los lineamientos del Plan Trienal surgieron a su vez de un conjunto de acuerdos contenidos en el "Acta del Compromiso Nacional", firmada en mayo de 1973 por el Ministerio de Hacienda y Finanzas con la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica. En estos acuerdos se ponían de manifiesto una serie de objetivos: redistribución de ingresos; reforma tributaria; promoción y reactivación de actividades productivas; expansión agropecuaria y forestal; reorganización de Empresas del Estado; desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; y organización del comercio de granos y carnes, entre otras. Así, los objetivos y metas que serían incluidos en el plan tenían como respaldo este tipo de acuerdos en el marco de una "concertación social". Este tipo de convenios se traducirían en su gran mayoría en leyes nacionales.

### **Proyecto de Gobierno del Plan Trienal**

Según Bernazza (2007:120) El Proyecto de Gobierno o contenido propositivo de las políticas de gobierno, se hace presente en los fundamentos del plan y en sus páginas iniciales:

*...este documento sintetiza los objetivos y metas que será posible alcanzar sobre la base de la concertación que ya ha logrado materializar el Gobierno del Pueblo. Para el Gobierno del Pueblo la planificación es un **proceso continuo** que, entre otras formas, se objetiva periódicamente en documentos como el presente donde se miden y compatibilizan los esfuerzos que se proponen cumplir los sectores de la vida nacional para alcanzar las metas que les son comunes y exponer de modo integrado el conjunto de políticas y medidas con las que el Estado contribuye con su logro" (Plan Trienal: 9).*

El Plan se proponía la plena vigencia de la justicia social, no sólo a través de un proceso gradual de distribución del ingreso -alcanzando en 1977 el 47,7 % de la participación de los asalariados en el producto nacional-, sino a través de *la modificación de las estructuras productiva y distributiva*. El desafío fue la eliminación

de la marginalidad social, la desocupación y el subempleo; la expansión de la actividad económica a través de la producción de bienes y servicios *que aproveche los recursos naturales del país y el nivel de desarrollo industrial y técnico que ya hemos alcanzado*; una alta calidad de vida *de tal modo que absolutamente todos tengan cubiertas sus necesidades vitales y culturales básicas*; la unidad nacional de las diversas regiones del país; la democratización real a través del gobierno de las mayorías y de la participación popular en las decisiones políticas; la reconstrucción del Estado, la recuperación de la independencia económica y la integración latinoamericana a través de la complementariedad económica y cultural y de la incorporación plena y justa de los trabajadores limítrofes (Plan Trienal: 13,14,15).

Como herencia del desarrollismo, la política económica se presentaba como el motor del proyecto político hacia la conquista de una sociedad más justa:

*El Plan constituye la expresión económica y social de un programa político que ya se está ejecutando y que es sostenido por la voluntad mayoritaria del pueblo y de sus organizaciones. Por ello el Plan es una etapa inicial de un proceso de más largo plazo que llevará a la construcción de una sociedad libre* (Plan Trienal: 13).

Estos objetivos de largo plazo eran el marco necesario para la serie de medidas previas que se habían tomado. Según palabras de Alfredo Eric Calcagno, era necesario *compatibilizar el conjunto de leyes que se habían enviado al Congreso en un plan marco que las contuviera para dar continuidad y coherencia a la política económica. La idea fue fijar orientaciones básicas para seguir en esa línea una vez muerto Perón.*

Alfredo Eric Calcagno afirma que el Plan Trienal fue el instrumento político del equipo económico del gabinete. Vale la pena resaltar que el proyecto político subyacente en este Plan no era compartido por el conjunto de integrantes del gabinete de Perón. De hecho, la velocidad con que se elaboró el Plan Trienal estuvo relacionada con la carrera que se corría contra el reloj biológico de Perón: si su muerte se producía antes de su presentación, otros proyectos que anidaban en el gabinete se convertirían en sus herederos. El Plan Trienal necesitaba, imperiosamente, la bendición del general. Necesitaba, claramente, convertirse en su proyecto.

Una anécdota que relatan tanto Alfredo Eric Calcagno como Benjamín Hopenhayn, muestra con toda crudeza lo que estaba sucediendo. En ambos relatos, se hace referencia a que el Plan Trienal fue presentado a Perón una vez elaborado. Sin perjuicio de otros aspectos de estos relatos que comentaremos a continuación, resulta significativo que en el primer y segundo gobierno, es Perón quien presenta los planes quinquenales a la sociedad a través de mensajes a la Legislatura. En este caso, es un equipo de su gobierno –el equipo económico– el que lo presenta ante el presidente. Así, es posible interpretar que el proyecto de gobierno que expresaba este plan no era propio del líder que garantizaba la unidad: era el reflejo de una de sus representaciones.

Sin perjuicio de este “pecado original” del Plan, debe reconocerse que fue el proyecto que mejor expresó un “clima de época” y que con más claridad puso objetivos, metas y plazos a un proyecto de país. Asimismo, y aún cuando no la logró, fue un Plan que pensó su propia viabilidad, diseñando un camino hacia su concreción. Comenta Calcagno:

*Cuando nuestro equipo le presentó el Plan Trienal a Perón, éste comentó “veo que han interpretado nuestro pensamiento: han intentado buscar los resquicios que dejan los dos imperios, donde poder tener una política propia.”*

En un reportaje a Benjamín Hopenhayn publicado en Clarín en la Sección Opinión el domingo 23 de marzo de 2003, en un apartado titulado “Cómo definir

*políticas propias en un mundo en guerra*”, el periodista Fabián Bosoer, autor de la nota, señala que *no le fue sencillo a la Argentina definir su rumbo en momentos de cambio internacional*. Y lo hace a partir del testimonio de Hopenhayn, que reitera una cita inicial de esta tesis:

*“La única vez que lo vi a Perón fue cuando estuve en la Secretaría de Planificación y le entregamos el Plan Trienal, en 1974, nos felicitó, y así, bonachonamente –estaba viejo, pero era un político seductor- nos dijo: ‘Bueno, muchachos; en el fondo, se plantearon ustedes el mismo problema que nosotros en los años del Consejo Nacional de Posguerra, que es cuál es el pequeño margen de libertad que tiene un país relativamente pequeño como el nuestro, en medio de la lucha de los dos grandes poderes mundiales. Ahora tenemos un solo superpoder, nuestra incidencia es aún menor, pero la cuestión sigue siendo la misma”*”.

El plan en sí<sup>56</sup>, anunciado por Perón el 21 de diciembre de 1973 y firmado por decreto dos días antes, apuntaba a lograr los siguientes objetivos:

1. Plena vigencia de la justicia social a través de la distribución del ingreso, la eliminación de la marginalidad y la absorción de la desocupación y del subempleo;
2. Fuerte expansión de la actividad económica para lograr un alto grado de bienestar para todos los argentinos;
3. Alta calidad de vida de la población que cubra sus necesidades vitales y culturales básicas;
4. Unidad nacional que en lo regional significa promover las economías rezagadas;
5. Democratización real de la sociedad eliminando las causas que provocan la concentración de la riqueza;
6. Reconstrucción del Estado a fin de que pueda cumplir eficazmente sus funciones como orientador y concertador de la actividad económica, redistribuidor de riquezas e importante productor de algunos bienes y servicios;
7. Recuperación de la Independencia Económica para romper la dependencia financiera, tecnológica y comercial. A tal fin se regularán las Empresas e Inversiones extranjeras a través de la Ley de Inversiones Extranjeras;
8. Integración latinoamericana a fin de lograr complementariedad productiva con los países de América Latina.

Bajo fuerte influencia de Gelbard, quien lideraba institucionalmente a la “burguesía nacional” alineada con el peronismo en el marco de la CGE, incorporaba una serie de documentos del Partido Justicialista, con el respaldo de la CGT y la central empresaria nacional.

En el Plan se le otorgaba al Estado la función de **regulador de la conducta de los agentes económicos y de la comunidad en su conjunto** para llevar a cabo una eficaz política de desarrollo. Esta regulación se efectuaría en el marco de una **“concertación abierta que el gobierno del pueblo llevó a cabo con las principales agrupaciones políticas, empresariales y gremiales del país”**.

En tal sentido, el Gobierno buscaba alejar la impronta del plan del enfoque “técnico” que habían tenido las experiencias desarrolladas durante los 15 años

---

<sup>56</sup> Decreto 185/73.

anteriores. Al dar a conocer la iniciativa, el propio Perón señalaba que el plan “no se limita a lo que habitualmente se conoce como un ‘plan de desarrollo’” y sugestivamente agregaba: “no podríamos incurrir en el pecado desarrollista de lograr récords que se agotan en sí mismos, sino que anhelamos lograr la plenitud de la evolución social y espiritual de la Nación” **La planificación volvía a ser, para el peronismo, un fenómeno casi por completo político, en una especie de restauración de los primeros planes quinquenales:**

*“Ahora, como tres décadas atrás, optamos por el camino de hacer, mientras avanzamos en la planificación, porque el tiempo para las discusiones teóricas ya se ha terminado en el país”*(Perón, 2002: 193)

El Estado se reservaba un rol preponderante en la planificación económica y en el control e impulso de todas las metas productivas. En el texto del programa se indicaba: “El plan quiere que el dinamismo de la economía se vaya trasladando de los monopolios extranjeros, como ha ocurrido durante el último período, hacia el conjunto del sector productivo nacional, el Estado y los empresarios nacionales. A tal efecto, corresponde dotar al sector público de los instrumentos jurídicos y financieros que hagan factible este proceso”.

A pesar de este objetivo central fuertemente político y que se cernía como una amenaza para el capital extranjero, el más dinámico del sector industrial, el plan no hacía referencia a la idea de una imposición sino que se basaba en la noción del consenso social y se planteaba como meramente indicativo.

“El Plan da al gobierno y a los grupos económicos y a los trabajadores una visión global del país que tendremos si cada uno cumple con la misión que le corresponde, y tiende a facilitar mediante una visión integradora la ejecución de acciones que permitan el cumplimiento de tales misiones. También deja en claro en qué medida, si alguien no cumple con su parte, es el país en su conjunto el que sufre”.

De manera esquemática, los instrumentos políticos estaban dados por el Pacto Social y las sucesivas actas de compromiso firmadas por los empresarios y los trabajadores; los jurídicos, estaban constituidos por las leyes que estaba votando el Congreso y los financieros se traducían en la inversión pública y privada pautaada en el plan.

Como se indicó, al Plan le habían antecedido un conjunto de proyectos de ley estratégicos, entre ellos: nacionalización de depósitos, bancos, atribuciones de la Junta Nacional de Carnes, renta potencial de la tierra, reformas a la Carta Orgánica del Banco Central, inversiones de capital extranjero, corporación de empresas nacionales, entidades financieras, fomento agropecuario, desalojos rurales, comercialización de granos, promoción industrial, defensa del trabajo y la producción nacional, promoción minera, corporación y desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

El Plan dedicaba, asimismo, un capítulo para enumerar los grandes proyectos y programas que se proponía llevar a cabo en el período. Como “Proyectos” se mencionaban los sectores celulosa, papel y madera; cobre; desarrollo agropecuario de la zona semi-árida chaqueña; represa de Yaciretá-Apipé; complejo Alicopa; central nuclear Río Tercero. Asimismo se hacía referencia a programas siderúrgicos; petroquímicos; de construcción naval; de desarrollo pesquero; sistema portuario para la exportación de granos; de vivienda; plan nacional de agua potable y cloacas.

## **El enfoque del Plan Trienal**

Benjamín Hopenhayn señala que el Plan Trienal *estaba impregnado de autoritarismo peronista, nosotros lo enviamos al Congreso ya armado, sin que fuera discutido* (Hopenhayn, 2003).

Sin embargo, Benjamín Hopenhayn relata el sinnúmero de asambleas gremiales, fabriles, estudiantiles y barriales de las que participó a lo largo y a lo ancho del país para difundir el plan o para su diseño regional o sectorial. También recuerda y acerca el material que refleja la actividad del INAP: el *Programa de Difusión del Plan Trienal para la Administración Pública Nacional* destinado a la formación de los funcionarios públicos para el conocimiento de los principales lineamientos del Plan.

El texto del plan, su historia de concertación previa, las asambleas para su debate que describen sus informantes clave, nos demuestra la convivencia de características normativas y estratégicas: el Plan es normativo porque da prioridad a la palabra de los expertos y a las decisiones centrales, pero a la vez es estratégico porque integra por la vía del consenso las propuestas y por la vía de la formación la actuación de sectores claves de la sociedad. La concertación precedente muestra un proyecto que concebía la planificación como un problema entre los hombres y no como un problema puramente técnico, tal como lo prescribe la planificación tradicional o normativa. El Plan Trienal está anticipando una concepción de la planificación que Carlos Matus convertirá en corpus teórico (Bernazza, 2007: 121).

### **Objetivos, Metas y Plazos del Plan Trienal**

Siguiendo con Bernazza, se afirma que: El *recorte temporal* se expresa claramente en el propio título del Plan, en el que se estipula un plazo de tres años. Ambiciosamente, el plan

*...se propone, para el período comprendido entre 1974 y 1977, alcanzar un ritmo medio de crecimiento de la producción de bienes y servicios del orden del 7,5 por ciento acumulativo por año, lo cual significa prácticamente duplicar la tasa de crecimiento de la década anterior* (Plan Trienal: 20, 21).

El Plan preveía también, para ese trienio, el aumento del consumo de los asalariados a un promedio del 7,5 por ciento acumulativo anual a través del incremento salarial y, después de una etapa destinada al ahorro, la duplicación de las exportaciones, generando excedentes exportables mayores del agro y de las manufacturas (industria automotriz y productos de medianas y pequeñas empresas) y la expansión de la infraestructura social destinada a educación, salud, vivienda, recreación, etc.

Si nos atenemos al plazo previsto y las metas expresadas, el Plan Trienal es un plan de mediano plazo con objetivos propios de un plan de largo plazo. Según Rougier y Fiszbein, las predicciones del Plan eran “excesivamente optimistas” y no estaban acompañadas de precisiones sobre “fuentes de financiamiento, mecanismos concretos de implementación y cronogramas de ejecución para los proyectos específicos y programas sectoriales” (Rougier y Fiszbein; 2006: 64). **De hecho, el Plan no se desagrega en acciones ni estima fechas de implementación y ejecución. Todos los entrevistados acuerdan con estos señalamientos, pero también resaltan las razones que los llevaron a correrse de la ortodoxia de la planificación: había que expresar un proyecto de país antes de la ausencia definitiva de Perón, y el Plan Trienal fue el vehículo elegido.**

Los propósitos o la misión que el Plan se proponía alcanzar en el largo plazo insinúa una vocación de sostenibilidad del proyecto más allá del trienio 1974-1977. Así, el conjunto de metas económicas estaban pensadas con una visión prospectiva de largo alcance:

*En suma, pues, las metas y políticas de ahorro, productividad y exportaciones previstas en el Plan, con un sentido realista de las posibilidades y necesidades de nuestro país, permitirán concretar los objetivos de reconstrucción, liberación y justicia social, creando las condiciones de una Argentina más fuerte e independiente en lo económico y más justa en lo social, no sólo como realidad de 1977*

## **El desenlace**

Durante los primeros meses de su gobierno, un Perón todavía al mando tomó una serie de medidas tendientes a aplacar los ánimos de la tendencia más radicalizada y evitar su confrontación con los sectores conservadores del movimiento. Entre estas medidas pueden destacarse los cambios dentro del Ejército, el fortalecimiento de la autoridad de José Ignacio Rucci ante la acción más combativa de las bases peronistas de la CGT, y los cambios dentro del gabinete en el que sólo permanecieron José López Rega, Bruno Gelbard y Jorge Taiana. La Universidad asistió al reemplazo de su rector Rodolfo Puiggrós por Vicente Solano Lima, evitándose así una drástica intervención en un área que se consideraba dentro de la conducción de Montoneros (Bernazza, 2007: 134-135).

Como señala De Riz (2000), Perón pudo hasta entonces moderar los enfrentamientos entre las tendencias opuestas. En sus mensajes reiteraba su propósito de *“poner de acuerdo a los argentinos”*. En un mensaje a los gobernadores poco después de asumir la presidencia remarcaba la idea de que *“gobernar es persuadir”* (De Riz, 2000: 144).

El mismo Perón, así como la clase política, no alcanzaron a comprender la magnitud del cambio que se había operado en el interior de la Juventud Peronista. *El asesinato de Rucci fue la prueba contundente de que el camino de la reconciliación estaba sembrado de obstáculos inéditos*. Perón señalaría con acierto *que a la guerrilla se la combate políticamente*. Pero ese no iba a ser el camino que decidieran quienes lo sucedieron y a quienes él mismo había confiado el poder (De Riz, 2000: 144).

Esa situación, que resquebrajaba la gobernabilidad por dentro, afectaba la decisión política que el Plan Trienal requería para su efectiva realización. Los enfrentamientos políticos tomaron el centro de la escena, por lo que la unidad nacional pasó a ser la preocupación prioritaria del viejo líder. En este contexto, los acuerdos alcanzados alrededor del Pacto Social pasaron a un segundo plano, lo mismo que el programa económico que se sustentaba en este acuerdo.

Así, el 19 de diciembre de 1973, cuando fueron presentadas las metas y los instrumentos del Plan en una reunión realizada en la Casa de Gobierno con los miembros del gabinete, el propio presidente Perón pronunció una conferencia sobre planeamiento en la que reiteraba algunas de sus convicciones históricas: *“no puede haber plan sin teoría y sin doctrina. Puede haber doctrina y teoría sin plan, es decir, sin formas de ejecución, pero en este caso la doctrina y la teoría son totalmente inútiles para los hombres y para los pueblos”* (Hopenhayn, 2003). El diario *La Nación* del 20 de diciembre señala que en esa ocasión se firmó el Decreto aprobatorio del Plan en el que *se definía como imprescindible el contar con una tarea metodizada de acción para la eficaz labor de gobierno*.

Sin embargo, el discurso de Perón nada decía sobre los contenidos del Plan Trienal, los que fueron sintetizados por el Ministro Gelbard y presentados como un documento que adjuntaba el Ministro de Economía en la Asamblea Legislativa:

*El Plan se presenta como un hecho realizado en el mensaje a la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1974. De hecho, lo presenta el*

*ministro de Economía Bruno Gelbard, como discurso complementario del discurso central del presidente (Hopenhayn, 2003).*

El Perón del exilio y del retorno distaba mucho de aquel joven militar de su primera y segunda presidencia. Su liderazgo había adquirido algunas características del “estilo Ghandi”, tal como lo define Matus: un liderazgo basado en el diálogo. El viejo caudillo, consciente de sus limitaciones, concentró toda su capacidad mediadora en el logro de la reconciliación política y social, antes que en el pacto social y su programa económico<sup>57</sup>. Así, el Plan Trienal se quedó sin líder, y si bien la reconciliación tampoco pudo ser, el viejo general dejó su legado político a través del Modelo Argentino.

**El Plan Trienal adolecía de definiciones culturales, filosóficas y doctrinarias.** Su sentido ético quedó escindido de su orientación económica, al menos en su documento central<sup>58</sup>. Este sentido ético del proyecto de gobierno fue expresado en el *Modelo Argentino para el proyecto nacional* que se escribió bajo la órbita de la Secretaría General de Gobierno, a cargo del coronel Vicente Damasco<sup>59</sup>. El Modelo Argentino fue anunciado por el presidente Perón en el discurso ante la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1974, el mismo día en el que dirigió en la plaza pública su recordado discurso de ruptura con la juventud revolucionaria (Bernazza, 2007: 134-136).

. En el discurso legislativo Perón anunciaba:

*“Como presidente de los argentinos, propondré un modelo a la consideración del país...(…) El modelo argentino precisa la naturaleza de la democracia a la cual aspiramos, concibiendo a nuestra Argentina como una democracia plena de justicia social”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1974: 33).

Para la participación de los ciudadanos que representaban a diferentes grupos sociales, Perón anunciaba la creación de un Consejo para el Proyecto Nacional, como *recinto* para la presentación de sus propuestas:

*El ciudadano como tal se expresa a través de los partidos políticos, cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto su capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, intelectual, empresario, militar, sacerdote, etc. Como tal, tiene que participar en otro tipo de recinto: el **CONSEJO PARA EL PROYECTO NACIONAL** que habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el País tiene que empeñarse. Ningún partícipe de este CONSEJO ha de ser un emisario que vaya a exponer la posición del Poder*

---

<sup>57</sup> Si bien Rougier y Fiszbein rescatan que Perón estaba íntimamente convencido del rumbo económico y rescatan la enérgica defensa del Pacto Social y el programa económico que realiza en el discurso del 12 de junio, también advierten que lo que allí se buscaba era restituir los apoyos iniciales, en un contexto de “quite” de colaboración de los sectores económicos involucrados (incluso señalan que esta convocatoria fue promovida por el equipo económico, preocupado por esta situación). Perón utiliza todo su carisma y su capital político para desgranar veladas amenazas a quienes estaban traicionando los acuerdos iniciales (Rougier y Fiszbein, 2006: 81). Estas observaciones no debilitan sino que más bien fortalecen nuestra hipótesis.

<sup>58</sup> Si bien las *Coincidencias programáticas...* que lo anteceden contaban con definiciones de este tenor, este documento previo no fue asumido ni difundido como introducción o marco conceptual, perdiendo así vigor discursivo.

<sup>59</sup> Este funcionario fue el mentor del documento y la Secretaría General a su cargo, el ámbito de su redacción. Según B. Hopenhayn, *la pluma fue Angel Montí*, autor del ensayo *Proyecto Nacional*, elaborado entre 1969 y 1970 y publicado en 1972, que llega a manos de Perón y le genera un gran interés (Rougier y Fiszbein, 2006: 53). Montí es designado Subsecretario de Gobierno para cumplir con la tarea de redactar el *Modelo Argentino*, hecho que sucede en el verano de 1973/74, en la quinta de Olivos, bajo la supervisión directa de Perón (Castelucci, 2004). Montí continúa escribiendo, en la actualidad, sobre planificación y desarrollo.

*Ejecutivo o de cualquier otra autoridad que no sea el grupo social al que represente* (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1974: 33).

Para pensar las diferencias entre el Plan Trienal y el Modelo Argentino, valen las palabras de Benjamín Hopenhayn:

*El Modelo Argentino para el Proyecto Nacional es una pieza discursiva, un imán dialéctico, es la búsqueda de un destino de la patria que no existía hasta el momento. En cambio, el Plan Trienal –que tampoco llegó a “jugar”– es una pieza más bien técnica.* (Hopenhayn, 2003).

Señala Bernazza: Habría que preguntarse por qué, en la mitología peronista, el Plan Trienal resulta opacado por el Modelo Argentino, sin ocupar el lugar destacado que ocupan el Primer y el Segundo Plan Quinquenal:

*Seguramente, habría que rastrear en los grupos internos del peronismo, y cuáles se impusieron a la hora de relatar la historia del peronismo: nosotros éramos del “entrismo” pero éramos, básicamente, “afuerinos”. Gelbard venía del empresariado nacional que apoyaba a Perón, mientras el coronel Damasco fue una figura del riñón del peronismo* (Hopenhayn, 2003).<sup>60</sup>

Para concluir, podemos afirmar que más allá de la aprobación de las normativas mencionadas en el Plan Trienal, el programa en sí no tuvo un inicio real de ejecución, en el marco de un contexto sociopolítico de fuerte tensión y en el que se acelerarían de manera exponencial las disputas al interior del peronismo con la muerte de Perón, el 1 de julio de 1974. Coincidimos plenamente con Bernazza (2007:155) cuando concluye: “Quisiéramos finalizar este capítulo resaltando el enfoque estratégico subyacente en el Plan Trienal. Pero también, expresando que la concertación que se promovió requería de una capacidad de gobierno mayor a la que era posible en el contexto en el que se gestó”.

El año 1975 marcaría el fin de la centralidad del Estado como eje de redistribución del ingreso en la Argentina con la aplicación del mega-ajuste económico aplicado por el ministro Celestino Rodrigo, vinculado a José López Rega.

Si bien el nuevo gobierno militar dispuso la creación de un Ministerio de Planeamiento (ley 21.431), que se transformaría en 1978 en Secretaría de Planeamiento (ley 21.909), y la existencia, en la órbita del Ministerio de Economía del Instituto de Planificación Económica, las ideas predominantes en el área no valoraban positivamente la intervención del estado en la programación económica.

El ministro de economía, Dr. J.A. Martínez de Hoz, expuso el 2 de abril de 1976 los lineamientos generales que le imprimiría a su gestión económica, pero ese documento no reunía las características de un instrumento de *planificación económica*.

Precisamente en un documento oficial se expresaba que, uno de los principios básicos de la nueva gestión, era "*la proclamación de la **función subsidiaria del***

---

<sup>60</sup> Rougier y Fiszbein aportan otras explicaciones a la preeminencia del *Modelo Argentino*: en los años setenta se produjo un amplio debate sobre estrategias y proyectos nacionales de desarrollo, y tanto el Consejo Tecnológico conducido por Rolando García, integrado por intelectuales de izquierda, como los Comandos Tecnológicos dirigidos por Julián Licastro, aportaron con sus cuadros técnicos a una discusión de la que participaron activamente los peronistas históricos. Este debate “tuvo un punto de convergencia preciso” en el que confluyeron la necesidad de planificación y la necesidad de “actualización de la filosofía peronista”: ese punto de convergencia fue el ensayo *Proyecto Nacional. Razón y diseño*, de Ángel Monti, base del documento *Modelo Argentino para el Proyecto Nacional* (Rougier y Fiszbein; 2006: 53).

**Estado, o sea que el mismo solamente debe intervenir en la economía en forma directa cuando no existe posibilidad o interés de la empresa privada en hacerlo.** A esta última le cabe la responsabilidad de llevar a cabo la actividad productiva económica, sin perjuicio de la función que le corresponde al Estado de determinar la orientación superior de la economía y el control de la misma a través de los grandes instrumentos de política económica y financiera".

### 1.9. Planificación tras el retorno de la democracia<sup>61</sup>

A fines de 1983 se restablecerá el sistema democrático con la llegada al gobierno del Dr. Ricardo Alfonsín. En la materia que nos ocupa la nueva gestión sostenía la necesidad de poner en marcha una *planificación democrática*. En la práctica los resultados fueron muy pobres y los planes meramente enunciativos.

En la órbita de la Presidencia de la Nación funcionará una Secretaría de Planificación que estará a cargo del Dr. J.V. Sourrouille, hasta febrero de 1985 y luego será ocupada por el Dr. Benjamín Grinspun.

A principios de 1985 será presentada un documento titulado *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989 (Versión preliminar)*. Este documento comprendía una Introducción y cuatro capítulos : 1. La Argentina frente a la crisis actual; 2. La estrategia de crecimiento; 3. Orientaciones sectoriales ; 4. Síntesis y comentarios finales.

Los objetivos de la estrategia propuesta eran:

1. Recuperar la capacidad de crecimiento dentro de una mayor equidad, estabilidad institución y aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos y naturales
2. Llevar a cabo, paralelamente, las transformaciones de la estructura productiva que hagan posible respuestas flexibles a los cambios del contexto nacional e internacional y el reforzamiento de la autonomía de decisión del país.

Es durante ese período que la Secretaría de Planificación, dependiente de la Presidencia de la Nación, elabora el *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991*. El Plan constaba de siete capítulos: 1. Marco de referencia; 2. Perspectivas macroeconómicas; 3. Programa nacional de inversión pública; 4. Sectores productivos ; 5. Sectores de servicio; 6. Sectores sociales ; 7. Reformas estructurales e institucionales y pautas sectoriales.

El documento, que se definía como una propuesta para el mediano plazo, reivindicaba el Estado como regulador de la actividad económica. El gobierno se proponía: resolver la emergencia económica, consolidar el poder democrático y crear las bases para un período prolongado de estabilidad y justicia social.

El Plan de *Mediano Plazo* era concebido como un programa concreto y consistente *orientado a la reconstrucción de la economía argentina* que posibilite en un horizonte más lejano la eliminación paulatina y constante de los desequilibrios existentes, *tanto de los macroeconómicos referidos a las variables funcionales, como*

---

<sup>61</sup> Para la realización de este apartado la fuente principal fue el estudio: "Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina", elaborado por Hector G.Cordone. Disponible en: <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/articulos/planeamiento.html#v61> Visitado en línea: 16 de abril 2004.

*aquellos que prevalecen en los sectores reales y en los sociales, preservando el medio ambiente y mejorando la calidad de vida de la población.*

El Plan se planteaba los siguientes *objetivos generales para el mediano plazo*:

1. Recuperar la capacidad de crecimiento.
2. Modernizar el aparato productivo.
3. Reestructurar el Estado para ponerlo en condiciones de servir con eficiencia a los fines del desarrollo.
4. Reindustrializar el país.
5. Asegurar una tendencia moderada y constante hacia una situación de pleno empleo permanente.
6. Asegurarle al conjunto de la población la cobertura de sus necesidades básicas,
7. Propender al aumento significativo de los niveles de vida de la población.
8. Lograr una efectiva preservación del medio ambiente y mejorar la calidad de vida de la población.
9. Afianzar el sistema de instituciones democráticas.
10. Promover un desarrollo territorial más equilibrado.
11. Fortalecer los mecanismos de integración regional.

Para el cumplimiento de estos objetivos el Plan se fijaba metas, pero condicionándolas a los significativos condicionamientos -internos y externos- que estaba sometida la economía argentina (magnitud de la deuda externa, restricciones y precios del mercado internacional, la reducida tasa de inversión de los últimos años, deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, pugnas distributivas sectoriales).

Se estimaba que el PBI, durante el período 1987-91, se incrementaría un 4,4% anual (2,9%, per cápita), esperándose el mayor dinamismo en los sectores productores de bienes. En cuanto a los diversos sectores, se proyectaba el 4,4% anual en el agropecuario; en minas y canteras el 5,5% anual; en industria el 5,0% anual; en construcciones un 7,9 % anual, con gran participación de la inversión pública; en electricidad, gas y agua el 6 % anual; en servicios 3,6 % anual. En cuanto al sector Gobierno su evolución sería *sólo de 0,7 anual*. En cuanto al nivel de inversiones requeridas para alcanzar las metas fijadas de crecimiento se afirmaba la necesidad de mejorar gradualmente la relación inversión fija/PBI del 11,7 en 1985 al 16,6% en 1991. Asignándole al sector privado un mayor dinamismo que al sector público.

De la misma manera que en anteriores experiencias que hemos reseñado en este capítulo, este Plan tampoco pudo confrontarse con su aplicación a la realidad. En efecto, como ya dijimos, el impacto positivo inicial del Plan Austral se fue diluyendo y hacia 1988 la economía mostraba signos alarmantes de deterioro. Un último intento de intervención, el llamado *Plan Primavera* (agosto, 1988), lanzado en una coyuntura de incertidumbre política y debilidad gubernamental y en el marco de la campaña para la renovación presidencial, no tendrá éxito, quedando el gobierno con escasa capacidad para administrar los desequilibrios económicos. En ese escenario el intento de aplicar medidas a mediano y largo plazo se tornaba ilusorio.

### **1.10. Algunas apreciaciones preliminares en torno a la trayectoria de la planificación en la Argentina**

Como se puede apreciar en esta breve reseña nuestro país posee una experiencia bastante significativa en la elaboración de planes nacionales de desarrollo,

pero en la mayor parte de los casos se trata de planes de carácter más bien tecnocrático y enunciativo que no se cumplieron en la realidad. Desde los primeros intentos de intervención del Estado en la economía - luego que la crisis de 1929 despertara serias dudas acerca de la eficacia de los mecanismos de mercado para sustentar los equilibrios económicos- hasta la década de los setenta, los intentos se irán repitiendo registrándose, a grandes rasgos, un paulatino perfeccionamiento en su confección técnica.

A medida que se fue afianzando la convicción de que el estado debía ejercer una acción rectora y orientadora en el ámbito económico se fueron creando agencias administrativas especializadas en las tareas de planificación. Es así que en 1944 se creará el Consejo Nacional de Posguerra y, posteriormente, otros organismos dedicados a las funciones de planificación. Posiblemente el Consejo Nacional de Desarrollo (creado en 1961) haya sido el organismo que produjo los documentos más elaborados en esta materia.

Sin embargo, señala Cardone (2010) “también en este campo la recurrente inestabilidad institucional de nuestro país durante el último medio siglo produjo consecuencias sorprendentes, ninguno de los planes elaborados, contando desde el 2º Plan Quinquenal (1953) del gobierno del general J.D.Perón hasta el último reseñado correspondiente al mandato del doctor R. Alfonsín, pudieron ser aplicados en toda su dimensión pues, en la mayoría de los casos, la experiencia fue interrumpida por el derrocamiento de los respectivos gobiernos y, en el último caso citado, el caso de Raúl Alfonsín, la profunda crisis económica desatada en el último tramo de su mandato, derivó en la ejecución reiterada de medidas de corto plazo. De esta manera podemos afirmar que se torna poco efectivo intentar una evaluación consistente de la influencia que pudo tener la planificación sobre la evolución de la economía argentina, porque prácticamente faltó siempre un elemento decisivo: la convalidación de su concreción en la realidad. Sin embargo, debemos destacar que los materiales reunidos y analizados para la confección de los distintos planes y los debates surgidos acerca de ellos contribuyeron significativamente al avance del conocimiento sobre la estructura y la dinámica de la economía de nuestro país (Cardone,2010).

Sin embargo, consideramos que la experiencia acumulada en este siglo no es vana para nuestro país. Podemos tomar importantes lecciones tanto de los periodos donde se le dio importancia a la planificación, como de aquellos períodos en los que la misma estuvo prácticamente ausente en forma explícita.

En cuanto a los primeros- aquellos momentos donde el Estado planificó de forma explícita- podemos destacar principalmente los avances en la centralidad del rol del Estado en el primer peronismo, con su consecuente énfasis en torno a la planificación y la creación de instituciones que luego fueron destruidas en los años de prohibición al peronismo; y luego con el retorno del peronismo, en la última experiencia de planificación integral a nivel nacional que constituyó el Plan Trienal. De ambos periodos se puede comprobar la centralidad de la política dentro de la planificación. En donde entendemos que el triángulo que propone Mathus es la mejor síntesis: Proyecto, Capacidad de Gobierno y Gobernabilidad. Solo cuando se dan estos tres factores es realista hablar de planificación, que no es más que “un instrumento cuyo sentido se alcanza cuando se pone al servicio de un proyecto de gobierno” (Bernazza 2007: 321).

Como sintetiza Bernazza (2007:155):”la capacidad de gobierno no refiere tanto a la capacidad técnica para elaborar un plan, sino a las capacidades políticas para sostenerlo. Sin esta capacidad, un plan de impecable factura técnica no deja de ser

una aspiración o un ejercicio teórico destinado a tener serios problemas de viabilidad. Del mismo modo, un plan poco explicitado, plagado de desprolijidades técnicas e institucionales, puede ser altamente eficaz para los propósitos de quien lo lleva a cabo". En esta segunda parte de la afirmación podemos resumir lo que a nuestro entender ocurrió en aquellos períodos caracterizados por la ausencia o debilidad de organismos e instrumentos de planificación: se planificó también, pero para actores e intereses no claramente explicitados. Por ello afirmaba Matus: "El yo planificador debe prever que otros actores sociales también planifican, aun cuando lo hagan sin respetar formalidades institucionales" (Matus, 1987: 57-69). En la historia Argentina abundan los ejemplos que confirman esta hipótesis.

En el siguiente capítulo profundizaremos en torno a cómo en el modelo kirchnerista se toman los grandes ejes de la planificación en el primer peronismo, así como elementos del Plan Trienal en cuanto a su concepción estratégica e ideológica, pero con grandes variaciones en lo referido al modelo de diseño, la participación popular para su elaboración y la implementación de los planes.

## **2. La Planificación en Brasil**

Para comenzar a analizar el caso de Brasil es fundamental recordar que Brasil es un país con una historia muy particular en América Latina. A diferencia de lo que ocurrió con otros países del continente- exceptuando a Cuba y a Puerto Rico-, la independencia nacional sobrevino no de la expulsión de los colonizadores sino de la primera expresión del "transformismo"- conforme al sentido que le dio Gramsci al término. Por medio de aquellos acuerdos de elites Brasil pasó de la colonia a la monarquía y no a la república. Fue además el país que más tarde abolió la esclavitud, mientras se consolidaba el dominio del latifundio en el campo, en un sistema que perpetuó los lazos con la metrópoli colonial y la concentración de la propiedad rural (Sader, 2010:18).

El proceso de planificación más importante en la historia de Brasil se dio hace 50 años, cuando Brasil vivía un impulso de desarrollo económico sin precedentes, en el marco del Plan de Metas elaborado por el gobierno de Kubitschek, cuyo lema era "50 años en cinco". Tuvo lugar por lo tanto la elaboración de un marco de industrialización planificada sobre la base de un conjunto inédito de instituciones y políticas focalizadas en fomentar el desarrollo industrial. El Plan de Metas era de una naturaleza pragmática: se utilizaron instrumentos muy diversos, como aranceles aduaneros altos, tipos de cambio diferenciados y el control a la salida de divisas mediante un andamiaje legal y regulatorio favorable a la entrada de capital extranjero y, al mismo tiempo, el recurso de la participación directa del Estado en inversiones en industria de base e infraestructura.

Algunos años después, superada una fase de inestabilidad política y económica en el inicio de la década de 1960, tuvo lugar un segundo ciclo desarrollista, organizado en torno del primer y el segundo plan nacional de desarrollo que el régimen militar instaurado en el país llevó a cabo entre 1968 y 1979. Fueron los años del Milagro Económico y del gran salto para la industrialización pesada. Con un alcance aún mayor, ese nuevo ciclo desarrollista conjugó instrumentos que tornaron aún más visible la mano firme del Estado como coordinador de las inversiones, principalmente mediante un mayor protagonismo de las empresas estatales. Éstas lograron un rango de acción mayor que el observado durante el Plan de Metas, actuando como controladoras o asociadas relevantes en un gran número de emprendimientos en sectores estratégicos, con el fin de proseguir con el proceso de industrialización acelerada del país. Es clave destacar que este desarrollo no se tradujo en una mejora significativa de la calidad de la vida de la población, sino que Brasil continuó siendo un de los países más desiguales del mundo.

Como destaca Sader: “Apoyada en la represión política, en la apertura del mercado a los capitales extranjeros, la dictadura lograba retomar la expansión económica. Lo hizo con una fuerte limitación del consumo popular y se concentró tanto en la exportación como en el consumo de las élites” (Sader, 2010:27).

El cambio en la estructura del orden económico internacional post Bretton Woods, que alcanzó su punto neurálgico justamente durante los años finales de la década de 1970 con las crisis del petróleo y de las tasas de interés significó una gran contracción de la liquidez en los mercados financieros internacionales, lo que agotó el modelo altamente dependiente del capital externo que se había instituido en el país. Desde entonces, inmersa en un cuadro de profunda vulnerabilidad externa, la economía de Brasil pasó a enfrentar una predisposición crónica al bajo crecimiento. Las razones para esto estaban relacionadas con la mala gestión macroeconómica que siguió al agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Los sucesivos brotes inflacionarios ocurridos en ese período, cuyo control se había tornado cada vez más difícil, eran la evidencia incuestionable del grave desequilibrio fiscal provocado por los niveles no sostenibles de endeudamiento interno y externo del sector público. La necesidad de mantener el tipo de cambio real devaluado para estimular el saldo comercial y las tasas de interés elevadas para posibilitar el financiamiento de la brecha de la balanza de pagos, por medio de la atracción de capitales externos, formaban una ecuación de políticas poco eficaces y cada vez más costosas para la sociedad.

Se produce, por lo tanto, un sinnúmero de planes de estabilización monetaria a partir de 1986 con el Plan Cruzado –un intento de controlar la inflación mediante el congelamiento de los precios– hasta el Plan Collor –un intento aún más heterodoxo de matar la inflación por medio del congelamiento de la liquidez, unido a un proceso rápido de apertura comercial y de liberalización de la economía–. La inflación no fue controlada sino hasta 1993, con la elaboración del Plan Real –un plan de estabilización basado en un anclaje cambiario y en la intensificación de la apertura comercial y financiera de la economía–, especialmente luego de que fuera revisado como respuesta a la crisis cambiaria de 1999, que conllevó la adopción de un régimen de metas de inflación con anclas monetarias y fiscales, que siguen estando vigentes.

Estas fases sucesivas se ilustran en el **Cuadro 1**, que muestra la evolución de la tasa de crecimiento real de la economía de Brasil entre 1955 y 2008. La línea de tendencia es bastante clara al momento de mostrar la pérdida de dinamismo que caracteriza a la economía brasileña a lo largo de los años, lo que pone en evidencia que ni el control de la inflación conseguido a partir del Plan Real en 1994 ni la mejora gradual en las condiciones de estabilidad macroeconómica logradas con la adopción de los regímenes de tipo de cambio flotante y de metas fiscales fueron suficientes (...) para revertir la tendencia a la baja del crecimiento del producto interno bruto (PIB) de Brasil, que siempre se mantuvo muy por debajo de la media de los países emergentes.

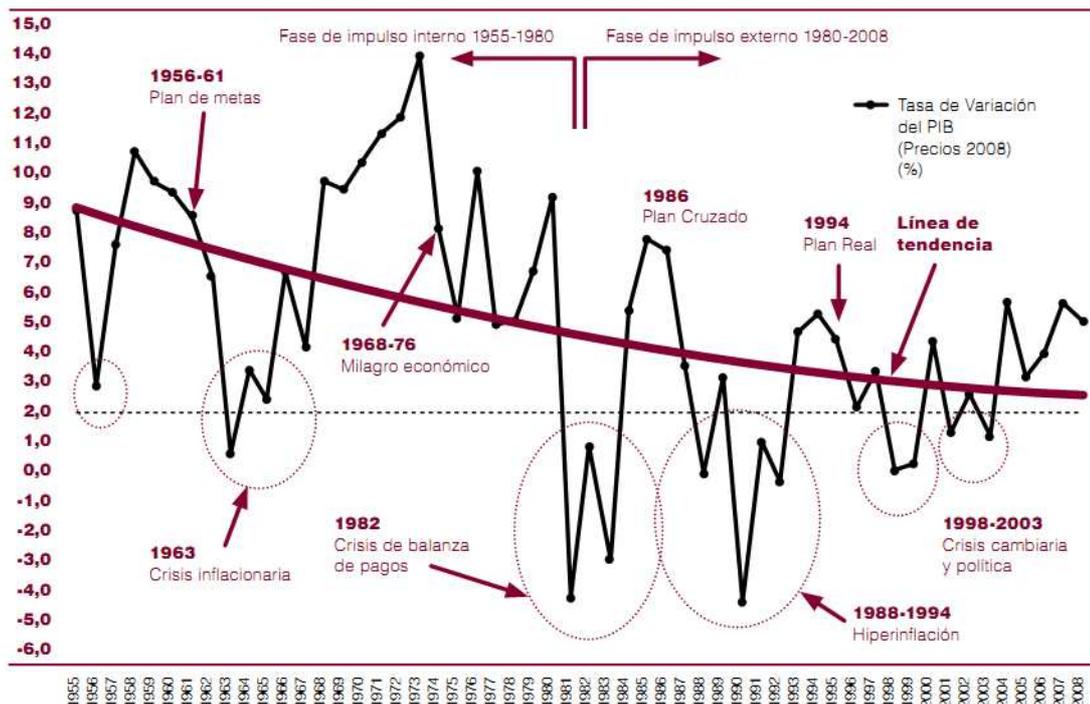
Tras dos décadas de búsqueda incesante de condiciones macroeconómicas más favorables al retorno del crecimiento económico, no fue sino en el período más reciente, que se inicia a mediados de 2004 y se extiende hasta septiembre de 2008, en el inicio de la fase aguda de la crisis financiera internacional, que la economía de Brasil exhibió señales claras de que una importante inflexión en la trayectoria anterior de desarrollo se encontraba latente. De hecho, es visible que en esos cuatro años se dieron algunas importantes transformaciones en las condiciones del entorno de la economía brasileña: la estabilidad macroeconómica se consolidó, las exportaciones crecieron a un ritmo inimaginable y, sobre todo, **el mercado interno resurgió como la principal fuerza dinamizadora del crecimiento.**

Entre los países de América Latina, Brasil fue el que consiguió llegar más lejos en el proyecto original de industrialización, el que enfrentó el período más prolongado de estancamiento y, actualmente, el que reúne las mejores condiciones para el salto en dirección hacia un nuevo período de desarrollo (Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010:66).

En palabras de Matosso, con el gobierno de Lula: “Brasil inició una nueva fase de desarrollo económico y social, en el que **se combinan crecimiento económico y reducción de las desigualdades sociales**. Por primera vez e su historia, el país pasa por un periodo de crecimiento económico sostenido en medio de la reducción de desigualdades y de la incorporación de millones de brasileños al consumo y la ciudadanía” (Matosso, 2010: 71-72).

## **Cuadro 1. Regímenes económicos de desarrollo industrial**

**Gráfico 1. Regímenes económicos de desarrollo industrial.**



Fuente: Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010

## 2.1. Antecedentes

Aunque se venían aplicando importantes transformaciones en la estructura institucional del Estado brasileño, con vistas a dotarlo de capacidad de intervención, desde la década de 1930, no se contaba aún en el período de posguerra con experiencia en la planificación económica, lo que incluye, en este caso, tanto la capacidad de diagnóstico de los principales problemas de la economía como el conocimiento de las técnicas para planificar de manera racionalizada y precisa. No fue sino a partir de mediados de la década de 1950 que el Estado brasileño pasó a desempeñar un papel más activo en el desarrollo del sector industrial (Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010:5).

En el marco de la crisis económica mundial de 1929, determina un agotamiento modelo agro-exportador en Brasil, que se insertaba al mercado internacional a través de la exportación de materias primas. La revolución de 1930 introdujo en Brasil un nuevo periodo, cuyo marco se produjo con la quiebra de la llamada "política del café con leche". Lo fundamental del legado de Getúlio Vargas fue la creación de un Estado Nacional. lo que lleva a la primer ruptura modelo de coalición de elites que hasta entonces había gobernado Brasil.

En esta etapa, mediante políticas sociales, sindicalización de los trabajadores, un proyecto nacional y un discurso popular, se reconoció en proporciones crecientes a los brasileños por parte de un Estado que priorizó el desarrollo económico como norte del país. Fue el inicio más prolongado y profundo de la expansión de la economía y de la extensión de los derechos sociales (Sader 2010, 19).

## **Cuadro 2. Síntesis de las principales medidas vinculadas a la planificación en Brasil durante la primera mitad del siglo XX:**

<b>Gobierno</b>	<b>Logros de Planificación</b>
<b>Getúlio Vargas (1930-1945)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Creación del Ministerio de Educación y Salud (1932)</li><li>• Creación del Instituto Nacional del Café, el Azúcar y del Alcohol (1933)</li><li>• Fundación del Consejo Nacional de Comercio Exterior (1934)</li><li>• Creación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística- IBGE (1934)</li><li>• Fundación del Consejo Nacional del Petróleo (1938).</li></ul>
<b>Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Creación de la Comisión del Valle de São Francisco y la Superintendencia para el plan de valorización económica de la Amazonía</li><li>• Primera prueba de la planificación económica centralizada en Brasil, el Plan de SALTE (1947) salud, alimentación, transporte y energía, fueron los sectores privilegiados.</li></ul>
<b>Getúlio Vargas (1951-1954)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Creación de la comisión mixta Brasil-Estados Unidos (1951) : Con el fin de recibir créditos para industrializar Brasil.</li><li>• Banco Nacional de Desarrollo Económico – BNDE (1952) para fomentar el desarrollo de los sectores básicos.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

“Las ocho décadas transcurridas a partir de aquel momento estuvieron marcadas por inflexiones importantes, comenzando por la de 1955, que redefinió el desarrollo. El Estado pasó a distanciarse de un carácter expresamente nacional, en el que las empresas estatales desempeñaban un papel principal, a recibir el ingreso masivo de capital extranjero, cuando la industria automovilística pasó a ser la locomotora del desarrollo industrial, respondiendo, de forma directa o indirecta, por la cuarta parte del PBI brasileño (Sader, 2010: 19)”.

### **2.2. “50 años en 5 años”: El Gobierno de Juscelino Kubitschek.**

Como destaca Sader (2010), este periodo histórico coincidió con el mayor de los ciclos largos de expansión del capitalismo internacional, del cual formó parte la industrialización de países como Brasil, Argentina y México. Así, de 1930 a 1954 se abrió un espacio *sui generis* para el desarrollo económico a escala de la nación(...) (Sader,2010: 24).

El fin de la guerra de Corea representó un regreso sustancial de las inversiones extranjeras, particularmente las norteamericanas, lo cual marcó el cierre del ciclo fuertemente nacionalista de Brasil y la Argentina. No fue casual que Getúlio Vargas cayera en 1954 y en 1955 fuera depuesto Perón. A mediados de la década de 1950 llegaron las inversiones; el capital extranjero fue desplazado, sobre todo, hacia la industria automovilística, eje de la economía, que influyó en el tipo de desarrollo económico y también en el plano de las fuerzas sociales y del propio Estado. (...) En el gobierno de Juscelino Kubistchek (1956-1961) el desarrollo pasó a priorizar el carácter nacional. La composición de la clase obrera se alteró con la migración masiva de trabajadores nordestinos hacia la industria privada – sobre todo paulista- en detrimento de las empresas estatales y el centro económico y social representado por Río de Janeiro (Sader, 2010:25).

Se da un proceso muy fuerte de urbanización de la población: En 1960 ya más del 45% de la población de Brasil vivía en ciudades, contra el 16% en 1920 y el 31% en 1940.

Aunque como mencionamos en los antecedentes, “se venían aplicando importantes transformaciones en la estructura institucional del Estado brasileño, con vistas a dotarlo de capacidad de intervención, desde la década de 1930, no se contaba aún en el período de posguerra con experiencia en la planificación económica, lo que incluye, en este caso, tanto la capacidad de diagnóstico de los principales problemas de la economía como el conocimiento de las técnicas para planificar de manera racionalizada y precisa. No fue sino a partir de mediados de la década de 1950 que el Estado brasileño pasó a desempeñar un papel más activo en el desarrollo del sector industrial.

Esa construcción institucional- según Kupfer, Ferras y Carvalho (2010) puede dividirse en tres frentes:

1. En primer lugar, se buscó desarrollar un nuevo andamiaje legal y regulatorio focalizado en la articulación del capital privado nacional, el capital extranjero y el propio Estado.
2. En segundo lugar, se reformula el régimen de incentivos para brindar protección al mercado interno y sus productores, por medio de la introducción de un nuevo arancel aduanero y de la política cambiaria, con control de cambio y tipos diferenciados.
3. En tercer lugar, el Estado pasó a fomentar directamente el desarrollo industrial, ya sea a través de la ampliación de su participación en las inversiones en la industria de base (siderurgia, minería, petroquímica), ya sea en infraestructura (energía y transporte), o por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), creado en 1952 para financiar la inversión en prácticamente todos los tipos de industria.

### **El Plan de Metas (1956-60)**

En este contexto, el Plan de Metas del gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) constituyó la primera experiencia efectiva de planificación del desarrollo industrial brasileño. El plan, que tenía como lema la idea de 50 años en cinco, coordinaba un programa de inversiones públicas y privadas (nacionales y extranjeras) a fin de cumplir con un listado de metas específicas para los sectores de energía, transporte, alimentación, industria de base y educación, con el objetivo de lograr el desarrollo acelerado de las capacidades industriales.

Además de buscar la superación de los llamados puntos de estrangulamiento de la economía brasileña, el Plan de Metas observaba los llamados puntos de germinación, o sea, los sectores que, una vez desarrollados, serían capaces de estimular otras actividades productivas, como el transporte (carreteras). Además, el Plan utilizaba el concepto de punto de estrangulamiento externo para establecer la política de control del comercio exterior, que se focalizaba en el desarrollo de los sectores que estarían limitando la capacidad de importación del país.

Se ha dicho del mencionado plan:

• *"Poco a poco de planificación y el desarrollo económico se convirtió en conceptos asociados, tanto para los gobiernos, empresarios y técnicos, como la mayor parte del público." (Octavio Ianni)*

• *"Objetivo del Plan, la complejidad de sus formulaciones - en comparación con intentos anteriores - y la profundidad de su impacto puede ser considerada como la primera experiencia a la práctica en la planificación del gobierno de Brasil." (Lafer)*

El gobierno de Kubitschek tuvo cuatro logros importantes, todos ellos vinculados a algún tipo de planificación:

- **El Plan de Metas**

- **La creación de SUDENE**

- **La construcción de Brasilia**

- **Operación Panamericana (OPA)**, que fue dirigido con la CEPAL y la supervisión de la ONU y los EE.UU., combatir la pobreza en América Latina y la creación de la ALALC y del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) en 1960.

#### **Características del Plan de Metas:**

- Un Plan con 30 metas (más Brasilia, incluida después como la meta número 31) abarcando diversos sectores: industria (principalmente automotriz), transportes (especialmente ferroviario), educación (3,4% del presupuesto fue destinado a formar técnicos), energía eléctrica, petróleo.
- El gobierno de JK estuvo marcado por dos éxitos, la expansión de la industria del automóvil en Brasil y la construcción de Brasilia, y de los caminos hasta la nueva capital federal: Belém-Brasilia, Brasilia-Sao Paulo, Brasilia-Belo Horizonte.

Las instrucciones 70 y 113 de la SUMOC (Superintendência de Moeda e Crédito, precursora del Banco Central do Brasil) puestas en vigor en 1953 y 1955 ya habían establecido una nueva disciplina en la asignación de las importaciones, haciéndolas más racionales y acotadas. Junto con la creación del BNDE y de Petrobras en 1952 y 1953, estas medidas crearon el escenario para realizar el salto industrial del país. Sin embargo, los instrumentos y las políticas auxiliares al Plan de Metas fueron más allá, y

generaron un período de fuerte proteccionismo, con subsidios a la formación de capital y la exportación, y una intervención reguladora marcada que incluía protección cambiaria y de aranceles, y controles sobre las remesas de utilidades, controles de precios, de tasas de interés y de tarifas de servicios públicos.

En los cinco años correspondientes al Plan de Metas el PIB real creció a un promedio del 9,3% al año, contra la tasa promedio anual del 6,2% registrada entre 1950 y 1956. La tasa promedio anual de crecimiento del PIB de la industria manufacturera fue del 10,4% entre 1957 y 1961, contra el 8% anual registrado entre 1950 y 1956.

### **Sectores desarrollados**

Como resultado del Plan de Metas y de la adopción de un régimen competitivo más proteccionista y más apoyado en el capital estatal la estructura industrial en este período avanzó mucho en la incorporación de segmentos de la industria pesada, y la industria de bienes de consumo durables y de bienes de capital, sustituyendo las importaciones de insumos básicos, maquinarias y equipos, automóviles y electrodomésticos. Según señala Serra (1982), el impulso del Plan de Metas provocó una diferenciación industrial intensa sin precedentes, en un período relativamente corto, sobre todo con la instalación en el país de la industria automotriz, la de construcción naval, la de material eléctrico y la de otras maquinarias y equipos, y la expansión de industrias básicas, como la siderurgia, la de metales no ferrosos, la de química pesada, la de petróleo y la de papel y celulosa.

Como contrapartida es importante destacar que el contexto de la época ayuda a entender el fuerte crecimiento económico en el período 1956-1960 y la ausencia de grandes crisis políticas (como antes y después), algunos de esos factores externos se vinculan a que E.E.U.U. era favorable al crecimiento económico en América Latina (Contexto de Guerra Fría, y la importancia de garantizar seguridad de las inversiones), además era un tiempo de gran expansión de las multinacionales. El fuerte peso de los préstamos externos es otro factor a considerar de este modelo.

Se registraron fuertes desequilibrios en la balanza de pagos a partir de finales de la década de 1950, a causa de un nuevo ciclo de deterioro de los términos de intercambio, que se dio a partir de 1958, y el crecimiento de los servicios de capital extranjero, desde 1957, como consecuencia del aumento de las inversiones y préstamos externos acumulados al inicio de la década.

Además, entre los puntos del Plan de Metas no cumplidos se encuentra el proceso inflacionario desencadenado durante el gobierno de Juscelino Kubitschek. El Plan no preveía una gran contrapartida fiscal u otras formas de sustentación financiera, lo que generó la utilización de mecanismos de emisión para financiar las inversiones del Gobierno. Mientras tanto, la aceleración de la inflación también fue en gran medida reflejo de los problemas del sector externo enumerados previamente. El programa de estabilización monetaria lanzado en 1958 no fue capaz de contener el brote inflacionario que caracterizó esos años (Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010: 49).

### **2.3. Planificación después del gobierno de Kubitschek**

El presidente Janio Quadros renunció en 1961, asumiendo Goulart, la reanudación del proyecto de Getúlio Vargas, basado en la teoría del economista Celso Furtado en torno a las llamadas "reformas de base". Esta fue la formulación más articulada del proyecto del movimiento popular en aquel período (Sader, 2010:25). Goulart propuso medidas tales como el inicio de un proceso de reforma agraria y la limitación de las remesas de ganancias hacia el exterior.

Cabe mencionar también la Creación del Ministerio de Planificación en 1961, bajo el gobierno de Jango, pero con baja eficiencia debido a la crisis política de los gobiernos con Quadros y Goulart, con caída de la inversión extranjera, reducción de los préstamos, etc. Hubo además un abortado y controversial, Plan Trienal 1962-1965, preparado por Celso Furtado en el gobierno de Goulart.

En esta época, “convivían un gobierno con un proyecto de reformas estructurales de la economía, un movimiento sindical fuerte (...) un movimiento estudiantil de una gran capacidad de movilización y combatividad, y una creatividad inédita del conjunto de las expresiones artísticas (...). El golpe de 1964 tumbó de manera brutal y directa todas las manifestaciones populares y democráticas acumuladas en el país (Sader, 2010:25)”.

#### **2.4. Década de 1970: los planes nacionales de desarrollo y el “Milagro Económico”**

El inicio de la década de 1960 se vio marcado por el declive del ritmo de crecimiento de la economía. Esta desaceleración sucedió en parte por factores de naturaleza cíclica, dada la finalización del paquete de medidas de inversiones públicas y privadas iniciado en 1956. Con la crisis económica y la crisis política que conllevó la instauración del régimen autoritario militar en 1964, existió cierto abandono del tema de la planificación de desarrollo industrial, según se indica en Suzigan (1996).

La planificación más efectiva durante el régimen militar solo se produjo en 1972.

A partir de 1964-72 hay una fuerte disputa entre los militares (la "línea dura" frente a los "Castellistas" o más liberales). El gobierno de Castello Branco (1964-67) hizo el Plan de Acción Económica del Gobierno (PAEG) orientado a combatir la inflación más, también creó el IPEA y SUDAM, hizo que el Estatuto de la Tierra hacia la reforma agraria (que quedó sólo en el papel). También se elaboró el llamado Plan Decenal, que tampoco fue aplicado.

Los planes nacionales se ocuparon sobre todo de la estabilización económica, bajo la coordinación del **Consejo Monetario Nacional (CMN)**, lo que contribuyó a acentuar la desaceleración aún más. El regreso a la preocupación sobre el planeamiento del desarrollo económico sucede durante los años del milagro económico brasileño entre los años 1968 y 1973, principalmente con la implementación de los **Planes Nacionales de Desarrollo (PND)**.

El período de 1968 a 1979 fue el del llamado "milagro brasileño" (la economía creció a tasas de 9 a 14% por año), con el objetivo de convertir a Brasil en un "país desarrollado" y se vio favorecido por los petrodólares, el aumento de la inversión extranjera, el clima de confianza debido a la estabilidad (relativa) de políticos, son factores importantes a considerar.

### Cuadro 3. Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND)

- **1972: Primer Plan Nacional de Desarrollo (1972-1974)**, Gobierno de Medici : Grandes proyectos de integración nacional territorial (Trans Amazónica, Três Marias, Rio-Niterói) y expansión de la frontera agrícola
- **1975: Segundo Plan Nacional de Desarrollo (1974-1979)**, Gobierno de Geisel: continuación anterior, sumándose los proyectos de “Proálcool”, Itaipú y el fortalecimiento de Petrobrás.

Fuente: Elaboración propia

Mientras que el primer PND, todavía bajo la coordinación del CMN, se orientó más a la estrategia macroeconómica que a un proyecto de desarrollo industrial y tecnológico, el segundo PND (1975-1979), puesto en vigor bajo la dirección del Conselho de Desenvolvimento Econômico (Consejo de Desarrollo Económico), se constituyó como la segunda experiencia efectiva de la planificación del desarrollo industrial, mediante la articulación de inversiones públicas y privadas en los sectores de infraestructura económica, social y de ciencia y tecnología. En el ámbito de la infraestructura, además de energía y transporte, las inversiones estatales fueron dirigidas hacia la infraestructura de almacenamiento, comunicaciones y urbanización/saneamiento.

“Se puede señalar que el segundo PND y las políticas que lo complementaron hasta 1979 reforzaron e intensificaron la política industrial del período anterior. La política de protección comercial se volvió discrecional y basada, de manera creciente, en las barreras no arancelarias. El fomento del desarrollo tecnológico pasó a ser gobernado por el sistema nacional de desarrollo científico y tecnológico (SNDCT) y los mecanismos de transferencia de tecnología y derechos de propiedad intelectual fueron regulados; se implementaron programas regionales y sectoriales con un impacto regional; las pequeñas y medianas empresas pasaron a contar con fondos especiales de financiamiento y se desarrolló un programa específico de exportación. Por último, las políticas regulatorias y de competencia fueron aplicadas de manera más rigurosa, especialmente, las licencias de inversiones, los controles de precios y las regulaciones del mercado de trabajo” (Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010:52).

En este último punto, debemos recordar una vez más que este fue un modelo basado fundamentalmente en la apertura al ingreso de capitales extranjeros y reducción de salarios. Sader llama a la contracción salarial “el santo del ‘milagro económico’.

## 2.5. Las “décadas perdidas”: 1980 a 2003

### 2.5.1. La década de 1980

A pesar del shock petrolero de 1973 y de la recesión internacional que siguió, la persistencia de las tasas de crecimiento económico elevadas entre 1974 y 1980 se explica por dos factores fundamentales. En primer lugar, según lo ya resaltado en la sección anterior, la estrategia industrial del gobierno de Brasil que tomó forma en el

segundo PND provocó una marcha forzada de la economía en el período (Castro y Souza, 1985). En segundo lugar, esta marcha forzada fue posibilitada por el lado del financiamiento debido a la abundancia de recursos externos creados. No obstante, esta misma fuente de recursos fue responsable del aumento rápido de la deuda externa de Brasil, de manera que al mismo tiempo que ocurría el catching-up desde el punto de vista industrial, el país entraba en un proceso de creciente fragilidad financiera, marcado por el crecimiento de la inflación y la vulnerabilidad externa.

El segundo shock petrolero, en 1979, seguido por el fuerte aumento de la tasa de interés de Estados Unidos, hizo que la estructura de la deuda pública de Brasil fuese aún más frágil. La recesión internacional y la cesación de pagos de México que se suceden eliminan la entrada de recursos externos al país, lo que conlleva una crisis abierta de la deuda externa, en 1982; en relación con el frente interno, la recesión registrada entre 1981 y 1983 agravó aún más el cuadro deficitario de las finanzas públicas. Con todo esto, la década de 1980 se convirtió en una década perdida en el terreno del crecimiento económico y del desarrollo industrial.

El régimen económico dejó de privilegiar el desarrollo productivo, y la gestión macroeconómica se orientó a la estabilidad como la prioridad, proceso que no tuvo éxito sino hasta 1994, con el Plan Real. La década de 1980, por lo tanto, está marcada por importantes cambios en los ámbitos institucional y económico. Al mismo tiempo, en el ámbito político, sobreviene el fin del régimen militar, a mediados de la década.

La resolución de la crisis de la deuda pasó a dictar la política económica en el período, relegando las políticas de desarrollo a un plano secundario. Para atraer recursos hacia el Estado bajo la forma de títulos públicos, se elevaron las tasas de interés, y de esta forma se retroalimentaron la deuda y la recesión. Por otro lado, se buscó un ajuste externo a cualquier costo a través de la generación de superávit comerciales que generasen divisas para pagar los compromisos externos.

No obstante, con el aumento de la deuda interna, la crisis se agravó en la segunda mitad de la década de 1980. Alimentada por la devaluación cambiaria y por el alto grado de indexación de precios, la inflación llegó a una tasa anual del 202% en 1984, lo que contribuyó a aumentar la incertidumbre y a disminuir la voluntad de invertir en los diversos sectores de la industria. Son muchos los planes de estabilización aplicados en el período, mediante el uso del control de precios y reformas monetarias, pero ninguno logró eliminar la inflación inercial (Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010:57).

### **2.5.2. La década del 90'**

El final de la década de 1980 se caracterizó por los grandes cambios en los regímenes institucional y económico. Las primeras elecciones directas desde 1960 llevaron al poder al presidente Collor, cuya política económica era una combinación entre una estrategia de estabilización heterodoxa y un conjunto de reformas institucionales orientadas a la liberalización. Estas reformas, denominadas de primera generación, abarcaban no solamente la apertura comercial (reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación) y la financiera (apertura de la cuenta de capital), sino también la desregulación de la economía y las privatizaciones. Además, se tenía la idea de que sería posible reducir y estabilizar la inflación a partir del regreso del flujo de capitales a Brasil, lo que a su vez sólo podría ocurrir con la liberalización del mercado de capitales. En forma paralela, el gobierno de Collor

también adoptó la política de elevar las tasas de interés reales, la cual, sumada a un conjunto de reformas, generó una gran entrada de capitales durante los primeros años de la década.

Esta entrada de capitales masiva se vio interrumpida en 1992, cuando aumentó la incertidumbre sobre el clima político y económico del país, a partir de las evidencias sobre corrupción y el gran movimiento popular que se forma para el impeachment de Collor. Tras un esquema de una estrategia económica más nacionalista e intervencionista, durante el inicio del gobierno de Itamar Franco, el vicepresidente de Collor, la amenaza de una crisis económica y las presiones políticas llevaron a continuar con las reformas durante el resto de la década.

En respuesta a la política económica del ministro Fernando Henrique Cardoso y en especial a las altas tasas de interés aplicadas, los capitales retornan en masa al país y posibilitan la acumulación de las reservas internacionales necesarias para otro intento de estabilización, esta vez mediante el uso de un ancla cambiaria. El Plan Real es puesto en marcha en 1994 a través de la creación de dos monedas oficiales (una que servía como unidad de medida y la otra como medio de pago) y se obtiene en forma inmediata el éxito en la reducción de la inflación. La inflación baja, sumada a la apreciación del tipo de cambio, estimuló de manera instantánea la economía. Cardoso es electo presidente en 1994, y en 1998 es reelecto. Durante su primer mandato (1995-1998), no hubo recuperación en las exportaciones, de modo que los problemas en la balanza de pagos empeoraron con la crisis asiática de 1997 y la crisis rusa de 1998, lo que generó una crisis del tipo de cambio en 1999. El Banco Central adoptó un régimen de metas de inflación y de tipo de cambio flotante, lo que junto con el aumento del superávit primario del Gobierno, impidió el regreso de la inflación y evitó el aumento de la relación PIB/deuda pública, lo que permitió la asistencia financiera del FMI.

Después de 1999, a pesar de la modificación en el régimen de tipo de cambio, la política macroeconómica de Brasil siguió caracterizada por las altas tasas de interés, pero esta vez con un alto superávit primario. La crisis de la Argentina en 2001 y las expectativas posteriores a la elección de Lula en 2002 redujeron la entrada de capitales y generaron un nuevo golpe en la economía: el cambio se devaluó, la inflación se aceleró, el crecimiento económico se redujo y aumentaron las exportaciones.

En términos de desempeño de la economía, la distribución de la renta y el catching-up industrial y tecnológico del país, la década de 1990 (hasta el año 2003) es similar a la década de 1980, como una nueva década perdida, en contra de lo que sostenían el FMI y los demás defensores del Consenso de Washington. El crecimiento anual promedio del PIB real fue del 1,2% entre 1990 y 1994 y del 2,2% desde la estabilización, entre 1995 y 2003. El crecimiento industrial fue de apenas el 0,8% promedio entre 1990 y 1994 y del 1,4% entre 1995 y 2003 (Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010: 61).

Algunos de los elementos que definen el periodo son la crisis de la deuda, la caída de la inversión extranjera por la alta inflación, la falta de tecnología, un sistema de educación deficiente (no se contaba con mano de obra calificada para una nueva revolución industrial), y esencialmente, una pésima distribución social del ingreso.

### **2.5.3. La planificación de 1980 a 2003**

#### **2.5.3.1. La inserción de la planificación en la nueva constitución de 1988.**

Llegados los años ochenta, existía un consenso de alcance nacional que presidió las transformaciones políticas de aquellos años, establecido acerca de que el núcleo de los problemas del país era el déficit social. Esto equivalía al reconocimiento de que el crecimiento económico conseguido por la dictadura no había sido acompañado por la distribución del ingreso. En ese clima funcionó la Asamblea Constituyente (1987-1988), la cual, luego de grandes movilizaciones de movimientos sociales a favor de sus reivindicaciones, terminó aprobando lo que su presidente, Ulysses Guimarães, llamó la “Constitución ciudadana” en función de la amplia afirmación de derechos que la caracterizaba..

Ese movimiento se daba a contramano de la hegemonía neoliberal que se expandía en los otros países del continente y a escala mundial. Se inició al poco tiempo, todavía con José Sarney como presidente, una campaña en torno al tema de la ingobernabilidad, basada en la idea de que la nueva Constitución volvería imposible de ser dirigido al Estado brasileño debido a la cantidad excesiva de demandas que aprobaba. Esta posición tomaba fuerza frente a la crisis fiscal que ya se había desencadenado en el país, a partir de que la crisis de la deuda externa había hecho que ésta pasase a comandar las políticas económicas de varios gobiernos. Fernando Collor llegó a hacer un discurso televisivo en el que contaba el número de veces que la palabra ‘derecho’ aparecía en la nueva Carta, en comparación con la menor aparición del término ‘deber’.

El gobierno de Collor dio forma al primer proyecto neoliberal conscientemente articulado, tomando el déficit estatal como el nudo de los problemas a ser atacados si se pretendía que el país llegase a la modernidad. Fracasó (primero su plan económico de confiscación indiscriminada del ahorro de la población, y posteriormente el de su gobierno, con el juicio político votado por el Congreso por delitos morales) después de haber sido elegido como candidato outsider en las primeras elecciones presidenciales directas luego de la dictadura, con pequeña ventaja sobre el candidato de la izquierda, Luis Ignácio Lula da Silva, circunstancia que lo había presentado como el “angel salvador” de la burguesía brasileña. Su destitución volvía a profundizar la crisis hegemónica que se prolongaba desde el agotamiento político y económico del régimen militar.

La década del ochenta fue la primera de recesión para la economía brasileña desde los años treinta, impulsada por la deuda externa y por su consecuencia, la crisis fiscal. La indexación general de la economía encubría un proceso de hiper-inflación, en el que se defendían con más éxito e inclusive obtenían beneficios los sectores mejor posicionados en relación con los rendimientos del capital financiero, el cual ya comenzaba a tornarse hegemónico.

Tras intentar algunas alternativas erráticas, el vicepresidente de Collor, Itamar Franco, se decidió por el nombramiento como ministro de Economía del que hasta entonces lo era de Relaciones Exteriores, Fernando Henrique Cardoso. El nuevo ministro era sociólogo, se había formado en la principal universidad brasileña, Sao Paulo, y allí, después de un estudio sobre temas raciales brasileños, elaboró junto con su colega chileno Enzo Faletto una versión alternativa a la marxista de la teoría de la dependencia. Posteriormente, Cardoso formuló la llamada “teoría del autoritarismo” como tentativa de explicación de la dictadura militar brasileña, a partir de las tesis del español Juan Linz sobre la evolución del franquismo. Con esta teoría, Cardoso se

transformó en el principal teórico de matriz conservadora de la transición democrática en Brasil, al hacer de la concentración del poder político y económico en las manos del Estado la razón central de la dictadura, absolviendo al capital privado nacional e internacional. Desembocaba así en una teoría liberal de la reconstrucción democrática.

Cardoso había ingresado en las filas de la oposición institucional a la dictadura en los años '70, y más tarde se convirtió en senador por el estado de San Pablo, mandato que estaba concluyendo cuando fue ascendido al ministerio de Economía. Había estado entre aquellos dirigentes de su partido, la Social Democracia Brasileña, que se manifestaron favorables a la participación en el gobierno Collor un mes antes de su destitución por el Congreso en consideración de la identificación del partido socialdemócrata con el programa de modernización liberal del entonces presidente de la república. Quedaba clara entonces la reconversión ideológica de Cardoso, acompañando el viraje de las corrientes mayoritarias de la socialdemocracia internacional desde la regulación económica al neoliberalismo.

La Constitución de la República Federativa del Brasil fue promulgada el 5 de octubre de 1988. En ella se establece que Brasil es un Estado democrático de derecho y de estructura Federal. Formulada y promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, formó el régimen político. Mantuvo el gobierno presidencial, asegurando que fueran elegidos por el pueblo en votación directa y secreta, el Presidente, los Gobernadores de los Estados, los alcaldes municipales y los representantes del poder legislativo así como la independencia y la armonía de los poderes constituidos. Amplió los derechos sociales y las atribuciones del poder público, cambió la división administrativa del país que pasó a tener 26 estados y un distrito federal. Se estableció un orden económico basado en la función social de la propiedad y la libre empresa, limitada por la intervención del Estado.

En 1993, según lo determinado por el texto constitucional, se llevó a cabo un plebiscito para que el pueblo determinase, por un lado, la forma de gobierno, eligiendo entre monarquía y República, y, por otro, el sistema de gobierno, presidencialista o parlamentarista. El resultado fue continuar con la forma en vigor: un régimen republicano de sistema presidencialista, junto con la división tripartita de poderes.

En esta nueva constitución aparece fuertemente el concepto de planificación, mencionándola como una obligación del Estado y destacando su importancia en temas tales como la planificación agrícola, en relación a la explotación de recursos naturales, la planificación a municipal, etc.

La incorporación principal fue la obligación de contar con Planes Plurianuales.

### 2.5.3.2.

Para sintetizar la planificación en este periodo podemos decir que se comenzó con una precaria planificación, orientada principalmente a planes económicos para combatir la inflación: seis en total (con un promedio de duración de 18 meses cada uno), lograban en general una reducción de la inflación en el principio, pero esta retornaba después de unos meses, al menos hasta 1993. Plan Cruzado (1985), Plan Cruzado II (1987), el Plan Bresser (1987), el Plan Collor (1990) y el Plan Real (diciembre de 1993).

#### **Cuadro 4. Los Planes Plurianuales (PPA) de 1989 a 2003**

- **PPA (Plan Plurianual) 1991-1996.** Gobierno de Itamar Franco- quedó sólo en el papel (Fue realizado sólo para cumplir con la Constitución del 88’).
- **PPA 1996-1999.** Gobierno de F.H. Cardoso. Centrado el desarrollo de “Ejes de Integración Nacional” (nuevas tecnologías, transporte, energía y telecomunicaciones)
- **PPA 2000-2003.** Gobierno de F.H. Cardoso. Ley de Responsabilidad Fiscal, Control del gasto público.

Fuente: Elaboración propia

### 2.5.3.1. Planificación en el Gobierno de F.H. Cardoso

Como en todas sus versiones latinoamericanas, el programa neoliberal brasileño tomó como centro el combate a la inflación y la estabilización monetaria. Su carácter neoliberal está dado por responsabilizar al Estado por el descontrol inflacionario y por las medidas de restricción del gasto público, privatización de las empresas estatales, apertura de la economía al exterior (supuestamente para abaratar los precios internos e incentivar la competitividad) y desregulación general de la economía. Estos eran los rasgos salientes del Plan Real de Cardoso, llamado así por la creación de una nueva moneda, el Real, con valor a la par del dólar.

Como todo plan de ese tipo alcanzó éxitos inmediatos en el combate a la inflación, mucho más por el ataque a la inercia inflacionaria que por la disminución del déficit público, al que se apuntaba inicialmente como la causa última de la inflación. Funcionó también perfectamente para elegir a Cardoso presidente de la república en la primera vuelta, revirtiendo la ventaja inicial de Lula, basada en un programa centrado en la justicia social y la moralidad política, ausentes de las políticas de estabilización monetaria. El éxito de Cardoso se dio también por la transferencia de ingresos producida en los dos primeros años del plan desde la mitad de la pirámide social para abajo sin afectar los beneficios de la cúpula. Los sectores de menor nivel de ingresos, que no tenían defensa contra el desgaste inflacionario, recuperaron poder adquisitivo, en tanto que los sectores medios, como resultado de la política de contención salarial, aumento del desempleo y descontrol de precios de los servicios personales, perdieron ingresos. El Plan constituyó así un nuevo pacto de elite, basado en que un problema – la inflación- era resuelto transfiriendo su carga a los sectores populares, sin que las

elites pagasen el precio de un proceso inflacionario producido por el financiamiento público de la inversión privada.

El Plan de Cardoso se enfrentó mientras tanto a algunos obstáculos que comprometieron rápidamente su capacidad de reactivar el dinamismo de la economía brasileña. El primero fue la crisis mexicana, ocurrida pocos meses después del lanzamiento del Plan, coincidiendo con el comienzo del gobierno de Cardoso y haciendo que el proyecto neoliberal brasileño surgiese de forma tardía, cuando el período de mayor auge de los planes de ajuste fiscal ya se estaba agotando. El segundo fue la sobrevaluación de la moneda brasileña, que aceleró rápidamente los efectos negativos del Plan. Los déficits de balanza comercial y de pagos se volvieron más difíciles de corregir dentro de la lógica del Plan después de la crisis mexicana.

Pero el principal problema del Plan estaba en el mecanismo de estabilización monetaria, basado en la atracción de capitales externos mediante tasas de interés elevadísimas. Si bien permitió el ingreso de grandes cantidades de capitales, ese mecanismo consiguió atraer básicamente capitales especulativos o aquellos que llegaban para comprar a precios desvalorizados empresas privatizadas por el gobierno sin aumentar significativamente el nivel de las inversiones productivas. El tamaño de las reservas, de las que el gobierno se enorgullecía (más de sesenta mil millones de dólares), da en realidad la dimensión de la desconfianza del gobierno en relación al capital que ingresa al país, dispuesto a retirarse, tal como los ciclos recientes de la crisis financiera actual lo demuestran- a la menor señal de inestabilidad.

Por otro lado, las tasas de interés altas representan un freno a cualquier recuperación del crecimiento económico, considerada siempre por las autoridades económicas como una amenaza a la estabilidad monetaria. Las dificultades para el acceso al crédito, tanto de las empresas como de los consumidores, se suman al efecto de la deuda pública, que se multiplicó por cinco desde el inicio de la ejecución del Plan de estabilización monetaria. Un equipo económico que sostenía que el Estado gastaba mucho y mal, y que se proponía sanear las finanzas públicas, provocó un proceso de endeudamiento estatal inédito en el país, que llega al 8% del Producto Bruto Interno. El propio gobierno, al fijar las tasas de interés para la atracción del capital externo, establece al mismo tiempo las tasas con que pagará las deudas. Tal es el mecanismo perverso de la modalidad de estabilidad monetaria escogida y puesta en práctica por el gobierno de Cardoso (Sader, 1999:3).

A diferencia del régimen militar que gobernó el país entre 1964 y 1984 cuya constitución preveía un Plan Nacional de Desarrollo de corte tecnocrático y con presupuestos que no podían ser modificados por la legislatura, la Constitución de 1988, de la vuelta a la democracia, definió que la administración pública debía orientarse por tres nuevos instrumentos: la Ley del Plan Plurianual (PPA, lo que representa la fusión de los antiguos Presupuestos Plurianuales de Inversión con los Planes de Desarrollo Nacional), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Anual de Presupuesto (LOA). Todas las directrices, metas y objetivos del gobierno durante cuatro años, que van desde el segundo año de un mandato presidencial al primer año del gobierno siguiente, se deben incluir en el PPA y que es presentado para su aprobación por el Congreso hasta el 31 de agosto el primer año del mandato presidencial.

El PPA nació en medio el desafío de implementar una política económica capaz de controlar el proceso inflacionario, que en ese momento, llegó a niveles estratosféricos, y puso en peligro la eficacia de los presupuestos (incluso multianuales)

como medios para la asignación de recursos, y cambió el enfoque de la política económica en el corto plazo.

Desde 1996, se observa la implementación de procesos de monitoreo y evaluación sistemáticos de los proyectos estratégicos del gobierno – principalmente a través del Programa “Brasil en Acción”, con una cartera de 50 proyectos.

Se crea la “Secretaría de Asuntos Estratégicos” (más tarde cambió su nombre en el gobierno de Lula), en 1998, que desarrolló el Plan “Brasil 2020” Un plan para combatir la pobreza, promover las nuevas tecnologías y mejorar la enseñanza que prácticamente no fue concretado.

En 1998, beneficiándose de la experiencia de Brasil en Acción fue desarrollada una nueva metodología para la preparación del PPA, basada en Programas.

El avance principal se produjo a partir de la metodología de gestión del PPA 2000-2003, que introdujo en la administración pública brasileña de manera institucionalizada, un ciclo de gestión que incluye las actividades de planificación, seguimiento, evaluación y revisión de los programas y del plan plurianual.

#### **Cuadro 5. Síntesis Estudio Nacional de Ejes de Integración y Desarrollo**

*En 1997 el gobierno de F.H. Cardoso encarga la elaboración del Estudio de “Ejes de Integración Nacional”.*

##### **OBJETIVOS DEL ESTUDIO:**

- La integración nacional e internacional
- Aumento de la competitividad sistémica de la economía
- Reducción de las disparidades regionales y sociales

##### **PRODUCTOS:**

- Oportunidades de inversión de cartera, públicas o privadas para el período 2000-2007
- Una base de datos de referencia geográfica Nacional de Integración y Desarrollo
- Referencia geográfica a la integración de las políticas públicas
- Visión estratégica de desarrollo regional en el país
- Riesgo de estructuración
- Impacto de los cambios deseados
- Efecto multiplicador de nuevas inversiones

Fuente: El desafío de la planificación gubernamental. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Departamento de Planificación e Inversiones (2002).

## Cuadro 6. Ejes de Integración Nacional y Continental



Fuente: O Desafio Do Planejamento Governamental. Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão, Secretaria De Planejamento E Investimentos Estratégicos (2002).

Otras de las acciones emprendidas durante el gobierno de Cardoso según fuentes oficiales de su gobierno fueron<sup>62</sup>:

- La capacitación del personal en Planificación y Presupuesto. Reestructuración del curso Analista de Presupuesto.
- La creación del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.
- La Fusión del Ministerio de Planificación y Presupuesto con el de Administración y Reforma del Estado, argumento que la implementación del nuevo modelo de Planificación, Presupuesto y Gestión en la administración pública exigía una reorganización administrativa en el gobierno federal. El objetivo fue integrar las acciones de gobierno en las tres áreas. El primero se encargaba del trabajo de planificación de medio y largo plazo y de la elaboración de los presupuestos. El segundo se encargaba de la reforma de estado y de la gerencia de recursos humanos y materiales. A partir de 1999, el nuevo órgano pasó a contar con los instrumentos fundamentales para una gestión emprendedora en la administración federal. Planificación y Presupuesto actúan lado a lado con todas las funciones que apoyan la gestión.

<sup>62</sup> Fuente: O Desafio Do Planejamento Governamental. Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão, Secretaria De Planejamento E Investimentos Estratégicos (2002).

## El Plan Pluri-Anual 2000-2003

Según los datos que publicó en aquel momento el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el PPA 2000-2003 fue para un periodo de 4 años articulando asociaciones públicas y privadas para cumplir los objetivos de 365 programas. Esos fondos se distribuían en la siguiente proporción: 96,7% para el Poder Ejecutivo, 0,7% para el Legislativo y 2,6% para el Judicial.

Los recursos del Poder Ejecutivo se distribuyeron en 4 modalidades de programas:

- Programa Finalístico – para bienes y servicios orientados directamente a la sociedad.
- Programa de Servicios al Estado – para bienes y servicios ofrecidos directamente al Estado
- Programa de Gestión de Políticas Públicas – abarca acciones de gestión de gobierno relacionadas con la formulación, coordinación, supervisión, evaluación y divulgación de políticas públicas. En principio hay un solo Programa de Gestión de Políticas Públicas en cada ministerio.
- Programa de Apoyo Administrativo – engloba acciones de naturaleza típicamente administrativa. En principio hay un solo Programa de Apoyo Administrativo en cada ministerio.

Si bien los documentos producidos por el gobierno de Cardoso, como podemos ver, muestran un panorama de avances en planificación, principalmente en sus aspectos tecno-burocráticos; podemos afirmar con Sader que “en la práctica desmontó gran parte de la capacidad de planeamiento del Estado brasileño, que fue responsable tanto de la integración del enorme territorio nacional como de la competitividad de la economía del país. A causa del deterioro de la balanza comercial, resultado de la sobrevaluación de la moneda brasileña y de la ausencia de políticas industriales, el Brasil volvió a tener sus exportaciones compuestas básicamente por bienes primarios, como el café y la soja, al mismo tiempo que dejó de ser un gran exportador de automóviles para, a partir de 1994, importar más autos que los que exporta.

En el plano social, después de afirmar que iba a “dar vuelta la página del varguismo en la historia brasileña”, lo hizo por el lado positivo de las conquistas del período de Getulio Vargas. La mayoría de los brasileños dejó de tener libreta de trabajo oficial, deambulando en la economía informal, como parte del mayor proceso de abrogación de derechos sociales que el país ha conocido” (Sader, 1999:4).

En el plano internacional Brasil amoldó su política externa a la línea de Washington, abandonando los restos de su independencia externa. La adhesión reciente a la amenaza de los EE.UU de volver a bombardear a Irak, significó la sustitución de la tradicional posición autónoma del país en relación con los EEUU y Oriente Medio mediante el apoyo automático a las posiciones norteamericanas. Prueba de eso la constituye la adhesión brasileña a la posición de EEUU en cuanto a someter la reincorporación de Cuba a las instituciones continentales a reformas del sistema político cubano, manifestada por el canciller brasileño en la última reunión de la OEA en Venezuela.

Frente a la constitución de los tres mega-mercados mundiales, que excluyen al Hemisferio Sur, la organización del Mercosur por parte de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, representó inicialmente un simple mecanismo de defensa en el extremo sur del continente (Sader, 1999:4).

## 2.4. El Gobierno de Lula

A pesar de las expectativas de grandes cambios, la política macroeconómica de Lula se mantiene con la misma estrategia: los intereses y el superávit primario aumentaron en el inicio de su gestión, lo cual generó el regreso inmediato de los capitales extranjeros y provocó una nueva apreciación del tipo de cambio.

Tras dos décadas de búsqueda incesante de condiciones macroeconómicas más favorables al retorno del crecimiento económico, no fue si no en el período más reciente, que se inicia a mediados de 2004 y se extiende hasta septiembre de 2008, en el inicio de la fase aguda de la crisis financiera internacional, que la economía de Brasil exhibió señales claras de que una importante inflexión en la trayectoria anterior de desarrollo se encontraba latente. De hecho, es visible que en esos cuatro años se dieron algunas importantes transformaciones en las condiciones del entorno de la economía brasileña: la estabilidad macroeconómica se consolidó, las exportaciones crecieron a un ritmo inimaginable y, sobre todo, **el mercado interno resurgió como la principal fuerza dinamizadora del crecimiento** (Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010:66).

La consolidación de la estabilidad fue el resultado de una intrincada conjugación de intereses que congeló un modelo macroeconómico que, más a raíz de su continuidad que a raíz del acierto de las directrices de la política económica allí contenidos, tuvo el mérito de asegurar una transición política sin mayores rupturas que pudiesen comprometer de modo irreversible las expectativas de los agentes. El fuerte aumento de las exportaciones reflejó factores exógenos, vinculados con el contexto internacional favorable, que fortaleció especialmente a los mercados de commodities agrícolas y metálicos, en los que Brasil presenta una buena inserción, pero también fue fruto del aprovechamiento de las oportunidades aportadas por la reestructuración estratégica promovida por los grupo empresarios de Brasil, que estaban buscando un mercado externo como una opción más permanente de ingresos y no sólo como un canal de excedentes en las fases de recesión. Finalmente, el aumento de la importancia del mercado interno se dio como respuesta a los efectos de las políticas de rentas adoptadas por el gobierno de Brasil, entre las cuales se destacan la consolidación y la ampliación del programa de transferencia de rentas condicional – Bolsa Família– y también, y principalmente, el crecimiento real del salario mínimo. También el retorno del crédito para consumo que, con mayor estabilidad económica, puede destinarse a las clases de menor renta, ayuda a explicar la gran aceleración experimentada por el consumo interno en el período.

Todos esos factores conjugados estaban promoviendo aquello que probablemente constituía el más significativo de todos los cambios en curso en esos años: tomaba forma en el país un fuerte ciclo de inversiones, como no se veía desde la década de 1970. Como se observa en el Gráfico 10, eran muchas las evidencias al respecto.

Desde 2005, la formación bruta de capital comenzó a crecer sistemáticamente por encima del crecimiento del PIB, y llegó en la víspera de la quiebra de Lehman Brothers (que precipitó la crisis financiera internacional en septiembre de 2008) a una tasa de crecimiento, en el margen, de casi el 20%, con una expansión del PIB del 6%. Con eso, la tasa de inversión como proporción del PIB está en continuo ascenso, tras abandonar un piso de menos del 14% del PIB en el primer trimestre de 2004 y acercarse a valores superiores a 19% a fines de 2008, antes de que se manifestara la gran crisis.

**Cuadro 7. Tres factores para una visión integral de la trayectoria de la industrialización en Brasil:**

- i. La importancia del mercado interno, en particular el de inversiones, como driver estratégico de un crecimiento agresivo y sostenible**
- ii. La integración de la economía de Brasil a la economía internacional como proveedora de materias primas:** demostrada por la rápida expansión del flujo de comercio a lo largo del tiempo. Se verifica que en los últimos diez años las ventas hacia el exterior de Brasil alcanzaron tasas de expansión anual superiores al 20%, lo cual produjo que el valor total exportado por el país se duplicase en ese período. Esto permitió el ingreso de Brasil en el selecto club de los países que logran ventas externas de dólares 200.000 millones o más anuales.
- iii. La lenta evolución de la estructura industrial a favor de la participación creciente en actividades vinculadas a los recursos naturales:** Ese comportamiento a largo plazo de la estructura productiva confirma que está en curso un proceso lento, pero persistente, de especialización de la industria de Brasil a favor de los sectores productores de commodities. En ese proceso, al contrario de lo que ha sucedido en las industrias líderes mundiales, son los sectores intensivos en recursos naturales, menos dinámicos en la generación de renta y empleo y más sujetos a los ciclos de precios y al volumen del comercio internacional, los que están evolucionando positivamente. Revertir ese panorama es el principal desafío por superar.

Fuente: Kupfer, Ferras y Carvalho, 2010

Evidentemente, la crisis internacional modificó profundamente esa trayectoria, teniendo en cuenta que, así como en tantos otros países, su contagio en Brasil se dio con gran fuerza. Fueron marcadas las caídas sufridas por el producto industrial, por el comercio internacional y por la formación bruta de capital. La producción industrial, por ejemplo, se contrajo el 20% entre septiembre y diciembre de 2008, en gran medida como consecuencia de la caída de las exportaciones de manufacturas. De ese porcentaje, el 12% fue recuperado entre diciembre de 2008 y junio de 2009, lo que indica que el retorno a los niveles previos de expansión del mercado nacional parece ser ahora sólo una cuestión de tiempo.

En el plano del análisis coyuntural, esa reacción rápida de la economía puede atribuirse en gran medida, primero, al hecho de que el mercado de trabajo atravesó casi sin problemas la crisis, lo que contribuyó a sostener la renta de las familias; segundo, el efecto de diversas políticas anticíclicas de sostenibilidad de la demanda interna (como exenciones impositivas sobre los bienes durables y de capital) y el aumento de los gastos corrientes y de la inversión pública en obras de infraestructura y en programas de construcción habitacional; y, tercero, la mayor actividad de los bancos públicos –BNDES, Banco do Brasil y Caixa Econômica Federal– en el otorgamiento de préstamos, que generó una mejora en la liquidez de la economía.

Varios economistas hablan de dos periodos en el gobierno de Lula, uno más guiado por el plan neoliberal, y otro más bien “desarrollista”.

El primer paso de la política económica de Lula fue establecer un ajuste macroeconómico sólido para retomar el control de la situación monetaria, fiscal y cambiaria del país. El principal objetivo de estas medidas era, en una época de desconfianza y turbulencia económica, dar una señal fuerte a los agentes financieros acerca del grado de compromiso del nuevo gobierno con el equilibrio fiscal.

Luego de esta primera etapa (2003-2005), que estuvo marcada por ajuste fiscal , tres iniciativas adoptadas en la aplicación de la política fiscal, todavía en 2006, marcaron el punto de inflexión: un aumento sustancial del salario mínimo, el incremento de la inversión pública y la reestructuración de las carreras profesionales y los sueldos de los empleados públicos (Matosso, 2010:91)

### **Planes en el Gobierno de Lula**

El modelo de gestión a través de Planes Plurianuales fijado por constitución e implementado primeramente durante el gobierno de Cardoso ha incorporado importantes novedades a partir de los gobiernos de Lula con los PPA 2004-2007 y 2007-2011, los mismos, así con otros componentes que integran los sistemas de planificación en este periodo histórico serán analizados en profundidad en el Capítulo III de este trabajo.

## **Capítulo III**

*Sistemas y organismos de planificación del desarrollo en Argentina y Brasil hoy (2003-2012)*

# Índice

---

<b>Introducción .....</b>	<b>117</b>
<b>PARTE 1: SISTEMAS Y ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN ARGENTINA (2003-2012).....</b>	<b>118</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>119</b>
EJE 1. EL TRASFONDO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN: MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO.....	122
1.1 La Planificación dentro del Proyecto de Modernización del Estado.....	122
1.2. Nuevo proyecto de Modernización del Estado en Argentina: .....	123
Etapas del Proyecto de Modernización del Estado.....	124
Áreas de intervención del Proyecto de Modernización del Estado .....	125
1.3. Reformas en los sistemas de monitoreo y evaluación de programas y recursos públicos. ....	125
1.4. Modernización de áreas priorizadas de políticas sustantivas sectoriales.....	130
1.5. Institucionalización de herramientas de gestión transversales .....	131
EJE 2. ORGANISMOS DEL ESTADO NACIONAL VINCULADOS A LA PLANIFICACIÓN.....	132
2.1. La Presidencia de la República .....	135
2.2. Jefatura de Gabinete de Ministros .....	135
2.3. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas .....	137
2.4. El Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios .....	138
EJE 3. LA PLANIFICACIÓN AL INTERIOR DE LOS MINISTERIOS SECTORIALES .....	141
3.1. Cuadro descriptivo-comparativo Planes sectoriales de mediano plazo .....	144
3.2. Casos de estudio: PEA y PEI 2020.....	156
EJE 4. SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN .....	192
4.1. Sistema de Seguimiento Estratégico de Planes de Gobierno. ....	192
4.2. Sistema de Control de Planes y programas sociales .....	193

## **Introducción**

En el presente capítulo, que podemos describir como la parte central del estudio, realizamos una caracterización de los principales sistemas y organismos que intervienen en la planificación del desarrollo en ambos países en la actualidad, tomando el **periodo 2003-2012**. En este punto, analizamos también los principales instrumentos de planificación que estos organismos han implementado a lo largo del periodo estudiado.

Uno de los supuestos centrales de los cuales partimos para realizar este trabajo es que “las instituciones (...) constriñen las opciones disponibles de acción. En la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (por ejemplo, de política pública), y a su vez pueden ser cambiadas con objeto de producir otros resultados”, como afirma Bertranou (1995: 244 y s).

Conscientes entonces del rol crucial que juegan las instituciones a la hora de obtener resultados en términos de cambios estructurales sociales, políticos, económicos y culturales, pondremos la mirada en los arreglos institucionales, incluyendo instrumentos, organismos y sistemas destinados o vinculados a la planificación del desarrollo.

El PNUD (2011) define como “**arreglos institucionales**” a las políticas, sistemas y procesos que las organizaciones utilizan para legislar, planificar y gestionar sus actividades de manera eficiente y alcanzar una efectiva coordinación con los demás actores con el fin de cumplir con su mandato. Partiendo de esa definición general, vamos a centrar nuestra atención puntualmente en dos elementos de estos arreglos institucionales en los Estados Nacionales de Argentina y Brasil, a saber: a) Sistemas y Organismos de Planificación del Desarrollo, y b) Instrumentos de Planificación del Desarrollo.

Por **instrumentos** de planificación del desarrollo entendemos planes, programas y presupuestos que impliquen una **exposición racional y objetiva de las políticas y las estrategias de desarrollo** de un país (Hopenhagen ,2010:1).

Mientras que por Sistemas y Organismos de Planificación nos referimos a **estructuras institucionales tales como los Ministerios u Oficinas de la Presidencia o del Primer Ministro, órganos de coordinación y apoyo a los Consejos de Ministros y Secretarías, entre otros ámbitos organizados para operar entre la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo y la gestión de la administración pública a largo plazo, así como en el desarrollo de capacidades estratégicas para la elaboración y seguimiento de planes de Gobierno** (CLAD, 2011).

Pasamos entonces al análisis de los sistemas y organismos de planificación de Argentina y Brasil, entendiendo como punto de partida 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 (Hopenhagen ,2010:1).

## Capítulo III. Parte 1: Sistemas y organismos de planificación del desarrollo en Argentina (2003-2012)

*“Una cosa es hablar del Estado y otra es hablar del gobierno y del poder. Son cosas diferentes. Cada vez creo más que el tema central es el poder, sus conflictos y su solución. La planificación puede cambiar algo en la medida en que se afianza y se construye poder. Cuando se da una ecuación progresista debe aprovecharse en el sentido de la construcción permanente de poder. Para eso la planificación es un instrumento clave. La planificación objetiviza y racionaliza el ejercicio de las funciones del Estado. Por ejemplo, Kubitschek, en el Brasil, definió las actividades estratégicas para los siguientes cincuenta años. Yo sostengo desde hace tiempo la necesidad de un plan que defina, objetivice y formalice las políticas de una estrategia. Estoy convencido de que en la Argentina necesitamos un plan como exposición racional y objetiva de las políticas y las estrategias de desarrollo”.*

**Benjamín Hopenhayn, Mayo de 2010**

## Introducción

El rol de Estado y las instituciones en la Argentina post convertibilidad plantea un escenario muy interesante para el estudio de la ciencia política y la administración pública. Ante el cambio de rumbo que sobrevino a la crisis de 2001- que como se conoce, no es un proceso que se da solo en nuestro país, sino a escala sudamericana- se da un **fuerte replanteo del rol de las instituciones del Estado**.

Es fundamental entonces considerar el punto de partida de las transformaciones que tuvieron lugar en esta última década: como resultado de las políticas implementadas desde el golpe de Estado de 1976 y principalmente en la década del 90', **se heredó un Estado débil e incapacitado para regular las relaciones sociales e impulsar la inclusión y el desarrollo sustentable**. La crisis de 2001 terminó por socavar las bases políticas, institucionales y económicas en las que se sustentaba el país. En este contexto y bajo la administración del Presidente Néstor Kirchner, se comienza a implementar un nuevo proceso de modernización del Estado. Su estrategia partió de la premisa de que la modernización estatal es un proceso *político* complejo que vincula política, administración y ciudadanía en un contexto de crecientes demandas sociales. El desafío que se planteó fue adaptar los procesos y procedimientos de gestión a esta realidad social, a fin de generar políticas públicas más legítimas y eficaces (Ansinelli y otros, 2008:87-88).

Al hacer un análisis retrospectivo de 2003 a la fecha- resulta evidente que el gobierno nacional ha comprendido desde el inicio de su gestión que **un país que se plantea nuevos y ambiciosos objetivos en términos de justicia social y políticas de desarrollo no puede seguir apoyándose sobre las mismas instituciones débiles y vapuleadas**.

Cabe destacar también que **esta recuperación de la centralidad del Estado ha sido acompañada por una progresiva restitución del tejido social y del sentido de identidad nacional**. "La integración del Estado va de la mano con la recuperación de la unificación de la Sociedad superando a fragmentación social como una expresión de la tremenda destrucción del tejido de protección, desarrollo y reciprocidad social que ha dejado una serie de fuertes marcas subjetivas en los individuos, las organizaciones, las instituciones y en los lazos sociales. Construyendo, a su vez, consecuencias singulares de exclusión, desprotección y profunda desigualdad social" (Carballeda, 2011).

En síntesis podemos decir que ambos procesos, el de recuperación del Estado y el de recuperación del tejido social, registran importantes avances pero aún plantean fuertes desafíos en la Argentina del bicentenario.

**Pero más allá de avances y desafíos, lo cierto es que hoy estamos en condiciones de vislumbrar un "proyecto nacional" que permite pensar prospectivamente la Argentina**. En términos de Bernazza: "la Argentina del siglo XXI vuelve a oír voces que aluden a un proyecto integral e integrado de país. Desde diversos sectores, se escuchan propuestas para la elaboración de planes o acuerdos programáticos integrales destinados al conjunto del territorio. Candidatos de distintas extracciones partidarias, la Central de Trabajadores de la Argentina, los movimientos sociales, consejos profesionales, equipos conformados en ámbitos académicos, la Iglesia y organizaciones civiles convocadas por el "Diálogo Argentino"<sup>63</sup>, dirigentes

---

<sup>63</sup> Una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas, de la que participaron el Estado Nacional, organizaciones civiles, políticas y empresariales, y la Iglesia, con un rol moderador del diálogo que se promueve.

políticos y elencos gubernamentales hablan otra vez, sin eufemismos ni reemplazos, de **proyecto nacional**" (Bernazza, 2006:10).

Desde el Plan Fénix –la propuesta nacional de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA- se propone "...recuperar los resortes del poder nacional para las determinaciones estratégicas que hacen a los grandes temas del país" (Plan Fénix, 2002, citado en Bernazza, 2006:10).

Estos son solo algunos ejemplos de las voces que desde la sociedad civil, pero especialmente desde el interior del Estado comienzan a hablar de la necesidad de un Estado fuerte, presente. **En ese marco la planificación resurge en la escena como un elemento fundamental para orientar estratégicamente las acciones del Estado.**

**En este capítulo vamos a describir de modo sucinto los organismos y sistemas de planificación, monitoreo y evaluación vigentes en la Argentina.** Así como también diferentes instrumentos **vinculados a la planificación**, aún con menor nivel de institucionalización pero que merecen ser analizados ya que marcan un camino interesante en lo vinculado a la planificación del desarrollo.

Como se ha analizado en el capítulo I de este trabajo, existen diversas concepciones y enfoques de la planificación. Desde aquellas que se centran en lo técnico hasta las que reconocen la planificación como un hecho inminentemente político. Asimismo, encontramos diversas tipificaciones de la planificación según su escala, plazos y finalidades. En el presente trabajo, como ya hemos especificado previamente, tomamos una concepción amplia de planificación, que va más allá de la planificación económica y considera que la planificación es necesaria en todos los ámbitos y sectores de gobierno.

A partir de este punto de partida, optamos por dar en este capítulo una visión panorámica de la planificación en la Argentina actual, que abarcará 4 ejes de análisis que se explican a continuación:

**Eje 1: EL TRASFONDO POLÍTICO-ORGANIZACIONAL DE LA PLANIFICACIÓN: MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO.** Un punto central a la hora de analizar la planificación son los aspectos organizacionales, metodológicos e instrumentales que la posibilitan o restringen. En ese sentido es fundamental considerar los procesos de reforma del Estado recientes en Argentina, los cambios que estos generaron y cómo estos cambios impactaron en la capacidad de planificar del Estado en sus diferentes niveles, esto será desarrollado en el eje 1 de este capítulo.

**Eje 2: ORGANISMOS DEL ESTADO NACIONAL VINCULADOS A LA PLANIFICACIÓN.** En este apartado daremos- a modo introductorio- una breve descripción de los organismos gubernamentales más estrictamente vinculados a la planificación tomada en sentido amplio como "cálculo que precede la acción política".

**Eje 3: PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO EN LA ARGENTINA ACTUAL.** 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 desde 2003. Para ello en este eje se plantea un cuadro comparativo que abarca los principales planes de medio plazo al interior de cada uno de los ministerios sectoriales, para luego pasar al análisis de dos estudios de caso, a saber: el caso del

Plan de Desarrollo Agro-Alimentario y Agro-Industrial Argentina (el denominado PEA 2020) y el caso del Plan Industrial Argentina 2020 (el denominado PEI 2020). Estos casos han sido elegidos porque consideramos son paradigmáticos y ejemplificadores de un nuevo modelo de planificación en Argentina.

**Eje 4: SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN.** Finalmente, en el eje 4 daremos cuenta de los principales sistemas de M&E del Estado argentino, ya que existe hoy un amplio consenso en considerar al Monitoreo y la Evaluación constituyen la contra-cara de la planificación.

## **EJE 1. EL TRASFONDO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN: MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO.**

### **1.1 La Planificación dentro del Proyecto de Modernización del Estado**

Si analizamos la trayectoria reciente de la reforma del Estado en Latinoamérica, según Naím (1995:215) —quien fue uno de los precursores en identificar históricamente las fases de las reformas de mercado—, las reformas de primera generación (RPG) se inician en Latinoamérica en la década de los ochenta con la ejecución de los shocks económicos por decreto, que tenían como objetivo cambiar las reglas que determinaban el comportamiento macroeconómico y conducir al desmantelamiento de muchas agencias estatales.

A diferencia de las anteriores épocas reformistas del siglo XX, que habían puesto el acento en fortalecer la gestión del Estado, este nuevo ciclo de reformas hizo hincapié en la modificación de los límites de la gestión estatal a fin de reducirlos, ya que se ha considerado que los ámbitos de actuación alcanzados hasta entonces por el Estado le son contraproducentes a la buena marcha del nuevo esquema económico centrado en el mercado. En tal sentido, agrega Oszlak:

*“Las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas como ilegítimas”(Oszlak 1999: 85).*

En América Latina, los programas iniciales de reforma combinaron una política de ajuste macroeconómico, destinada a corregir los graves desequilibrios fiscales, y una política de cambio estructural, con miras a establecer los elementos básicos para el desarrollo del modelo de economía hacia afuera. El objetivo fundamental era la racionalización de los recursos financieros del Estado, mediante "la eliminación de funciones gubernamentales, los cortes de gastos corrientes y de inversión, la reducción del personal, las privatizaciones, las desregulaciones y la descentralización" (Souza y Moreira 1999,:1). "El tamaño de la deuda obligó a muchos países a seguir incondicionalmente unas pautas de reforma que, en forma de paquetes preconcebidos, aplican el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para superar los desequilibrios macroeconómicos existentes y así honrar los compromisos financieros contraídos con la banca extranjera" (Chourio, 2003).

En relación a las diferencias entre la primera y la segunda ola de reformas, señala Bresser: "en los años ochenta, la preocupación fundamental de la "primera ola" de reformas fue la de promover el ajuste estructural de las economías en crisis, particularmente de aquellas altamente endeudadas y en desarrollo, como el Brasil. Ya en los años noventa, cuando se percibe que ese ajuste no podría, en términos realistas, llevar al Estado mínimo, se produce la "segunda ola" de reformas. En tanto que en la primera ola la supremacía de la perspectiva económica lleva, en relación con el Estado, esencialmente a una política de downsizing, en la segunda ola las reformas tienen un carácter institucional (Bresser, 1999: 24).

Es así como América Latina inicia una agenda de políticas orientadas a mejorar la capacidad administrativa e institucional del Estado, que inaugura un segundo estadio de reformas, el cual va paralelo a la ejecución de medidas de primera

generación. Dicha superposición de reformas, además de obedecer al avance en pro de consolidar un modelo de mercado, ha obedecido a que las crisis posteriores a la primera oleada de reformas ha llevado a un replanteamiento del modelo, y, siendo imposible volver atrás, la agenda política debería girar sobre los cambios necesarios para corregir las consecuencias negativas de las primeras (Paramio,1999:18).

En este sentido, “los nuevos planes de reforma han estado dirigidos a la búsqueda de: a) eficiencia de los servicios públicos, a ser alcanzada por la optimización de los recursos financieros vía el estímulo a la competencia administrada de los recursos humanos y financieros; b) efectividad; c) democratización, con el involucramiento de la comunidad en las decisiones relativas a las acciones públicas; y d) descentralización, hacia las esferas subnacionales, de las responsabilidades de provisión de infraestructura y de los servicios sociales” (Souza y Moreira 1999:2).

A modo de síntesis del impacto de las reformas en Argentina, se ha señalado que: “Argentina es probablemente, el país que en el transcurso de los años 90 ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del estado nacional” (Oslack, 2003).

Por ello a la hora de pensar el enfoque de **gestión centrada en resultados en Latinoamérica**, lo hacemos desde la perspectiva de Juan Manuel Abal Medina:

*“La gestión tradicional, como sabemos, buscaba fundamentalmente adecuarse a los recursos, las funciones y las normas existente para generar productos; el nuevo modelo, en cambio, pone el acento en las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinarán los productos y los recursos necesarios. Es, indudablemente, un cambio de paradigma. Pero es importante considerar en qué contexto surgió este nuevo paradigma. En los países desarrollados, el modelo de gestión por resultados surgió a partir de ciertos defectos del esquema burocrático tradicional, weberiano, de administración según normas y procedimientos. Ese cambio de paradigma apareció en países donde el modelo anterior, con sus virtudes y sus vicios, había sido aplicado plenamente. Ése no es el caso de la Argentina. No puede sostenerse que el apego estricto a ciertos procedimientos normativos haya sido la constante en nuestra administración pública, o que en todo el ámbito de la misma se hubiera consolidado una verdadera burocracia "weberiana". Por lo tanto, el desafío en la Argentina, y seguramente también en otros casos latinoamericanos, pasa por elaborar el nuevo paradigma al tiempo que se consolidan aspectos imprescindibles del modelo tradicional”.*

## **1.2. Nuevo proyecto de Modernización del Estado en Argentina**

Como mencionamos ya en la introducción de este capítulo desde 2003 se inicia un nuevo proyecto de modernización del Estado argentino, coordinado desde la Jefatura de Gabinete, específicamente desde la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público.

Esta Subsecretaría en sus lineamientos estratégicos definió los siguientes propósitos, enmarcados en la finalidad de mejorar la eficacia, eficiencia, calidad y transparencia institucionales en la producción e implementación de políticas públicas, y mejorar la equidad en la gestión del personal público:

- 1- Implementar un proceso de desarrollo e innovación en tecnologías de información y comunicación para la modernización del sector público.
- 2- Implementar un sistema de contrataciones del Estado transparente, eficaz y auditable pública y socialmente.
- 3- Implementar un proceso de gestión integral para el desarrollo del personal de la administración pública nacional (APN).

4- Formular e implementar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público, con especial énfasis en la gestión por resultados.

5- Formular e implementar un plan de formación continua y permanente del personal de la APN, articulado a los procesos de modernización y de fortalecimiento de las políticas y orientado a la calidad y eficacia del Servicio Público.

6- Promover la modernización de los gobiernos subnacionales a través de acciones del Consejo Federal de la Función Pública.

En este paradigma se enmarca este nuevo Proyecto de Modernización del Estado, con un carácter fuertemente político y cuestionando la idea que se instaló a partir de los 80' en nuestro país de que toda reforma del Estado tiende a *menos* Estado. Los responsables del mismo señalan: "Entendemos que la política de modernización del Estado es un proceso incremental y dinámico, que supera el plano instrumental; es un proceso político y social y no meramente técnico; y, como toda política de Estado, exige un fuerte liderazgo político y equipos técnicos capacitados" (Yoder, 2008:42).

### **Etapas del Proyecto de Modernización del Estado**

Los responsables de diseñar e implementar este proyecto destacan que se puede dividir el mismo en dos etapas principales marcadas por los cambios que se fueron dando en el contexto de nuestro país.

Así las explica Pablo Yoder, entonces Coordinador Técnico del Proyecto de Modernización del Estado: "Si bien, como ya se ha dicho, desde el Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) entendíamos que la modernización estatal es un proceso político y social y que, por lo tanto, excede la sola introducción de herramientas administrativas de gestión, la realidad de 2003 hizo que fuera necesario comenzar por una estrategia de modernización menos ambiciosa de lo que se hubiera deseado.

A esta **primera parte** la podemos denominar "**etapa de modernización administrativa**" o "**etapa condicionada por la crisis**". La misma, que va de 2003 a 2006, buscó fortalecer las capacidades institucionales horizontales del Estado, es decir aquellos procesos comunes a los distintos sectores de las políticas públicas, como empleo público, compras, gobierno electrónico y participación ciudadana. La introducción de estas herramientas tuvo un doble objetivo: por un lado, vencer la resistencia al cambio de los actores involucrados a la que hiciera referencia arriba; y, por otro, comenzar a trabajar en la coordinación de políticas públicas sectoriales a partir de la modernización de áreas consideradas clave.

El propósito de esta primera etapa fue demostrar a los actores estatales que las políticas de modernización del Estado no significan retraer sus funciones y reducir su personal con el solo objetivo de achicar el déficit fiscal, sino que, muy por el contrario, son un medio para fortalecer la eficiencia y la eficacia de los organismos y, por consiguiente, su legitimidad. Por lo tanto, el trabajo se centró en tratar de vencer las resistencias al cambio mediante intervenciones puntuales" (Yoder, 2008:37-38).

A partir del año 2006, luego de cuatro años de crecimiento sostenido de la economía, del posicionamiento de un gobierno con alta legitimidad (reflejado en las elecciones legislativas de medio tiempo del año 2005), y de la reducción de las situaciones más extremas de exclusión e indigencia, la crisis política y social de 2001 y 2002 fue superada en muchos de sus aspectos más críticos aunque, claro, aún resta mucho por hacer por los más desprotegidos. Esta situación permitió generar un consenso nacional y una visión compartida sobre la necesidad de contar con una estrategia de modernización que sea realmente una política de Estado, asumiendo que hay problemas en la institucionalidad del Estado que requieren de un trabajo permanente a través de las distintas gestiones que se sucedan en el gobierno.

Es así que, a partir del año 2007, empezamos la **segunda etapa** del Proyecto o “**etapa de modernización institucional**”. Si el objetivo de la primera etapa de la estrategia de modernización estatal había sido vencer la resistencia al cambio, a partir de la introducción de herramientas y mecanismos horizontales de gestión administrativa, **en este segundo momento la meta es fortalecer las capacidades institucionales verticales del Estado Nacional, a fin de permitir el mejoramiento de la coordinación de la acción gubernamental, con el objetivo de dar mejor cumplimiento al Plan de Gobierno.** Para ello, el primer paso que nos hemos planteado es institucionalizar las herramientas y mecanismos que le permitan al actor coordinador del gabinete nacional, es decir el Jefe de Gabinete de Ministros, poder coordinar y priorizar las políticas públicas sectoriales para facilitar el cumplimiento de los objetivos de gestión (Yoder, 2008: 39).

## **Áreas de intervención del Proyecto de Modernización del Estado**

Podemos decir que las áreas centrales de intervención de este proyecto fueron 3, a saber:

- **Sistemas de monitoreo y evaluación de programas y recursos públicos.**
- **Modernización de áreas priorizadas de políticas sustantivas sectoriales**
- **Institucionalización de herramientas de gestión transversales**

A continuación pasaremos a describir el funcionamiento de cada una de estas tres áreas:

### **1.3. Sistemas de monitoreo y evaluación de programas y recursos públicos.**

El primer eje de intervención del Proyecto, y el que más interesa a los fines de este trabajo, se denomina “**Sistemas de monitoreo y evaluación de programas y recursos públicos**”. Dentro del mismo, se ubica el componente del **Sistema de Información para la Gestión (SIG)**, el cual busca optimizar la gestión de las distintas áreas de gobierno mediante el planeamiento estratégico, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, contribuyendo a la toma de decisiones estratégicas para la coordinación **realizada por la JGM.**

Desde el **Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)** se busca aportar información actualizada y oportuna tanto en materia cuantitativa, es decir, acerca de los indicadores de productos y de resultados de mediano y largo plazo de las principales políticas de gobierno, como en materia cualitativa, al realizar un seguimiento del estado de situación de temas claves inherentes a las respectivas políticas. Estas herramientas de gestión buscan contribuir al proceso de consolidación de una gestión por resultados en el Estado argentino.

Se parte de una idea central que desarrollamos en el marco teórico de este trabajo: para el logro de una correcta coordinación intersectorial de políticas, programas y entre instituciones, se requiere contar con información continua y sistemática acerca de la evolución y los resultados claves de estas cuestiones. Es por ello que un sistema de indicadores que facilite el monitoreo y evaluación de los programas y con vista en las políticas públicas, constituye una herramienta metodológica fundamental para alcanzar la coordinación estratégica de gobierno. Éste es el concepto de **pertinencia decisoria**: aplicabilidad a decisiones frecuentes e importantes (Hintze, 2003 citado en Herrera, 2006:).

#### **Cuadro 1: Sistema integral de seguimiento y evaluación de la gestión (SISEG)**

## **Componentes (inter-relacionados)**

## **Objetivos**

1. Tablero de Metas de Gobierno (TM)

Realizar un seguimiento integral de las políticas de gobierno con el propósito de fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete de Ministros para coordinar la administración federal.

Ayudar a definir y ejecutar políticas públicas en base a una gestión centrada en resultados.

Evaluar los macro-objetivos y macro-indicadores del gobierno, más allá de programas y proyectos.

2. Sistema de Información para la Gestión (SIG)

El SIG permite el seguimiento de los programas sustantivos de las áreas prioritarias de gobierno. Su principal beneficiaria es la máxima autoridad del organismo o jurisdicción que lo implemente, a quien se le brinda información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de su gestión.

3. Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local)

El SIG Local constituye una herramienta de gestión municipal que permite el seguimiento de los programas sustantivos de las áreas prioritarias del gobierno local, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación estratégica intra-municipal. Su principal beneficiaria es la máxima autoridad del municipio que lo implemente, a la cual se le brinda información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de su gestión.

4. Sistema de Información Parlamentaria (SIP)

El SIP es una herramienta de gestión que permite preparar las presentaciones del Jefe de Gabinete ante las Cámaras de Diputados y Senadores, ocasión en la que responde de manera exhaustiva las distintas preguntas e inquietudes de los/as Señores/as Legisladores/as. En este sentido, el SIP almacena información proveniente de los pedidos de informe del Parlamento a el/la Jefe/a de Gabinete posibilitando su posterior procesamiento y clasificación.

5. SIG Proyectos

Desarrollado a solicitud del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en Septiembre de 2009, para dar cuenta del avance detallado de ciertos proyectos específicos.

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en el Sitio Web JGM (Marzo de 2012)

En la primera etapa del proceso de “modernización administrativa” (2003-2006), se desarrolló una metodología de planeamiento estratégico y tablero de

comando de aplicación a nivel ministerial; **cuarenta y cinco organismos nacionales implementaron la metodología de planeamiento estratégico y cuatro ministerios aplicaron el tablero de comando SIG**, a la vez que se realizaron transferencias de la metodología a gobiernos sub-nacionales.

Durante la segunda etapa, se diseñó un sistema que permite al Jefe de Gabinete de Ministros realizar el seguimiento y la evaluación de las metas de gobierno y programas públicos vinculados con dichas metas en todos los ministerios del poder ejecutivo nacional, monitoreando, a su vez, la vinculación de las metas con su correlato en el presupuesto. **El SIG es un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas que se apoya metodológicamente en la estructura de un Tablero de Mando**. Cabe resaltar que los responsables de implementarlo destacan, tomando a Hintze (2003) que el tablero de mando o de control constituye sólo una parte, especialmente visible, de sistemas de información desagregados, de los cuales se extraen sólo ciertas informaciones seleccionadas por su particular pertinencia para las decisiones. En este sentido, los tableros de control no son imaginables ni definibles en abstracto sino sólo en relación con la utilización que hagan del mismo los decisores (Hintze; 2003).

Como objetivo general, el Sistema de Información se propone facilitar el seguimiento, la evaluación y el control de las políticas públicas, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación estratégica inter e interministerial. A su vez, son sus objetivos específicos:

- Implementar un Tablero de Control (SIG) en los organismos que conforman la APN
- Proveer de instrumentos a la máxima autoridad – Jefe de Gabinete de Ministros y ministros - para el seguimiento de los objetivos políticos de la gestión
- Evaluar la eficacia de las políticas y la eficiencia de los procesos para alcanzar los resultados esperados.

En 2007 los responsables del Proyecto señalaban que se pondría a disposición de la ciudadanía una serie de herramientas de transparencia del sistema de monitoreo y evaluación, que consistirá en modos de acceso al SIG para el Congreso y los ciudadanos, y el seguimiento de las metas de gobierno en los medios de comunicación (Yoder, 2007:40); pero actualmente (Octubre de 2012) estas herramientas no se encuentran disponibles en el sitio web de la JGM.

Además también **desde la Secretaría de la Gestión Pública de la JGM se impulsó la implementación del planeamiento estratégico en organismos ejecutores de programas prioritarios a ser monitoreados mediante el SIG**. Vemos entonces una retroalimentación de estos dos procesos.

## **Cuadro 2. SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN (SIG)**

### **Estructura y componentes**

- La estructura del SIG se basa en **tres matrices interrelacionadas** que detallan 1) los **Problemas** atendidos por los organismos y jurisdicciones, 2) los **Objetivos** propuestos para su resolución y ,3) las **Acciones** – diferenciadas en operaciones y componentes– que se desprenden de los objetivos formulados. Estas matrices son el insumo que estandariza, para cada jurisdicción, su **Tablero de Comando (TDC)**; se trata de un soporte informático que permite la actualización de la información y genera un sistema de reportes del estado de situación de cada una de las problemáticas. El Tablero de Comando

funciona sobre una plataforma Web con software libre, siendo necesario contar con una clave de acceso, suministrada por la propia jurisdicción.

- El seguimiento y la evaluación de los programas de áreas prioritarias se realizan mediante un **sistema de alerta en forma de semáforo**, plasmado en el Tablero de Comando. Los niveles de alerta reflejan el avance de la gestión hacia la meta establecida y, de esta forma, el estado general en la gestión de cada uno de los problemas, objetivos y acciones.
- Por otra parte, el SIG posee un **módulo presupuestario**, compuesto por un conjunto de indicadores clave monitoreados a partir de tablas y gráficos. Este módulo se alimenta del sistema de información utilizada por el organismo para la administración presupuestaria y permite una sistematización útil de una serie de indicadores toda la información relativa a la ejecución presupuestaria, tanto en términos físicos como financieros. Esto facilita la toma de decisiones y evita las reprogramaciones o modificaciones repentinas.

### **Fases de implementación**

- 1) Se lleva a cabo el proceso con un equipo de trabajo central, que se vincula con equipos de enlace a cada jurisdicción. Los equipos de enlace son equipos reducidos de personas que tienen información y acceso al decisor de la jurisdicción. Luego de la presentación institucional del sistema a la máxima autoridad del organismo o jurisdicción, se conforman y capacitan los equipos de enlace. Su capacitación se realiza de forma presencial y virtual, a través del Programa de Capacitación Electrónica del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- 2) En segundo lugar, se construyen las matrices antes mencionadas, traduciendo lo previamente incluido en la planificación (desarrollada por otra área dependencia de la JGM encargada de apoyar el desarrollo de planes estratégicos).
- 3) Luego se sistematizan y construyen los indicadores en conjunto con los equipos de enlace. Por último, se carga la información al sistema que se actualiza periódicamente para su consulta y se hace la transferencia de la tecnología a los organismos.

### **Resultados e Impacto (Al año 2011)**

- 7 organismos nacionales implementaron el SIG.

- 1 organismo subnacional implementó el SIG.
- 1 organismo nacional testeó el módulo presupuestario.

Los resultados obtenidos en la implementación del SIG dan cuenta de que a través de esta herramienta se facilita a los responsables de los organismos ejecutores la tarea de monitorear el cumplimiento de los objetivos prioritarios de sus dependencias.

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados Sitio Web JGM (Marzo de 2012)

En el cuadro 3 se observan los indicadores que utiliza el SIG, dentro de los indicadores presupuestarios: Los **indicadores financieros** pueden ser examinados a diferentes niveles de desagregación según el origen y destino de los fondos. Los **indicadores de ejecución** de las metas físicas son útiles para analizar la performance del organismo en la generación del servicio que presta y observar desvíos entre lo programado y lo ejecutado. Pueden ser de producto o de cobertura (población / institución destinataria, etc.)

**Cuadro 3. Tipos de Indicadores usados por el SIG**

Tipo de Indicadores	Indicadores usados por el SIG
≡ Indicadores de logro (nivel macro)	≡ Indicador de Impacto ≡ Indicador de Resultados
≡ Indicadores de proceso (nivel medio)	≡ Indicadores de Producto ≡ Indicadores de Cobertura ≡ Indicadores Presupuestarios ≡ Otros

Fuente: Carlos Herrera, M&E en Argentina, el caso del SIG, CLAD Noviembre 2006

En síntesis, cabe remarcar que el Sistema de Información para la Gestión (SIG) se ha creado a los fines de optimizar la gestión y articulación de las distintas áreas de gobierno. Constituye una herramienta metodológica que posibilita el seguimiento, la evaluación y el control de los planes, programas y proyectos, mediante la sistematización de indicadores claves, de procesos y de logros, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación inter e intraministerial.

Es significativo que la implementación del SIG, supone un tipo de coordinación técnico-política y una relación con Unidades de Enlace en un doble sentido: por un lado, el equipo de trabajo central del SIG profundiza en las temáticas que trabaja cada jurisdicción, su estructura, las problemáticas que atiende y los tipos de acciones encaradas; por el otro, la jurisdicción respectiva es receptora de transferencia de metodología, mecanismos de trabajo y asistencia técnica

Por otra parte, luego del trabajo iniciado en distintos ministerios y las experiencias relevadas en otros, ha quedado de manifiesto la necesidad del desarrollo de instrumentos para realizar un seguimiento efectivo de las políticas públicas a nivel nacional, que permita ganar en eficiencia, sin perder eficacia y mejorando la coordinación entre áreas. Asimismo, parece claro que todavía resta transitar un camino considerable para el logro de un sistema integral de seguimiento y evaluación de políticas sustantivas que fortalezca las funciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación" (Herrera, 2006:10).

También dentro de este primer eje de intervención, hubo un segundo componente referido a la priorización y evaluación de recursos públicos, tanto en lo que respecta a la asignación del financiamiento externo, de acuerdo a las prioridades de las metas de gobierno, como al seguimiento de la calidad del gasto en términos del cumplimiento de resultados. Así, el Proyecto de Modernización del Estado asiste a la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo de la Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria, en el **desarrollo del**

**Sistema de Monitoreo y Evaluación para la Priorización de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo.** Mediante su implementación, se procura hacer más eficiente la gestión y el uso de los recursos públicos, así como dotar a los organismos y jurisdicciones intervinientes de herramientas cualitativas y cuantitativas al momento de definir el inicio o la continuidad de la vinculación con los Organismos Internacionales de Crédito, aportando efectividad y eficiencia a los procesos de preparación, negociación y ejecución de proyectos con financiamiento externo.

Durante la primera etapa se creó dentro de la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros, una instancia de asistencia en la priorización de programas y proyectos con financiamiento externo y una instancia específica de evaluación sistemática de la calidad del gasto dentro del ciclo presupuestario.

El tercer componente de este Sistema de monitoreo y evaluación de programas y recursos públicos, es el **monitoreo del uso del activo físico**, esto es, qué sucede con los edificios de la administración pública nacional (APN), con el uso y el aprovechamiento del espacio. Durante la primera etapa se logró desarrollar una matriz de evaluación del recurso edilicio, la cual se aplicó en varios inmuebles. Asimismo, se elaboró y programó un sistema informático con capacidad de almacenamiento y operación entre los valores y categorías obtenidos.

Los productos son la formación de una **Mesa de Coordinación Interinstitucional**, la creación de una **Oficina de Gestión** en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la preparación de un **Inventario de Activos Físicos** en instituciones del sector público (administración central y descentralizada).

Con respecto a los tres componentes (...), que abordan aspectos centrales del monitoreo y la evaluación de políticas y recursos públicos, la idea es poder vincularlos entre sí con el objetivo de crear un macro sistema de evaluación y monitoreo de políticas y recursos públicos, que permita abordar cada política desde las facetas que nombré: los actividades, los resultados, los recursos asignados y el espacio físico necesario. Esta es una tarea a largo plazo, pero que, en algún momento, tiene que empezar por sentar a una misma mesa a los actores involucrados, a fin de comenzar a discutir cómo tratar de articular esos sistemas para poder dar mejor cumplimiento al Plan de Gobierno (Yoder: 40-41, 2007).

#### **1.4. Modernización de áreas priorizadas de políticas sustantivas sectoriales**

El segundo eje de intervención del Proyecto de Modernización del Estado se refiere a la **modernización de áreas priorizadas de políticas sustantivas sectoriales**. Este eje busca contribuir al cumplimiento de las metas de gobierno, apoyando el proceso de modernización de políticas sectoriales consideradas prioritarias. La lógica de esta intervención es que, una vez determinada la prioridad, la Jefatura de Gabinete de Ministros interviene en forma coordinada y consensuada con el organismo del área para modernizar algún aspecto de la política en cuestión.

“En este sentido, durante la primera etapa trabajamos junto al Ministerio de Educación de la Nación en la creación del Observatorio de Costos Educativos (OCE) a nivel provincial, mediante el cual catorce provincias implementaron la metodología OCE, buscando analizar y eficientizar el gasto educativo. Asimismo, trabajamos con el Ministerio de Justicia de la Nación en la creación de Casas de Justicia junto a cuatro gobiernos municipales, los cuales implementaron el modelo de asistencia jurídica para garantizar el acceso a la justicia a los sectores sociales en situación de vulnerabilidad y exclusión. También junto a este Ministerio implementamos un Proyecto de Digitalización de Balances y Asambleas de la Inspección General de Justicia, lo que permitió importantes avances en materia de accesibilidad y seguridad de la información sobre sociedades. Se trabajó en el fortalecimiento institucional del Ente de

Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires, apoyando acciones de coordinación interjurisdiccional de políticas de transporte en el principal centro urbano del país. Con respecto a la intervención en áreas sustantivas priorizadas, durante la segunda etapa, hemos comenzado a trabajar en el fortalecimiento institucional de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, que es un área creada recientemente en el ámbito del Ministerio de Economía, para promover el desarrollo de las inversiones exteriores en Argentina y mejorar el clima de inversión” (Yoder, 2008: 41-42).

## 1.5. Institucionalización de herramientas de gestión transversales

El tercer eje de intervención del Proyecto de Modernización del Estado se refiere a la **institucionalización de herramientas de gestión transversales**, en cuyo diseño y prueba piloto se trabajó durante la primera etapa: recursos humanos, capacitación, gobierno electrónico, compras públicas y gestión con participación. Estas actividades se realizaron junto a las Oficinas Nacionales de la Subsecretaría de la Gestión Pública. Las acciones dirigidas a implementar un modelo de gestión por resultados en el sector público incluyen tareas de planeamiento estratégico, reingeniería de procesos, rediseño de estructuras del Estado y Cartas Compromiso con el Ciudadano.

### **Cuadro 4. Resultados vinculados al Planeamiento Estratégico:**

- 69 Organismos con planes estratégicos elaborados, vinculados con las asignaciones presupuestarias y los planes operativos
- 328 procesos de gestión relevados, documentados e implementados
- 12 equipos de planificación estratégica formados
- 8 equipos de reingeniería de procesos formado
- Diseño e implementación de una red interinstitucional de planeamiento estratégico.

Fuente: Sitio web JGM (Consultado en Marzo de 2012)

Dentro de este eje se encuentra la implementación de las **Cartas de Compromiso con el Ciudadano**, que promueven la participación ciudadana en el diseño y el control de las actividades de los organismos públicos. Así, la institución que adhiere al programa firma un documento público, en el que asume la responsabilidad de proporcionar sus servicios con un estándar definido y explícito cuyo cumplimiento puede ser evaluado y controlado. Mediante un tablero de control informático, se evalúa el desempeño e implementamos así procesos de mejora continua de la calidad en cada institución.

### **Cuadro 5. Resultados implementación Carta Compromiso con el Ciudadano**

- 49 organismos adheridos al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, representando el 75% de los organismos prestadores de servicios de la Administración Pública Nacional y el 85% de los usuarios/beneficiarios.
- 2100 productos y servicios estandarizados que cubren el 75% de los productos y servicios generados por los organismos
- 120 buenas prácticas en la gestión y prestación de servicios identificadas en organismos participantes.
- 20 manuales y publicaciones editados para transferir y difundir el Programa
- Asistencia técnica para el fortalecimiento de los procesos productivos de servicios a través de la implementación de Normas ISO 9001, en 10 organismos de la Administración Pública Nacional, con 3 procesos certificados

- Consolidación de una base de datos de participación ciudadana, habiéndose realizado 22 encuestas en 15 organismos, 96 grupos focales en 16 organismos y 257 entrevistas en profundidad en 11 organismos.

Fuente: Sitio web JGM (Consultado en Marzo de 2012)

Para cerrar este eje citamos las palabras de Lic. Violeta Nagase, Coordinadora de la Oficina de Innovación para la Gestión, JGM, una de las responsables de la implementación de estas políticas en la Jefatura de Gabinete, quien al ser entrevistada para este trabajo en 2011 manifestaba: “En general hay una tendencia muy personalista en relación a las políticas públicas, hace falta un espacio de madurez institucional para que ellos mismos, el personal del organismo, puedan encarar procesos de planificación. Es muy común que la gente se enamore del concepto de planificación estratégica, pero no es tan fácil llevarla adelante, **es necesario tener capacidades instaladas, personal capacitado en el tema.** Igualmente, el balance es positivo, vemos cada vez más organismos que emprenden procesos de planificación, que crean incluso áreas de planificación. El caso mismo de las cartas de compromiso con el ciudadano es un buen ejemplo de esto, porque genera una serie de obligaciones que pueden ser sencillas pero impulsan procesos de autoanálisis y evaluación de los organismos, de fijación de metas, y toda una serie de procesos muy vinculados con la planificación”.

En relación a las cartas compromiso expresó: “Las cartas son más fáciles de comprender por parte de los organismos que las impulsan, movilizan procesos más inmediatos. Aquellos organismos que han implementado con seriedad las cartas compromiso muestran resultados muy interesantes, se generan sistemas de certificación de calidad, etc.”.<sup>64</sup>

Podemos decir entonces que a partir de este nuevo proceso de modernización del Estado progresivamente se han ido mejorando las capacidades de planificación, monitoreo y evaluación por parte de los organismos del Estado en todos sus niveles. Sin embargo, el uso y la apropiación de estas herramientas – en general de aplicación optativa- es bajo, lo que muestra que queda un largo camino por seguir.

## **EJE 2. ORGANISMOS DEL ESTADO NACIONAL VINCULADOS A LA PLANIFICACIÓN**

Para comenzar con el eje 2 queremos destacar que, en una primera mirada, la organización institucional argentina no parece caracterizarse por una presencia continuada 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 constantes idas y venidas en la materia, fomentando una cultura política que no ha privilegiado la planificación. Como se conoce, esta tendencia claramente se profundizó en la década de los 90' y podemos observar desde el año 2003, una tendencia hacia la progresiva incorporación de organismos, sistemas e instrumentos de planificación.

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, podemos comenzar destacando cuáles son los principales organismos del Estado Nacional vinculados de modo directo a la planificación del desarrollo en Argentina durante el periodo estudiado, a saber:

### **2.1 La Presidencia de la República:**

#### **2.1.2. Unidad Presidente**

#### **2.2.2. Secretarías de Estado.**

### **2.2 La Jefatura de Gabinete de Ministros**

<sup>64</sup> Entrevista a la Lic. Violeta Nagase, Coordinadora de la Oficina de Innovación para la Gestión, Jefatura de Gabinete de Ministerios (2011).

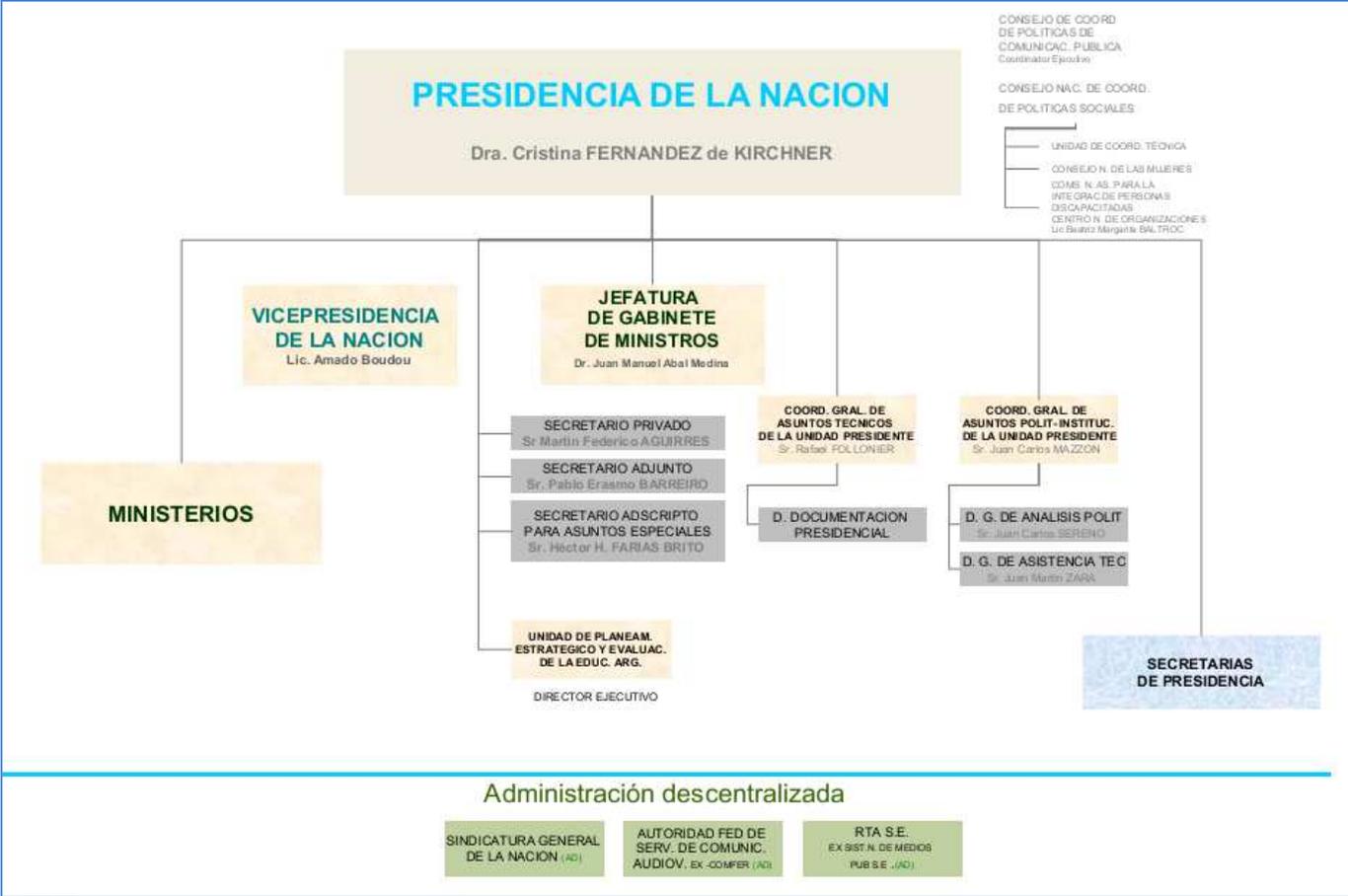
### **2.3 El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**

### **2.4 El Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios**

### **2.5 Los Ministerios Sectoriales**

En el cuadro a continuación (Cuadro 6) mostramos organigrama la estructura global de los tres poderes en el Estado Nacional argentino, para luego pasar a describir con mayor detalle los ministerios y organismos más directamente vinculados con la planificación.

Cuadro 6: Organigrama Presidencia de la Nación Argentina



Fuente: Sitio Web Mapa del Estado, Secretaría de la Gestión Pública (Marzo 2012)

En el cuadro 6 vemos el organigrama de los organismos que se encuentran en la órbita de la Presidencia de la Nación. Entre estos podemos destacar algunos que tienen mayor vinculación con la planificación del desarrollo. A saber:

## 2.1. La Presidencia de la República

Siendo históricamente el argentino un sistema presidencialista fuerte, podemos decir que la actualidad no plantea una excepción. Por el contrario, podemos decir que la presidencia ha tomado desde 2003 un peso claramente más preponderante al que tenía en los gobiernos que lo precedieron y esto se ve claramente en que es desde esta figura institucional que surgen los lineamientos centrales de cada uno de los planes y políticas de Estado.

### 2.1.1. Unidad Presidente:

Posee un rol de asistencia a la Presidencia tanto en aspectos técnicos como de coordinación política. Si observamos su composición, cuenta con dos coordinaciones generales:

- La Coordinación General de Asuntos Político Institucionales (actualmente liderada por Juan Carlos Mazzón), que desempeña un rol fuertemente político y se centra en el orden nacional.
- La Coordinación General de Asuntos Técnicos de la Unidad Presidente (actualmente Liderada por Rafael Follonier) que ha desempeñado un rol técnico-político, y en los hechos se ha centrado fuertemente en la planificación estratégica de acciones de escala regional, siendo uno de los pilares de la estrategia para el desarrollo de la UNASUR.

### 2.1.2. Las Secretarías de Estado:

- **Secretaría General**
- **Secretaría Legal y Técnica**
- **Secretaría de Inteligencia**
- **Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogradicción y Lucha contra el Narcotráfico**
- **Secretaría de Cultura**
- **Casa Militar**
- **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales**

De estas dependencias cabe destacar el rol del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que será analizado en el apartado referido a Sistemas de Monitoreo y Evaluación (Eje 4).

### 2.2. Jefatura de Gabinete de Ministros

La Jefatura de Gabinete de Ministros, institución a quien la Constitución de la Nación Argentina le asigna la responsabilidad de **coordinar la acción de los diversos ministerios y secretarías de Estado hacia la realización de las metas políticas establecidas por el Presidente de la Nación**, configurándose como el *primus ínter pares* del gabinete nacional (Gelli , 2005 citado en Ansinelli y otros, 2008:88).

En otras palabras, su principal responsabilidad consiste en asegurar que las políticas sectoriales formuladas y ejecutadas por los demás organismos públicos se ajusten a las prioridades establecidas en el plan de gobierno, teniendo por

tanto un rol central en el proceso de conducción , programación y evaluación de las políticas públicas. Por otra parte, al asignársele también el ejercicio de la administración general del país , le corresponde asimismo velar por los estándares de calidad, efectividad, transparencia y equidad con que dichas políticas son gestionadas. La participación en la elaboración del Presupuesto Nacional y la definición de las prioridades de asignación, son otras de las atribuciones (Ansinelli y otros, 2008:88).

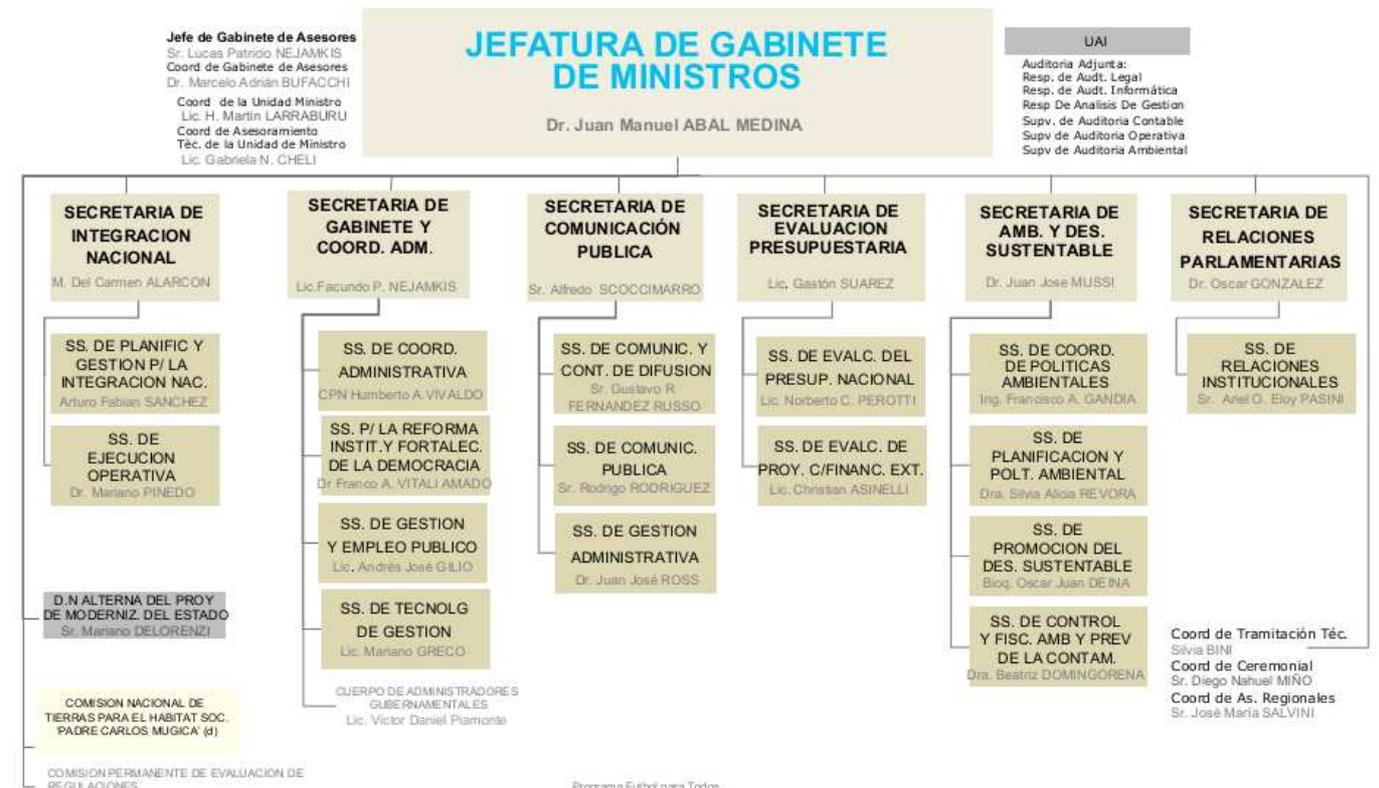
**De un análisis de estas competencias surge que esta institución juega un rol central en los procesos de planificación, y han partido desde este núcleo las estrategias integrales de modernización del Estado llevadas adelante en la última década, entre las cuáles se destacan procesos de puesta en marcha de instrumentos y metodologías para la planificación estratégica que analizaremos con más detalle más adelante en este capítulo (Ver Eje. 3: La Planificación dentro del Proyecto de Modernización del Estado)**

Si nos detenemos en su estructura (Ver cuadro 7) encontramos que se divide en seis secretarías:

- Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa
- Secretaría de Evaluación Presupuestaria
- Secretaría de Relaciones Parlamentarias
- Secretaría de Comunicación Pública
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Secretaría de Integración Nacional

La Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa y la Secretaría de Evaluación Presupuestaria son las que tienen una vinculación más directa con la planificación

**Cuadro 7: Organigrama Jefatura de Gabinete de Ministros**



Administración descentralizada

### 2.3. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Este Ministerio a lo largo de la historia Argentina jugó un rol central en la planificación. Desde el retorno de la democracia en 1983 la economía estuvo en numerosas ocasiones por encima de la política. La década del 90', siguiendo los dictámenes del Consejo de Washington fue el caso extremo de no planificación y retracción del Estado. Un rasgo central del proceso político que se inició en 2003 ha sido poner fin a este esquema, instalando uno opuesto que pone la política por encima de las decisiones económicas. Podemos citar como ejemplos concretos de esto: La reestructuración y pago de la deuda con el FMI, la estatización de las AFJP, la creación de la Asignación Universal por Hijo y la expropiación del 51% de las acciones a REPSOL de la petrolera YPF.

Si analizamos estas medidas – y de muchas otras- surge claramente que las mismas no fueron expuestas en un plan presentado con antelación a la ciudadanía, sino que fueron anunciadas al momento de su concreción. Quizás radica en este accionar una de las claves de la política económica kirchnerista, permitiéndole a través de un fuerte pragmatismo implantar estas políticas cuando se dan las condiciones estructurales y coyunturales para su ejecución, y sin preavisos que puedan generar reacciones frente a las mismas por parte de aquellos actores cuyos intereses son contrarios a las medidas que se anuncian.

Pero si bien decíamos, estas medidas no fueron anunciadas específicamente con antelación, el modelo kirchnerista presentó desde el comienzo en 2003 con Néstor Kirchner y en las dos elecciones en las que fue electa y re-electa Presidenta Cristina Fernández de Kirchner los ejes centrales de su Plan de gobierno: soberanía política, independencia económica, justicia social e integración latinoamericana, para sintetizarlas en las banderas históricas del peronismo que se retoman en el período actual. Se ubican allí claramente los grandes objetivos centrales de su gestión, donde las medidas de políticas públicas como las citadas son plenamente coherentes, todo en el marco de un modelo que plantea como ejes el consumo interno, las exportaciones y el impulso de la industria nacional.

En lo específicamente referido al Ministerio de Economía cabe destacar el rol de la **Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo** (actualmente a cargo del viceministro de Economía Axel Kicillof, figura de gran peso político en el contexto actual). La misma tiene por objetivo central: **coordinar el diseño, elaboración y propuesta de los lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo**<sup>65</sup>. Esto fue un cambio incorporado en 2012, ya que se extendió el nombre de la Secretaría de Política Económica y se incorporó a la estructura de la misma una subsecretaría, de "Planificación Económica", a las dos ya existentes, de "Programación Macroeconómica" y de "Coordinación Económica y de la mejora de la Competitividad".

Otro cambio importante que cabe mencionar en materia de planificación es que esta secretaría incorporó la **Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado Nacional**, antes dependiente de la Secretaría de Finanzas.

Esta dirección tiene a su cargo la administración de las acciones de las empresas donde el Estado tiene participación. Entre otros objetivos, esta dirección coordinará la gestión de los directores que representan Estado. Entre ellos, se encuentran los directores que tiene la Anses en al menos 36 compañías, en firmas como Telecom, los bancos Macro, Galicia y Francés; la siderúrgica Siderar, Petrobras, Aluar, Consultatio, Gas Natural Ban, Transportadora Gas del Sur, Transener, Endesa Costanera, Camuzzi Gas Pampeana, Cresud, y la alimenticia Molinos, entre otras.

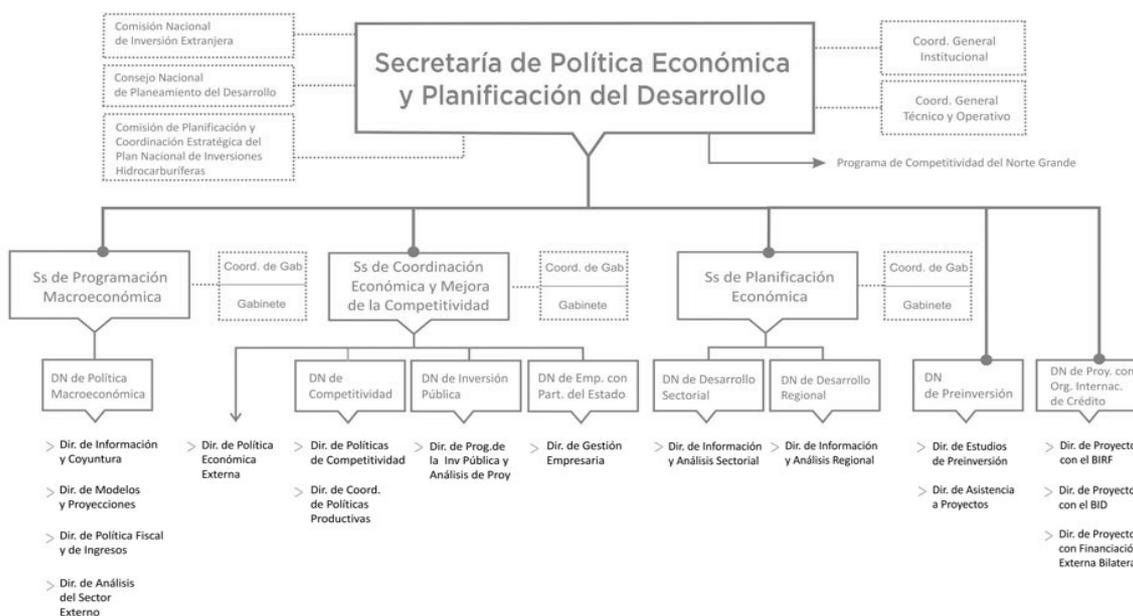
---

<sup>65</sup> Boletín oficial n° 32.319 y 32.393 (Enero de 2012)

Consideramos que la participación del Estado en la administración de las empresas en las que tiene participación- es otra señal importante del retorno del rol del Estado en la planificación económica.

Un rol tradicional del MECON es la coordinación del Sistema de Presupuesto Nacional, instrumento base de la planificación, el mismo será explicado con detalle en el eje 4 destinado a Sistemas de M&E.

**Cuadro 8: Organigrama Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo**



Fuente: Sitio Web MECON (Septiembre de 2012)

## 2.4. El Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios

Cabe destacar que este Ministerio juega un rol clave en torno a planificación, especialmente en todo lo vinculado a la llamada “planificación territorial”. En ese sentido, se observa desde 2003 una fuerte voluntad de recuperar el rol protagónico del Estado en el ordenamiento territorial desde una perspectiva de articulación de las políticas públicas de impacto en el territorio.

Con este fin, la **Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública**, que depende directamente del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, fue constituida por el ex presidente Dr. Néstor Kirchner por medio del decreto 1824 en el año 2004. En el texto de esta norma se sintetizan las ideas clave que el organismo representa:

- La recuperación del rol planificador del Estado
- La promoción del desarrollo territorial, entendido como el pro-ceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un de-terminado territorio para alcanzar de modo sustentable el bien-estar económico y social de las comunidades que lo habitan
- La articulación de las políticas públicas de impacto en el territorio, integrando las perspectivas sectoriales, para dar cuenta de la compleja vinculación entre ambiente, economía y sociedad

- La participación transversal en la planificación, propiciando la articulación entre los distintos niveles de gobierno y el consenso con las organizaciones de la sociedad civil

Asimismo, este organismo tiene por objetivo: “Intervenir en la formulación del plan federal de inversión en infraestructura y equipamiento, a fin de proporcionar un soporte a las actividades productivas y a la vida humana, para contribuir al desarrollo y al bienestar general, teniendo en cuenta las características del territorio nacional y la distribución de la población, así como las necesidades reales de la economía y las poblaciones locales, actuando como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial y productiva”.

En el cuadro 9 podemos ver sus principales competencias en dos ejes: Planificación Estratégica Territorial y Planificación Territorial Internacional.

El principal producto de esta Subsecretaría ha sido el “Plan Estratégico Territorial “Argentina del Bicentenario: 1816-2016”, que expresa la síntesis de las diferentes líneas de trabajo llevadas a cabo desde la Subsecretaría. Los cuatro documentos que lo componen abordan la planificación territorial desde diferentes perspectivas.

- El libro 1, **Planificación Estratégica Territorial**, resume la historia del Plan puesto en marcha en 2004 y de las acciones que la adopción de la planificación territorial como política de Estado ha traído aparejadas.
- El libro 2, **Territorio e Infraestructura**, reseña la actualización de los modelos actuales y deseados a escala provincial y nacional así como de la cartera de proyectos estratégicos a través de una metodología de ponderación de impacto territorial.
- El libro 3, **Argentina Urbana**, describe las características y tendencias del sistema urbano nacional y propone las líneas de acción para un crecimiento sustentable e inclusivo de las ciudades argentinas.
- El libro 4, **Integración Territorial Internacional**, detalla el proceso de planificación de la integración territorial bilateral y multilateral y el rol que juega la infraestructura en el marco de la UNASUR.

La tercera etapa de trabajo se está desarrollando sobre dos ejes paralelos: por una parte, la utilización del PET como herramienta para la acción política, orientando iniciativas específicas de ordenamiento y gestión territorial, y por otra, la construcción de los procedimientos de actualización permanente que reflejen la constante dinámica de transformaciones del territorio.

Cabe destacar que la modalidad de ejecución y seguimiento este plan ha sido similar a la del PEI y el PEA (ver eje 3) en cuanto a la presentación de informes de avance.

**Cuadro 9: Estructura de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública**  
**ESTRUCTURA DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**

COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL	COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL
La formulación del Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento	El diseño y propuesta de estrategias y proyectos de integración territorial internacional, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
El diseño y propuesta de estrategias y proyectos de organización, integración y desarrollo territorial, así como de toda otra estrategia de impacto en el territorio enmarcado en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	El desarrollo de negociaciones bilaterales y multilaterales vinculadas con su competencia específica
La identificación de las inversiones públicas necesarias para promover el desarrollo del territorio	La elaboración de diagnósticos de la situación a nivel nacional y regional, que permitan identificar las necesidades y demandas de infraestructura de integración internacional, proponiendo los proyectos para satisfacerlas bajo una perspectiva regional y con el objeto de mejorar la conectividad con los países limítrofes
El diseño de instrumentos y metodologías de planificación, con el fin de coordinar criterios para la elaboración de proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento	La realización de estudios de factibilidad que permitan contar con los elementos técnicos que sustenten los planes y programas de integración consensuados, tanto a nivel bilateral como multilateral, proponiendo su inclusión en el Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento
La elaboración de los documentos técnicos necesarios para la implementación y difusión de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales de infraestructura y equipamiento	La articulación de la participación sectorial nacional y provincial y su interacción con las contrapartes externas en todas aquellas cuestiones relacionadas con su competencia
La coordinación con los distintos equipos técnicos del MINPLAN, con especialistas de otros Ministerios, de gobiernos provinciales y de instituciones y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de planes y proyectos tendientes al desarrollo territorial	La propuesta de instrumentos para mejorar la capacidad de formulación, preparación y evaluación de los proyectos de integración física, así como los marcos normativos que faciliten su ejecución
La elaboración de un sistema de información, vinculación y asistencia técnica al desarrollo territorial	La implementación y actualización de una red de actores regionales institucionales, así como de una base de la normativa nacional e internacional relevante para la elaboración y evaluación de planes, programas y proyectos bilaterales y/o multilaterales

Fuente: Libro1-Planificación Estratégica Territorial, MinPlan, 2011

**El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial**

El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial –COFEPLAN– es el ámbito de encuentro que las Provincias argentinas, la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional han creado a efectos de participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial, dirigidas a lograr un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo.

Reconociendo que el ordenamiento territorial es una competencia de las autoridades políticas nacionales, provinciales y locales, en tanto responsables de la planificación estratégica del territorio y dadas las implicancias de la organización federal de nuestro país, el COFEPLAN busca constituirse en un espacio institucional permanente que vele por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación.

Su proceso de creación comienza al momento de la presentación del primer avance del Plan Estratégico Territorial a cargo de la Sra. Presidenta de la Nación Dra. Cristina Fernández de Kirchner, el pasado 17 de marzo de 2008, los Gobernadores presentes firmaron junto al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Arq. Julio De Vido, el Acta Base para la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. Mediante este documento, las Provincias y la Nación se comprometieron a realizar todas las acciones necesarias para su creación. Posteriormente, las provincias restantes adhirieron a la misma. A partir de entonces, continuó la permanente comunicación con los representantes provinciales, realizándose dos reuniones nacionales en el Ministerio de Planificación Federal (el 18 de marzo y 16 de septiembre de 2008) donde se acordaron objetivos y funciones del futuro Consejo. Finalmente, el día 16 de diciembre de 2008, se llevó a cabo la firma del Acta Fundacional del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial en el salón Belgrano del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

**El objetivo del Consejo es velar por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación.**

**Son atribuciones del Consejo:**

- Constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales para los distintos niveles jurisdiccionales.
- Garantizar la continuidad de las políticas de planificación y ordenamiento territorial.
- Colaborar en el fortalecimiento institucional de las áreas de planificación de las distintas jurisdicciones.
- Promover la legislación nacional, provincial y municipal en materia de ordenamiento territorial.
- Coordinar y promover la difusión de la cuestión relativa a la planificación y el ordenamiento territorial facilitando, a tales efectos, el conocimiento y la participación social, auspiciando la organización de jornadas, congresos y reuniones regionales, nacionales e internacionales.

***EJE 3. LA PLANIFICACIÓN AL INTERIOR DE LOS MINISTERIOS SECTORIALES***

Como hemos señalado en diversas oportunidades a lo largo del presente trabajo se evidencia desde 2003 un progresivo retorno a la planificación de los grandes temas de estado.

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. En el Cuadro a continuación podemos ver cuáles son aquellos planes al interior de cada ministerio.

**Cuadro: Listado de Ministerios Nacionales y planificación en la actualidad**

<b>MINISTERIO</b>	<b>PLANIFICACIÓN DE MEDIANO PLAZO (DE CARÁCTER PÚBLICO)<sup>66</sup></b>
Ministerio de Relaciones Exteriores	No posee
Ministerio de Economía	Plan Nacional de Inversiones Públicas (Triannual. Actualmente: 2013-2015)
Ministerio de Defensa	No posee
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<b>“Plan Estratégico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos período 2011-2016”</b>
Ministerio de Seguridad	No posee <sup>67</sup>
Ministerio del Interior y Transporte	No posee
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<b>“Plan Estratégico: Formación Continua, Innovación y Empleo. Argentina 2020”.</b>
Ministerio de Planificación Federal	<b>“Plan Estratégico Territorial Argentina del Bicentenario 2016”</b>

<sup>66</sup> Cuadro realizado en base a la información publicada en la página web de cada uno de los Ministerios al 01 de Diciembre de 2012. Sin perjuicio de que existan planes que sean de carácter interno de cada Ministerio y no sean difundidos por este medio.

<sup>67</sup> La ministra de Seguridad anunció en un discurso de Julio de 2011: “Para guiar al sistema en su conjunto, definiendo y orientando la acción de sus componentes, desde su misma creación, el Ministerio de Seguridad se ha impuesto el desarrollo de un sistema de planificación estratégica que posibilitará, en poco tiempo más, disponer de un diagnóstico integral y una apreciación prospectiva de las diferentes amenazas y desafíos que presenta el escenario de seguridad ciudadana y así, poder definir desde una perspectiva sistémica las estrategias que resulten más efectivas para prevenir y conjurar el delito. Y será en función de estas estrategias que deberemos orientar la evolución futura de cada fuerza, determinando de manera consistente e integral las políticas de incorporación de personal, de formación y adiestramiento, la configuración operativa de cada fuerza, su despliegue y su equipamiento. De esta manera las fuerzas policiales y de seguridad dispondrán de un panorama previsible respecto al camino que deberán recorrer a lo largo de este proceso de transformación, un sendero orientado a la consecución de escenarios estratégicamente proyectados a los fines de crear mayor seguridad en nuestro país”. Hoy ya se ha puesto en funcionamiento del Comité de Planeamiento Estratégico, instancia que nuclea, por primera vez en forma sistemática y regular, a las áreas responsables de planeamiento y organización de las cuatro fuerzas nacionales de seguridad bajo coordinación ministerial.

Ministerio de Salud	No posee plan de carácter general. Sí planes específicos tales como: Plan Nacer. Plan SUMAR <sup>68</sup>
Ministerio de Educación	“Metas 2021” (Metas nacionales vinculadas a OEI)  Plan Nacional Trienal para la Educación Obligatoria 2008-201169  Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	“Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015”
Ministerio de Desarrollo Social	No posee un plan de carácter general: sí sectoriales trienales tales como: Plan Estratégico del Deporte Argentino 2009 - 2012. Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2008-2011
Ministerio de Industria	<b>“Plan Estratégico Industrial 2020” (PEI 2020)</b>
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	<b>“Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal” (PEA<sup>2</sup> 2010-2016- Metas 2020)</b>
Ministerio de Turismo	<b>“Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2010-2020”</b>

Como se observa en el cuadro, encontramos que **los principales ministerios sectoriales vinculados al desarrollo nacional cuentan con planes de mediano plazo**, entendidos estos últimos como aquellos planes que se plantean un horizonte temporal de un mínimo de 3 y un máximo de 10 años. Estos son: **El ministerio de Agricultura Pesca y Ganadería, El ministerio de Industria, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Ministerio de Turismo. Asimismo, encontramos que la secretaría de Cultura, dependiente de la Presidencia de la Nación, también posee un plan de estas características.** En otros casos, no se encuentran planes de carácter global pero sí

<sup>68</sup> <http://www.msal.gov.ar/sumar/index.php/institucional/programa-sumar-mas-salud-publica>

<sup>69</sup> Más información en <http://portal.educacion.gov.ar/planeamiento/acciones-de-fortalecimiento-de-las-gestiones-educativas-provinciales/>

planes específicos para diferentes ejes o sectores, en general de duración trianual. Esto sin dudas también representa un avance sustancial en términos de planificación.

A continuación presentamos un cuadro descriptivo-comparativo que abarca los principales planes de medio plazo al interior de cada uno de los ministerios sectoriales.

En segunda instancia pasaremos al análisis de dos estudios de caso, a saber: el caso del **Plan de Desarrollo Agro-Alimentario y Agro-Industrial Argentina (el denominado PEA<sup>2</sup> y las Metas 2020)** y el caso del **Plan Industrial Argentina 2020 (el denominado PEI 2020)**. Estos casos han sido elegidos porque consideramos abarcan las dos principales esferas del desarrollo económico a partir de la matriz productiva de nuestro país, siendo entonces paradigmáticos y ejemplificadores de un nuevo modelo de planificación del desarrollo en Argentina.

Finalmente el capítulo de conclusiones del trabajo hay un apartado especial referido a cuáles son a partir del análisis las características que definen este nuevo modelo de planificación del desarrollo a nivel nacional.

### **3.1. Cuadro descriptivo-comparativo Planes sectoriales de mediano plazo**

En este cuadro se presentaran los elementos distintos de 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



	<b>PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL PARTICIPATIVO Y FEDERAL (PEA) METAS PRODUCTIVAS 2020</b>	<b>PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL 2020 (PEI)</b>	<b>PLAN DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015</b>
Periodo	- <b>PEA 2010-2016.</b> - <b>Metas 2020: 2010-2020</b>	- <b>PEI 2010-2020</b>	- <b>2012-2015</b>
Antecedentes	- <b>El PEA fue presentado el 14 de Mayo de 2010 en la Sede Central del Banco Nación.</b> En la ocasión la presidenta solicita en forma pública al Ministro de Agricultura el posterior desarrollo de las metas. <b>Metas 2020- Septiembre de 2011</b> en Tecnópolis y por la <b>Presidenta de la Nación</b> , y con la presencia de diversos sectores. - Uno de sus antecedentes fundamentales es la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en Octubre de 2009, posterior al conflicto generado en torno a las retenciones de la soja. Desde 1981 no había habido un ministerio centrado en agricultura.	- El principal antecedente es el gran impulso que se da desde 2003 a la industrialización, con corolario en la <b>creación del Ministerio de Industria y Turismo en Octubre de 2009</b> , a partir de la disolución del Ministerio de Producción (creado en 2008) y la creación del MAGyP. A partir de Junio de 2010 comienza a llamarse <b>Ministerio de Industria</b> , centralizando todo lo vinculado a Industria, Comercio y PyMES. - Durante los 25 años transcurridos desde la recuperación de la democracia en Argentina, las Secretarías de Estado relacionadas con la promoción y regulación de la actividad productiva y el comercio funcionaron bajo el control del Ministro de Economía de la Nación. Sin embargo, en períodos anteriores, tanto constitucionales como en gobiernos de facto, existieron ministerios de Industria, Comercio y de Agricultura y Ganadería, generalmente por separado.	- <b>Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000</b> - <b>Documento Bases para un Plan Estratégico en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva 2005-2015,</b> - <b>El Plan Estratégico Bicentenario 2006-2010</b> , basado en el documento de bases, identificaba como prioridades la necesidad de superar los problemas de articulación del sistema -tanto entre las instituciones científicas y tecnológicas entre sí como entre ellas y el sector productivo-, de concentración geográfica y temática de la investigación, de escasa contribución del sector privado a la I+D y de dotación insuficiente de RRHH. Metas cuantitativas: 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.
Sector / Organismo responsable	<b>Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP)</b> Coordinación General : <b>Equipo PEA en el Ministerio (Hoy Instituto Agroalimentario y Agroindustrial)</b>	<b>Ministerio de Industria</b>	<b>Ministerio de Ciencia ,Tecnología, e Innovación Productiva(MINCYT)</b> Coordinación General :Dirección Nacional de Políticas y Planificación -Contraparte Técnica : FLACSO

	<b>PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL PARTICIPATIVO Y FEDERAL (PEA) - METAS PRODUCTIVAS 2020</b>	<b>PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL 2020 (PEI)</b>	<b>PLAN DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015</b>
Conceptos claves	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Participación</b> (de toda la cadena de valor agroalimentaria y agroindustrial, junto con actores políticos, económicos y sociales).</li> <li>- <b>Reglas de juego claras y consistentes</b> para el largo plazo.</li> <li>- <b>Creación de riqueza</b> económica con <b>competitividad</b>, de manera <b>sustentable</b> y con <b>innovación tecnológica</b>.</li> <li>- <b>Agregado de Valor</b> con énfasis en el agregado en <b>origen</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Desarrollo del mercado interno</b></li> <li>- <b>Sustitución de Importaciones</b></li> <li>- <b>Aumento de la Inversión</b></li> <li>- <b>Aumento de la producción</b></li> <li>- <b>Incorporar valor agregado</b></li> <li>- <b>Diseño y Marketing</b></li> <li>- <b>Salto Exportador</b></li> <li>- <b>Industrializar la ruralidad</b></li> <li>- <b>Federalizar la industrialización</b></li> <li>- <b>Inclusión social</b> : “queremos ser actor principalísimo del siglo XXI con los 40 millones de argentinos adentro”</li> <li>- <b>Superación de falsas antinomias</b> tales como Campo o Industria, Mercado Interno o Exportación para <b>potenciar todos los sectores</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación</b></li> <li>- <b>Formación de recursos humanos de alta calidad</b>.</li> <li>- Aumento del acervo de conocimientos disponible</li> <li>- Fomento de vocaciones científicas en los niños y jóvenes.</li> <li>- <b>Conocimiento como factor central de la inclusión y el crecimiento económico</b> del país.</li> <li>- Desarrollo de la <b>cultura emprendedora y la innovación</b>, a fin de generar bienes y servicios de <b>alto valor agregado</b>.</li> </ul>
Finalidad principal anunciada	<p><b>Coordinación intersectorial y Recuperación de la Confianza:</b>            “ 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”</p>	<p><b>Articulación del Estado con todos los actores, para regular, intervenir y permitir que el crecimiento se transforme en desarrollo económico e inclusión social. Búsqueda de consensos que sirvan como base común y diseño de estrategias acorde a las necesidades de cada sector: “No hay una única estrategia, es la suma de muchas estrategias. Tenemos que ir sector por sector identificando correctamente dónde tenemos mayores ventajas, dónde necesitamos mayor grado de innovación, dónde se necesita más Estado, dónde se necesita más mercado”. (Cristina Fernández de Kirchner lanzamiento del PEA 2020).</b></p>	<p><b>Ser un Instrumento indicativo y flexible</b>, a través del cual el Ministerio podrá contar con <b>orientaciones relativas a la determinación de prioridades</b>, el ordenamiento de las líneas de acción centrales y la <b>comunicación</b> de las acciones y resultados obtenidos por la institución.</p> <p><b>Involucramiento y participación de actores públicos y privados</b>  <b>Focalización y selectividad de las políticas</b> con vistas a la resolución de problemas y el aprovechamiento de oportunidades en articulaciones productivas en núcleos socio-productivos estratégicos</p>

	<b>PLAN AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL PARTICIPATIVO FEDERAL (PEA) ESTRATÉGICO Y</b>	<b>PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL 2020 (PEI)</b>	<b>PLAN DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015</b>
Metodología utilizada para su elaboración	<p><b>- Planificación Estratégica Participativa de 8 pasos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Dirección Estratégica: Visión / Misión / Ejes Estratégicos</b></li> <li><b>2. Escenarios</b></li> <li><b>3. Situación Actual</b></li> <li><b>4. F.O.D.A.</b></li> <li><b>5. Metas</b></li> <li><b>6. Brechas</b></li> <li><b>7. Políticas, programas y acciones</b></li> <li><b>8. Producto final esperado: Plan Estratégico</b></li> </ol> <p>- Diseño organizacional que contempló simultáneamente la existencia de dos lógicas: <b>lógica metodológica y lógica participativa.</b></p> <p>- Organización en 4 consejos federales y un consejo coordinador , con réplica de este sistema en cada provincia (Ver apartado Actores Sociales Participantes).</p>	<p><b>- Elección por parte del Ministerio de once núcleos productivos industriales</b> para desarrollarlos en <b>foros regionales</b> para un eslabonamiento institucional entre la Nación, las provincias y los municipios, instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales claves en la cuestión.</p> <p>- En los foros, los integrantes de cadenas de valor elegidas por formar “la trama central del tejido productivo argentino”, validaron los lineamientos y objetivos propuestos por el Estado y llegaron a <b>nueve consensos centrales acerca de las principales líneas estratégicas de política industrial</b> propuestas.</p> <p>- Con la posterior presentación del PEI 2020, que en 287 páginas reúne las conclusiones y medidas que se prevé implementar en el corto plazo, se cumplió la primera etapa del trabajo.</p> <p>- Se plantea como segunda etapa 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.</p>	<p><b>- El proceso de formulación tuvo tres etapas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. <b>La primera preparatoria</b>, de revisión de antecedentes, diagnóstico de problemas y oportunidades</li> <li>. <b>La segunda etapa</b> inauguró la metodología participativa con la organización de 3 tipos de Mesas de Trabajo: <b>Las mesas transversales, las mesas sectoriales y las mesas de articulación de tecnologías de propósito general (Participación).</b> Los trabajos de las 3 mesas fueron un insumo central</li> <li>- <b>La tercera etapa: consulta y validación con ámbitos jerarquizados del SNCTI.</b> Se mantuvieron reuniones de discusión sobre los resultados de las Mesas de Trabajo con las provincias(COFECYT), los organismos de ciencia y técnica (CICYT) y los Ministerios participantes en el GACTEC, que generaron aportes adicionales relevantes para la identificación de prioridades de intervención y la orientación de políticas. En esta etapa también se convocó a la <b>Comisión Consultiva del Plan</b>, integrada por expertos.Luego, el Plan fue sometido a consulta pública en el sitio web del Ministerio. El proceso continúa con la apertura de la etapa de programación, realizada a través de <b>Mesas de Implementación encargadas de establecer las acciones, resultados, metas e indicadores</b> para llevar a cabo las políticas de este Plan.</li> </ul>

	<b>PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL PARTICIPATIVO Y FEDERAL (PEA)</b>	<b>PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL 2020 (PEI)</b>	<b>PLAN DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015</b>
Actores sociales participantes	<p><b>23 provincias, 53 universidades, 470 escuelas aerotécnicas, más de 140 cámaras empresariales, agricultores familiares, 47 mil jóvenes fundamentalmente provenientes de facultades, de agricultura familiar.</b></p> <p>La participación de los actores se realizó en los denominados <b>Consejos Federales</b>. En los mismos, se usa como mecanismo participativo el trabajo en mesas. Estos Consejos se integran a través de procesos de vínculo en un <b>Consejo General Agroalimentario y Agroindustrial</b> a nivel nacional que tiene a su cargo la integración horizontal de los planes elaborados por cada Consejo Federal. El Ministerio Nacional, a través de sus mesas subsectoriales irá desarrollando propuestas siguiendo el método de los 8 pasos. Dichas propuestas serán consideradas por cada uno de los Consejos quienes tendrán la posibilidad de considerarlas para mejorarlas, rechazarlas, complementarlas y/o sustituirlas por otras. Los consejos son: Consejo Federal Agropecuario (CFA), Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (CFACyT), Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP) Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDSEyS) y cada uno de estos se replica a su vez en cada provincia.</p>	<b>Empresarios, trabajadores, académicos, los ministerios de Economía, Industria y Planificación Federal, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Las mesas transversales</b>, organizadas en torno a los ejes de Articulación e instrumentos de política, Marcos regulatorios y Recursos humanos, convocaron a miembros de la comunidad científica, de diversos ámbitos de la formulación de políticas y a representantes del sector privado a fin de identificar las principales debilidades, fortalezas y prioridades a abordar en el SNCTI.</li> <li>• <b>Las mesas sectoriales</b>, 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 con el propósito fundamental de definir los objetivos y prioridades sectoriales, avanzar en la identificación de los principales núcleos socio-productivos estratégicos (NSPE) y progresar hacia la detección de oportunidades concretas y la elaboración de propuestas de intervención específicas.</li> <li>• <b>Las mesas de TPG</b> congregaron a expertos en biotecnología, nanotecnología y Tics, quienes abordaron, sobre la base del trabajo previo de las mesas sectoriales, la identificación de cruces prioritarios de las actividades sectoriales con las TPG.</li> </ul>
	<b>PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y</b>	<b>PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL 2020 (PEI)</b>	<b>PLAN DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN 2012-2015. (PNCTI) 2012-</b>

	<b>AGROINDUSTRIAL PARTICIPATIVO Y FEDERAL (PEA)</b>		<b>2015</b>
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.
Monitoreo y Evaluación	<p>Estrategia en definición.</p> <p>Bajo la coordinación general del PEA existe una unidad de <b>“Coordinación de Programación y Monitoreo”</b>.</p>	<p>Estrategia en definición.</p> <p>Se publican periódicamente en el sitio web del Ministerio los acuerdos y avances de cada una de las <b>mesas sectoriales de implementación</b> y en los mismos se van fijando objetivos, metas y plazos para cada sector.</p>	<p>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 las actividades a desarrollar, los resultados a lograr y la inversión a realizar en los próximos cuatro años. Con esta etapa se cierra el ciclo de elaboración del Plan, dando lugar a la posibilidad de abrir procesos de seguimiento y evaluación de resultados y, más adelante, de impactos.</p>

	<b>PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL “ARGENTINA DEL BICENTENARIO” 2016</b>	<b>PLAN FEDERAL ESTRATÉGICO DE TURISMO SUSTENTABLE 2010-2020</b>	<b>PLAN NACIONAL DE IGUALDAD CULTURAL</b>
Antecedentes	<p>Como <b>hitos</b> pueden mencionarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2003: Creación de <b>Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios</b></li> <li>- 2004: Creación de <b>la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.</b></li> <li>- Presentación del documento <b>denominado “Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial”</b>, primera reflexión acerca de la</li> </ul>	<p><b>Hitos:</b></p> <p>El proceso se inició en <b>Agosto de 2004.</b></p> <p><b>La versión inicial del Plan data del año 2005 y abarca el periodo (2005-2016).</b></p> <p>La primera etapa de su gestión tuvo un carácter fundacional, mediante líneas estratégicas</p>	<p><b>Hitos:</b></p> <p>El Plan Nacional Igualdad Cultural se crea a través de la integración de las políticas públicas en materia de comunicación llevadas adelante por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, y las políticas culturales diseñadas y ejecutadas por la Nación.</p>

	<p>situación del territorio nacional heredado.</p> <p>- 2008: presentación del <b>Avance I del PET</b>, resultado del trabajo conjunto realizado con las provincias respecto del Modelo de Territorio Nacional Deseado y de las inversiones en infraestructuras y equipamientos considerados estratégicos para construirlo; la Constitución del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como organismo de articulación y formación de consensos acerca de las políticas de planificación y ordenamiento territorial de carácter interjurisdiccional;</p> <p>- 2010: presentación, por parte de la Presidenta, en septiembre de 2010, del <b>“Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial”</b>, producido en el seno del COFEPLAN.</p>	<p>definidas y una serie de metas cuantitativas, que buscaron crear las condiciones óptimas para que la actividad turística se despliegue como un factor relevante dentro del escenario económico y social del país.</p> <p>Un antecedente importante es la creación del <b>Ministerio de Turismo en 2009.</b></p>	<p>Al presentarlo en <b>Marzo de 2012</b> la presidenta destacó que: este plan “se suma a Conectar Igualdad, a la televisión digital abierta, a los contenidos que estamos viendo en la Televisión Pública”.</p> <p><b>Otros antecedentes importantes son:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual</li> <li>- El Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”</li> </ul>
Sector / Organismo responsable	<b>Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública</b>	<b>Ministerio de Turismo</b>	<b>Secretaría de Cultura y Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios</b>
	<b>PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL “ARGENTINA DEL BICENTENARIO” 2016</b>	<b>PLAN FEDERAL ESTRATÉGICO DE TURISMO SUSTENTABLE 2010-2020</b>	<b>PLAN NACIONAL DE IGUALDAD CULTURAL</b>
Finalidad principal anunciada	Proceso de planificación estratégica conducido por el gobierno nacional, mediante <b>la formación de consensos</b> , para el despliegue de la <b>inversión pública</b> y el <b>Ordenamiento y Desarrollo territorial</b> . Asimismo, <b>institucionalizar la planificación del territorio</b> , logrando la articulación entre los organismos ejecutores de inversión en infraestructuras, proveyendo información y criterios para optimizar los procesos de toma de decisiones y convocando a todos los niveles de gobierno del territorio y al sector privado.	<b>Constituirse en el proceso orientador y articulador de las actuaciones del sector</b> , permitiendo en forma sinérgica concertar voluntades, optimizar recursos y conducir los esfuerzos de todos en pos de lograr un desarrollo turístico sustentable e inclusivo para nuestro país y guiar con eficiencia el desarrollo del Turismo en todo el territorio y en todas las jurisdicciones del país.	Esta nueva etapa en las comunicaciones – posible gracias a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual– abre un escenario propicio para la <b>creación de un plan que vincule las infraestructuras y los contenidos digitales desarrollados con las diversas expresiones y producciones culturales de la Argentina. Generar las condiciones para propiciar en todo el país la igualdad de oportunidades en la producción y el disfrute</b> de los bienes

			culturales, y el acceso a las nuevas formas de comunicación.
Objetivo General	<p>Se plantearon <b>3 objetivos generales</b>: “1) mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; 2) garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes;3) contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable”.</p> <p>Al presentar el <b>Avance II</b> sus responsables señalan que representa una complejización de la continuidad del trabajo del PET, en 3 aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la <b>implementación de líneas programáticas específicas</b>;</li> <li>2. las necesarias articulaciones, cruces y coordinaciones con las áreas sectoriales de todos los niveles.</li> <li>3. el abordaje de nuevas temáticas, como respuesta a los desafíos territoriales identificados</li> </ol>	<p>“Convertirnos en el <b>país mejor posicionado turísticamente de Sudamérica</b> por la diversidad y calidad de nuestra oferta, basada en <b>desarrollos territoriales equilibrados y respetuosos del hábitat e identidad de sus habitantes</b>”.</p> <p>Se señala que el objetivo último es <b>reforzar el tejido empresarial nacional</b> y alentar a las «PyMEs» especialmente.</p>	<p>“Permitir el acceso a la <b>infraestructura, la conectividad, las nuevas tecnologías en el proceso de producción y circulación de bienes artísticos y culturales</b>, de modo de abrir oportunidades de <b>participación a toda la comunidad</b>”.</p> <p>El Plan concibe <b>el acceso a la información y a la cultura como derechos fundamentales para el desarrollo pleno de los ciudadanos</b> y reconoce el rol estratégico que cumple la cultura asociada a las nuevas tecnologías como <b>generadora de inclusión social, la creación de empleo y el desarrollo de la Nación</b>.</p>
	<b>PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL “ARGENTINA DEL BICENTENARIO” 2016</b>	<b>PLAN FEDERAL ESTRATÉGICO DE TURISMO SUSTENTABLE 2010-2020</b>	<b>PLAN NACIONAL DE IGUALDAD CULTURAL</b>
Conceptos clave	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial</b></li> <li>○ <b>Política de integración territorial internacional.</b></li> <li>○ <b>Planificación territorial como política de Estado</b></li> <li>○ <b>Recuperar la noción de territorio nacional</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La consolidación institucional: se refiere a las cuestiones que permiten al sector turismo aumentar su nivel de desempeño.</li> <li>○ La <b>sustentabilidad</b>: el crecimiento económico debe ser compatible con la conservación de los recursos naturales y culturales.</li> <li>○ El <b>desarrollo equilibrado</b> del espacio turístico nacional: se refiere a la decisión de consolidar los destinos y productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Inclusión en la diversidad.</b></li> <li>○ <b>Integración digital de espacios culturales a través de la red federal de cultura digital</b></li> <li>○ <b>Infraestructura asociada a la preservación, revalorización y ampliación del patrimonio cultural</b></li> <li>○ <b>Promoción y estímulo a la innovación</b></li> </ul>

	<p><b>como proyecto común.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Equidad territorial</b></li> </ul>	<p>actuales, y de promover el fortalecimiento de los destinos emergentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Un <b>sistema de incentivos y estímulos</b> para el desarrollo turístico regional</li> </ul>	<p><b>en las artes y las industrias culturales; desarrollo e implementación.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Inversión en cultura.</b></li> </ul>
<p>Metodología utilizada para su elaboración</p>	<p><b>El Plan Estratégico Territorial fue formulado en 2004</b> a partir de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se encomendó un relevamiento e identificación de la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar el desarrollo de la Argentina en el mediano y el largo plazo, retomando la herramienta de la planificación estatal la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar el desarrollo de la Argentina en el mediano y el largo plazo.</p> <p>Se elaboraron 3 objetivos generales y componentes principales: un <b>diagnóstico de Modelo Actual, una proyección de Modelo Deseado y una Cartera de Proyectos</b> de Infraestructura que contuviera obras estratégicas para concretar el pasaje entre el Modelo Actual y el Modelo Deseado. <b>Estos elementos se aplicaron tanto en cada jurisdicción provincial como en la escala nacional, considerándose aspectos ambientales, económicos, sociales y de infraestructura.</b></p> <p><b>El Plan se concibió como un proceso de construcción federal de consensos, conducido por el Gobierno Nacional pero apoyado en el trabajo participativo de los Gobiernos Provinciales y sus respectivos equipos técnicos. Es decir, no constituye un producto en sí mismo, sino un proceso de pensamiento estratégico en constante actualización.</b></p>	<p>El Estado Nacional, <b>por medio de un equipo técnico, propuso una serie de premisas y estrategias fundamentales que dieron el marco conceptual a la formulación del Plan Federal.</b> Se puso en marcha un <b>proceso participativo</b> que culminó en junio de 2005, en el que estuvieron involucrados casi 500 actores de todo el país. <b>Las mencionadas premisas originales fueron reelaboradas y completadas en los talleres regionales, como resultado de la participación de los diferentes actores de las 6 regiones turísticas del país.</b> Esta plataforma conceptual permitió, en el proceso de gestación del Plan, establecer la Visión y la Misión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Plan Estratégico y planificación como proceso</b> (abierto e inclusivo): estos criterios participativos, concertados y descentralizados sólo pueden realizarse en un Plan de carácter estratégico. El Plan orienta las grandes líneas, pero deja abiertas muchas de sus modalidades de aplicación. Se trata de un Plan que, en realidad, desencadena un proceso permanente, antes que fijar un cuadro único, estático y excluyente.</li> <li>○ <b>Nuevos escenarios y modalidades alternativas:</b> la visión descentralizada, concertada y de proceso, es particularmente importante ante los cambios en los</li> </ul>	<p>La presidenta presentó los lineamientos de este Plan por medio de un <b>decreto</b>. A partir del mismo se crea la Comisión De Planificación y Coordinación Estratégica Del “Plan Nacional Igualdad Cultural”, la cual estará conformada por el <b>Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación.</b></p> <p>Esta Comisión tendrá como finalidad la <b>planificación, ejecución y seguimiento del Plan, a través de planes operativos, programas y/o proyectos, llevados adelante por grupos de trabajo conformados a tales efectos.</b> Con el objetivo de llevar a cabo las acciones que le son inherentes, la Comisión podrá convocar a otros organismos de gobierno en el ámbito de sus competencias específicas, así como también a organizaciones no gubernamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Las <b>funciones ejecutivas y de coordinación operativas de la Comisión</b> estarán a cargo de la <b>Secretaría Ejecutiva del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T).</b></li> <li>○ Las <b>funciones consultivas</b> de la Comisión estarán a cargo de la <b>Subsecretaría de Gestión Cultural de la</b></li> </ul>

	El procedimiento que se ha llevado adelante implica <b>etapas de revisión</b> de los Modelos Deseados y el ajuste y ponderación de las Carteras de Proyectos de Infraestructura establecidas por las Provincias, <b>para luego elaborar nuevas síntesis a nivel nacional (hasta ahora se han realizado dos revisiones).</b>	escenarios mundiales La <b>estructura del Plan</b> incluye : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mapa Conceptual Federal</li> <li>○ Planilla por Campo de Actuación (Ideas Fuerza, Estrategias y Programas Federales).</li> <li>○ 15 Estrategias (en un promedio de 3 por Campo de Actuación) y 32 Programas Federales enunciados.</li> </ul>	<b>Secretaria de Cultura.</b>
Actores sociales participantes	<b>Diferentes instancias de participación:</b> 1. Etapa permanente de trabajo <b>con los Organismos y Ministerios del Gobierno Nacional</b> , en el marco del Gabinete de Planificación Estratégica que funcionará dentro del MinPlan. 2. Etapa permanente de trabajo <b>con las Organizaciones gremiales empresariales y de trabajadores, organismos de la sociedad civil y del sistema científico tecnológico</b> (Miembros Ad-hoc al consejo). 3. Etapa permanente de trabajo <b>con Gobiernos Provinciales y Municipios.</b>	<b>Consolidación del Consejo Federal de Turismo.de intervención técnico-políticos en todo el territorio</b> , posibilitando la concertación federal en lo atinente a la planificación, las inversiones, el apoyo a la calidad, el marketing y la promoción. Se buscó dar participación a autoridades de turismo regionales y provinciales, así como al sector privado y a los equipos técnicos de las provincias	A la fecha se faculta la participación a través de los siguientes organismos gubernamentales:  - <b>Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre</b> - <b>Comisión Nacional de Comunicaciones</b> - <b>Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica</b>
	<b>PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL “ARGENTINA DEL BICENTENARIO” 2016</b>	<b>PLAN FEDERAL ESTRATÉGICO DE TURISMO SUSTENTABLE 2010-2020</b>	<b>PLAN NACIONAL DE IGUALDAD CULTURAL</b>
Monitoreo y Evaluación	En el PET se señala: “A pesar de la ejecución descentralizada de los proyectos, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios va a monitorear y evaluar en forma permanente todas las acciones planificadas a través de un programa específico de monitoreo y evaluación del PET que ha sido diseñado a tal efecto”. El <b>Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT)</b> se está construyendo dentro del ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Su objetivo es apoyar y coordinar las acciones vinculadas al Plan Estratégico	Dentro de las estrategias federales se plantea: Asegurar la continuidad de políticas y la seguridad y homogeneización jurídica y legal, y de allí se desprende el <b>Programa de Monitoreo y evaluación continua del PFETS</b> . Para ello se propone la <b>puesta en marcha de un Tablero de Comando</b> . Se plantea integrarlo al SITA: <b>Sistema Nacional de Información Turística</b> , que tiene como objetivo permitir un mejor conocimiento de la realidad turística, captando información sobre estadísticas de demanda y oferta, predicciones y anticipación de las tendencias en	En el decreto que la creó se anuncia que las <b>funciones de análisis y evaluación tecnológica de la Comisión estarán a cargo de la Secretaria Técnica y Académica De La Comisión De Planificación Y Coordinación Estratégica Del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”</b> . Las funciones de <b>análisis, evaluación e implementación de las acciones culturales que se generen como consecuencia del Plan, estarán a cargo de la coordinación del Centro de Producción e Investigación Audiovisual (CEPIA) de La</b>

	<p>Territorial. Incluye un sistema de información y difusión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De información geográfico para el desarrollo territorial.</li> <li>○ De información de obras públicas.</li> <li>○ De información de proyectos y estudios territoriales.</li> <li>○ Digesto de leyes y normas de OT.</li> </ul>	<p>el comportamiento turístico.</p> <p>Para evaluar los efectos del Plan, se definirá una línea de base que mida los indicadores al inicio del proceso a través del Programa de Monitoreo y Evaluación Continua. Luego los indicadores se registrarán en tiempos intermedios y al final del Plan.</p>	<p><b>Secretaria de Cultura</b> y serán coordinadas con el secretario ejecutivo del <b>Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre.</b></p>
<p>Información Pública</p>	<p><b>Buen nivel y detalle de información en el sitio web del ministerio, publicaciones, foros y presentación de novedades en forma periódica.</b></p> <p><a href="http://www.planif-territorial.gov.ar/">http://www.planif-territorial.gov.ar/</a></p>	<p>Se plantea una <b>estrategia de “Comunicación y divulgación del PFETS”</b>. Boletín técnico del Plan y</p> <p><b>Nivel medio de información web.</b></p> <p><a href="http://www.turismo.gov.ar">http://www.turismo.gov.ar</a></p>	<p><b>Sitio web reciente- Bajo nivel de información hasta ahora pero con perspectivas crecimiento.</b></p> <p><a href="http://www.igualdadcultural.gov.ar">http://www.igualdadcultural.gov.ar</a></p>

### 3.2. *Casos de estudio*

*Caso de estudio N°1.  
Plan Estratégico Agroalimentario y  
Agroindustrial Participativo y Federal (PEA)*

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 - 2016 (PEA2<sup>70</sup>), se presenta como “el producto final de un proceso participativo que, impulsado por el Estado, convoca a todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino para que, de manera ordenada y sistemática, siguiendo una metodología predefinida, y en ámbitos especialmente diseñados al efecto, elaboren un Plan Estratégico a partir de una visión compartida de futuro”.

Señalando que “el objetivo principal es construir colectivamente el Plan para un sector económico-social del país (el agroalimentario y agroindustrial), donde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) como representante del Estado, convoca a la participación activa de todos los actores económicos, sociales, culturales y políticos para que en conjunto elaboren el mencionado plan”.

### 1.1.Fundamentación

Como punto de partida en el libro en que se presenta el Plan se señalan sus principales fundamentos:

- *“El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se suma a los esfuerzos tendientes a cumplir el compromiso asumido por el Estado Argentino en su adhesión a la Declaración del Milenio, y lo hace a partir de la necesidad que tiene nuestro país de generar un proceso consensuado de transformación de la realidad en el largo plazo, con políticas que trasciendan los gobiernos y sean construcción y patrimonio de todos los argentinos.”*
- *“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”.*
- *“Los argentinos tenemos una historia plagada de desencuentros. Durante décadas hemos intentado imponer autoritariamente proyectos sectoriales por encima de un proyecto compartido de Nación. (...)El Bicentenario nos abre entonces una oportunidad histórica: reunirnos nuevamente como sociedad organizada para reconstruir la confianza y elaborar colectivamente un proyecto compartido de Nación”.*
- *“Desde la perspectiva que impulsamos aquí, los actores sociales deben contribuir a generar esa visión compartida de futuro y, a tales efectos, el Estado debe desarrollar un proceso para garantizar que dichos actores logren alcanzarla y construirla colectivamente”.*

*(PEA, Versión 2, 2011)*

En el apartado “fundamentos ideológicos” del documento, se plantea que estos pueden sintetizarse en tres conceptos claves: el Rol del Estado y de los actores sociales, los Procesos de participación y los Ámbitos de participación.

**Como vemos se retoma un concepto fuerte de planificación, estrechamente vinculada a la de justicia social, a los grandes sueños colectivos y se destaca la**

---

<sup>70</sup> La sigla PEA2, se refiere a la segunda versión del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, presentado en el año 2011.

crucial importancia que reviste una visión compartida de país entre todos los actores sociales involucrados.

No se puede dejar de mencionar como antecedente en relación a este punto, que en 2008 el gobierno de Cristina Fernández enfrentó uno de los conflictos más grandes de su gobierno vinculado a la problemática rural al plantear una discusión de fondo en el sector. En ese momento, una de las mayores críticas realizadas al gobierno tuvo que ver con el escaso diálogo y la ausencia de canales de comunicación con los diferentes sectores involucrados.

## **1.2. Metodología utilizada y participación de los actores sociales:**

La metodología que adopta este plan es la de Planificación Estratégica Participativa, definiendo los elementos centrales de la misma y diferenciándola de otros modelos de planificación (tal como fueron desarrollados en el capítulo I de este trabajo).

Se afirma: *“Ahora bien, instalar la metodología de planificación estratégica participativa requiere: -diferenciarla por un lado de la planificación normativa tradicional, cuyo producto principal es el denominado Plan Libro que, como su nombre lo indica, tiene un único destino final: adornar los anaqueles de una biblioteca; y por el otro, -asociarla a la Planificación Estratégica Situacional con el agregado de todos los mecanismos que faciliten la participación de los actores en la elaboración del Plan y de la participación del Estado como garante del bienestar general” (PEA2, 2011:18).*

Esta asociación que toma las ideas de Matus marca el carácter del plan, que parte de comprender lo que Matus denomina “el juego social” y las luchas de poder: *“Los actores que participan en el proceso de planificación son varios y persiguen objetivos conflictivos y encontrados. El actor que planifica lo hace desde dentro de la realidad o situación planificada, junto con otros actores. Aquí se ponen en juego los distintos pesos y relevancias de los diferentes actores, los recursos poseídos y controlados por uno y otro, existiendo, por lo tanto, diferentes grados de gobernabilidad para los distintos actores. El diagnóstico no puede ser único y objetivo sino entendido como una explicación situacional” (PEA2, 2011:20).*

Como vemos el plan ya desde el comienzo plantea una mirada muy centrada en los actores sociales, a quienes define de la siguiente manera: *“Toda planificación supone la existencia de “actores”, ya que ellos forman parte de la realidad que se intenta transformar. Los mismos existen, no son una creación analítica, no son un dato dado de dicha realidad, no se pueden apreciar de forma aislada y estática. Los actores son dinámicos y operativos, se mueven e interaccionan en diferentes contextos y situaciones. Entenderlos como sujetos predecibles, sólo pasibles de movimientos mecánicos y reactivos, no es más que reducir el análisis a una visión ingenua y erigir una quimera que sólo puede opacar la compleja realidad que se intenta abordar” (PEA2, 2011:14).*

Entonces un punto de partida central consistió en el análisis de los diversos sectores sociales involucrados para luego invitarlos a la participación.

Se señalaba desde la coordinación del PEA: *“La elaboración del Plan está pensada de manera participativa porque el proyecto final le pertenece al conjunto de la ciudadanía y no a determinados gobiernos ni minorías (...) Difícilmente alguien se comprometa a ejecutar un Plan si antes no participó en la elaboración del mismo, si antes no fue consultado sobre diagnósticos y recomendaciones, si previamente no fue escuchado en sus ideas y propuestas. Con esta idea de trabajo se pretende poner en marcha un sistema de instituciones que garanticen ordenadamente la presencia de todos los actores de la sociedad en la elaboración de políticas vinculadas al Sector Agroalimentario y Agroindustrial, y en el cumplimiento de las mismas”.*

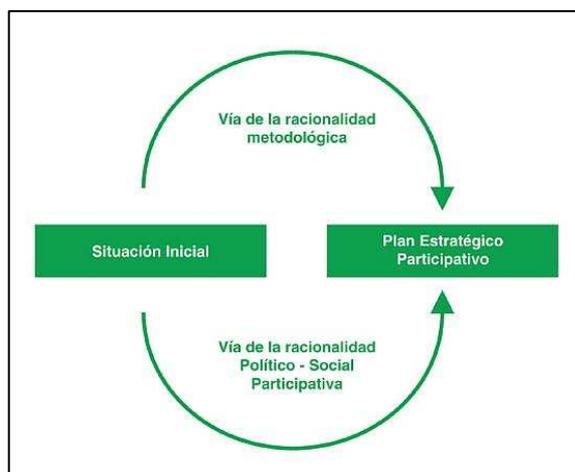
Esta idea de base se tradujo en un amplio proceso participativo a nivel federal, que a su vez se sustentó en una estructura organizada y en pasos estructurados.

*“El desarrollo efectivo del PEA2 requiere de un diseño organizacional que contemple simultáneamente la existencia de dos lógicas: lógica metodológica y lógica participativa. Ambas tienen racionalidades diferenciales, pero íntimamente vinculadas entre sí.*

*La conjunción de la lógica metodológica y la lógica participativa dará como resultado un Plan Estratégico Participativo. Esto significa que los ocho pasos que señalan el camino metodológico deberán ser empleados por todas las instancias de participación a lo largo de todo el proceso. Es esta imbricación de lo metodológico con lo participativo la que asegurará la conformación de un plan coherente, pero a su vez acordado por los diferentes actores y producto de un proceso de debate, intercambio y negociación” (Ver gráfico 1).*

Esto resulta sumamente interesante ya que se reconocen las dos lógicas que suelen marcar la planificación alternativamente, sin caer en ninguno de los dos extremos: ni racionalidad técnica y metodológica pura – racionalidad que predominó durante décadas en nuestro país como vimos en el capítulo referido a la historia de la planificación- ni racionalidad política pura- también demostrada insuficiente en numerosas ocasiones.

**Gráfico 1: Lógicas hacia el PEA**



Fuente: Libro PEA2  
Versión 2

El Plan  
sociales

colocando en el centro de ellos al Estado, esto puede verse de forma gráfica en el siguiente gráfico (gráfico 2)

**Gráfico 2: Actores Sociales Claves**

identifica los  
claves en cinco grupos,



En base a esta clasificación, la participación en el proceso de elaboración del plan fue ordenada en cuatro consejos federales que agrupan a los actores sociales y un consejo coordinador (ver gráfico 3).

Se afirma en el PEA2: *“Los Consejos Federales son espacios destinados a facilitar el juego ordenado de los actores con normas de funcionamiento y relaciones de interacción previamente establecidas. En dichos espacios, se utilizará como mecanismo participativo el trabajo en mesas (subsectoriales, regionales, provinciales y temáticas) en función de las características de cada Consejo. Dichas mesas trabajarán en base a lineamientos estratégicos aportados por el MAGyP” (2011:34).*

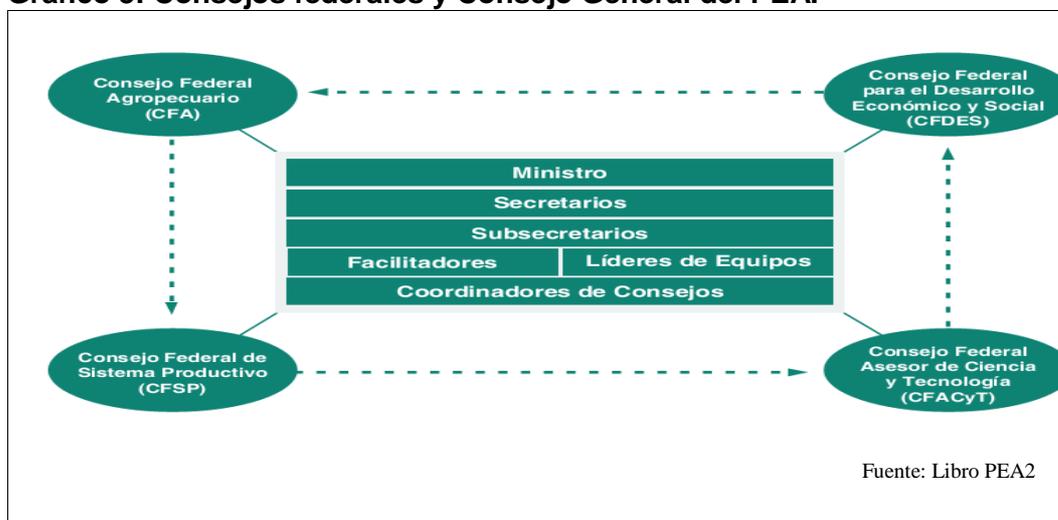
**Los consejos federales son:**

- **Consejo Federal Agropecuario (CFA):** conformado por las áreas agropecuarias y pesqueras gubernamentales de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El CFA constituye la instancia provincial en la construcción del Plan. Es el único de los cuatro consejos que ya existe como espacio de participación y coordinación. Fue creado en el año 1990 y está integrado por el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y por los titulares de los Ministerios o Secretarías de Estado competentes en materia agropecuaria y pesquera de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (CFACyT):** se encuentra formado por 53 facultades pertenecientes a universidades nacionales, públicas y privadas, a lo largo de todo el territorio nacional, por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), demás organismos descentralizados dependientes. Este Consejo funcionará como un think tank (fábrica de ideas) a nivel nacional/global, en el sentido que actuará como plataforma soporte de calidad y asesoramiento, aportando ideas y visiones
- **Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP):** se convirtió en la instancia para la **participación de las cadenas de valor agroalimentarias y de todos sus eslabones**. Más de 140 cámaras y gremios empresariales con representación nacional formaron parte del proceso de elaboración del documento, aportando las miradas e intereses de los distintos sectores empresarios.

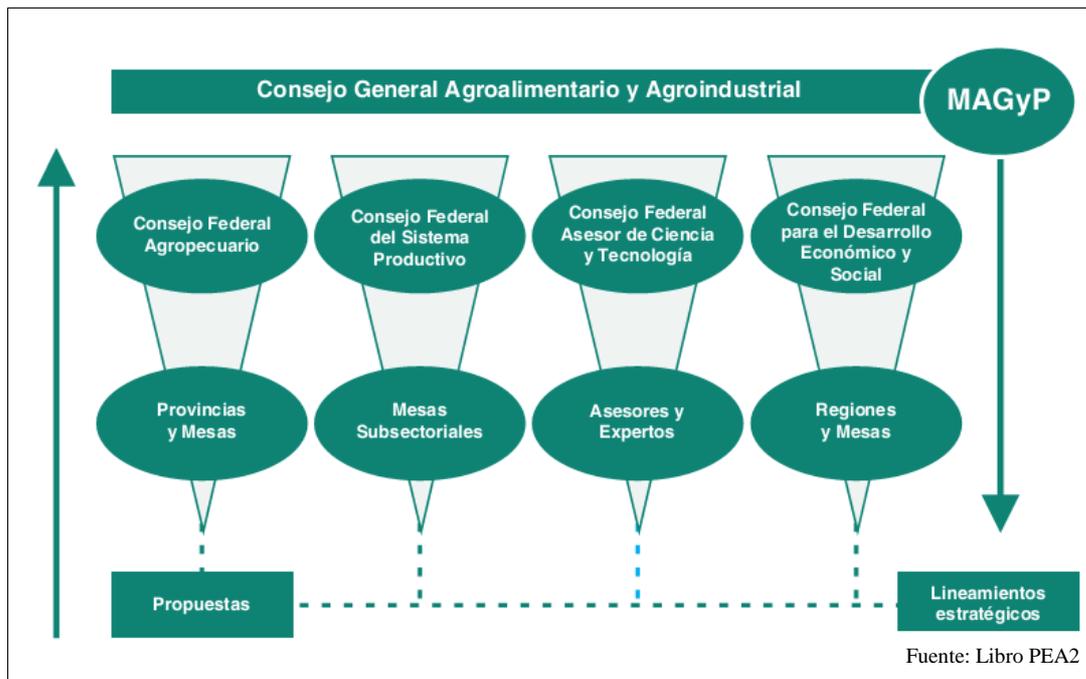
- **Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS):** está compuesto por aquellas entidades de la sociedad civil que representan intereses sociales, ambientales, territoriales e institucionales acerca de cuestiones de carácter público en relación con el Sector Agroalimentario y Agroindustrial del MAGyP y los organismos internacionales: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Estas cuatro estructuras convergieron en un órgano de articulación y consenso denominado **Consejo General del PEA**, que tiene como principal función consensuar cada uno de los 8 pasos de la lógica metodológica que implementó el Plan. **Dicho Consejo está conformado por representantes de los cuatro Consejos Federales mencionados, legisladores nacionales y representantes de otros ministerios.** Finalmente, a los efectos de impulsar el proceso participativo, el Ministerio también convocó a personal técnico de su estructura central y al que trabaja en sus organismos descentralizados, a fin de participar de manera articulada en el PEA. Este proceso se llevó a cabo a través del trabajo en Mesas divididas subsectorialmente representando las principales cadenas de valor (trigo, soja, maíz, girasol, bovinos, aves, porcinos, financiamiento, ambiente, innovación tecnológica, entre otros). Dichas **Mesas Subsectoriales** fueron articulando su trabajo con el de los Consejos Federales e incorporando actores de los mismos a las propias mesas de debate y participación.

**Gráfico 3: Consejos federales y Consejo General del PEA.**



**Gráfico 4: Funcionamiento en Consejos**



Por último cabe destacar que los consejos antes descriptos, se pensaron para ser replicados en las provincias que adhieran al plan. En el siguiente listado se detallan los actores participantes del proceso de construcción del plan:

### Participación activa en el PEA<sup>2</sup>

- **23 provincias**, en las cuales se han realizado más de **500 encuentros** en el marco del PEA<sup>2</sup>, convocando a todos los actores del Sector y en los que han participado más de **7.000 actores (productores, empresarios, trabajadores, científicos, técnicos, profesionales, consultores, otros actores sociales, etc.)**.
- **53 facultades** de Ciencias Agrarias, Veterinarias, Ciencias de la Alimentación, Agronegocios y Ciencias Económicas pertenecientes a **45 universidades** públicas y privadas, involucrando a más de **500 expertos y profesionales** a lo largo de todo el país.
- Más de **140 cámaras empresariales**, participando en diferentes ámbitos (provincias, mesas ministeriales, etc.) que han mantenido más de **200 reuniones** de análisis, diagnóstico y propuesta para diferentes complejos productivos y temas relacionados con el Plan.
- Más de **300 representantes del sector económico social**.
- **Organismos internacionales:** CEPAL, FAO, IICA y PNUD.
- Más de **450 Mujeres Agrarias**.
- **340 Jóvenes** de la Agricultura Familiar.

- Más de **450 Escuelas Agrotécnicas** de todo el país, que han aportado sus opiniones a partir de **15.000 encuestas** respondidas por sus alumnos y las familias de sus alumnos.
- Más de **1.500 docentes y directores** de las Escuelas Agrotécnicas.
- Más de **1.150 personas** provenientes de todo el país entre representantes de cámaras, productores, empresarios, funcionarios y técnicos del MAGyP, miembros del CFA, empleados de la administración pública, Directores y Docentes de las Escuelas Agrotécnicas, de Universidades, actores del sistema social, estudiantes y egresados del Programa Amartya Sen.

Como se observa, la participación no se agotó en los consejos, también se abrieron espacios de participación especiales para las mujeres y jóvenes del Sector, que se han manifestado en diferentes jornadas, dentro de los que se destacan el “Primer Encuentro Nacional de Mujeres” y los denominados “Espacios de Encuentro de Formación de Jóvenes de la Agricultura Familiar” realizados entre el año 2010 y 2011. Lo mismo puede decirse de las Escuelas Agrotécnicas de todo el país, que participaron a través de directivos, docentes y alumnos aportando la opinión de más de 15.000 familias respecto de temas relevantes para el Sector.

De manera complementaria, se ha diseñado el Programa de Formación de Dirigentes con el fin de proveer conocimientos y herramientas para la construcción y generación de pensamiento estratégico en el Sector Agroalimentario y Agroindustrial. El programa centra sus propósitos en ofrecer a los participantes un paradigma común respecto a la realidad internacional y regional y facilitar desarrollos tecnológicos innovadores de alta aplicabilidad (Libro PEA 2011:36-37).

### **Pasos metodológicos y participativos**

Como se ha destacado, el esquema de funcionamiento se basa en dos racionalidades centrales que convergen en un mismo proceso participativo. Por un lado, se utiliza una lógica metodológica que puede ser entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para arribar al resultado esperado. Dicha lógica señala un camino que conducirá a la meta pretendida: la producción final del Plan.

Por otro lado y adicionalmente a la lógica metodológica, en el esquema de funcionamiento planteado también interviene una segunda lógica: la participativa. En ella se establecen mecanismos de involucramiento social a partir de la conjunción de diferentes actores sociales agrupados en clusters.

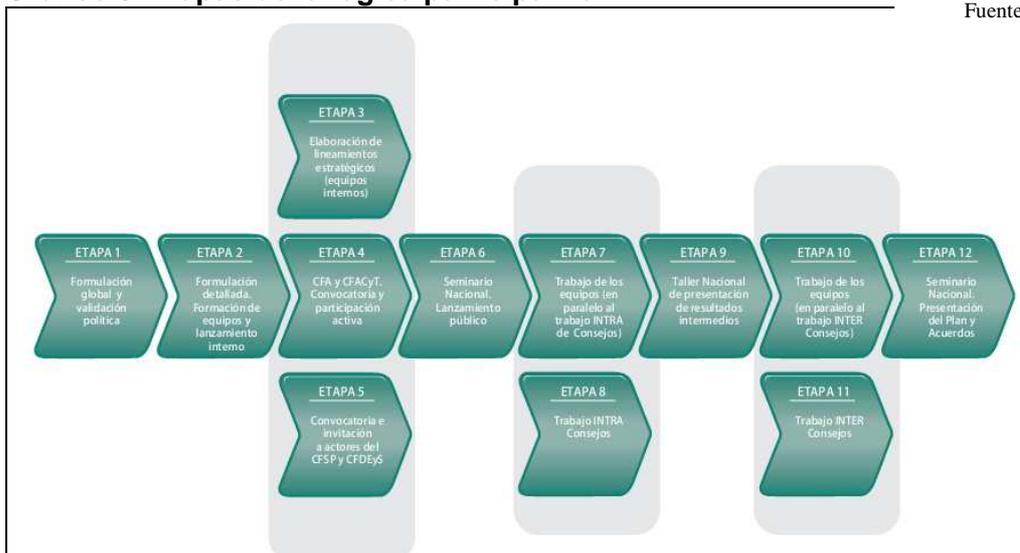
En síntesis, la conjunción de ambas lógicas da origen al PEA.

**Gráfico 5. Los 6 pasos metodológicos**



**Gráfico 6. Etapas de la lógica participativa.**

Fuente: Libro PEA2



### 1.3. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial: producto final esperado

En la versión dos del documento PEA que hemos analizado en este apartado, menciona los productos finales esperados. *Una vez desarrolladas todas las etapas anteriores se espera haber alcanzado los siguientes productos finales (no se enumeran acá los diferentes productos intermedios que ya se fueron describiendo con anterioridad):*

- *Espacios institucionales de participación estables y consolidados en el tiempo (los Consejos Federales);*
- *Proceso participativo inclusivo y dinámico, fortalecedor de la confianza social, estimulador de la responsabilidad ciudadana y el involucramiento de la sociedad;*
- *Capacidad de los actores sociales para interactuar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos públicos - colectivos;*

- *Fortalecimiento institucional y construcción de un Estado “fuerte” y “atlético”, con capacidad para articular intereses sectoriales en pos de una visión colectiva de futuro construida colectivamente;*
- *Vigorización del vínculo Estado- sociedad, a través de la participación de los diferentes actores en la elaboración de políticas públicas a largo plazo;*
- *Documento del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010 - 2016 consensuado y avalado por todos los actores sociales involucrados;*
- *Ley del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) y leyes complementarias que contribuyan a su institucionalización.*

En el libro PEA2 también se incluye una **guía metodológica para la elaboración del PEA** a partir del método de los 8 pasos antes descriptos, desarrollada con el objetivo central de que todos los actores y espacios de participación cuenten con una lógica metodológica homogénea.

Resulta muy interesante la conjunción de productos que podríamos denominar “político-institucionales”, tales como los consejos, que prevén continuar en el tiempo como espacios de debate y articulación, el desarrollo de capacidades y la consolidación de visiones con otros más tradicionales como lo es el plan en sí mismo como documento, y por último fijarse la meta de la ley. Esto último también es llamativo, ya que no se conforma con todos los productos anteriores, sino que se aspira a que el resultado quede plasmado en una ley para contribuir a su institucionalización. Siendo esta por otro lado, una parte más de un proceso técnico y político extenso, y no la “solución mágica” que vendría a solucionar todos como muchas veces se plantearon las leyes a lo largo de la historia de nuestro país, para luego solo quedar solo en el papel.

En este sentido, resulta clave analizar que a su vez el gobierno nacional planteó en el marco del PEA además otras leyes vinculadas al tema como la ley de tierras (hoy reglamentada y en vigencia); además suenan en el entorno la ley de arrendamientos rurales y un marco legal para la promoción de la ganadería (vacuna y porcina) y la lechería. Al mismo tiempo se está alentando una mayor participación del movimiento cooperativo y de productores nacionales en el comercio internacional de granos.

Recordemos que la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentó por primera vez el PEA el 14 de mayo del año 2010, sin la presencia de las entidades de la Mesa de Enlace. Fue un primer esbozo que abarcaba el período 2010-2020. Los lineamientos generales enunciados en aquella ocasión orientaron el trabajo y luego las provincias avanzaron con un esquema metodológico basado en la división de cuatro consejos antes mencionados: Agropecuario, Académico, del Sistema Productivo y de Desarrollo Económico y Social. La capacitación fue dada por las distintas universidades nacionales, el INTA y el SENASA y una vez realizada la instrucción,

cada jurisdicción conformó mesas de trabajo, integradas por toda la cadena de valor agroindustrial. El paso siguiente consistió en establecer los escenarios futuros para el sector con sus fortalezas, oportunidades y debilidades. Finalmente, se precisaron las brechas entre la situación de cada región y los objetivos, para terminar definiendo las políticas del plan.

## El Plan Estratégico como documento

A continuación presentamos la estructura general del Libro donde se presenta el Plan Estratégico y los elementos centrales que lo componen en base a todo el proceso que describíamos anteriormente:

### Índice de contenidos y estructura del PEA

	<b>1</b> Acerca del PEA <sup>2</sup>	33
	<b>2</b> Caracterización del Sector Agroalimentario y Agroindustrial	41
	<b>3</b> El Agro y su Industria en el Bicentenario	47
	<b>4</b> Presentación del escenario internacional y oportunidades en ese contexto para Argentina, con horizonte al 2020	67
	<b>5</b> Visión, Misión, Valores, Objetivos y Metas 2020	77
	<b>6</b> Impacto macroeconómico: el efecto PEA <sup>2</sup>	141
	<b>7</b> Bibliografía	151

#### 1) Marco conceptual integrador

El PEA<sup>2</sup> utilizó para garantizar la coherencia conceptual de sus diferentes producciones elaboradas por todos los actores participantes un Marco Conceptual Integrador (MCI).

En el gráfico que se presenta a continuación, podemos observar el MCI del Sector, que hacia afuera, nos permite identificar la demanda externa actual y futura en relación con la competencia externa, en el marco de tendencias globales (económicas, tecnológicas, ambientales, sociales, institucionales, etc.), que influyen a nivel sectorial según diferentes escenarios futuros más probables.

El resultado de este análisis se traduce en la demanda externa actual y futura más probable que tendrá el Sector Agroalimentario y Agroindustrial de la Argentina. Este análisis se despliega por complejo productivo a efectos de poder definir la matriz de demanda externa, desagregada por país, complejo y producto, lo que nos permitirá identificar las oportunidades y amenazas que nos deparan los escenarios futuros más probables que deberá enfrentar el Sector de aquí al año 2020.

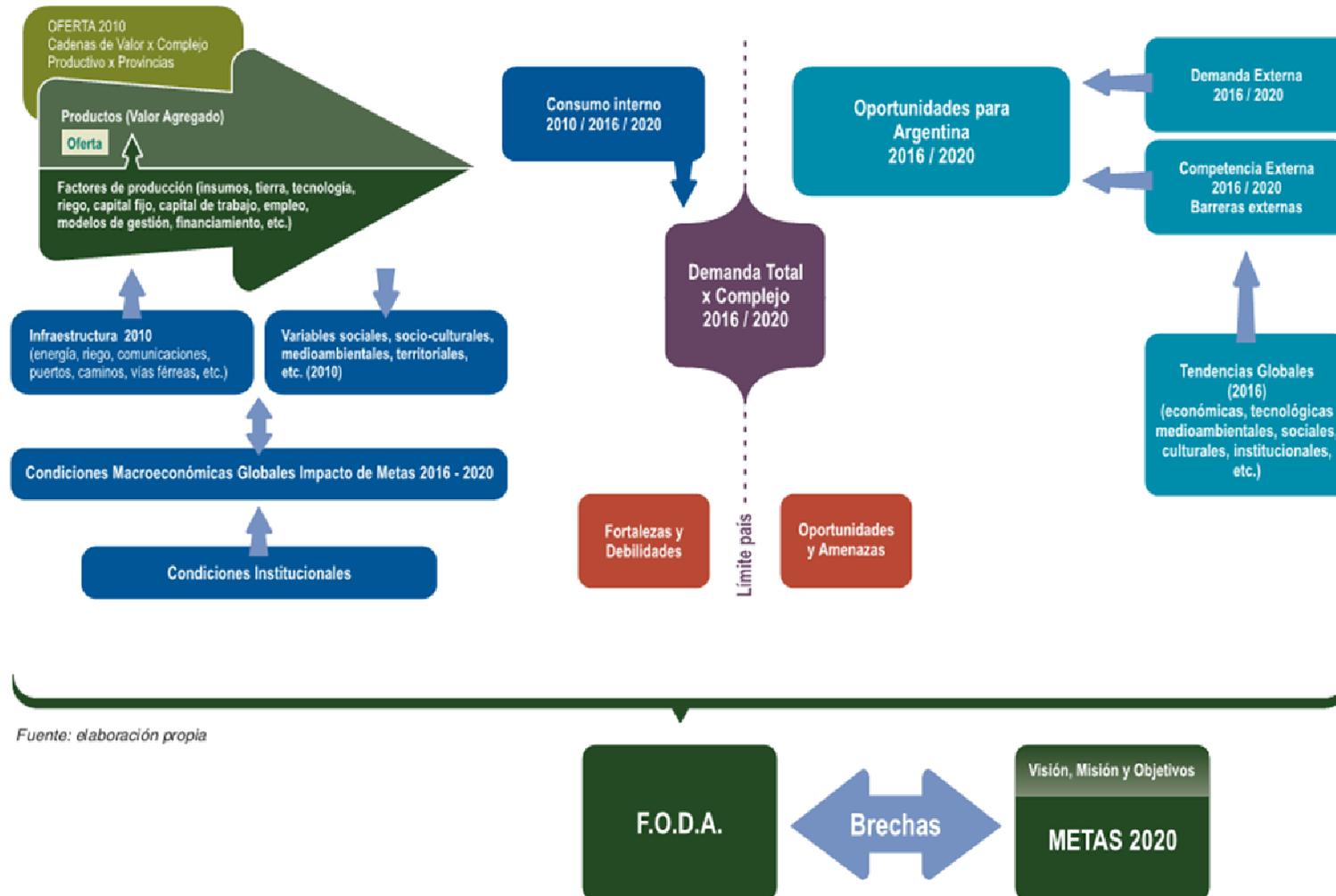
Hacia adentro del límite país, el MCI nos permite identificar el consumo interno actual y futuro por complejo productivo. Esto sumado a la demanda neta externa, nos da la demanda total por complejo 2010-2020 que deberá enfrentar el país con la oferta de productos provenientes de los diferentes eslabones de la cadena de valor de cada complejo productivo, desagregados por provincia.

El análisis de escenarios futuros más probables y el de situación actual nos ayudan a construir la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (F.O.D.A.). A esta matriz F.O.D.A. la podremos contrastar con las metas del PEA, que a su vez se construyeron en función del territorio de la visión (que hemos venido elaborando a través de un proceso de construcción compartido), a efectos de detectar las brechas existentes entre la situación actual y el futuro deseado.

2. **Breve caracterización del sector agrario argentino:** En el capítulo dos, donde se hace una síntesis de las principales características e indicadores del sector hoy.
3. **El Agro y su Industria en el Bicentenario:** En el capítulo tres se presenta un balance 2002-2010 de los avances en términos de agroindustria.

### **Gráfico 7: Marco Conceptual Integrador**

## Marco Conceptual Integrador (MCI)



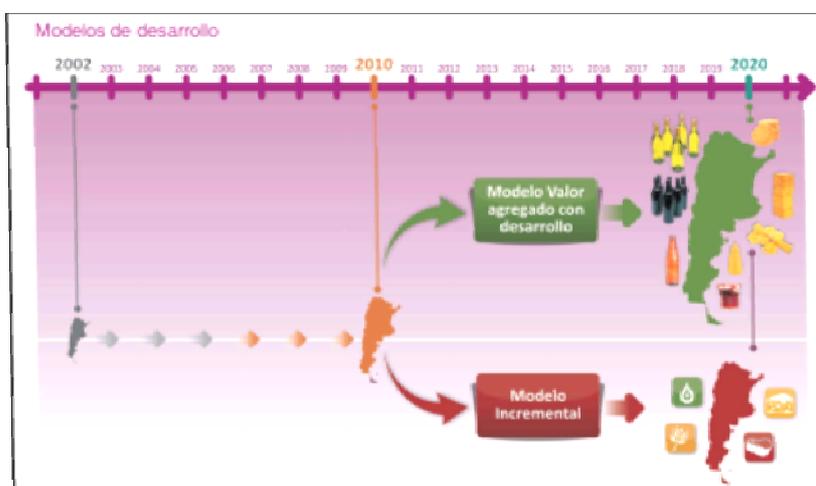
#### 4. Presentación del escenario internacional y oportunidades en ese contexto para Argentina, con el horizonte 2020: Este capítulo presenta una síntesis de las tendencias globales y un FODA para nuestro país.

Es este apartado el documento plantea que si nos situamos en el momento actual (2010), vemos a futuro dos modelos alternativos de desarrollo para el Sector Agroalimentario y Agroindustrial argentino:

El Modelo 1 es aquél que habrá de generar desarrollo siguiendo lo que fue característica de la Argentina histórica: eficiente productora de productos primarios y generadora de saldos exportables basados esencialmente en la exportación de commodities con poco agregado de valor. Si bien este Modelo se ha ido superando a lo largo del tiempo, y hoy día la Argentina no sólo es productor y exportador de commodities, sino también de productos y servicios agroindustriales, bien es sabido que dicho agregado de valor es relativamente bajo en comparación con lo que sucede en otras economías más desarrolladas.

El Modelo 2 propone profundizar la tendencia ya iniciada años pasados en la generación de valor agregado, con fuerte inserción de la Argentina en las cadenas globales de valor mundiales y, al mismo tiempo, promover que tal generación de valor se desarrolle no sólo globalmente sino fundamentalmente en origen, a fin de impulsar un proceso de desarrollo con equidad, todo ello en un marco de sustentabilidad ambiental y territorial

#### Gráfico 8: Modelos de Desarrollo

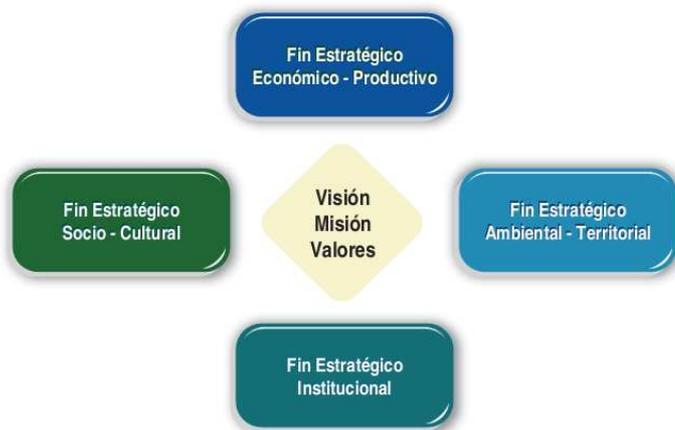


Fuente: Libro PEA2

#### 5. Visión, misión, valores, objetivos y metas.

Se definieron Visión, Misión y Valores. 4 fines estratégicos y a partir de tales Fines Estratégicos, se elaboraron una serie de con sus correspondientes Objetivos, Indicadores de logro y Metas. A continuación se describe de manera sintética cada uno de los componentes de la Dirección Estratégica, para luego presentar los objetivos y metas.

#### Gráfico 9: Fines Estratégicos



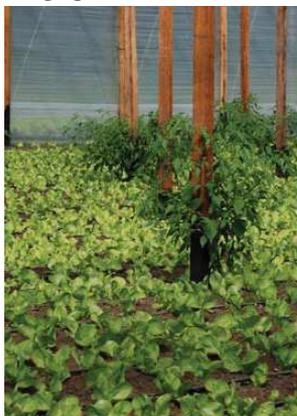
## VISION

Argentina será líder mundial en la producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales, de calidad y con valor agregado, en particular en origen, asegurando al mismo tiempo la provisión alimentaria nacional y satisfaciendo la demanda internacional en cantidad y calidad, en un marco de equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental, económica y social, promoviendo de esa forma el desarrollo de la Nación y sus regiones.



## MISIÓN

Promover el desarrollo del Sector Agroalimentario y Agroindustrial descrito en la Visión, para beneficio de los productores, empresarios y trabajadores involucrados en el proceso productivo y de toda la sociedad argentina, como beneficiaria última de un mayor crecimiento y de un proceso sostenido y sustentable de desarrollo.

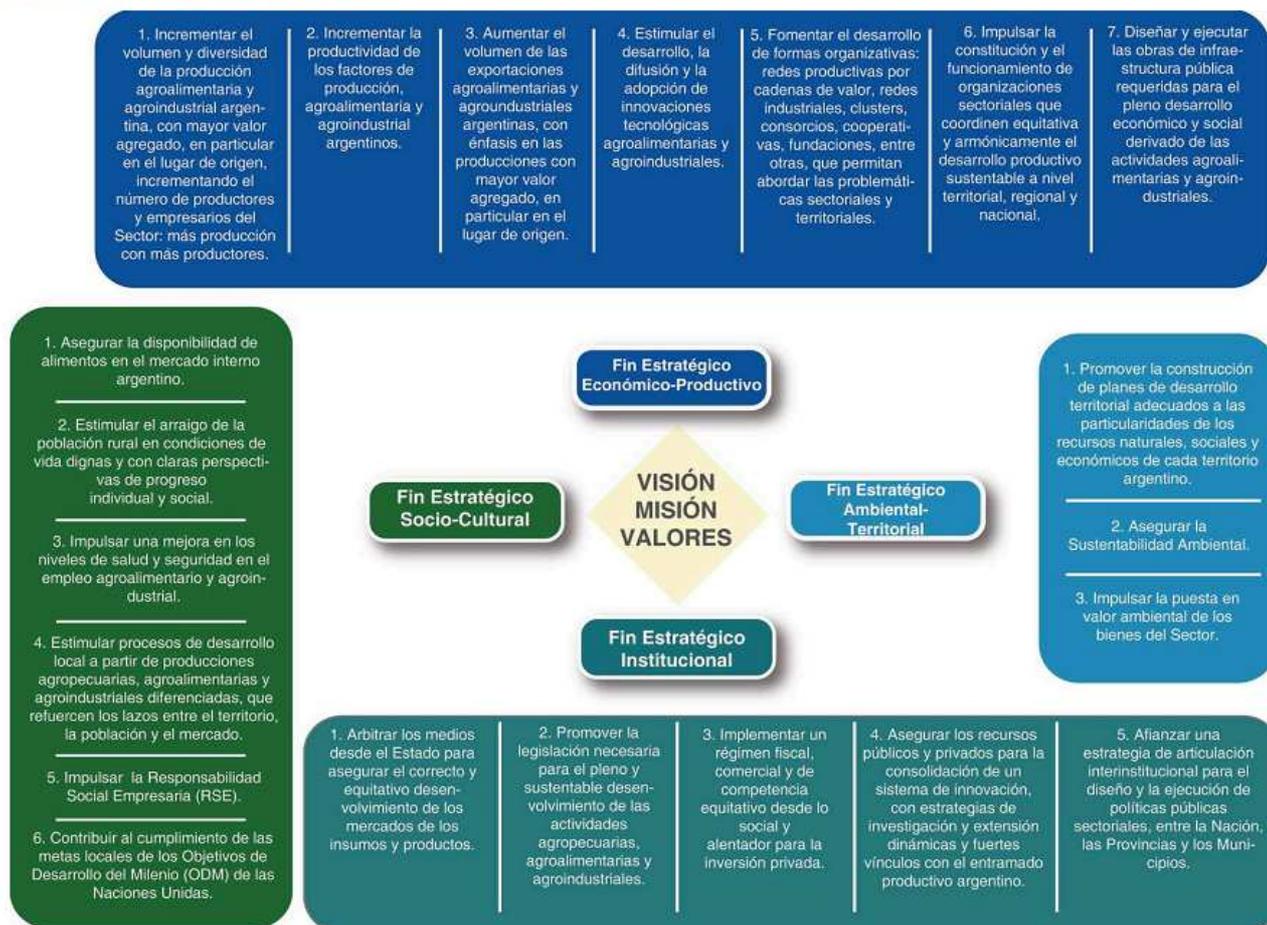


## VALORES



## OBJETIVOS

### Esquema de fines y objetivos



Cada uno de los objetivos cuenta con sus respectivos indicadores de logro y está cuantificado en metas para 2020. Como el objetivo de este trabajo no consiste en analizar en detalle el contenido del PEA. En el Anexo I puede verse a modo de ejemplo el objetivo 1 desglosado en cada uno de estos componentes.

### 6. Impacto Macroeconómico

Finalmente el documento presenta las principales variables macroeconómicas en las que se espera impacte el PEA.

#### 1.4. Conceptos claves en el PEA

A partir del análisis de los discursos de presentación de la versión 1 y 2 del PEA por parte de la Presidenta de la Nación, podemos destacar en sus propias palabras, algunos conceptos claves que definen a este intento de planificación sectorial y lo diferencian claramente de muchos otros ensayos de planificación a lo largo de la historia de nuestro país<sup>71</sup>.

- **Importancia de la recuperar la historia y contextualizar los esfuerzos de planificación**

*“Es un poquito mirar la historia y estudiarla. En un mundo que va a ser difícil, debemos saberlo, pero que también nos da la oportunidad, si uno mira la historia de*

<sup>71</sup> Fragmentos del discurso pronunciado por la Presidenta, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, en ocasión del lanzamiento del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010 – 2016 14 de Mayo de 2010, Buenos Aires, Banco de la Nación Argentina y del Discurso en la presentación de las **Metas 2020- Septiembre de 2011**, Tecnópolis, Buenos Aires.

Argentina tal vez los momentos de mayor crecimiento fueron contracíclicos a lo que pasaba en el resto del mundo”.

**“Hemos perdido otrora el manejo de otros recursos estratégicos”.**

*“Quiero agradecer a todos los sectores que han intervenido en la formulación de este plan, universidades, empresarios, organizaciones sociales, gobernadores, que van a participar también en el mismo, y convocarlos a todos a esta tarea que nos va a definir como si esta generación del Bicentenario tuvo la responsabilidad y la visión de ver esta oportunidad única que nuevamente tenemos en la historia”.*

*“(…) en los últimos 200 años dividimos y restamos, y que era la hora -en este Bicentenario- de comenzar a sumar y multiplicar; que esa es la verdadera operación”*

- **Participación de todos los actores**

*“(…) Las veintitrés provincias argentinas han decidido participar también en el desarrollo de este Plan, por eso su nombre de federal, sería imposible además desarrollar un Plan de esta naturaleza sin la activa participación de las Provincias. Es entonces la articulación entre conocimientos, ciencia y tecnología, dada a través del Ministerio de Educación, las universidades, nuestro Ministerio de Ciencia y Tecnología, y el sector estatal específico que es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca -también creado durante nuestra gestión-, las más de cuarenta y tres universidades nacionales que participan en este Plan con período 2010-2016 y, por supuesto, las más de 150 cámaras empresariales que también están participando del Plan”*

- **Rol clave del Estado, pero con la propuesta de articulación Estado-Mercado clásica del Peronismo**

*“Por eso quiero hacer el reconocimiento a este sector que ha tenido un desempeño más que importante en la acumulación de dólares en nuestro Banco Central, pero sepan que han podido acumularlos porque hemos tenido un tipo de cambio que permitió también ser muy competitivos y que pudieran exportar. **Si no hubiéramos tenido esas reservas, en los sucesivos ataques especulativos que sufrió nuestro peso, tal vez no estaríamos hablando como hoy lo estamos haciendo y tal vez no tendríamos las posibilidades de desarrollar este plan que estamos presentando”.***

*“(…) Un poco lo que planteaba –quien antecedió en el discurso- el titular de una de las empresas agroindustriales más importantes del país, cuando habló de esta Argentina de los bandazos, donde desde el Estado omnipotente, empresario, pasamos al mercado libre y sin controles de ninguna naturaleza en un antagonismo que realmente no tiene sentido y, mucho menos, luego de los acontecimientos que sacuden el escenario mundial. No es Estado o mercado, es **Estado y mercado, cada uno cumpliendo los roles esenciales en la actividad política, económica y social de una nación”.***

*“El Estado da señales, orienta, regula, pero las inversiones y el compromiso de todos los sectores es imprescindible para poder avanzar en el camino correcto”.*

- **Necesidad de contextualizar la planificación en un contexto de un Estado presente que garantiza un clima favorable para la Asociatividad y la Recuperación de la confianza**

*“Pero realmente toda esta inversión que hemos hecho y que se da en todos los ítems de la educación, en primaria, en secundaria, en las universidades como nunca, no solamente en infraestructura, sino en materia salarial, en el CONICET, todo esto va creando una predisposición de los distintos sectores sociales a colaborar y a participar naturalmente. El clima asociativo, cooperativo, de seguir y de empujar todos para el*

*mismo lado, tiene que también ser recreado a partir de que cada uno de ellos, un productor, un universitario, un científico, un inversor visualice cuál es la dirección que el Estado lleva, hacia dónde va, dónde ha decidido invertir, dónde ha decidido poner los recursos, cuáles son las estrategias de crecimiento que tiene ese país. Y todo cuando está claro, comienza entonces una tarea de asociación natural que se dan en todas aquellas sociedades que, por supuesto, tienen la intención de progresar y de crecer como creo, sin lugar a dudas, que ha sido y que es la República Argentina”.*

- **Articulación sistema científico-tecnológico con sectores productivos**

Sobre el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2016, aseguró que *“tiene la virtud de lograr la articulación de nuestras universidades con el sector productivo y económico como sucede en los países desarrollados”.*

*“La universidad era una isla no vinculada con la producción. Por suerte este plan nos da la clara pauta que dejamos atrás un pasado de división y restas para pasar a sumar y multiplicar”.*

El plan pretende *“articular conocimiento, ciencia y tecnología”*

- **Agregado de valor e industrialización**

*“Es clave en este Plan Agroalimentario y que es precisamente agregar valor y además – como decía el titular de la AFA – si es cierto, industrializar la ruralidad, que creo es en síntesis agregar valor en el origen donde se producen las cosas. Y también tomar al cooperativismo como uno de los instrumentos más valiosos para hacer lograr que los productores puedan tener no solamente mejores precios, sino también participar en la cadena de valor. Esto es clave para asociarse y entender que la rentabilidad está directamente vinculada con el agregado de valor y más aún va a estarlo en el futuro”.*

*“¿Y por qué hacemos esta diferenciación entre agroindustriales y agroalimentarias? Porque sabemos que una porción de esa producción se va a exportar como, por allí, materia prima. Pero esto nos permite, con todo lo cobrado de industrialización, seguir también aumentando el nivel de nuestro valor agregado, de generación de puestos de trabajo, de balanza comercial que torne sustentable también al modelo y que nos convierta, como les decía hace un instante en el país que hoy seríamos si no se hubiera interrumpido el tránsito que llevábamos”.*

*“El plan) tiene por objeto esencial repotenciar el rol de Argentina, no ya solamente aquí en la región sino en el mundo como gran productor de alimentos, pero además con mucho valor agregado, y además hacerlo en origen, una de las premisas fundamentales del Plan”.*

- **Importancia de las metas cuantitativas y aumento de las exportaciones**

*“Las metas 2020 que implicarán exportaciones agroindustriales y agroalimentarias por 100 mil millones de dólares. Esa sería la síntesis, en definitiva, de lo que significaría el crecimiento”*

- **La importancia de tener un “Sueño” , una visión compartida como país**

*“En definitiva, yo creo que este Plan Agroalimentario están condensados los sueños de muchísimos argentinos, de los argentinos que hunden sus manos, agachan su lomo en la tierra, en la agricultura familiar, de los productores que han logrado un nivel de productividad por hectárea merced a la tecnología made in Argentina realmente más que importante, los industriales que siguen invirtiendo en sus fábricas para generar cada vez más instrumentos vinculados a la agricultura y a la ganadería que permitan ser más exactos”.*

*“Entonces, creo que también son los sueños de muchísimos técnicos, ingenieros, que trabajan en el SENASA, en el INTA, otro que dan sus servicios a empresas, a particulares y que aman su trabajo y que han ingresado a la facultad con las ganas de*

que ese conocimiento que les den las universidades, pueda volcarse a la sociedad y también a ellos, porque por supuesto quieren vivir mejor”.

- **El carácter cambiante y dinámico del Plan: “Plan-Acción” – Participación constante y Necesidad de Monitoreo y Evaluación**

*“Quiero agradecer el esfuerzo de todos los que han participado en la elaboración de este plan estratégico que estoy segura, además, se irá corrigiendo, se irá modificando. Me encantó lo que dijo el Rector cuando dijo: "Pensaron cuando llegaron que estaba todo hecho, que había que ponerle un moño, el sello y la firma".*

*Si logramos **utilizar todas esas sinergias en este proyecto** que obviamente debe ser **controlado, seguido paso a paso, reformulado, como todos los planes y todos los proyectos, nadie cuando escribe o cuando planifica una política es perfecta de la A a la Z y tiene que ir corrigiendo sobre la marcha errores, o malas evaluaciones, o contingencias que no estaban previstas a la hora de la formulación del plan.***

*En este Bicentenario también deberíamos replantearnos qué es ser un **dirigente en la República Argentina**, si es simplemente ocupar un lugar, tener un título, o tener la **visión estratégica de anticipar lo que puede pasar y orientar en el sentido correcto a la sociedad con medidas políticas y resultados que puedan ser verificables y palpables.***

Este mismo espíritu, que es una de las características que nos más nos interesa destacar del plan se observa en las palabras que introducen la segunda versión del PEA:

“Los contenidos de este documento de trabajo no necesariamente expresan la opinión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Los mismos han sido elaborados por el equipo de proyecto del PEA<sup>2</sup> al solo efecto de relevar la opinión que al respecto tienen los diferentes actores que intervienen en la elaboración del Plan. El documento puede seguir siendo modificado en las sucesivas etapas del proceso y a medida que los diferentes actores vayan aportando comentarios y sugerencias.

El presente documento es la versión 2, superadora de la versión 1 anterior a esta. **Las nuevas versiones se construyen siguiendo una metodología de trabajo basada en la participación permanente y la mejora continua, según aportes de todos los actores convocados a participar en el proceso** de construcción del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016<sup>72</sup>”.

#### **1.5. Organismo coordinador: El Instituto de Planeamiento Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020<sup>73</sup>**

**El pasado 15 de Marzo de 2012 se presentó el Instituto de PEA, en lo que desde el MAGyP han dado en llamar una “nueva etapa del Plan Estratégico 2020”.** El ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Norberto Yauhar, en una reunión con decanos y autoridades de distintas facultades agronomía y veterinaria del país, anunció la creación del Instituto de Planeamiento Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020. Señaló: *“Vamos a transformar al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial en un Instituto que funcionará en el ámbito del Ministerio, para fortalecer las políticas nacionales destinadas al agregado de valor, la competitividad y el aumento de la producción, tal como nos encomendó la presidenta Cristina Fernández de Kirchner* “El titular de Agricultura agradeció al sector académico por su aporte al Plan Estratégico y remarcó que *“serán una pieza clave dentro de esta nueva estructura, para llevar adelante planes que mejoren la competitividad de nuestra producción alimentaria”.*

---

<sup>72</sup> Introducción PEA Versión 2

<sup>73</sup> Información y citas extraídas del Sitio web MinAgri visitado el 15 de Marzo de 2012

Disponibile en:

[http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/prensa/01\\_comunicados/old\\_index\\_leer.php?imp=1&envio=../site/institucional/prensa/01\\_comunicados/12\\_2012/120315164739.magyp.txt](http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/prensa/01_comunicados/old_index_leer.php?imp=1&envio=../site/institucional/prensa/01_comunicados/12_2012/120315164739.magyp.txt)

El Ministro expresó ante los decanos que *“las puertas del Ministerio estarán siempre abiertas para recibir propuestas de las universidades y formular proyectos para impulsar el desarrollo de las distintas cadenas de valor”*. Consultado sobre la creación del Instituto, el decano de la Facultad de Agronomía de la UBA, Ángel Rodolfo Golluscio, consideró que *“el anuncio fue muy bien recibido por todos los decanos, porque es una manera de institucionalizar el papel de la universidad en la generación de políticas públicas”*.

Por su parte, la decana de la Facultad de Agronomía de Mar del Plata, Virginia Hamdan, explicó que el organismo *“permitirá movilizar las capacidades de la universidad para capitalizarlas junto a los municipios, el gobierno provincial y las escuelas agrotécnicas, a quienes vamos a asesorar para la formulación de proyectos que tiendan al agregado de valor”*.

Se anunció que el nuevo organismo estará compuesto por siete Consejos: el Federal Agropecuario, que reúne a los ministros de Agricultura de todas las provincias; el Científico y Tecnológico, en el que participarán las universidades; el de Escuelas Agrotécnicas; el Interministerial; el de Agricultura Familiar; el de Mesas Sectoriales y el de Cámaras Empresariales. *“El Plan Estratégico se transformará por decreto en un Instituto en el que las universidades públicas y privadas, junto con los municipios, tendrán un rol sustantivo para identificar a los nuevos emprendedores y guiarlos en procesos que les permitan aumentar su competitividad y agregar valor”*, explicó Lorenzo Basso, secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca. Según las autoridades del MAPyG, la creación del Instituto *“responde a una nueva etapa del proceso, denominada “De las metas a las políticas”, en la que se buscará diseñar y ejecutar proyectos concretos para llevar a cabo los objetivos 2020 del PEA, que fueron presentados en septiembre del año pasado”*.

**Gráfico 10: Fases de implementación PEI**





Fuente: Sitio web Ministerio de Industria [www.industria.gob.ar](http://www.industria.gob.ar) visitado en Octubre de 2012

## Anexo I: Ejemplo de Estructura de los Objetivos y Metas en el PEA

### Objetivo específico 1

Incrementar el volumen y diversidad de la producción agroalimentaria y agroindustrial argentina, con mayor valor agregado, en particular en el lugar de origen, incrementando el número de productores y empresarios del Sector: más producción con más productores.

### Indicadores de logro

- i. Porcentaje de valor agregado sobre la producción total del Sector Agroalimentario y Agroindustrial

	Línea Base 2010	Meta 2020	% de incremento
 <p>Valor Agregado</p>	22,8 %	41 %	<b>+80%</b>

- ii. Cantidad de actores productivos

Para el desarrollo del siguiente objetivo, remitirse a la Sección 5.2.2 Fin Estratégico Socio-Cultural, Objetivo específico 4.

iii. Superficie sembrada/plantada/cultivada (cantidad de hectáreas)

	Línea Base 2010 <sup>d</sup>	Meta 2020	% de incremento
 <b>Granos<sup>7</sup></b>	 33 millones de ha.	 42 millones ha.	<b>+27%</b>
 <b>Cultivos Industriales<sup>8</sup></b>	 895 mil ha.	 974 mil ha.	<b>+9%</b>
 <b>Complejo Algodonero<sup>9</sup></b>	 310,4 mil ha.	 700 mil ha.	<b>+126%</b>
 <b>Complejo Hortícola<sup>10</sup></b>	 179 mil ha.	 186 mil ha.	<b>+4%</b>
 <b>Complejo Forestal</b>	 1,2 millones de ha.	 1,5 millones ha.	<b>+25%</b>
 <b>Complejo Vitivinícola<sup>12</sup></b>	 219 mil ha.	 251,5 mil ha.	<b>+15%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAGyP, INDEC e INTA.

A partir del esquema previo, podemos identificar como **metas** relevantes:

**Granos:**

- 2/ *El aumento en la superficie sembrada para granos de 33 millones de ha. en 2010 a 42 millones de ha. en 2020, representando un incremento del 27% con respecto al año base 2010.*
  - 2.1 *El incremento de la superficie sembrada para arroz de 220 miles de ha. en 2010 a 357 miles de ha. en 2020, representando un crecimiento del 62%.*
  - 2.2 *El aumento de la superficie sembrada para girasol de 1,5 millones de ha. en 2010 a 2,5 millones de ha. en 2020, representando un crecimiento del 61%.*
  - 2.3 *El incremento de la superficie sembrada para maíz de 3,7 millones de ha. en 2010 a 5,7 millones de ha. en 2020, representando un crecimiento del 56%.*
  - 2.4 *El aumento de la superficie sembrada para soja de 18,3 millones de ha. en 2010 a 22 millones de ha. en 2020, representando un crecimiento del 20%.*
  - 2.5 *El aumento de la superficie sembrada para trigo de 3,6 millones de ha. en 2010 a 7,5 millones de ha. en 2020, representando un crecimiento del 111%.*

**Cultivos industriales:**

- 3/ *El aumento de la superficie cultivada para cultivos industriales destinados al consumo de 895 mil ha. en 2009 a 974 mil ha. en 2020, representando un incremento porcentual del 9%.*

**Complejo Algodonero:**

- 4/ *El aumento de la superficie cultivada para algodón de 310,4 mil ha. en 2009 a 700 mil ha. en 2020, representando un incremento porcentual del 126%.*

**Complejo Hortícola:**

- 5/ *El aumento de la superficie cultivada para hortalizas de 179 mil ha. en 2008 a 186 mil ha. en 2020, representando un incremento porcentual del 4%.*

**Complejo Forestal:**

- 6/ *El incremento de la superficie plantada para el complejo forestal de 1,2 millones de ha. en 2009 a 1,5 millones de ha. para el año 2020, representado un aumento porcentual del 25%.*

**Complejo Frutal Pepita y Carozo:**

- 7/ *El incremento de la superficie cultivada del complejo frutal de pepita y carozo de 106,3 mil ha. en 2008 a 116 mil ha. en 2020, lo que significa un aumento del 9%.*

**Complejo Vitivinícola:**

- 8/ *El incremento de la superficie cultivada del complejo vitivinícola de 219 mil ha. en 2008 a 251,5 mil ha. en 2020, lo que significa un aumento del 15%.*

*Caso de estudio N°2*  
*Plan Estratégico Industrial Argentina 2020*

*“El Plan Estratégico 2020 es el Estado planificando y articulando con todos los actores, para regular, intervenir y permitir que el crecimiento se transforme en desarrollo económico e inclusión social”, dijo la Ministra de Industria, Débora Giorgi al referirse a este nuevo instrumento. Asimismo, agregó que “tenemos un camino trazado hacia el 2020 y casi una década de trabajo con grandes resultados para toda la industria nacional”<sup>74</sup>.*

El plan 2020, con la participación de trabajadores, empresarios, universidades y representantes del sector público y privado trazó objetivos generales para la industria argentina como lo son tener un crecimiento anual del 5% PBI y del 7% del PBI industrial, alcanzar en 2020 exportaciones por 167.000 millones e importaciones por 139.000 millones de dólares, reducir la tasa de desempleo al 5% y llegar a un nivel de inversión del 28% sobre PBI.

En el desarrollo del plan surgieron estrategias sectoriales concretas que van desde la creación de herramientas de financiación específicas a cada sector, la defensa contra la competencia desleal en el contexto internacional que dejó la crisis, sustituir importaciones y generar la llegada de empresas mundiales para fabricar en el país.

A partir de la puesta en marcha del Plan Estratégico Industrial 2020, se concluyó que Argentina está en condiciones de potenciar hasta tres y cuatro veces el crecimiento de algunos de los principales sectores productivos, como el de bienes de capital con un incremento en la producción del 290%; de maquinaria agrícola con más del 260% y el de software, con casi 190%. Asimismo, se proyecta la generación de 1.500.000 puestos de trabajo en la industria y la duplicación del PBI industrial.

## **2.1. Fundamentación: La reindustrialización de la Argentina**

En la introducción al Plan la ministra Débora Giorgi plantea:

- *“La industria argentina desde 2003 logró diversificar la producción y mejorar su distribución regional en el país, en definitiva, es más competitiva: muestra un fuerte proceso de sustitución de importaciones, triplicó sus exportaciones, aumentó la productividad laboral un 50% con una suba del empleo del 71%, subió la participación de los productos de medía y alta tecnología en las exportaciones del 20% al 24%. Esto no hubiera sido posible si la tasa de inversión no hubiera crecido de 14,3% del PBI a casi el 24% del PBI, entre 2003 y 2011 con un récord de la participación de la maquinaria y equipo de casi el 12% sobre el PBI en 2011”.*
- *“Un país industrializado hace a la esencia misma del cambio de paradigma que se inicia en el 2003 con los Presidentes Dr. Néstor Kírchner y Dra. Cristina Fernández de Kírchner: una sociedad más justa, con igualdad de oportunidades y movilidad social, sólo es posible en un país con una industria nacional fuerte y competitiva que brinde a todos los argentinos más y mejor trabajo”.*

---

<sup>74</sup> Fuente: Sitio web del Ministerio de Industria, <http://www.industria.gob.ar/?p=11103> Publicado 04/02/2012. Consultado: 19 de Marzo de 2012

- “El nuevo contexto mundial define un cambio estructural de los términos de intercambio. Este cambio nos favorece, ya que somos productores de alimentos, energías alternativas y minerales, que serán demandados en forma creciente por los grandes emergentes -China, India, y el sudeste asiático- y ofrece oportunidades que no podemos desaprovechar. Aprovechar esas oportunidades nos permitiría ubicarnos entre los países desarrollados en una década, sí las demandas externas de nuestros productos las satisfacemos con bienes de mayor valor agregado, es decir con más trabajo local, más innovación y más aporte de nuestro sistema científico-tecnológico. En esto estamos trabajando, y hemos avanzado mucho, pero debemos poner más esfuerzo, **evaluando las problemáticas desde lo microeconómico y regional, identificando las barreras a la competitividad**: eslabones faltantes o débiles en las cadenas de valor, necesidad de nuevos desarrollos científicos y de innovación, mejoras en la logística, necesidad de recursos humanos más capacitados, abastecimiento de insumos difundidos en condiciones adecuadas, incrementos en la escala de producción, profundización de la asociatividad entre Pymes, entre otros”.

Asimismo, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner ha señalado:

- **“Debemos superar antinomias falsas: si el agro o la industria; si el mercado interno o la exportación. Al contrario, es todo junto, sumado, potenciado, incorporándole ciencia y tecnología. La innovación va hacer la diferencia de la rentabilidad. No hay una única estrategia, es la suma de muchas estrategias. Tenemos que ir sector por sector identificando correctamente dónde tenemos mayores ventajas, dónde necesitamos mayor grado de innovación, dónde se necesita más Estado, dónde se necesita más mercado (...)”**

*Fragmento del discurso de lanzamiento del Plan Estratégico Industrial 2020*

- **“Estamos llevando a cabo lo que siempre soñamos, por lo menos, lo que yo siempre soñé: ayudar a que mi país vuelva a ser lo que alguna vez fue. Ese es mi sueño. Quiero que nos recuerden a todos nosotros, no solamente a esta Presidenta, sino a todos los hombres y mujeres, empresarios, académicos y trabajadores que formamos parte de la Generación del Bicentenario, para que nuestros hijos y nuestros nietos se sientan orgullosos de sus padres y de sus predecesores”.**

*Fragmento del discurso pronunciado en ocasión día de la Industria en Tecnópolis.*

En el capítulo I del Libro Plan Estratégico Industrial 2020 (2011), denominado **“Con el esfuerzo de todos: la reconstrucción de la industria argentina 2003-2010”** se plantean los antecedentes en materia industrial de 2003 a la fecha y los **fundamentos** para este Plan.

Los subtítulos dan cuenta del recorrido de este capítulo introductorio:

- A.1. No es casualidad: es el esfuerzo de los argentinos que se encolumnaron en un proyecto nacional con inclusión**
- A.2. Una industria que bate todos los récords: el desempeño reciente de la industria argentina (2003 - 2010)**
- A.3. ¿Por qué una Argentina industrial?**

**A.4. Nuevo contexto internacional: en los desafíos están las oportunidades**

**A.5. ¿Cómo hacerlo? Lineamientos macroeconómicos para la industrialización definitiva de Argentina**

**A.6. El nuevo nacimiento de una Argentina industrial**

**A.7. Metodología de análisis: cadena de valor**

Cabe destacar el punto A.5. que plantea los pilares del modelo macroeconómico que han permitido los avances y sostiene la necesidad de mantenerlos en el futuro:

*“La base de una política sectorial que se oriente a restablecer y fortalecer el tejido industrial de Argentina está en la continuidad a las sólidas políticas macroeconómicas, definitivamente pro industriales, establecidas desde 2003. Estas políticas se caracterizan por cinco pilares: i) demanda interna sostenida y superávit fiscal; ii) defensa del mercado interno y sustitución de importaciones; iii) mantenimiento de un tipo de cambio competitivo; iv) aumento de exportaciones y v) fomento de la inversión productiva”.*

Así como los puntos 6 y 7 donde, respectivamente, se describen los logros alcanzados y explicita la metodología utilizada para la realización del PEI 2020:

**2.2. Metodología utilizada y participación de los actores sociales**

Entre marzo y agosto de 2011 se realizaron once foros convocados por el gobierno nacional con el propósito de sentar las bases de una ambiciosa iniciativa: el Plan Estratégico Industrial 2020. En esos foros, los integrantes de cadenas de valor elegidas por formar “la trama central del tejido productivo argentino, validaron los lineamientos y objetivos propuestos por el Estado y llegaron también a nueve consensos centrales acerca de las principales líneas estratégicas de política industrial propuestas. Con la posterior presentación del PEI 2020, que en 287 páginas reúne las conclusiones y medidas que se prevé implementar en el corto plazo, se cumplió la primera etapa del trabajo. Está pendiente aún el comienzo 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, que es la actividad central que se prevé en una segunda etapa para profundizar este Plan.

En los foros estuvieron presentes “más de 100 cámaras empresariales, 20 sindicatos, 20 universidades, las 24 provincias y seis ministerios nacionales”. El Plan 2020 llevó meses de trabajo con la participación de más de 2.500 personas que debatieron sobre metas y objetivos concretos a alcanzar para el año 2020 en las 11 cadenas de valor que explican el 80% del PIB industrial y más del 60% del empleo, según informó el Ministerio de Industria.

Esas cadenas está integradas por Alimentos; Calzado, Textiles y Confecciones; Madera, Papel y Muebles; Materiales de Construcción; Bienes de capital; Maquinaria Agrícola; Autos y autopartes; Medicamentos; Software, y Productos Químicos y Petroquímicos.

Según se informa en el PEI, las cadenas de valor fueron elegidas por el Gobierno Nacional en base a distintos motivos que pueden separarse en seis grandes grupos:

**1. Importancia en el producto bruto industrial y trayectoria en la industria argentina**

**2. Recurso natural altamente competitivo**

**3. Entramado productivo**

**4. Difusión de tecnología**

**5. Mercado interno**

**6. Balanza comercial e inserción Internacional**

A su vez, se explican motivos en particular para la selección de cada una de las cadenas, estos pueden verse en el listado a continuación:

## 1. Alimentos

- a. Agregación de valor de productos primarios con altísima competitividad (cereales y producción agropecuaria).
- b. Experiencia industrial.
- c. Abaratamiento de los alimentos de en el mercado local.
- d. Desarrollo de economías regionales.
- e. Impacto positivo sobre balanza comercial y amplias posibilidades de exportación.

## 2. Automotriz y autopartes

- a. Peso en el producto industrial.
- b. Impacto en el comercio exterior y en la balanza comercial.
- c. Dinamismo del sector y oportunidades de expansión por antigüedad del parque y el crecimiento de la región frente a la falta de demanda del mundo desarrollado.
- d. Capacidad de difundir innovación en el resto del sector industrial.

## 3. Bienes de capital

- a. Capacidad de difusión de tecnología y abastecimiento local de los nichos vacíos.
- b. Factor clave para mejoramiento de la competitividad de la economía y sostenedor de una tasa de inversión del 28% sin impacto negativo sobre balanza comercial.
- c. Impacto positivo sobre la balanza comercial.

## 4. Cuero, Calzado marroquinería

- a. Capacidad de generar empleo.
- b. Agregación de valor a un producto altamente competitivo (cuero).
- c. Potencialidad sobre balanza comercial.
- d. Contribución al desarrollo de la marca argentina.

## 5. Maquinaria Agrícola

- a. Ventajas de Argentina teniendo en cuenta la proyección del sector agropecuario.
- b. Impacto en balanza comercial y potencialidad de inserción internacional.
- c. Impacto en economías de las provincias.
- d. Interacción con el sector agropecuario.

## 6. Material de construcción

- a. Capacidad de abastecer la demanda local impulsada por la construcción teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento sostenido de la economía argentina.
- b. En los insumos difundidos (aluminio y hierro) abastecimiento a calidad y precios competitivos internacionalmente.
- c. Posibilidades de exportación y mejoramiento de la balanza comercial.

## 7. Medicamentos

- a. Aplicación y desarrollo de alta tecnología.
- b. Base productiva de empresas nacionales con capacidad de internacionalizarse.
- c. Impacto positivo sobre la balanza comercial.

## 8. Foresto-Industrial

- a. Agregación de un recurso natural altamente competitivo.
- b. Desarrollo regional.
- c. Impacto positivo sobre la balanza comercial.

## 9. Química y petroquímica

- a. Insumo para restantes sectores de la industria.
- b. Aprovechamiento de los recursos naturales agregándoles valor (gas y petróleo).
- c. Impacto positivo en la balanza comercial.

## 10. Software

- a. Factor de difusión de competitividad a toda la economía.
- b. Tasas altas de crecimiento con empleo de salarios y productividad alta.

## 11. Textil

- a. Impacto sobre el empleo.
- b. Agregación de valor a recursos naturales competitivos (lana y algodón).
- c. Efecto sobre la balanza comercial.
- d. Impacto positivo sobre marca argentina asociada al diseño.

## 2.3. PEI: Producto Final esperado y pasos a seguir

Con la presentación del PEI 2020, que en 287 páginas reúne las conclusiones y medidas que se prevé implementar en el corto plazo, se cumplió la primera etapa del proceso de planificación, de acuerdo al Ministerio de Industria.

A continuación vemos el índice de contenidos del PEI, para luego presentar algunas de las definiciones estratégicas que plantea este Plan.

Contenido		
<b>SECCION 1</b>		
Capítulo 1: La reindustrialización de la Argentina		19
<b>SECCION 2</b>		
Introducción. Cadenas de Valor.		41
<b>Capítulo 2: Alimentos</b>		
Avícola		45
Lácteos		51
Porcinos		65
Capítulo 3: Cuero, Calzado y Marroquinería		79
Capítulo 4: Textil y Confecciones		89
Capítulo 5: Foresto-industrial		107
Capítulo 6: Automotriz y Autopartista		123
Capítulo 7: Maquinaria Agrícola		139
Capítulo 8: Bienes de Capital		157
Capítulo 9: Materiales para la Construcción		173
Capítulo 10: Química y Petroquímica		181
Capítulo 11: Medicamentos para uso humano		213
Capítulo 12: Software y Electrónicos		231
<b>SECCION 3</b>		
Capítulo 13: Consensos		251
Bibliografía		269
		283

**Gráfico 1: Lineamientos Estratégicos PEI 2020**



Fuente: PEI, 2011.

“Entre 2003 y 2010 se duplicó el producto bruto interno industrial. El objetivo del Plan Estratégico Industrial 2020 es promover un crecimiento promedio anual del 5% de la economía hasta el 2020, de modo de volver a duplicar el producto bruto del sector”.

Para ello se requiere, en todas las cadenas de valor empresas nacionales de clase regional o mundial insertas internacionalmente que impulsen la competitividad a todo el entramado industrial y se nutran de la provisión de bienes y servicios

producidos localmente. En función de esto, es necesario enriquecer la estructura productiva nacional a través de la defensa de las firmas existentes, la creación y radicación de empresas y el desarrollo de productos y servicios innovadores que permitan ocupar los nichos vacíos de la matriz productiva. Es decir, el objetivo es lograr una trama industrial densa, diversificada y competitiva”. (PEI, 2011:38)

**Gráfico 2: Dinámica de los Objetivos del PEI 2020**



Fuente: PEI, 2011.

Luego se presentan los objetivos cuantitativos (metas) macroeconómicas que se plantea en el plan:

**Gráfico 3. Objetivos Cuantitativos del PEI 2020**

CUADRO 2: Objetivos cuantitativos del PEI 2020

(en millones de USD constantes)	2010	2020
Exportaciones	68.500	160.000
Importaciones	56.443	132.000
Saldo comercial	+12.057	+28.000
PIB	356.505	580.709
PIB industrial	69.775	140.000
PIB industrial / PIB	20%	24%
Inversión / PIB	22,5	28%
Desempleo	7,5%	5%
PBI per cápita	8.700	12.900

Fuente: PEI, 2011. Pag. 3

Posteriormente se presenta la metodología de estudio a través de cadenas de valor, su selección y luego se desagrega cada una de estas cadenas en objetivos y metas específicos.

#### Gráfico 4. Metas por cadena de valor

Plan Estratégico Industrial Argentina 20 20: Una tarea participativa y federal

Cadena de Valor	Producción 2020	Variación 2010-2020 (%)	Empleo (en miles)	Aumento Empleo 2010-2020 (en miles)
Avícola	3,1 MM Ton.	91	200	+50
Lácteos	18,2 MM litros	76	43	+12
Producción Porcina	0,8 MM Ton.	167	52	+30
Calzado	200 MM de pares	90	52	+12
Textil e Indumentaria	USD 9.290 MM	157	364	+250
Foresto – Maderera	USD 26.273 MM	140	152	+64
Automotriz y Autopartista	1,9 MM unidades	164	373	+300
Maquinaria Agrícola	USD 2.500 MM	265	32	+20
Bienes de Capital	USD 18.200 MM	290	102	+44
Materiales de Construcción	30 MM Ton.	90	99	+44
Química y Petroquímica	USD 43.554	124	136	+75
Medicamentos de Uso Humano	USD 1.350 MM	174	63	+30
Software	USD 7.330 MM	184	134	+74

Fuente: PEI, 2011.

En esta sección se desarrollan las once cadenas de valor seleccionadas por el Ministerio de Industria para la elaboración del Plan Estratégico Industrial 2020. La confección de cada uno de los informes correspondientes a cada cadena se estructura a partir de su trayectoria reciente, su estado de situación y la dinámica local e internacional la proyección de cara al 2020 de acuerdo a la visión de Gobierno consensuada con el sector privado sobre las perspectivas del desarrollo de la cadena y su inserción en la estructura industrial nacional, enmarcada en las proyecciones de crecimiento de Argentina.

Gráfico 5. Objetivos cuantitativos del PEI 2020

OBJETIVOS CUANTITATIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL. Por sectores. Año 2020	OBJETIVOS CUANTITATIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL. Por sectores. Año 2020
<b>CARNE AVIAR</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 8.000.000 toneladas (4.217 millones de dólares)</li> <li>Empleo: 50.000 nuevos puestos</li> <li>Consumo interno: 50 kilogramos per cápita</li> <li>Exportaciones: 2.475 millones de dólares</li> <li>Importaciones: 57 millones de dólares</li> <li>Saldo balanza comercial: 2.475 millones de dólares</li> </ul>	<b>MAQUINARIA AGRÍCOLA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 2.500 millones de dólares</li> <li>Empleo: 20.000 nuevos puestos</li> <li>Exportaciones: 870 millones de dólares</li> <li>Importaciones: 415 millones de dólares</li> <li>Saldo balanza comercial: 455 millones de dólares</li> </ul>
<b>LACTEOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 18.200 millones de litros equiv. de productos</li> <li>Empleo: 11.660 nuevos puestos</li> <li>Consumo interno: 235 litros per cápita</li> <li>Exportaciones: 3.248 millones de dólares</li> <li>Importaciones: 127 millones de dólares</li> <li>Saldo balanza comercial: 3.121 millones de dólares</li> </ul>	<b>BIENES DE CAPITAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 18.200 millones de dólares</li> <li>Empleo: 44.000 nuevos puestos</li> <li>Exportaciones: 6.370 millones de dólares</li> <li>Importaciones: 6.000 millones de dólares</li> <li>Saldo balanza comercial: 370 millones de dólares</li> </ul>
<b>CARNE PORCINA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 822.000 toneladas</li> <li>Empleo: 18.400 nuevos puestos</li> <li>Consumo interno: 13 kilogramos per cápita</li> <li>Exportaciones: 451 millones de dólares</li> <li>Importaciones: 21 millones de dólares</li> <li>Saldo balanza comercial: 430 millones de dólares</li> </ul>	<b>MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción           <ul style="list-style-type: none"> <li>Cemento Portland: 20,1 millones de toneladas</li> <li>Aluminio: 790 mil toneladas</li> <li>Acero crudo: 9,3 millones de toneladas</li> </ul> </li> <li>Empleo: 44.000 nuevos puestos</li> </ul>
<b>CALZADO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 200 millones de pares (60 millones alta y media gama)</li> <li>Empleo: 12.000 nuevos puestos</li> <li>Consumo interno: 4 pares per cápita (3,28 según tendencia)</li> <li>Exportaciones: 50 millones de pares</li> <li>Importaciones: 36 millones de pares</li> <li>Saldo balanza comercial: 14 millones de pares</li> </ul>	<b>QUÍMICA Y PETROQUÍMICA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción petroquímica: 14 millones de toneladas</li> <li>VBP petroquímica: 15.874 millones de dólares</li> <li>VBP química: 27.680 millones de dólares</li> <li>Empleo: 75.100 nuevos puestos</li> <li>Exportaciones: 7.500 millones de dólares</li> <li>Importaciones: 7.300 millones de dólares</li> <li>Saldo balanza comercial: 200 millones de dólares</li> </ul>
<b>TEXTIL E INDUMENTARIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 9.290 millones de dólares</li> <li>Empleo: 25.000 nuevos empleos registrados</li> <li>Consumo interno: 22 kilogramos de fibras textiles per cápita</li> <li>Exportaciones: 2.395 millones de dólares</li> <li>Importaciones: 2.321 millones de dólares</li> <li>Saldo balanza comercial: 74 millones de dólares</li> </ul>	<b>SOFTWARE Y SERVICIOS INFORMÁTICOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ventas: 7.330 millones de dólares</li> <li>Crecimiento promedio anual: 11%</li> <li>Empleo: 74.000 nuevos puestos</li> <li>Exportaciones: 2.960 millones de dólares</li> </ul>
<b>AUTOMÓTRIZ-AUTOPARTES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 1.900.000 vehículos (60% de autopartes nacionales)</li> <li>Empleo: 230.000 puestos</li> <li>Exportaciones: 41.500 millones de dólares (16.400 millones de autopartistas y 25.100 millones de terminales)</li> <li>Importaciones: 32.260 millones de dólares (75.700 millones de autopartistas y 77.500 de terminales)</li> <li>Saldo balanza comercial: 8.240 millones de dólares (640 millones de autopartistas y 7600 millones de terminales)</li> </ul>	<b>MEDICAMENTOS DE USO HUMANO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 1.350 millones unidades</li> <li>Empleo: 30 mil nuevos puestos</li> <li>Exportaciones: 3.985 millones de dólares (474 millones en principios activos y 3.511 millones en medicamentos terminados)</li> <li>Importaciones: 2.447 millones de dólares (1.621 millones en principios activos y 826 millones en medicamentos terminados)</li> <li>Balanza comercial: 1.538 millones de dólares (-1.147 millones en principios activos y 2.685 millones en medicamentos terminados)</li> </ul>
	<b>FORESTO-INDUSTRIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Producción: 26.273 millones de dólares</li> <li>Empleo: 63.000 nuevos puestos</li> <li>Exportaciones: 2.821 millones de dólares</li> <li>Importaciones: 2.279 millones de dólares</li> <li>Saldo balanza comercial: 542 millones de dólares</li> </ul>

Fuente: Plan Estratégico Industrial 2020 Un buen punto de partida \*Nota publicada en la revista "Informe Industrial", UIA, edición 231.

### Consensos para profundizar la reindustrialización de Argentina

Finalmente, el PEI cierra con los consensos que se acordaron a partir del proceso de planificación, para las políticas públicas estratégicas en el área.

***“El Estado Nacional tiene, desde 2003, un diagnóstico correcto de cuál debe ser la configuración de la industria argentina. Tiene también certeza acerca de las mejores políticas para recorrer ese camino, porque puede mostrar resultados positivos indiscutibles.***

***Las once cadenas de valor elegidas, cuyo análisis y perspectivas se realizó en los capítulos anteriores forman la trama central del tejido productivo***

*argentino. La visión delineada por el Estado de las potencialidades y desafíos de esas cadenas se trabajó de manera participativa y federal en 11 foros sectoriales desarrollados entre marzo y agosto de 2011.*

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

Los enunciados de cada uno de esos consensos son los siguientes:

- Necesidad de un Estado presente que articule con el sector privado la implementación de las políticas públicas;
- un mercado interno pujante es el pilar de la inversión, la agregación del valor y el aumento de la competitividad;
- el crecimiento con inclusión implica federalizar la industrialización;
- para consolidar de manera definitiva una industria a nivel internacional es necesario dar un salto exportador, con el objetivo de alcanzar una escala de producción competitiva en la agregación de valor y en la incorporación de conocimiento e innovación;
- una política de abastecimiento de insumos difundidos de clase mundial;
- la competitividad de las cadenas de valor basadas en materias primas agropecuarias requiere disponer de esos insumos en calidad, cantidad y precios adecuados;
- acceso a mayor financiamiento para la inversión y el comercio exterior;
- ampliar y profundizar la oferta de formación profesional y capacitación laboral de acuerdo con las demandas de la industria
- impulsar una política de apoyo a la generación y la incorporación de innovaciones, diseño y marketing en cada eslabón de las cadenas de valor y en cada etapa de los procesos productivos.

## 2.5. Organismo Coordinador

En diciembre de 2011, se creó en el ámbito del Ministerio de Industria, **la Secretaría de Planeamiento Estratégico** (Ver gráfico 6), donde se institucionalizó el funcionamiento de los once foros del Plan 2020 que se desarrolló durante 2011. En lo que va de 2012 (De Enero a Octubre) ya se ha avanzado con Mesas de Implementación en los siguientes sectores:

- Automotriz y autopartista
- Software y Servicios Informáticos
- Foresto Industrial
- Materiales para la Construcción
- Cuero, Calzado y Marroquinería
- Textil e Indumentaria

Las conclusiones y Planes de Acción producto de estas mesas se encuentran disponibles online en el sitio web del Ministerio de Industria.

Según afirman las autoridades el Ministerio: “La propuesta consiste en avanzar progresivamente para profundizar acuerdos y políticas con cada una de las cadenas priorizadas”. “El objetivo en el trabajo en los Foros es que las cuestiones estructurales se vayan resolviendo con acciones concretas entendiendo que el desarrollo del largo plazo cada sector se resuelve con acciones permanentes y continuas realizadas a tal fin”.

**Gráfico 6: Organigrama Ministerio de Industria**



Fuente: PEI, 2011

#### **EJE 4. SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN**

Si consideramos al planeamiento estratégico como una herramienta ordenadora y sistematizadora de fines y medios para que éstos estén en una relación de correspondencia y hagan posible una gestión con unidad de concepción y de acción del conjunto de la administración pública. Del M&E se pretende obtener información continua y sistemática para el logro de una correcta coordinación estratégica intersectorial de políticas, programas y entre instituciones.

Siguiendo la clasificación propuesta por el Estudio del CLAD “Sistemas de M&E en América Latina”. Podemos hablar de tres grandes sistemas de M&E en la Argentina:

- 1. Sistemas de M&E de Programas de Gobierno,**
- 2. Sistemas de M&E de los Programas Sociales,**
- 3. Sistemas de M&E del Presupuesto**

Los dos primeros, se coordinan desde el ámbito de la Presidencia de la Nación. En cuanto al último, el Sistema de M&E del Presupuesto, involucra, no sólo las actividades que le caben al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en razón de sus competencias, sino también las que “cierran” el circuito de evaluación de las políticas públicas.

A continuación desarrollamos brevemente cada uno de estos sistemas:

##### **4.1. Sistema de Seguimiento Estratégico de Planes de Gobierno.**

En este primer sistema encontramos por un lado los programas y herramientas puestas en marcha por la Subsecretaría de la Gestión Pública, ya desarrollados en el Eje 1 sobre políticas de modernización del Estado, a saber:

- Asistencia Técnica para la formulación y seguimiento de Planes Estratégicos y Operacionales (Oficina Nacional de Innovación de Gestión).
- Plataforma virtual para apoyar y promover la formulación y seguimiento de Planes Estratégicos y Operacionales -TESEO- (Oficina Nacional de Innovación de Gestión).

- Sistema de Información para la Gestión -SIG- (Oficina Nacional de Innovación de Gestión).
- Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.
- Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público (Oficina Nacional de Innovación de Gestión).
- Tablero de Control (Oficina Nacional de Tecnologías de Información).

Por otra parte, podemos ubicar en este Sistema los sistemas de monitoreo y evaluación de cada uno de los planes sectoriales de mediano plazo descritos en el eje 3.

Si bien este punto no se encuentra mencionado en el citado estudio del CLAD, pero a nuestro entender debe ser considerado, siendo la contracara de lo que hemos analizado como uno de los procesos de planificación más interesantes que se verifican en los últimos años.

Al respecto, cabe destacar que si bien cada uno de los mencionados planes plantea – con mayor o menor nivel de detalle según el caso– no podemos decir aún que el componente de M&E de estos planes sectoriales sea el elemento más sólido de los mismos. A nuestro entender, el peso de estos esfuerzos de planificación del desarrollo está en marcar los lineamientos políticos estratégicos, lo que podríamos llamar “el rumbo” sin detenerse demasiado en los aspectos procedimentales. Sin embargo, al definir cada uno de estos planes objetivos y metas cualitativas y cuantitativas dejan sin dudas la puerta abierta para mayores desarrollos en cuanto al M&E de las mismas, ese es a nuestro entender el primer desafío que debe abordarse.

Como un segundo desafío para profundizar el componente de M&E de los planes sectoriales puede plantearse la posibilidad de desarrollar un sistema *integral* de M&E de los objetivos y metas volcados en cada uno de ellos a fin de garantizar un análisis integrado e intersectorial de los resultados y el impacto de estos planes.

#### **4.2. Sistema de Control de Planes y programas sociales**

Su finalidad legal consiste en el establecimiento de la Planificación Estratégica de políticas y programas sociales del gobierno nacional, las estrategias de intervención y los compromisos de resultados. Para ello, coordina, interviene y diseña los mecanismos de articulación entre los diferentes programas sociales llevados a cabo en distintas jurisdicciones gubernamentales.

Aquí encontramos por un lado el SIEMPRO- **Sistema de M&E de los Programas Sociales**, y por el otro los sistemas de M&E puestos en marcha para cada uno de las grandes políticas y programas sociales universales implementados en la Argentina de los últimos años. A continuación detallamos ambos sistemas:

##### **Sistema de M&E de los Programas Sociales**

El **SIEMPRO, Sistema de M&E de los Programas Sociales** (Ver cuadro 10) es un Programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, para ser aplicados en todos los niveles – nacional, provincial, municipal, local - destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de impacto. Actualmente cuenta con 18 Agencias Provinciales.

**Algunas de las principales herramientas que se han impulsado con este sistema son:**

- El desarrollo de un sistema integrado de monitoreo para los planes y programas sociales nacionales.
- Producción de informes sobre el monitoreo trimestral de los programas orientados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.
- Producción de estudios y evaluaciones del Gasto Social Nacional.
- Evaluaciones ex-ante para determinar la viabilidad técnica, institucional, política, social y sustentabilidad de un programa social,
- Líneas de base
- Evaluaciones diagnósticas para la evaluación en profundidad del proceso de ejecución del programa en sus aspectos institucionales y mecanismos de ejecución.
- Evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios para incorporar la participación de los destinatarios de los programas sociales como elemento articulador entre la oferta y la demanda.

**Cuadro 10: Áreas y Objetivos del Sistema de M&E de los Programas Sociales (SIEMPRO)**

Área del Sistema	Objetivo
<b>Área de monitoreo</b>	Relevar, procesar y administrar la información referida a la implementación y ejecución de Planes y Programas Sociales, tanto nacionales como provinciales.
<b>Área de evaluación</b>	Desarrollar e implementar metodologías, técnicas e instrumentos que permiten valorizar, en forma objetiva, los resultados de las acciones públicas, no sólo en términos de la magnitud del gasto social, sino fundamentalmente en términos del avance o retroceso en la protección de derechos, equidad, mejoramiento de la calidad de vida y en la extensión del ejercicio de la ciudadanía a los sectores más vulnerables.
<b>Área SISFAM (Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales)</b>	Identificar y seleccionar las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a fin de posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado. Para ello se basa en una metodología de relevamiento censal, orientada a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social. La implementación del <b>SISFAM</b> en el nivel provincial y municipal es voluntaria por parte de las provincias.

Fuente: Elaboración propia en base a sitio web SIEMPRO (Marzo 2012)

Si bien se cataloga al **SIEMPRO** como la experiencia más desarrollada e interesante en materia de información sobre la marcha de las políticas sociales, **su discontinuidad ha sido un factor que atenta contra la capacidad de difundir y aprovechar la experiencia acumulada en este Sistema.**

## **Sistemas de M&E específicos para Políticas Sociales Universales**

Diversos autores han señalado como uno de los rasgos fundamentales de este nuevo modelo de gobierno que evidencian el retorno de la centralidad del Estado argentino la implementación de programas sociales y educativos de gran escala que parte de una mirada universal (Kliksberg, Carballeda, etc). Dos de los más significativos por su escala e impacto son sin dudas la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa Conectar Igualdad. Por ello tomamos estos dos casos, en los cuales resulta interesante destacar se verifican sistemas de M&E de sus resultados e impacto.

Asimismo queremos resaltar que ambos son coordinados por la ANSES, organismo que se ha destacado en los últimos años por su alto nivel profesionalismo y eficiencia en los programas que ejecuta. Finalmente, un rasgo interesante de ambos programas es que son liderados por **Comités (de Asesoramiento en un caso y Ejecutivo en el otro) de composición interministerial**, esto representa una gran innovación en lo referido a políticas públicas en Argentina y constituye una importante herramienta de planificación, ejecución y M&E coordinados.

A continuación se describen brevemente ambas políticas desde la perspectiva del M&E.

### **Monitoreo y Evaluación de la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>75</sup>**

Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de \$ 270 para niños menores de 18 años y de \$ 1080 para chicos discapacitados sin límite de edad. Esta asignación fue creada por medio del decreto Nro. 1602/09, del Poder Ejecutivo Nacional, y comenzó a regir a partir del 1ro. de noviembre de 2009. Con la misma, el Estado busca asegurarse de que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrarla. Actualmente, más de 3.500.000 chicos y adolescentes son beneficiados con esta asignación.

En la reglamentación de la AUH<sup>76</sup> se invita al “Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación y al Ministerio del Interior y a otros organismos con competencia en la materia, a conformar un Comité de Asesoramiento como unidad “ad hoc” dependiente de la Gerencia Secretaría General de la ANSES. Dicho Comité tendrá funciones de asesoramiento en los aspectos operativos de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y entenderá en el análisis de la casuística que requiera evaluación interdisciplinaria, pudiendo asimismo formular recomendaciones al respecto al Director Ejecutivo”.

Asimismo el decreto señala: “La Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración y la Gerencia Control Prestacional dependiente de la Subdirección de Prestaciones coordinará el relevamiento y evaluación de la información remitida por los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales que colaboren en el marco de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”.

Como producto del M&E de esta política cabe destacar la publicación: “La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva”. Esta se encuentra disponible en el sitio del “Observatorio de la Seguridad Social” de ANSES y realiza un análisis de la implementación y alcance de la Asignación Universal por Hijo para

---

<sup>75</sup> Información obtenida del Sitio Web [www.anses.gov](http://www.anses.gov) visitado en Octubre de 2012

<sup>76</sup> Decreto 1602/09

Protección Social, desde un enfoque que reconoce a sus beneficiarios como ciudadanos portadores de derechos.

### **Monitoreo y Evaluación del Programa Conectar Igualdad<sup>77</sup>**

El Programa Conectar Igualdad es una iniciativa que busca recuperar y valorizar la escuela pública con el fin de reducir las brechas digitales, educativas y sociales en toda la extensión de nuestro país.

Se trata de una Política de Estado creada a partir del Decreto 459/10, e implementada en conjunto por **Presidencia de la Nación**, la **Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)**, el **Ministerio de Educación de la Nación**, la **Jefatura de Gabinete de Ministros** y el **Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios**.

Conectar Igualdad, como una política de inclusión digital de alcance federal, recorrerá el país distribuyendo 3 millones de netbooks en el período 2010-2012, a cada alumno y docente de educación secundaria de escuela pública, educación especial y de institutos de formación docente. Paralelamente se desarrollarán contenidos digitales que se utilicen en propuestas didácticas y se trabajará en los procesos de formación docente para transformar paradigmas, modelos y procesos de aprendizaje y enseñanza.

#### **Cuadro 11: Composición del Comité Ejecutivo del Programa Conectar Igualdad**

Por ANSES:

- **Lic. Diego Bossio** (Director Ejecutivo de ANSES) Presidente del Comité Ejecutivo.
- **Lic. Pablo Fontdevila** (Director General Ejecutivo del Programa Conectar Igualdad)

Por Ministerio de Educación:

- **Lic. Jaime Perczyk** (Secretario de Educación)

Por Jefatura de Gabinete de Ministros:

- **Lic. Mariano Greco** (Subsecretario de Tecnologías de Gestión)

Por Ministerio de Planificación:

- **Lic. Luís Vitullo** (Secretario Ejecutivo del Consejo Asesor del SATVD-T)
- **Emmanuel Jaffrot** (Asesor del Consejo Asesor del SATVD-T);

Por Educ.ar:

- **Lic. Patricia Pomiés** (Gerente TIC y Convergencia)

Fuente: Sitio web [www.conectarigualdad.gob.ar](http://www.conectarigualdad.gob.ar) visitado en Octubre de 2012

Este programa, posee un área de Evaluación y Seguimiento que trabaja para conocer y medir el impacto *curricular, institucional, interpersonal y social* de la

<sup>77</sup> Información obtenida del Sitio Web [www.conectarigualdad.gob.ar](http://www.conectarigualdad.gob.ar) visitado en Octubre de 2012

implementación del Programa Conectar Igualdad (PCI). Institucionalmente Ministerio de Educación – Unidad de Investigación y Experimentación Educ.ar S.E. – OEI. Parte de la visión de que: “La evaluación y el seguimiento constituyen herramientas centrales para la generación de información que permite retroalimentar y valorar las acciones que se desarrollan. El objetivo es dar cuenta de las acciones, valorar los progresos y avanzar hacia un sistema de evaluación, monitoreo e investigación sustentable de la gestión pedagógica del modelo 1 a 1 (una computadora por alumno)”.

Sus funciones principales son:

- Monitorear la llegada de las netbooks a la comunidad escolar
- Investigar cómo se vinculan los docentes, los estudiantes y sus familias con las nuevas herramientas tecnológicas y sus contenidos.
- Documentar y evaluar los procesos de cambio en las escuelas medias e institutos de formación docente de todo el país.
- Registrar las dificultades técnicas y pedagógicas, los principales avances y desafíos a resolver en las etapas siguientes.

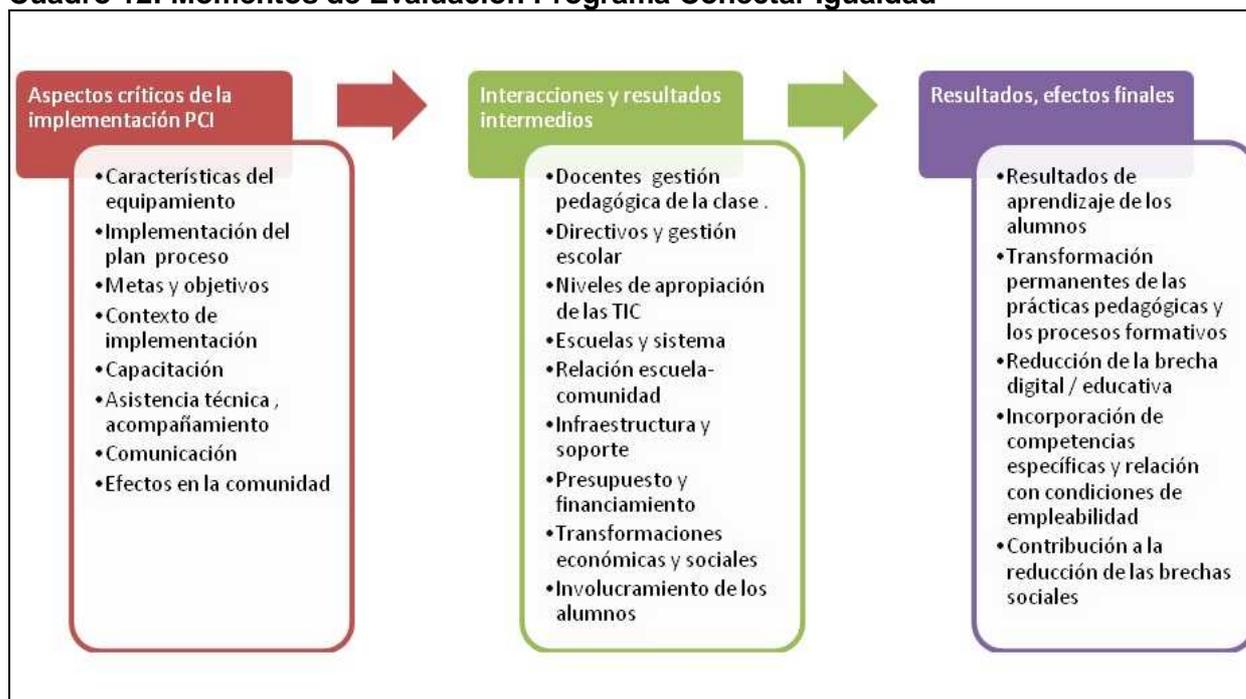
Esta estrategia integra un equipo nacional interdisciplinario que monitorea y evalúa en campo, en coordinación con los equipos provinciales que están implementando el programa. También incluye a investigadores de 13 universidades nacionales y una provincial en sus diferentes acciones de evaluación.

La estrategia de evaluación está organizada en tres grandes momentos que se corresponden con las etapas de implementación del Programa. Esta primera etapa de implementación es un momento rico en estrategias emergentes: la tecnología se entrelaza con la cultura de cada provincia, de cada escuela, de cada barrio. Toman forma los primeros usos, las redes de mails entre profesores y alumnos. Monitorear los factores críticos del programa como son la cobertura, conectividad, el nombramiento de los administradores de red, la instalación de los pisos tecnológicos y el incremento de la capacitación docente, es crucial para saber que pasa y acompañar mejor a las escuelas en este proceso de cambio.

**Primer informe de avance de resultados 2010:** La primera etapa de evaluación del Programa Conectar Igualdad abarcó el período de octubre a diciembre de 2010. Las conclusiones están disponibles en un Informe de Seguimiento disponible en línea.

Actualmente, el equipo de evaluación y seguimiento está visitando las escuelas que recibieron netbooks y generando la información que permita saber que está pasando en cada rincón de la Argentina adonde llega el Programa. Para que el proyecto tenga efectos duraderos a largo plazo, es imprescindible hacer un seguimiento en el tiempo, incluso una vez acabado el proceso de ejecución. Se espera que la evaluación pueda mostrar evidencias que relacionen las transformaciones registradas al uso, difusión e integración del modelo 1 a 1.

**Cuadro 12: Momentos de Evaluación Programa Conectar Igualdad**



Fuente: Sitio web [www.conectarigualdad.gob.ar](http://www.conectarigualdad.gob.ar) visitado en Octubre de 2012

**Más allá del análisis del M&E en estas políticas específicas cabe destacar que se observa una tendencia a mayor seguimiento y evaluación en la mayor parte de las políticas públicas que se implementan, especialmente en los Ministerios de Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; y Salud (donde se destaca el caso del Plan Nacer).**

#### **4.3. Sistema de M&E del Presupuesto.**

En relación a este tercer sistema, el estudio de CLAD menciona: “Al carecer de un Plan de Gobierno en sentido estricto, las funciones relacionadas con planificación global o sectorial de este sistema se abordan desde distintas perspectivas y niveles.

**En el ámbito global, está dirigido al análisis de los resultados y efectos del ingreso y del gasto público -de operación y de inversión- en relación con los objetivos y metas** macroeconómicas y sociales establecidos por el gobierno (crecimiento económico, inversión, distribución del ingreso, empleo, etc.). **En lo funcional, se orienta al análisis de los resultados y efectos de aquellos programas presupuestarios referidos a cada uno de los sectores** (salud, educación, agricultura, industria, transporte, etc.). En el ámbito regional desarrolla lo anterior en relación con determinadas áreas geográficas. Por último, el análisis institucional atañe a las instituciones mediante las cuales se planifica, programa, coordina y ejecuta la acción de gobierno, conforme a los objetivos y metas globales, funcionales y regionales. Comprende el análisis de variables microeconómicas y administrativas.

La Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento de la administración nacional arroja los resultados económicos (ingresos corrientes menos gastos corrientes) y financieros (ahorro más recursos de capital menos gastos de capital), así como la estructura de financiamiento del presupuesto (a través de la comparación de las fuentes de financiamiento con las respectivas aplicaciones financieras). De los resultados que arroja su comparación con las programaciones iniciales, se obtiene el grado de avance en la obtención de esos resultados y el grado de cumplimiento de las metas en términos de ahorro, resultado financiero y estructura del financiamiento”.

## El Sistema de M&E del Presupuesto <sup>78</sup>

El **Sistema de M&E del Presupuesto** es en el que primero se materializa de los sistemas mencionados, en 1992 mediante la Ley 24.156, la necesidad de cambiar, desde la práctica instalada de la gestión por procesos, hacia una metodología superadora de gestión por resultados (Canievsky, 2008:6).

El 30 de septiembre de 1992 fue sancionada la **Ley Nº 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**. La ley determina que la administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- **Sistema presupuestario;**
- **Sistema de crédito público;**
- **Sistema de tesorería;**
- **Sistema de contabilidad.**

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos.

El objetivo del sistema presupuestario del Sector Público Nacional, en adelante SPSPN, consiste **en elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado**. Todas ellas resultan actividades proyectadas o planeadas basadas en normas legales y técnicas seleccionadas antes de su ejecución y en armonía con los objetivos del sistema mayor.

El SPSPN define su objetivo en cooperación con el objetivo del sistema de administración financiera, es decir, garantizando la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Este sistema tiene como órganos de aplicación: el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Oficina Nacional de Presupuesto), Órganos de control interno y externo, y el Poder Legislativo. El organismo a cargo del control interno es la **SIGEN**; el del control externo es la **AGN**; dentro del ámbito del Poder Legislativo actúa la **Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas**.

En su sentido más amplio, el sistema normativo vigente prevé la "accountability horizontal". La articulación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, en materia de evaluación de la gestión gubernamental, se encuentra diseñada en la Ley de Administración Financiera (1992) -reflejada en la reforma constitucional del año 1994- que precede al Plan Nacional de Modernización (2001). La sujeción de la acción administrativa a los controles internos propios de cada organismo y a los controles externos que ejercen la Auditoría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, esta última en el ámbito del Poder Legislativo, hacen al control republicano del gobierno y a su legitimidad.

**Al presupuesto se lo concibe como un proceso mediante el cual se elabora, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa la producción y provisión de bienes y servicios a cargo de las instituciones públicas, así como de los insumos reales y financieros que la misma requiera.**

---

<sup>78</sup> Para mayor profundización sobre estos aspectos ver Manual del Sistema Presupuestario Público. (<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>).

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, actualmente vigente, establece, organiza e integra dos grandes sistemas, el de Administración Financiera y el de Control.

El Sistema de Control está conformado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), órganos rectores de los sistemas de Control Interno y de Control Externo respectivamente. La reforma constitucional de 1994, a través del art. 85, reconoce tal jerarquía a la AGN.

Conceptualizando al presupuesto como el Sistema Mayor, la Ley de Administración Financiera persigue la garantía de la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

**La vinculación entre el presupuesto y el planeamiento se encuentra definida a partir de que el primero debe formularse considerando el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas.** El Congreso tiene la responsabilidad de fijar el Presupuesto Anual de la Administración Pública Nacional, y la de aprobar o desechar la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo. En esta etapa interviene la Auditoría General de la Nación.

Las actividades presupuestarias se realizan en las etapas de formulación, aprobación, distribución administrativa, programación de la ejecución, control y evaluación (Ver gráfico 1). La ley asigna a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y a la Auditoría General de la Nación (AGN) las funciones de control y evaluación. Estas funciones han perdido las capacidades coercitivas para impulsar la corrección de los desvíos que se detecten a partir de su ejecución, que antes, en el Sistema de la Ley de Contabilidad del año 1957, eran propias de los órganos rectores del control.

**El ciclo de vida presupuestario** se inicia con el Proyecto de Ley de Presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta al Congreso antes del 15 de septiembre del año anterior al que debe regir, acompañado de un Mensaje que contiene una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, entre otros aspectos. Promulgada la Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo decreta la distribución administrativa desagregada.

Las distintas entidades y jurisdicciones deben programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, a fin de garantizar la correcta ejecución presupuestaria y la compatibilización de los resultados esperados con los recursos disponibles, de acuerdo con las normas reglamentarias de aplicación dictadas por los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería.

### **Cuadro 13: Ciclo del Presupuesto**



Fuente: Sitio web MECON

La Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas recibe los Anteproyectos de Presupuesto de las distintas instituciones de la Administración Pública Nacional. En base a esos anteproyectos, a un análisis exhaustivo de los resultados de los años anteriores y a las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno lleva a cabo un proceso que culmina con la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto que es remitido antes del 15 de septiembre (desde 1991) al Congreso de la Nación, para su aprobación. En la etapa de formulación del Presupuesto y en forma previa a su entrega al Congreso interviene la Jefatura de Gabinete y el Presidente de la Nación. El Congreso aprueba el Proyecto de Ley después de una etapa de análisis, revisiones y cambios.

### Presupuesto Plurianual en Argentina

La Ley Nº 25.152, de Solvencia Fiscal, y la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal, Nº 25.917 establecen la información que, como mínimo, deben contener los presupuestos plurianuales de la Nación, en el primer caso, y de ésta y de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el segundo; información que es más agregada en relación al Proyecto de Ley Anual de Presupuesto. **Una primer característica es la referida a la extensión del Presupuesto Plurianual, que abarca un periodo de 3 años.**

**No se replica el presupuesto anual. Por ello se deja de lado el uso de algunas clasificaciones presupuestarias, se minimiza el uso de la clasificación por objeto del gasto y se utiliza la categoría "programa" de la clasificación por programas del presupuesto,** dejando de lado los niveles inferiores de dicha clasificación (subprograma, actividad, proyecto y obra).

**Una segunda característica es que el Presupuesto Plurianual es de carácter informativo.** Esto significa que su propósito es de **carácter orientativo** referido al operar del Sector Público comprendido y no limitativo como es el presupuesto anual.

**Otra característica destacable del PPA es que tiene un cierre financiero consistente.** En el presupuesto nacional se utiliza el clasificador presupuestario de gastos por "fuente de financiamiento" (FF). Las FF son: tesoro nacional, recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias internas, crédito interno, transferencias externas y crédito externo.

Esta clasificación permite conocer cuál es el tipo de recurso que está financiando un gasto determinado. En el PPA también se utiliza esta clasificación del gasto que posibilita vincular recursos y gastos por fuente de financiamiento.

También concurre a que el PPA tenga un cierre financiero consistente la modalidad de fijar techos para los dos últimos años del trienio (el primero, como se dijo, es el proyecto de ley de presupuesto). Esto implica que en el mediano

plazo los gastos se programan según las proyecciones de recursos y la meta de resultado fiscal y no según la suma de requerimientos.

**La elaboración del Presupuesto Plurianual sigue, entonces, la metodología del presupuesto anual, con ciertas adaptaciones.** Así, se fijaron techos para cada año del trienio, en base a los cuales los organismos elaboran sus anteproyectos. La elaboración de los techos para los dos últimos años del PPL se efectuó en forma similar a la de los techos del presupuesto anual. Estos últimos, asimismo, constituyen el primer año de los techos del plurianual.

En el estudio denominado “Presupuesto Plurianual 2005-2007”<sup>79</sup>, realizado por la Oficina Nacional de Presupuesto, entonces integrante de la Secretaría de Hacienda, se presenta un balance de la implementación del Presupuesto Plurianual en nuestro país. Allí se señala que se trata de una experiencia con resultados dispares:

*“Para hacer un análisis de la experiencia con el presupuesto plurianual en la Administración Nacional es preciso desdoblarse la experiencia en dos aspectos: uno relacionado con la implementación operativa y otro relacionado con su utilidad. En el primer sentido, se puede concluir que la experiencia ha sido exitosa dado que significó un costo mínimo de implementación y esfuerzo. Así, desde 1999 los organismos elaboran el Presupuesto Plurianual en forma integrada con la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional: cumplen un único cronograma, se les comunican “techos presupuestarios” trienales, utilizan el mismo sistema de información y presentan en un mismo acto sus anteproyectos de presupuesto conteniendo el Proyecto de Ley y el Presupuesto Plurianual.*

*En cuanto al segundo aspecto, el vinculado con la utilidad del presupuesto plurianual, la experiencia no ha sido del todo satisfactoria. Ello se explica, en parte, por el contexto macroeconómico y fiscal altamente crítico vivido en el país desde su implementación en 1999, que han restado certeza a las proyecciones macrofiscales elaboradas y producido su pronta desactualización.*

*También afectó particularmente al presupuesto plurianual el hecho de tener que cumplir con un cronograma muy comprimido para su elaboración, restricción que quita tiempo para su formulación sustantiva. Esto contribuyó para que el presupuesto plurianual fuera en la experiencia de estos años más bien formal, donde se repite en demasía el presupuesto del primer año del trienio.*

*No obstante, el Gobierno Nacional mantiene su inquietud de perfeccionar su metodología, salvaguardando siempre la importancia de contar con una herramienta de programación de mediano plazo. Se ha insistido en su presentación en fecha próxima a la del presupuesto anual. Con miras a perfeccionar su elaboración, incentivar su aplicación e incrementar su utilidad, se analizó la posibilidad de que el Presupuesto Plurianual, además de ser elevado al Congreso Nacional complementariamente al Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, sea revisado y actualizado en sus proyecciones una vez que dicho Proyecto adquiere fuerza de Ley y se distribuya a las jurisdicciones y entidades por Decisión Administrativa. El objetivo de este procedimiento es evitar la prematura desactualización de las proyecciones macrofiscales. Una primera experiencia al respecto se llevó a cabo en el año 2004” (MECON, 2008).*

Como desafíos fundamentales se pueden señalar la importancia de dar seguimiento de los PPA y de incorporar progresivamente los planes sectoriales de los ministerios hoy vigentes: “A medida que se sucedan los presupuestos plurianuales habrá que efectuar un seguimiento de los mismos para evaluar cual ha sido el grado de acierto de sus previsiones, por ejemplo, comparando contra la ejecución de los presupuestos. Ello permitiría ir corrigiendo los métodos y perfeccionando las estimaciones de los PPA. Asimismo, el presupuesto plurianual se irá enriqueciendo

---

<sup>79</sup> “Presupuesto Plurianual 2005-2007”, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción de Argentina ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)).

*en la medida que vaya recogiendo planes o programaciones de mediano plazo de los organismos y, por ende, aumentará su relevancia” (MECON, 2010:10).*

### **El Plan Nacional de Inversiones Públicas**

El Plan Nacional de Inversiones Públicas **se elabora anualmente, con proyección trianual**. Comprende la totalidad de la inversión realizada por los organismos del Sector Público Nacional y el financiamiento para inversión mediante transferencias a provincias y al ámbito privado.

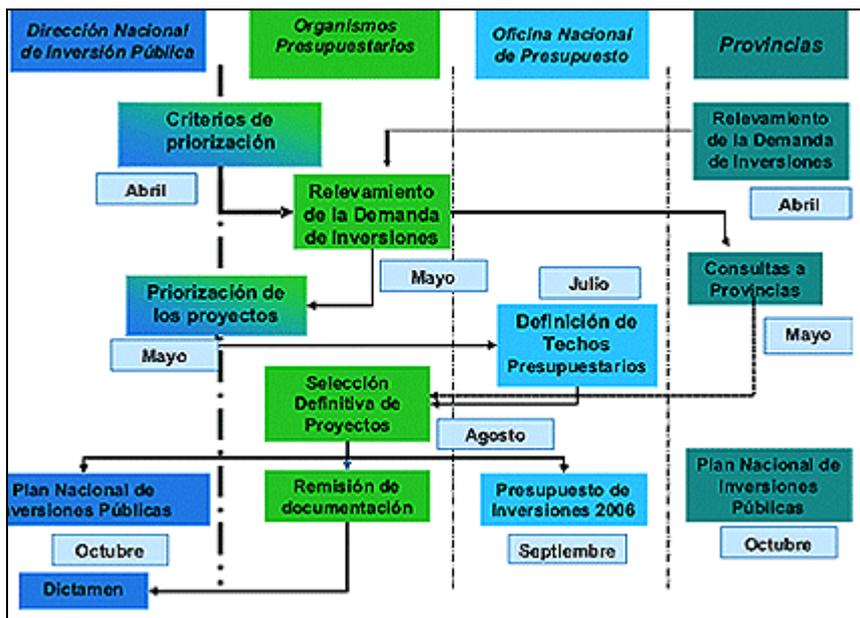
La confección del Plan es una actividad a la que concurren el conjunto de organismos del Sector Público Nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Secretaría de Hacienda (Oficina Nacional de Presupuesto) y las jurisdicciones provinciales.

La responsabilidad final de la redacción del Plan recae sobre la Dirección Nacional de Inversión Pública.

El gráfico a continuación sintetiza las tareas requeridas para la elaboración del Plan; las mismas son caracterizadas a continuación.

- Inicialmente, los organismos presupuestarios de la Administración Pública Nacional identifican la demanda de inversión, esto es, los proyectos que postulan para su ejecución en los años correspondientes al Plan.
- La Dirección Nacional de Inversión Pública establece criterios de priorización técnica, tras una consulta (a través de un Taller) con los principales organismos presupuestarios. Dichos criterios consideran el estado de los proyectos (en ejecución/a iniciar), su naturaleza técnica (de reposición/ de ampliación) y una estimación del requerimiento de inversión, en función de un cálculo del stock de capital público.
- La Dirección Nacional de Inversión Pública realiza la priorización técnica de la demanda, a partir de los criterios referidos, y la remite a la Oficina Nacional de Presupuesto.
- La demanda relevada es remitida en carácter de consulta a las jurisdicciones provinciales.
- Jefatura de Gabinete de Ministros y la Oficina Nacional de Presupuesto, en base a proyecciones de recursos y gastos, definen el monto total previsto para inversión pública y los techos presupuestarios para cada organismo.
- A partir del techo establecido, los organismos realizan la selección definitiva de los proyectos.
- Se elabora el Plan Nacional de Inversiones Públicas para los Organismos Presupuestarios; el mismo incorpora valores de inversión consistentes con el Proyecto de Ley de Presupuesto. Esta versión del Plan es elevada al Congreso Nacional.
- Se releva la demanda de inversión de los organismos no-presupuestarios
- Una vez aprobada la Ley de Presupuesto y la Decisión Administrativa que distribuye los créditos, se elabora el Plan Nacional de Inversiones Públicas definitivo; el mismo incorpora las decisiones tomadas por el Congreso Nacional y la Jefatura de Gabinete de Ministros, con relación a los organismos presupuestarios, como así también la inversión prevista por los organismos no presupuestarios.

### **Cuadro 14: El proceso de Elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas**



Fuente: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub\\_nor.htm](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub_nor.htm) Sitio Web  
 Consultado 01/12/2012

Todo proyecto incorporado al Plan Nacional de Inversiones Públicas cuyo monto supere el límite establecido por el artículo 11 de la Ley 24.354 (\$ 19.000.000) debe ser presentado ante la Secretaría de Política Económica a los efectos de la emisión del correspondiente Dictamen de Calificación (Resolución 175/2004 - Resolución SPE 171/2008).

**A continuación presentamos la normativa vigente en lo referido a inversión pública:**

#### **Ley de Inversión Pública (Nº 24354)**

- Crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, estableciendo sus objetivos y alcances.
- Determina las funciones del órgano responsable del sistema y de las oficinas de los organismos nacionales encargadas de elaborar proyectos de inversión pública.
- Fija la forma de integración del Plan Nacional de Inversión Pública.

#### **Decreto 720/1995**

- Designa como autoridad de aplicación de la Ley 24354 a la Secretaría de Política Económica y como órgano responsable del sistema a la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP).
- Crea en el ámbito de la DNIP el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).
- Establece la obligación de que los organismos nacionales iniciadores de proyectos informen cuál es la oficina que dentro de su estructura se encuentra a cargo de la elaboración y ejecución de los proyectos o programas de inversión.
- Faculta a la Secretaría de Política Económica a fijar el monto máximo de los programas o proyectos que pueden ser aprobados directamente por el

- organismo iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).
- Determina que el PNIP se formule anualmente con una proyección de tres años.
  - Establece el marco de relación entre la DNIP y las provincias.

#### **Resolución 175/2004**

- Establece las categorías de clasificación de los proyectos de inversión pública.
- Fija los requisitos a cumplir por los proyectos que se quieran incorporar al Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).
- Determina que la DNIP evalúe la información presentada emitiendo un informe técnico y un proyecto de dictamen en los casos encuadrados dentro del art. 11 de la Ley 24354.

#### **Disposición DNIP Nro 1/2012**

- Requerimientos mínimos para la presentación de proyectos a financiar a través de organismos internacionales de crédito y/o préstamos multilaterales o bilaterales, para opinión de la Dirección Nacional de Inversión Pública – Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad – Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

#### **Interrelación entre sistemas de M&E**

En este último eje hemos descrito las principales funciones que definen para su operatoria de M&E cada uno de los sistemas analizados. Ésta apunta a la mejora de la marcha del Plan de Gobierno, en todos los sistemas. La manera de acordar, expresar, medir, seguir y evaluar presupuestariamente ese Plan, genera secuencias de tareas entre las áreas de los tres Sistemas que se impactan mutuamente.

Dice al respecto el Estudio de CLAD tomado en este apartado: “Los sistemas descritos con anterioridad y las acciones que despliegan en consecuencia convergen en la Oficina Nacional de Presupuesto; ése es el ámbito concreto del Poder Administrador en el que se saldan las diferencias de criterio y se materializan los acuerdos. Allí es donde se formula, ejecuta, controla y evalúa el presupuesto nacional en la órbita del Poder Ejecutivo. Cabe recordar que en el Sistema Presupuestario aparecen todas las instancias de control definidas por la Ley N° 24.156, que es reconocida como la generadora del cambio de paradigma orientado a resultados en materia de evaluación”.

#### **Vinculación de los sistemas de planificación estratégica puestos en marcha por la JGM, y el Programa de Monitoreo de Planes Sociales con el Sistema de Presupuesto**

“El tablero de control implementado por la Subsecretaría de la Gestión Pública permite evaluar cada organismo en la ejecución de sus recursos y calidad del gasto (en términos de eficiencia y eficacia), a la vez que facilita la coordinación de las acciones llevadas a cabo por las distintas jurisdicciones y entidades. La determinación de indicadores cuantitativos y cualitativos favorece el análisis del impacto, cobertura y resultados de los productos y servicios prestados. Incluye un módulo presupuestario con indicadores relativos a la ejecución presupuestaria en términos físicos y financieros. Los indicadores financieros prevén diferentes niveles de desagregación según el origen y destino de los fondos

Los indicadores de ejecución de las metas físicas remiten al desempeño del organismo y permiten la detección de desvíos entre lo programado y lo ejecutado que impulsen las correcciones necesarias. De este modo, el instrumento previsto para la autoevaluación de las entidades coordinadas en el Sistema A, se vincula y alimenta al

Sistema C -M&E del Presupuesto-, que desde principios de la década del noventa adscribe a la metodología de asignación de recursos por objetivos.

El presupuesto por programas es un instrumento de políticas públicas que expresa, en términos monetarios, el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza dentro de un organismo para finalidades concretas, identificables y ocasionalmente cuantificables. La formulación de metas e indicadores de los programas de gobierno respeta los principios de transparencia, economía, eficiencia y eficacia orientadores del gasto. El módulo presupuestario facilita la aplicación de la metodología de presupuesto por resultados.

La entrevista realizada a Guillermo Schweinheim para el Estudio del CLAD al respecto entrega una reflexión pertinente sobre lo que estamos analizando : *“Lo que no ha habido, es un ambiente propicio para avanzar en estrategias más amplias, más comprensivas, que permitieran, por ejemplo, utilizar todo el stock de mediciones que el sector público genera. Acá los sistemas no están dialogando; las prácticas de evaluación que cada ministerio tiene ad hoc, no dialogan con el único sistema de información general, que es el de metas físicas que se tiene en la Sub Secretaría de Presupuesto”.*

En este mismo sentido se expresa Gerardo Hita, desde su perspectiva como Director Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito: *“los elementos de monitoreo de que disponen sus programas no son tenidos en cuenta para retroalimentar al decisor político. La falta de reuniones de Gabinete, aun ante la institucionalización de la coordinación de los Programas de Gobierno, a través de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, es otra restricción al establecimiento de adecuadas metas como punto de partida a la evaluación”.* Y agrega: *“el flujo de las decisiones en materia de asignación de gastos obstaculiza la función del Presupuesto, no refleja las políticas, sólo la voluntad de las autoridades técnicas (Oficina Nacional de Presupuesto) a las que se sujetan las decisiones de los ministros”.* Señala como limitantes en el logro de los proyectos *“la restricción que impone la autorización de gastos de la ONP, aun cuando los proyectos cuentan con recursos, lo que distorsiona la posibilidad de evaluaciones serias en virtud de las alteraciones que este proceder impone a la planificación original”.*

#### **Fortalezas, debilidades y desafíos de los sistemas de M&E**

Como **fortalezas** de los sistemas analizados podemos destacar:

- **La presencia de sistemas de M&E en todos los planes nacionales de desarrollo a mediano plazo, incluso acompañados por la creación de áreas específicas destinadas a ello en algunos de los casos.**

- **Una tendencia a mayor seguimiento y evaluación en gran parte de las políticas públicas que se implementan, especialmente en los Ministerios de Educación; Trabajo, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; y Salud (donde se destaca el caso del Plan Nacer).**

En cuanto a las **debilidades** estudio del CLAD señala: *“El crecimiento del sector público argentino –como el de muchos países latinoamericanos- ha sido agregativo, fragmentario y con escasa preocupación por la consistencia global, en un contexto de pretensiones ‘fundantes’ de distintos partidos, sectores y regímenes políticos, con poca memoria institucional, presentando diversas estructuras superpuestas a lo largo del tiempo y tornando discutible plexo normativo se encuentra en vigencia el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, coordinado por la Jefatura de Ministros en el área de la Presidencia de la Nación, el que apunta a la calidad del servicio para la satisfacción de sus usuarios. El Tablero de Comando se creó a fin de dotar de eficiencia al seguimiento de los compromisos de mejora. La*

*adhesión a este sistema es voluntaria y su cobertura no abarca a la totalidad de la administración pública”.*

**Entonces la principal crítica que se realiza es la no existencia de un ‘sistema’, como un todo integrado y armónico.** La información generada por los tres sistemas de M&E (Programas de gobierno, presupuestario y programas sociales), no es totalizadora ni oportuna, su cobertura y aplicación es parcial, tanto como el grado de su evaluación. Así, se encuentra prevista la publicidad de los compromisos de mejora organizacional, y diversas instancias de participación ciudadana en las etapas de evaluación de estos compromisos.

Sin embargo, cabe preguntarse por un lado, la factibilidad/utilidad de un sistema de M&E como un todo armónico, considerando la gran complejidad de la Administración Pública Nacional. Por el otro, como observaremos más adelante en el caso de Brasil, en países en desarrollo si las políticas y programas públicos se encuentran vinculadas a los presupuestos de mediano plazo de una forma demasiado estrecha, esta característica corre el riesgo de constituirse en una limitación del margen de acción y respuesta de los gobiernos frente a contextos altamente inestables y cambiantes.

Otro desafío importante está dado por la falta de una cultura institucional orientada a la gestión por resultados y el consiguiente Monitoreo y Evaluación de los mismos. En relación a este punto consideramos que la capacitación y la motivación del personal constituyen la mejor manera de generar una progresiva institucionalización de estas nuevas formas de gestionar lo público.

**Capítulo III. Parte 2:**  
**Sistemas y organismos de planificación del**  
**desarrollo en Brasil (2003-2012)**

***“Democracia, para mí es permitir el derecho de adquirir  
conquistas, y no sólo el derecho a la protesta”***

**Lula da Silva**

# Índice

---

## Capítulo III. Parte 2.

### **SISTEMAS Y ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN BRASIL (2003-2012) ..... 209**

#### **1.1. Introducción ..... 211**

1.2. Organismos del Estado Federal vinculados a la planificación ..... 211

1.3. Principales Instrumentos de Planificación en Brasil: Desde la Constitución de 1988 a la actualidad ..... 222

1.3.1. Los Planes Plurianuales (PPA)..... 222

Caracterización general del Sistema ..... 223

Proceso de elaboración del PPA ..... 225

Participación ciudadana..... 228

Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA..... 229

Críticas y desafíos del modelo de PPA..... 238

Cambios en el Modelo de Planificación Gubernamental en Brasil: El PPA 2012-2015..... 241

1.3.2. De las Metas Presidenciales al PAC. .... 246

Antecedentes Metas Presidenciales ..... 246

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)..... 249

Sistema de M&E del PAC ..... 253

1.3.3. Plan Brasil 2022 ..... 259

1.3.4. Experiencias de Planificación sectorial en Brasil..... 260

Plan Brasil Sin Miseria ..... 261

Plan Brasil Maior 2011-2014..... 263

Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015. 267

Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente ..... 267

Plan Nacional de Educación (PNE) 2011-2020 ..... 268

Plan Nacional de Salud (PNS) 2012-2015..... 268

Plan Nacional de Vivienda- PLANHAB .....	268
Plan Agrícola y Pecuário 2011-2012 .....	268
Plan Nacional de Juventud 2004-2014 .....	268

### **1.1. Introducción**

Cincuenta años después del inicio de los años florecientes del desarrollismo, el país asiste a un retorno del crecimiento sobre bases aparentemente sostenibles. De hecho, en 2008, antes de la caída provocada por la eclosión de la gran crisis financiera mundial de septiembre, la economía manifestaba un desempeño cualitativamente distinto del de décadas anteriores. En este nuevo contexto, el Estado volvió a poner en marcha programas y planes (Programa de Aceleração do Crescimento, Política de Desenvolvimento Produtivo, entre otros), también de naturaleza pragmática, pero en un marco de economía abierta y de acuerdos internacionales (por ejemplo, OMC), que disminuyen la posibilidad de utilizar algunos instrumentos del pasado. Estos programas, (...) respectivamente, tienen el mérito de poner el foco en el debate sobre cómo construir y mantener políticas de desarrollo estructural, capaces de sostener un ciclo de crecimiento a largo plazo.

Esas cuestiones se tornan relevantes precisamente cuando el escenario internacional atraviesa un período de turbulencia. Entre los países de América Latina, Brasil fue el que consiguió llegar más lejos en el proyecto original de industrialización, el que enfrentó el período más prolongado de estancamiento y, actualmente, el que reúne las mejores condiciones para el salto en dirección hacia un nuevo período de desarrollo.

### **1.2. Organismos del Estado Federal vinculados a la planificación**

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 dos los principales organismos vinculados de modo directo a la planificación del desarrollo en Brasil durante el periodo estudiado, a saber:

- **La Presidencia de la República:** A través de la Casa Civil y la **Secretaría de Asuntos Estratégicos** de la Presidencia (creada en 2008 con estatus ministerial).
- **El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP)** por medio de la **Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas (SPI)**.

Los cuadros a continuación muestran la estructura global del gobierno de Brasil, para luego describir con mayor detalle los ministerios y organismos directamente vinculados con la planificación.

### **Cuadro 1. Organización de los Poderes del Estado**

## PODER EJECUTIVO NACIONAL

### ALTO GOBIERNO

- **Presidência da República:**
  - Casa Civil
  - Gabinete de Segurança Institucional
  - **Secretaria de Assuntos Estratégicos**
  - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
  - Secretaria-Geral
  - Secretaria de Relações Institucionais
  - Secretaria Especial dos Direitos Humanos
  - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
  - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
  - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
  - Secretaria de Imprensa e Porta-Voz
  - Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral
- **Vice-Presidência da República**
- **Conselho de Governo**

### ORGANIZACION MINISTERIAL

1. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
2. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
3. Ministério das Cidades
4. Ministério da Ciência e Tecnologia
5. Ministério das Comunicações
6. Ministério da Cultura
7. Ministério da Defesa
8. Ministério do Desenvolvimento Agrário
9. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
10. Ministério da Educação
11. Ministério do Esporte
12. Ministério da Fazenda
13. Ministério da Integração Nacional
14. Ministério da Justiça
15. Ministério do Meio Ambiente
16. Ministério de Minas e Energia
17. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
18. Ministério da Previdência Social
19. Ministério das Relações Exteriores
20. Ministério da Saúde
21. Ministério do Turismo
22. Ministério do Trabalho e Emprego
23. Ministério dos Transportes

### ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Véase el sitio <http://www.brasil.gov.br>

## PODER LEGISLATIVO NACIONAL

- Congresso Nacional:
  - Câmara dos Deputados
  - Senado Federal

### **PODER JUDICIAL NACIONAL**

- Supremo Tribunal Federal
- Superior Tribunal de Justiça
- Superior Tribunal Militar
- Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais
- Tribunais e Juízes de Trabalho
- Tribunais e Juízes Eleitorais
- Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios

### **Estructura Territorial del Estado**

Brasil adopta para su gobierno la forma de República Federativa.

La organización político administrativa comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, todos autónomos en los términos de la Constitución. Los territorios federales integran la Unión, y su creación, transformación en estado o reintegración al estado de origen es regulada por ley complementaria.

Cada estado dicta su propia constitución y se encuentra regido por un gobernador.

El órgano ejecutivo de los municipios es el Prefecto y el órgano legislativo es la Cámara Municipal.

### **Organismos de Control de la Administración Pública**

- **Ministério Público:** es una institución permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, correspondiéndole la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales inalienables. Posee autonomía funcional y administrativa. El Ministerio Público de la Unión tiene por jefe al Procurador General de la República, nombrado por el Presidente de la República.
- **Advocacia-Geral da União:** es la institución que directamente o a través de un órgano vinculado, representa a la Unión judicial o extrajudicialmente. Realiza actividades de consultoría y asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo. Tiene como jefe al Defensor General de la Unión, de libre nombramiento por el Presidente de la República.

- **Defensoria Pública:** le corresponde la orientación jurídica y la defensa (en todos los grados) de los necesitados.
- **Controladoria-Geral da União:** le compete asistir directamente al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones, en cuanto a los asuntos que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, sean atinentes a la defensa del patrimonio público, el control interno y la auditoría pública.

Fuente: [http://www.clad.org/siare\\_isis/perfiles/p-brasil.html](http://www.clad.org/siare_isis/perfiles/p-brasil.html)

### 1.2.1. Órganos dependientes directamente de la Presidencia:

Dentro de los órganos de Alto Gobierno que dependen directamente de la Presidencia, encontramos dos estrechamente vinculados con la planificación del desarrollo- La Casa Civil y la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia. A continuación se describen brevemente sus competencias:

#### 1.2.1.1. La casa Civil

Órgano esencial de la Presidencia es responsable de:

I - Ayudar directa e inmediatamente al Presidente en el desempeño de sus funciones, en particular:

- a) la coordinación e integración de las acciones del gobierno;
- b) la verificación previa de la constitucionalidad y legalidad de los actos presidenciales;
- c) el análisis del mérito, la idoneidad y compatibilidad de las propuestas, incluidas las cuestiones pendientes en el Congreso, con las directrices del Gobierno;
- d) la evaluación y el seguimiento de la acción del gobierno y la gestión de los organismos y entidades del Gobierno Federal.

II - promover la publicación y la conservación de los actos oficiales.

#### 1.2.1.2. La Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE)

Órgano esencial de la Presidencia, tiene las siguientes competencias:

- I - la planificación nacional a largo plazo;
- II - la discusión de opciones estratégicas para el país, teniendo en cuenta la situación actual y las posibilidades del futuro;
- III - los vínculos entre el gobierno y la sociedad para formular una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo;
- IV - la preparación de los subsidios para la preparación de acciones del gobierno.

Fue creada con estatus ministerial en julio de 2008 por Decreto N ° 6517 del entonces Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva. De la misma dependen la Subsecretaría de asuntos estratégicos, la Subsecretaría de desarrollo sustentable y la Subsecretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social.

Cabe destacar que sus **funcionarios son políticos no de carrera.**

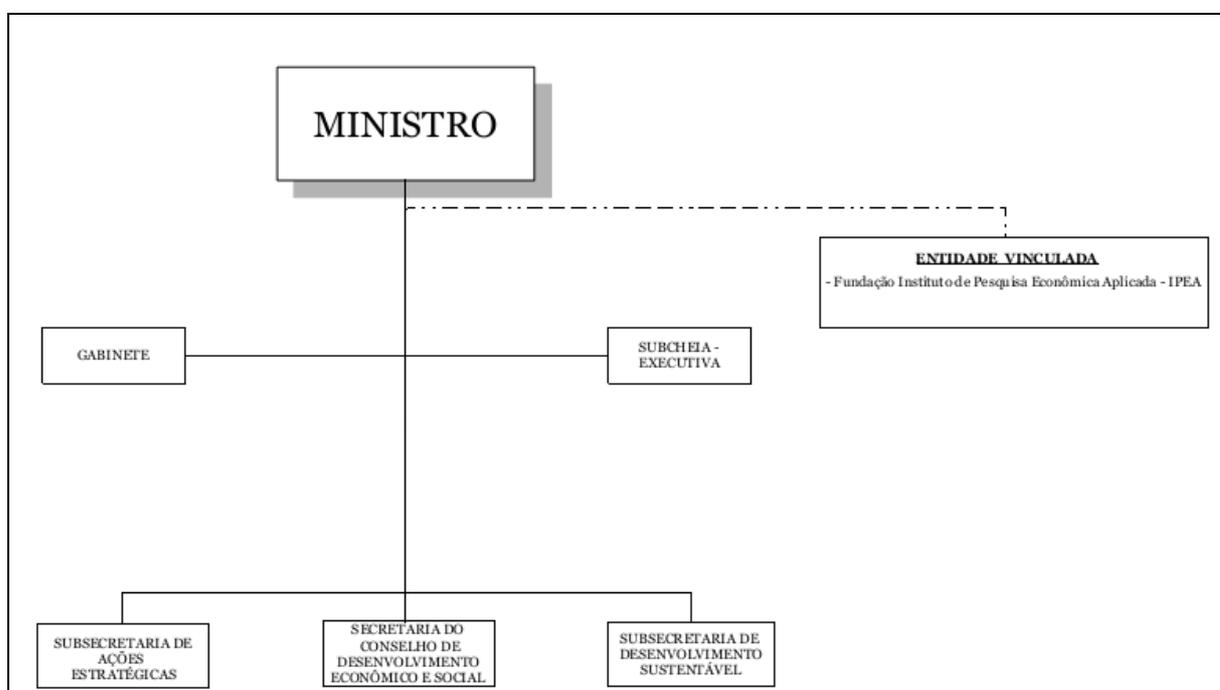
- El **Consejo de Desenvolvimento Económico y Social (CDES)** fue creado por la Ley n° 10.683, del **28 de mayo de 2003.**

**Composición:**

Además de los principales Ministros de Estado según señala en el art. 8 de la Ley N ° 10.683, de 28 de mayo de 2003, el Consejo está compuesto por noventa ciudadanos brasileños, mayores de edad, de conducta intachable y reconocido liderazgo y representación, todos nombrados por el presidente para un mandato de dos años, pudiendo ser re-electos. Se busca una composición amplia que incluya trabajadores, empresarios, movimientos sociales y líderes expresivos de diversos sectores.

También se encuentra bajo la órbita de la SAE, el Instituto **IPEIA (Instituto de Investigación Económica Aplicada)**, organismo que subsidia la investigación para la formulación y re-formulación de políticas públicas y programas de desarrollo nacional. La SAE coordina el **Programa Pro-Estrategia** que busca potenciar ciencia, tecnología e innovación y formación de recursos humanos en áreas centrales al desarrollo y el interés nacional. Asimismo, impulsa anualmente el **Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos (ENEE)**, que busca ser un espacio de debate de los temas más relevantes para el país, para luego promover inversión sostenida en los mismos.

**Cuadro 2. Organigrama Secretaría de Asuntos Estratégicos**



#### **A. La Subsecretaría de Acción Estratégica (SSAE):**

Tiene como objetivo principal proponer, en conjunto con los órganos y entidades de la administración pública federal, el desarrollo de acciones a largo plazo y proyectos estratégicos. También son objetivos de la Secretaría:

- \*Consolidar los proyectos a largo plazo para formular una estrategia nacional;
- \*Promover los estudios comparativos de los retos y proyectos nacionales, así como con otros países;
- \*Promover y coordinar la actividad de investigación y análisis necesarios para formular políticas de largo plazo;

Resulta interesante observar que los puntos básicos de acción de SSAE son: la **nueva clase media en Brasil** (alrededor de 90 millones de brasileros han comenzado a formar parte de esta en los últimos años), la erradicación de la pobreza, el desarrollo

pleno en la primera infancia (hasta 3 años); **oportunidades para los jóvenes, la integración social, espacial y simbólica de los suburbios en las grandes ciudades (inteligencia territorial).**

### **B. La Subsecretaría de Desarrollo Sustentable (SSDS)**

Tiene como objetivos principales estimular el debate sobre la Amazonia brasileña y en torno al desarrollo sostenible del país en su conjunto.

También son objetivos de la Secretaría:

- \* Promover alianzas con organismos y entidades nacionales y extranjeras que contribuyen a la elaboración de iniciativas de desarrollo sostenible;
- \* Articular, junto con las entidades federativas, las políticas públicas para el desarrollo sostenible, y
- \* Coordinar las acciones de la Secretaría de Asuntos Estratégicos en el Comité de Gestión del Plan Amazonia Sostenible (CGPAS).

### **1.2.2. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión**

Pasando a los ministerios, encontramos que el principal órgano sectorial dedicado a la planificación es el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Este ministerio tiene una importante trayectoria, como destacamos en el capítulo anterior, y un **fuerte peso simbólico desde sus orígenes con Celso Furtado como el primer ministro en 1962**. Ha sido y es un actor clave, ya que en diferentes épocas centralizó las principales decisiones de política económica en Brasil.

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, hoy es un organismo de la administración federal directa, y tiene como área de jurisdicción de las siguientes competencias:

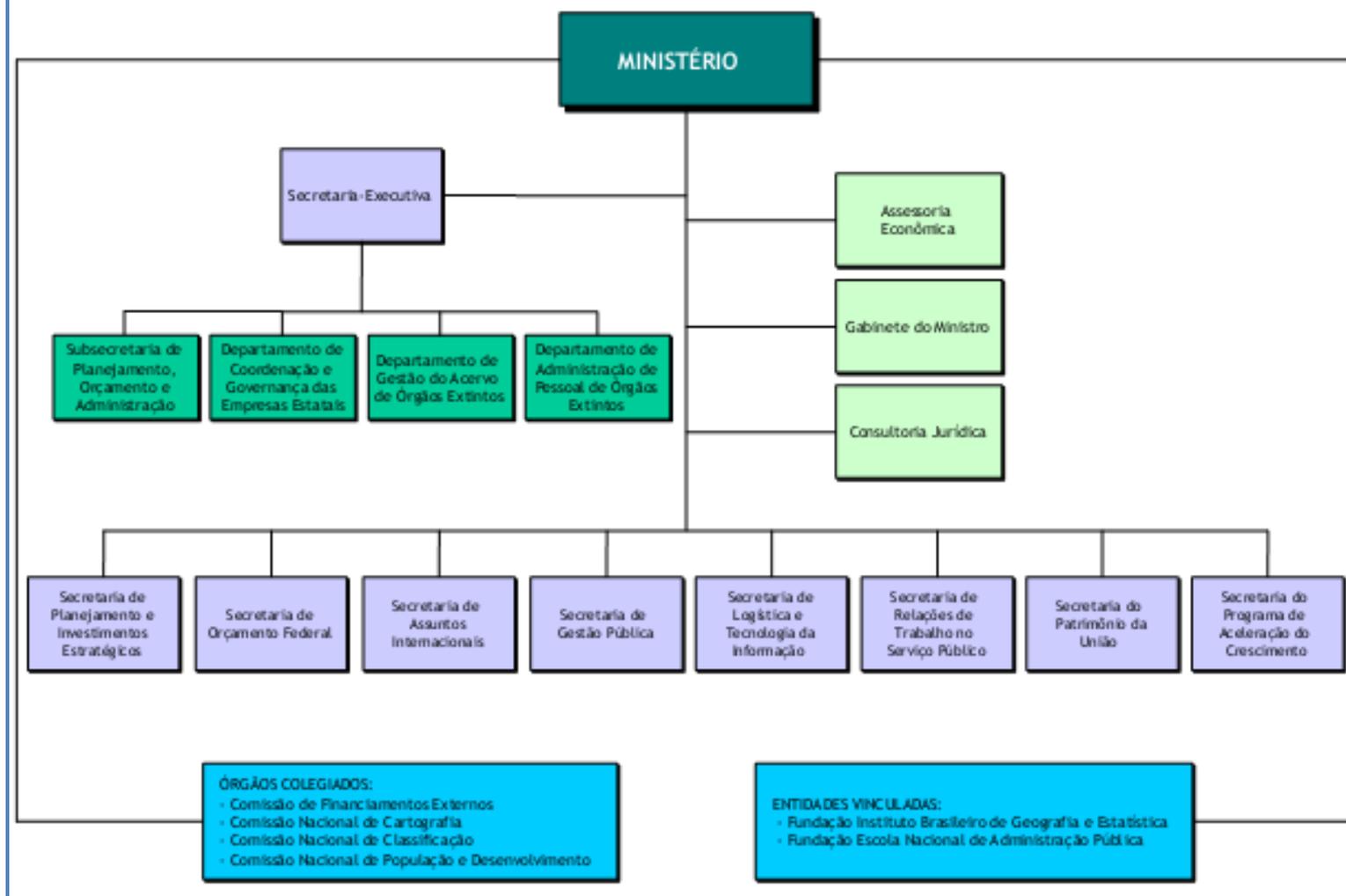
- I - Participación en la formulación de la planificación estratégica nacional;
- II - Evaluación de los impactos socio-económicos de las políticas y programas del Gobierno Federal y la preparación de estudios especiales para la reformulación de las políticas;
- III – Realización de estudios e investigaciones para monitorear la situación socio-económica y la gestión de los sistemas nacionales de estadística y cartografía;
- IV - La elaboración, seguimiento y evaluación del plan plurianual de inversiones y los presupuestos anuales;
- V – La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para los planes de gobierno;
- VI - La gestión coordinada de las asociaciones público-privadas;
- VII - La formulación de directrices, la coordinación de las negociaciones, el seguimiento y la evaluación de la financiación externa de proyectos públicos con los organismos multilaterales y agencias de gobierno;
- VIII - Los sistemas de coordinación y gestión de la planificación y el presupuesto federal, el personal civil, la gestión de los recursos de información y la informática y servicios generales, así como las acciones de la organización administrativa y la modernización del Gobierno Federal;
- IX - La formulación de directrices, coordinación y definición de los criterios de gobierno corporativo de las empresas estatales federales;
- X – La gestión de activos;
- XI – El manejo de la política y la fijación de directrices para la modernización del Estado

La nueva estructura del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión ha sido definido por el Decreto n.º 7675 del 20 de enero de 2012. En el organigrama a continuación se puede observar la actual estructura.

### **Cuadro 3. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión**



# MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO



Dentro de la composición del Ministerio de Planificación y Presupuesto, podemos destacar:

**Los órganos que dependen de forma directa del Ministro:**

- Asesoría económica
- Gabinete de Ministro
- Consultoría Jurídica

**Los órganos que dependen de la Secretaría-Ejecutiva:**

- \*Sub-secretaría de Planificación, Presupuesto y Administración;
- \*Departamento de Coordinación y Gobernanza de las Empresas Estatales;
- \*Departamento de Gestión de los Órganos Extintos, y
- \*Departamento de Administración de Personal de los Órganos Extintos

**Los órganos de asistencia directa e inmediata al Ministro de Estado, a saber:**

**Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas- SPI**

Secretaría de Presupuesto Federal- SOF

Secretaría de Asuntos Internacionales - SEAIN

Secretaría de Gestión Pública - SEGEP

Secretaría de Logística y Tecnología de la Información-SLTI

Secretaría de Relaciones Laborales en la Administración Pública - SRT

Secretaría Patrimonio Oficina de la Unión - SPU

**Secretaría del Programa de Aceleración del Crecimiento - PAC**

**Órganos colegiados:**

- Comisión de Financiamiento Externo - COFIEX  
Decreto N ° 3502 del 12 de junio de 2000.
- Comisión Nacional de Cartografía - CONCAR  
Decreto s / n ° 1 de agosto de 2008.
- Comisión Nacional de Clasificación - CONCLA  
Decreto No. 3500 del 9 de junio de 2000.
- Comisión Nacional de Población y Desarrollo - CIPD  
Decreto N ° 4269 del 13 de junio de 2002.

**Entidades vinculadas:**

Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP  
Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE

**El rol de la Asesoría Económica (Assec):**

La Assec es el órgano de asistencia directa e inmediata al Ministro. Su competencia consiste en la formulación, seguimiento y evaluación de la política económica del Gobierno, incluyendo la política fiscal, monetaria, crediticia, el desarrollo social, económico y de infraestructura, con énfasis en la aplicación de las asociaciones público-privadas.

También cubre la representación, la evaluación de las propuestas y recomendaciones al Ministro y el Secretario Ejecutivo en los Consejos y de las

instituciones universitarias en los cuales participa el Ministerio de Planificación, el Consejo de Política Económica, el Consejo Monetario Nacional, el Consejo de Administración de la Crisis Energética, la Junta de Comercio Exterior y su Comité Directivo, el Consejo Nacional de Política Energética, el Comité de Financiamiento de Relaciones Exteriores - CCEX, y el Consejo de Administración del Fondo de Garantía de las Exportaciones.

Participa también del seguimiento y análisis de las condiciones económicas, el desarrollo de escenarios macroeconómicos, del proceso de planificación del gobierno central y los estados federales para la elaboración de los productos de Planeamiento y Presupuesto - Plan Plurianual - Ley de Directrices Presupuestarias y proyecto de presupuesto y del seguimiento de la ejecución presupuestaria y financiera de cada ejercicio.

### **Principales Secretarías del MP:**

Dentro de las secretarías se destaca la “**Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas**”, sus competencias son:

- I - Coordinar la planificación del gobierno, en conjunto con los miembros de los organismos sectoriales del Sistema de Planificación y el presupuesto federal;
- II - establecer directrices y normas, coordinar, orientar y supervisar la gestión de la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan plurianual, y el riesgo de sus programas y la planificación territorial;
- III - proporcionar información sobre la aplicación de los programas y acciones de los miembros del gobierno federal plan de varios años, incluidas las relacionadas con sus impactos socio-económicos;
- IV - Realizar estudios especiales para la formulación de las políticas públicas;
- V - Identificar, analizar y evaluar las inversiones públicas estratégicas, en particular con respecto a su impacto territorial, sus fuentes de financiación y su relación con la inversión de otras entidades federativas y la inversión privada, y;
- VI – Ejercer la supervisión de la planificación de la carrera de Analista de Planificación Presupuesto, en conjunto con la Secretaría de Presupuesto Federal.

Esta a su vez se subdivide en 4 departamentos:

- **El Departamento de Planificación:** Está a cargo de la elaboración del plan plurianual y proyectos especiales de desarrollo; promover y coordinar estudios para el desarrollo y la evaluación del plan plurianual y proyectos especiales de desarrollo.
- **El Departamento de Planificación de Programas Sociales:** Debe orientar, coordinar y supervisar la preparación, seguimiento y evaluación de los programas en el área social.
- **El Departamento de Planificación Económica y Programas Especiales:** Se encarga de la preparación, seguimiento y evaluación de los programas en el área económica.
- **El Departamento de Planificación de Programas de Infraestructura:** Se ocupa de la preparación, seguimiento y evaluación de los programas en el área de infraestructura.

Asimismo, desde su creación juega un rol clave la “**Secretaría del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)**”, quien es responsable de:

- I - apoyar la definición de objetivos relacionados con los integrantes de los proyectos del Programa de Aceleración del Crecimiento;
- II - supervisar y evaluar los resultados del Programa de Aceleración del Crecimiento;

III - Producir información de gestión sobre el Programa de Aceleración del Crecimiento, y;

IV - Llevar a cabo las actividades de la Secretaría Ejecutiva del Programa Ejecutivo del Grupo de Aceleración del Crecimiento - GEPAC.

Esta Secretaría a su vez se subdivide en 3 departamentos:

- **El Departamento de Logística de Infraestructura y Energía** es responsable de supervisar y evaluar los resultados de los proyectos de los miembros del Programa de Aceleración del Crecimiento en el área de infraestructura logística y energía.
- **El Departamento de Infraestructura Social** es responsable de: supervisar y evaluar los resultados de los proyectos de los miembros del Programa de Aceleración del Crecimiento en el área de la infraestructura social, en particular en los sectores de vivienda, saneamiento, salud, justicia, educación y cultura.
- **El Departamento de Información** es responsable de: gestionar la información sobre la aplicación de los proyectos de los miembros del Programa de Aceleración del Crecimiento, incluidas las relacionadas con sus impactos socioeconómicos.

### ***1.3. Principales Instrumentos de Planificación en Brasil: De la Constitución de 1988 a la actualidad***

#### **1.3.1. Los Planes Plurianuales (PPA)**

A diferencia del régimen militar que gobernó el país entre 1964 y 1984 cuya constitución preveía un Plan Nacional de Desarrollo de corte tecnocrático y con presupuestos que no podían ser modificados por la legislatura, la Constitución de 1988, de la vuelta a la democracia, definió que la administración pública debía orientarse por tres nuevos instrumentos: **la Ley del Plan Plurianual (PPA)** que representan la fusión de los antiguos Presupuestos Plurianuales de Inversión con los Planes Nacionales de Desarrollo, **la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO)** y **la Ley Anual de Presupuesto (LOA)**. El Poder Ejecutivo es quien inicia estas leyes.

A partir de esta innovación, en Brasil existe un sistema integrado de Planificación y Presupuesto; y otro de Ejecución Presupuestaria, Financiera y Contable. El primero es administrado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y el segundo por el Ministerio de Hacienda.

**Todas las directrices, metas y objetivos del gobierno durante cuatro años, que van desde el segundo año de un mandato presidencial al primer año del gobierno siguiente, se deben incluir en el PPA y que es presentado para su aprobación por el Congreso hasta el 31 de agosto el primer año del mandato presidencial.**

El proyecto de **Ley de Directrices Presupuestarias (LDO)**, será remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso hasta el 15 de abril de cada año. La LDO establece objetivos y prioridades para el ejercicio siguiente, guías de la preparación del presupuesto, se prevén algunos cambios en la legislación tributaria y se establece la política de aplicación de los organismos de promoción financieros.

Sobre la base de la LDO aprobada por la Legislatura, la Secretaría de Presupuesto prepara el proyecto de presupuesto para el próximo año, junto con los ministerios y unidades presupuestarias de los poderes legislativo y judicial. Por disposición constitucional, **el gobierno está obligado a remitir el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual al Congreso el 31 de agosto de cada año.** Debe contener un mensaje del Presidente, en el que se hace un diagnóstico sobre la situación económica del país y sus perspectivas.

El gobierno establece el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual, que define metas y prioridades, según las prioridades contenidas en el PPA y los objetivos a alcanzar en ese año. La Ley de Presupuesto detalla todas las acciones del gobierno federal. Ningún gasto público puede llevarse a cabo al margen del presupuesto, pero no todo se hace en la escala del gobierno federal. Las acciones de los gobiernos estatales y locales deben estar registradas a su vez en las leyes de presupuestos de los estados y municipios.

En el Congreso, diputados y senadores debaten en la "Comisión Mixta de Presupuestos y Planes" la propuesta enviada por el Poder Ejecutivo, realizan los cambios que consideren necesarios a través de enmiendas y votan el proyecto. La Constitución estipula que el presupuesto final debe ser votado y aprobado por la Legislatura. Una vez aprobado, el proyecto es sancionado por el Presidente y se convierte en ley.

El Plan Plurianual es la planificación a medio plazo de la Administración Pública Brasileña y tiene por objeto establecer- de forma regionalizada- las **directrices**, los **objetivos** y **metas** (DOM) del Gobierno Federal para gastos de capital, y también los precedentes de programas de duración continua.

Lo que estaba previsto para cuatro años, a través de la Ley de PPA debe ser cumplido, paso a paso, año tras año a través de la Ley de Presupuesto Anual - LOA, es decir, PPA y la LOA deben estar coordinados e integrados.

Esta predicción es en el § 1 del art. 166 de la Constitución, que establece que **ninguna inversión que deba ser implementada en más de un año fiscal puede ser iniciada sin la previa inclusión en el plan plurianual, o sin una ley que autorice la inclusión , bajo pena de responsabilidad penal.**

En 2008 se establecieron los principios básicos que debían regir el PPA 2008-2011:

- Convergencia territorial
- Integración de las políticas y programas
- Monitoreo y evaluación
- Establecimiento de alianzas
- Gestión Estratégica
- Transparencia
- Participación Social

### **Caracterización general del Sistema**

Cabe destacar que **el PPA nació en medio el desafío de implementar una política económica capaz de controlar el proceso inflacionario**, que en ese momento, llegó a niveles estratosféricos, y puso en peligro la eficacia de los presupuestos (incluso el pluri-anual) como un medio para la asignación y cambió el

enfoque de la política económica en el corto plazo. Sin embargo sus objetivos y funcionamiento han ido cambiando a lo largo del tiempo.

A continuación desarrollamos algunos de los principales cambios que se han dado en el desarrollo, monitoreo y evaluación del mismo:

- **Desde 1996, se observa la implementación de procesos de monitoreo y evaluación sistemáticos de los proyectos estratégicos del gobierno** – el Programa Brasil en Acción, con una cartera de 50 proyectos.
- **En 1998**, beneficiándose de la experiencia de “Brasil en Acción” fue desarrollada una nueva metodología para la **preparación del PPA basada en Programas**.
- **El PPA 2000-2003 institucionalizó este nuevo prisma, generándose relatorías anuales de monitoreo y evaluación** que tenían por finalidad informar tanto los desembolsos de recursos en cada programa, así como el desempeño físico vis-a-vis las metas definidas en forma ex-ante. Esta vinculación entre desembolsos y metas físicas ha permitido enlazar el PPA con el presupuesto anual. Esta nueva modalidad se ha focalizado en los **programas prioritarios definidos en el PPA**, que para el cuatrienio 2000-2003 estaba compuesto por 366 programas estratégicos que constituyen la columna vertebral del PPA. Cada uno de estos programas tiene un gerente público a su cargo, quien es responsable de los costos y metas del programa respectivo. No obstante lo anterior, subsiste aún una proporción importante de recursos presupuestarios que no están bajo este esquema de evaluación y por ende su calificación de calidad del gasto o medición de impacto no se realiza con los mismos parámetros de los programas estratégicos.

- El ejercicio de **PPA 2004-2007** incorporó nuevos matices, tales como **implementar en la elaboración del PPA una metodología que contemple el enfoque territorial** con la finalidad de aprovechar las sinergias de la intervención pública de distintos ministerios y entes públicos en un territorio común. En las evaluaciones del PPA 2000-2003 uno de los elementos más complejos de incorporar fue la interacción de programas intersectoriales, donde los resultados y responsabilidades no son atribuibles a una institución en particular.

Un **segundo énfasis** prevaleciente para el PPA 2004-2007 es que los distintos programas estratégicos reflejen la **integración de la inversión privada con la pública, reforzando de esta manera las “parcerias público-privadas”**. Una de los cambios más significativos que introdujo el PPA 1996-1999, respecto de las iniciativas de planificación de la década de los sesenta y setenta, era que se consideraba en el Plan las parcerias (asociaciones) en el ámbito público entre la Unión, los estados y los municipios. El fortalecimiento de las alianzas público-privadas tiene por objeto que el PPA vaya más allá de enumerar las metas gubernamentales y las inversiones de infraestructura económica para la consecución estas metas, se busca pasar a un estadio más avanzado en que el Plan da señales a los agentes financiadores, tanto en el ámbito público como privado.

El **tercer cambio de énfasis** está dado por la **búsqueda de una mayor integración entre los tres principales sistemas de información** que vinculan la planificación con la presupuestación: el **SIGPLAN** (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), **SIDOR** (Sistema Integrado de Dados Orçamentários) y el **SIAFI** (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). Cada uno de estos sistemas ha sido desarrollado por una institución distinta, lo que genera problemas de interoperabilidad y acceso a la información por los diferentes actores involucrados. Si bien el SIGPLAN ha

avanzado en la formulación de metas físicas, el empalme con las disponibilidades presupuestarias sigue registrando un rezago por factores tales como el “contingenciamiento”<sup>80</sup> (Mussi, 2007). **El modelo de gestión** ha incorporado dos novedades a partir del PPA 2004-2007: **la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan Plurianual (SMA-PPA) y una orientación institucionalizada para la adopción de un proceso participativo en la evaluación de los programas**; más allá de la aproximación organización-gestión del plan.

A partir de la metodología de gestión del PPA 2000-2003, que introdujo en la administración pública brasileña de manera institucionalizada, un ciclo de gestión que incluye las actividades de planificación, seguimiento, evaluación y revisión de los programas y del plan plurianual. Esta metodología se ha refinado desde entonces, pero la esencia sigue siendo el enfoque conceptual y metodológico inicial que permanece en el formato actual.

Como otros de los cambios fundamentales de fondo, en 2007 destacaba Valle<sup>81</sup> “El PPA 2004-2007 también conlleva la **inserción de un modelo lógico de desarrollo a largo plazo en la planificación gubernamental**, es decir, **una estrategia de actuación gubernamental cuya finalidad es organizar una macropolítica del gobierno federal coherente y convergente**. Fue así como se desarrolló un proceso descendente en tres etapas. **La primera consiste en definir la orientación estratégica del gobierno**; la segunda se enfoca hacia la **orientación estratégica de los ministerios**, en tanto que **la tercera se centra en traducir dicha orientación estratégica en los objetivos de los programas**. Las grandes metas del gobierno fueron ampliamente discutidas con los equipos de los ministerios y la conformación de la base estratégica del Plan fue objeto de consulta participativa con organizaciones de la sociedad civil.

La enunciación de los objetivos estratégicos en el PPA y su influencia en los presupuestos se encuentran asegurados por un proceso de asignación estratégica ex-ante. Esta se define en el Plan y pretende lograrse paulatinamente en los presupuestos previstos para cada año. De ahí la importancia de la gestión estratégica del Plan, es decir, del trabajo de asegurar, en cada presupuesto y en la ejecución presupuestaria y financiera, los medios necesarios para obtener los resultados esperados en el horizonte provisto por el Plan.

En cuanto a los **programas estratégicos, la gestión del Plan debe prever la existencia y disponibilidad de instrumentos que permitan un tratamiento diferenciado**, tanto en relación con la asignación de recursos como con el apoyo a la gestión de restricciones para alcanzar los objetivos previstos”. (Valle ,2007: 40-41).

## **Proceso de elaboración del PPA**

---

<sup>80</sup> En Brasil, el célebre y establecido “contingenciamiento” es una modalidad de asignación de recursos que en los hechos implica una etapa adicional a la presupuestación. Los recursos son aprobados en el Congreso, luego “contingenciados”, y finalmente liberados según diversos criterios. Véase Mussi (2006-a)

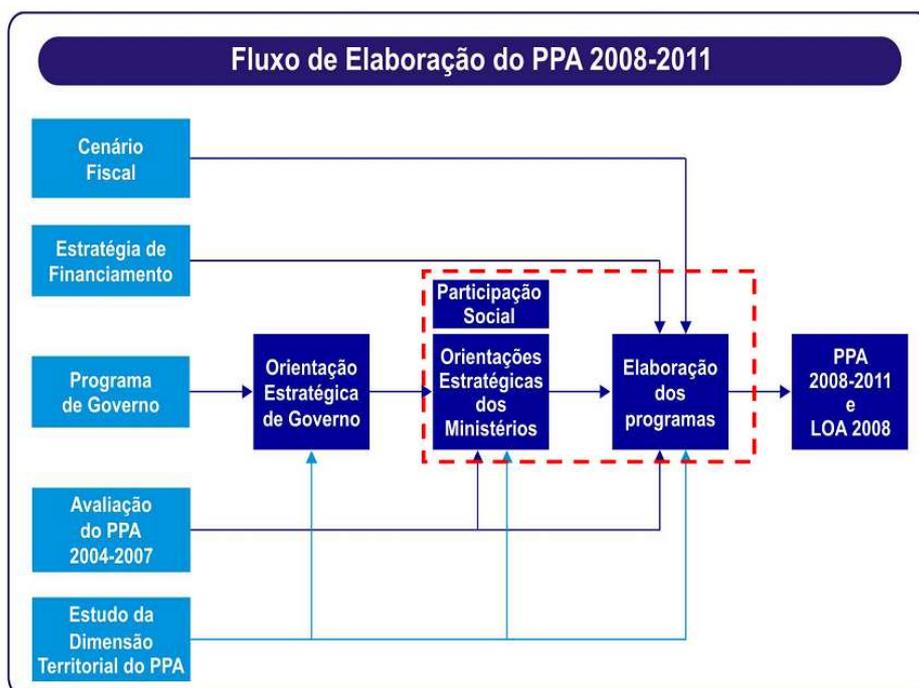
<sup>81</sup> Directora del Departamento de Gestión del Plan Plurianual de la Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Brasil

La tarea de elaborar el PPA recae inicialmente en la SPI, del MP. Vamos a analizar el proceso en base a la experiencia del PPA 2008-2011 (cuadro 4).

En primer lugar se elabora el Escenario Fiscal, con el objetivo de asegurar la consistencia fiscal del Plan. Con 4 componentes: Meta fiscal, proyección de ingresos, gastos obligatorios, gastos discrecionales.

Luego, se define una estrategia de financiamiento, donde se deben incluir la movilización de recursos no presupuestarios que posibiliten el cumplimiento del plan. Se da prioridad a las acciones incluidas en el PAC (Este instrumento se describe en el próximo punto de este trabajo).

**Cuadro 4: Flujo de Elaboración del PPA 2008-2011**



En tercera instancia, se toma como insumo la evaluación del PPA anterior, que permite perfeccionar los programas y la asignación de recursos.

Además se incorporó un **“estudio de la dimensión territorial”**. Este estudio proporcionó una trayectoria de evolución de la organización del territorio, con la meta de desarrollo sustentable y reducción de desigualdades regionales y sociales con un horizonte de 20 años. El principal producto fue una cartera de inversiones referenciadas en el territorio, un insumo para la promoción de una nueva trayectoria de evolución del territorio y para potenciar el PAC.

**Cuadro 5: Estructura del PPA**



Luego se deben fijar 3 elementos clave, a saber:

1. Orientaciones estratégicas del Gobierno
2. Orientaciones estratégicas de los Ministerios (incluyendo la participación ciudadana)
3. Programas.

En el PPA 2008-2011 las orientaciones estratégicas del gobierno fueron:

1. Reducir las desigualdades sociales y regionales;
2. Promover la competitividad y el crecimiento con la generación de puestos de trabajo y distribución del ingreso;
3. Proporcionar acceso universal a la educación básica de calidad y ampliar el acceso a niveles más altos de la tecnología y la educación;
4. El fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía con la garantía de los derechos humanos;
5. Implementar una infraestructura, la logística y la eficiencia energética y competitiva, integrando el territorio, la economía y la sociedad brasilera.
6. Promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.
7. Promover la integración internacional y la integración de América del Sur

En cuanto a las **Orientaciones Estratégicas de los Ministerios**, se refiere a las prioridades del organismo para el periodo del plan y las principales políticas que se desarrollarán. Deben posibilitar la traducción en programas concretos, para resolver problemas identificados. Son divulgados a través de los llamados "Cuadernos de Políticas Públicas"

Sus Componentes son:

- Diagnóstico del sector
- Objetivos sectoriales
- La situación-problema;
- Políticas;
- Restricciones;

- Multisectorialidad, y
- Las principales recomendaciones de las Conferencias, Cámaras Sectoriales y Consejos

En relación a los **Programas**, sus componentes fueron definidos por el Grupo de Trabajo Ministerial de rediseño de la Metodología del PPA (SPI / SOF / IPEA / IBGE / DEST / SE)

n	_t	es	UTF-8	2
---	----	----	-------	---

1 Foco estratégico en:

#### A. Programas

Sólo dos tipos:

- i)- Finalísticos
- ii) Apoyo de políticas y áreas especiales

Se detallan solo los finalísticos.

Los programas nuevos deben señalar fuente de financiamiento.

#### B. Acciones

Se detallan sólo los grandes proyectos y actividades finalísticas

El proceso por el cual se formaliza el PPA fue descrito en el punto anterior, el proyecto de ley que se debe presentar al Congreso incluye:

- Mensaje Presidencial
- El texto de la Ley
- Anexo de Programas finalísticos
- Anexo de Programas de apoyo a las políticas de áreas especiales.
- Anexo de Órganismos responsables de Programas
- Anexo de Acciones no presupuestarias.
- Anexo de Acciones del PAC
- Cuadernos de Políticas Públicas
- Cuadernos Regionales

### Participación ciudadana

Para la realización del PPA (2004-2007) se realizaron consultas sobre los principales proyectos en cada estado, reuniendo gobiernos locales y sociedad civil.

Mussi (Cepal,2007) subraya como algunas de las limitaciones de este proceso las siguientes:

- Dificultades en inclusión y monitoreo de esas decisiones a nivel federal
- Preferencia por los Consejo de Desarrollo y Sectoriales (Salud, Educación, Seguridad Social, etc).
- No hay vínculo directo entre Consejos y formulación presupuesto

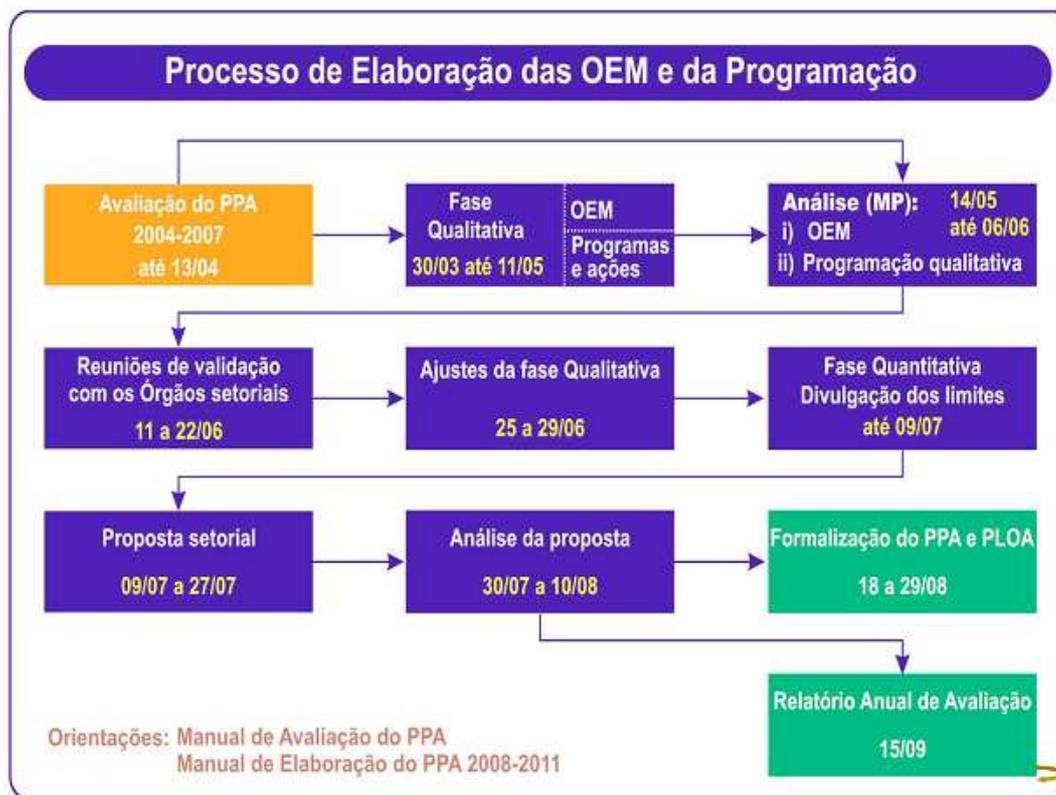
En base a esta experiencia, en la realización del PPA 2008-2011 se incorporaron las siguientes directrices:

- Mejora de los canales existentes para la identificación prioridades que deben abordarse en las orientaciones estratégicas de los ministerios.

-Comentarios a las partes interesadas, la divulgación y discusión de los resultados antes del envío al Congreso

En el siguiente gráfico se pueden observar las distintas instancias en el Proceso de Elaboración de las Orientaciones Estratégicas de los Ministerios y de la Programación.

Cuadro 6: Proceso de Elaboración de Orientaciones Estratégicas Ministeriales



### Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA

El objetivo del SMA-PPA es asegurar que el monitoreo y la evaluación sean utilizados por la Administración Pública Federal como parte integrante de la gestión de los programas, teniendo por incumbencia integrar las diversas iniciativas incluidas en la metodologías de evaluación incluidas en la gestión del plan. Estas iniciativas son: la evaluación anual de la PPA, en la evaluación a fondo de programas seleccionados, la evaluación de iniciativa sectorial, la evaluación de organizaciones no gubernamentales, la evaluación de los pactos de concertación, siempre con el fin de satisfacer las demandas de una mayor efectividad y la transparencia en la aplicación de los recursos públicos.

En síntesis, el seguimiento y la evaluación se han convertido en partes en el procedimiento que dio lugar a una mayor transparencia y control del gasto público para lograr una mayor legitimidad del Estado.

Como se señaló anteriormente, con el fin de lograr una gestión en red de los programas que forman parte del PPA, en 2000 se desarrolló el Sistema de Informaciones de Gestión y Planificación (SIGPlan). Dicho sistema proporciona una visión global de los resultados de la acción gubernamental, al tiempo que permite a los equipos responsables gestionar los programas. La Resolución MP N.º 198 de fecha 18 de julio de 2005 establece los procedimientos y la periodicidad para el registro de informaciones relacionadas con el desempeño de las acciones del plan en el Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación (SIGPlan).

Dado el vínculo entre la gestión de las organizaciones y la gestión por programas en el modelo actual así como la heterogeneidad de las organizaciones públicas y sus procesos de gestión, el modelo de gestión del PPA prevé el desarrollo y la implementación de sistemas de información administrativos sectoriales de apoyo a la gestión interna (Infrasig). Estos sistemas de gestión sectorial permiten a los órganos vincular la totalidad de sus procesos de gestión internos (adquisiciones, ejecución presupuestaria y financiera, entre otros) con la generación de productos y resultados de acuerdo con los programas. Dichos sistemas de gestión se comunican con el SIGPlan (interoperabilidad), por lo que aumentan la calidad y confiabilidad de las informaciones sin necesidad de realizar el trabajo de nuevo.

La evaluación de desempeño se circunscribe al ámbito de los programas del PPA, mientras que la de impacto analiza las políticas públicas. Ambas, a su vez, intentan explicar el resultado de las acciones del gobierno sobre la base de los cambios en las condiciones de vida del público beneficiario –cambios respecto de la situación problema inicial–. La evaluación de viabilidad juzga ex-ante si una determinada intervención (o proyecto) cumple con los criterios de viabilidad económica, social y ambiental frente a alternativas de intervención

A continuación se describe con detalle el funcionamiento de este sistema, porque como hemos señalado en el capítulo I, el monitoreo y la evaluación constituyen la contracara inescindible del proceso de planificación. Se describen:

- I. Encaje jerárquico
- II. Componentes Básicos
- III. Funcionamiento
- IV. Impacto
- V. Críticas y desafíos para el sistema

## **I. Encaje jerárquico institucional del Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA**

El SMA-PPA está en el ámbito del poder ejecutivo y es sub-administrado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP) por medio del Departamento de Planificación e Inversiones Estratégicas (SPI), que es el responsable de proponer las directrices y orientaciones técnicas para su funcionamiento.

## **II. Componentes básicos**

A la hora de analizar los arreglos institucionales vigentes para el desarrollo, la implementación, M&E del PPA 2004-2007, Pires menciona lo siguiente:

El plan Brasil contiene varias metas generales y más de 30 “retos” u objetivos específicos. Separamos los retos cuantificables de los no cuantificables. No sabemos cómo van a evolucionar los retos no cuantificables, pero también los podemos examinar desde un punto de vista cualitativo. Los derechos humanos son un ejemplo de un tema que es más difícil de cuantificar, especialmente con las estadísticas que tenemos en el Brasil. Por lo tanto la evaluación selectiva de los programas es importante.

El SMA-PPA está compuesto por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de la PPA (CMA) y las Unidades de Monitoreo y Evaluación (UMAs) de cada órgano sectorial (ministerios).

Existen **tres niveles** en el sistema:

**En primer lugar**, hay una autoevaluación integral del programa realizada por la institución y el director del programa dentro de los **ministerios sectoriales**.

**En segundo lugar**, cada ministerio cuenta con un **comité para la coordinación de los programas** y con los **directores de programas**. También tienen una **unidad de monitoreo y evaluación**. Dentro de los 34 ministerios hay unas 26 unidades de M&E (las UMA) que son interlocutores importantes en el sistema de evaluación. Ellas asesoran al comité para la coordinación de los programas dentro de su ministerio y consolidan los datos y la información de M&E, especialmente los datos de evaluación y se aseguran de incorporarlos en la base de datos de SIGPLAN. También proponen métodos para monitorear y evaluar los programas y prestan apoyo en la preparación de los planes de gestión de estos programas. Por último, la unidad de M&E promueve la capacitación interna en las metodologías de monitoreo y evaluación.

La unidad de monitoreo y evaluación (UMA), de cada órgano, tiene el rol de apoyar la elaboración de los planes gerenciales, el monitoreo y la evaluación de los programas. Así como también, ofrecer contribuciones técnicas que apoyen en la definición de conceptos y procedimientos específicos.

Las UMAs actúan en el soporte de las actividades del Comité de Coordinación de Programas, especialmente apoyando al Secretario-Ejecutivo en la función de coordinación, apoyan a los gerentes de programas y coordinadores de acción en la elaboración de los planes gerenciales de los programas y actúan con consultores internos a los procesos de monitoreo y evaluación de programas del PPA.

Las UMAs se componen de, como mínimo, dos servidores de planta permanente, que tengan experiencia en planificación, M&E.

Cada ministerio tiene un Comité de Coordinación de Programas, a fin de coordinar los procesos de gestión para el logro de los objetivos sectoriales, a través de la validación y aprobación de los planes de gestión para cada programa. Este Comité está compuesto por: el Director Ejecutivo del órgano, o cargo equivalente en calidad de coordinador, el subsecretario de Planificación, Presupuesto y Administración, o cargo equivalente, los directores de programas, y otros titulares de dependencias y entidades relacionadas, indicados.

Los programas multisectoriales pueden tener un Comité Gestor del Programa a discreción del órgano responsable del programa e integrados por representantes de varios órganos con el fin de monitorear y evaluar la totalidad de sus acciones a través del "plan de gestión" del programa. El Comité Gestor del programa está integrado por el Gerente del programa, los coordinadores de la acción y el gerente ejecutivo, si lo hubiere.

El gerente ejecutivo y el coordinador de la acción son los elementos que operan el programa.

- El Gerente del Programa es parte de la alta dirección del órgano y es responsable de la gestión del programa. Es el titular de la unidad administrativa a la que está vinculado el programa. Su función es proporcionar y coordinar los recursos para lograr los objetivos del programa, supervisar y evaluar la aplicación de todas las actividades del programa y establecer los mecanismos innovadores de financiación.

- El Gerente Ejecutivo tiene la tarea de apoyar el papel del gerente del programa, también es responsable de la integración y el seguimiento de todas las acciones del Programa, en aquellos casos en los cuales se considera que su figura resulta necesaria para la tarea del director.
- El Coordinador de Acción tiene la tarea de facilitar la aplicación y el seguimiento de una o más acciones del programa. Es el responsable de la unidad administrativa a la que las acciones están vinculadas y debe estar tan cerca como sea posible de la ejecución de las mismas.

Los temas transversales de interés la Administración Pública Federal estarán a cargo de las respectivas Cámaras de Consejo de Gobierno y sus Comités Ejecutivos, así como por grupos de trabajo específicos constituidos a tal efecto.

En tercer lugar, pasamos al Ministerio de Planificación, dentro del cual se encuentra la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PPA (CMA), el elemento motor del sistema. **Es un** órgano colegiado de composición interministerial, con representantes de la Casa Civil de la Presidencia de la República, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. La SPI funciona como Secretaría-Ejecutiva de la Comisión. Es responsable del establecimiento de un marco y normas generales para la metodología de M&E y de recomendar métodos para la evaluación anual del plan. La CMA seleccionará, en consulta con los ministerios, aquellos programas que se van a evaluar. La Comisión también evaluará los proyectos importantes (de más de \$ 4 millones). Pires señala que esto surgió como aprendizaje de la experiencia chilena, la idea de establecer un sistema para la evaluación ex ante (en lugar de ex post) de los proyectos importantes, ya que es mejor y más económico para evaluar el desempeño (Pires , 2006).

La CMA además se encarga del fortalecimiento técnico para orientar el proceso de asignación de recursos presupuestarios y financieros (proyectos de gran escala). Específicamente, tiene la competencia de establecer directrices generales para la implementación de metodologías de evaluación de programas y para una mayor integración de los sistemas de información gerenciales.

La Cámara Técnica de Monitoreo y Evaluación, CTMA, formada por representantes técnicos de los órganos que componen la CMA, tiene la función de asesorar a la CMA en la integración de las UMAs y en temas de metodologías, normas y procedimientos de evaluación de programas. Este pequeño comité técnico presta apoyo técnico al CMA y también se relacionará con otras unidades del poder ejecutivo en la realización de su trabajo.

Como otros actores relevantes dentro del sistema podemos nombrar:

Dentro del **Ministerio de Planificación** (Ver organigrama página 8):

- La Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas (SPI)
- La Secretaría del Presupuesto Federal, que se encarga del desarrollo y la ejecución del presupuesto.
- El Instituto de Encuestas Económicas Aplicadas
- La Secretaría de Gestión.

Dentro del **Ministerio de Finanzas**:

- La Secretaría de Política Económica.
- La Tesorería Nacional que administra los flujos de dinero, entre otras funciones

Con respecto a la coordinación entre ministerios se ha señalado que “existe cierta tensión entre las funciones presupuestarias del Ministerio de Planeamiento y del Ministerio de Finanzas, pero esta tensión funciona bien y existe buena colaboración (Pires, 2006:)”.

Existen otras organizaciones que participan en el trabajo de la Comisión de M&E, incluidas: la **Casa Civil**, que obviamente tiene un interés especial en las evaluaciones, la **Secretaría Federal de Control** y el **Ministerio del Medio Ambiente**. Es importante incluir al último, ya que el Tribunal de Cuentas (la institución nacional de auditoría) del gobierno federal ha declarado que se necesita tener evaluaciones de impacto ambiental para todos los proyectos y éstas se deben incorporar en cualquier evaluación ex ante. Por último existe el Instituto de Estadísticas, también dentro de la Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas del Ministerio de Planificación.

**Cuadro 7: Organización Sistema de M&E PPA**



Fuente: Elaboración propia en base a: MP/SPI  
([http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/Modelo\\_Gestao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Modelo_Gestao.pdf))

En el cuadro 7 podemos observar las interacciones entre los diversos actores que componen este sistema de M&E.

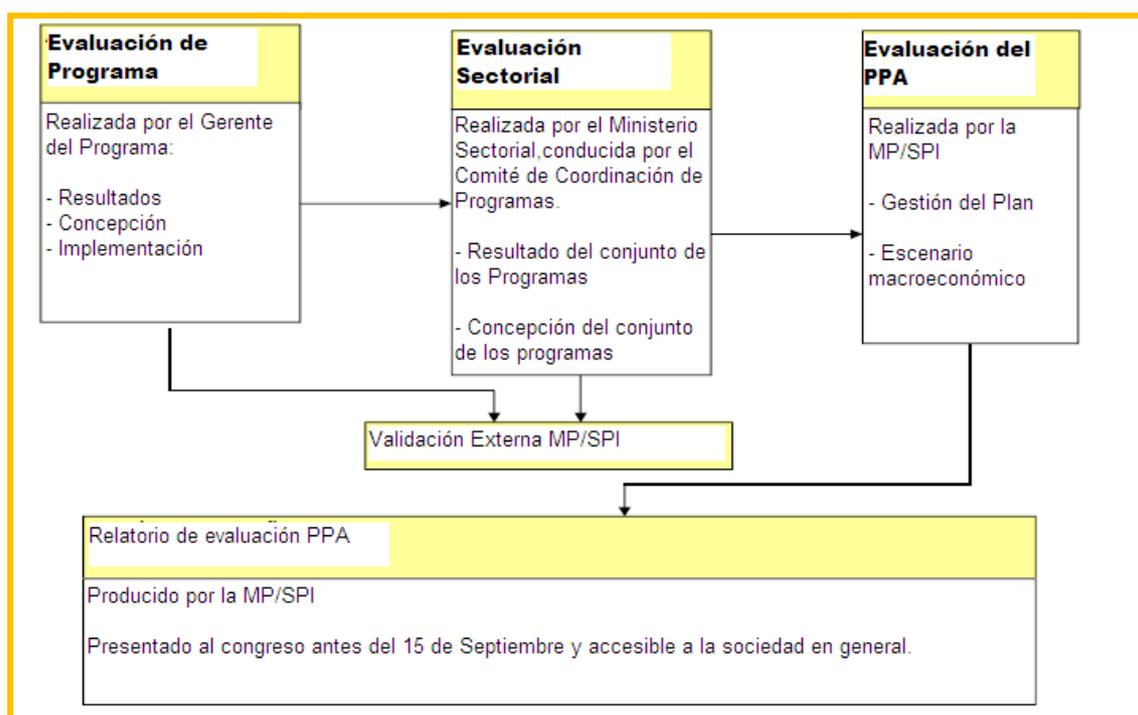
### III. Funcionamiento: Flujo de Evaluación del PPA

Como hemos destacado, el sistema de evaluación consiste en tres niveles. Siempre hay una autoevaluación integral del programa realizada por la institución y el director del programa. Luego el ministerio sectorial evalúa todo el programa, este sistema de evaluación es descentralizado pero interconectado en el cual los ministerios se unen con unidades descentralizadas. Finalmente el Ministerio de Planificación emprende una evaluación del plan en su totalidad. Esto se hace a través

de evaluaciones selectivas, exhaustivas que se hacen por separado a través de una comisión independiente para el monitoreo y la evaluación, incluyendo un enfoque participativo de los ciudadanos, la comunidad académica y el personal del ministerio sectorial.

Todo esto genera un documento (Relatorio) de evaluación voluminoso que se envía al Congreso.

**Cuadro 8: Evaluaciones de Programa, Sectorial y de PPA**

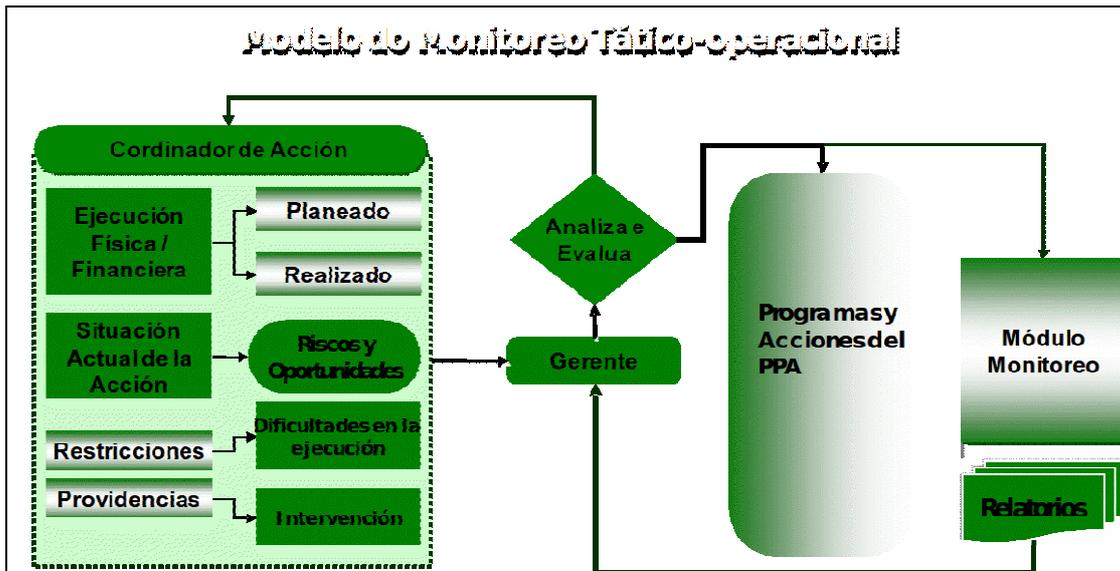


Fuente: Traducción del cuadro presentado en el estudio CLAD: Sistemas de M&E: Caso Brasil .

El sistema evalúa cada año:

- 1) Alrededor de 370 programas de PPA (Este número varía de un año a otro), analizando el programa en sí mismo, y en el marco del conjunto de programas del ministerio y de la cartera general de los programas.
- 2) Una serie de programas seleccionados (ex ante y ex post);
- 3) Iniciativas sectoriales,
- 4) Iniciativas no gubernamentales.

**Cuadro 9: Modelo de Monitoreo Táctico Operacional del PPA**



Fuente: SIARE.CLAD.2007

Señalaba Pires: “Ahora estamos solicitando que cada ministerio sectorial nos proporcione un plan de gestión de programa, algo que no hicimos cuando empezamos el trabajo en 1999, al no comprender su importancia desde el punto de vista operativo”.

Las funciones predominantes del M&E del PPA son las siguientes (por orden de prioridad): la asignación de recursos, la planificación gubernamental, la planificación de políticas, la gobernanza y el aprendizaje.

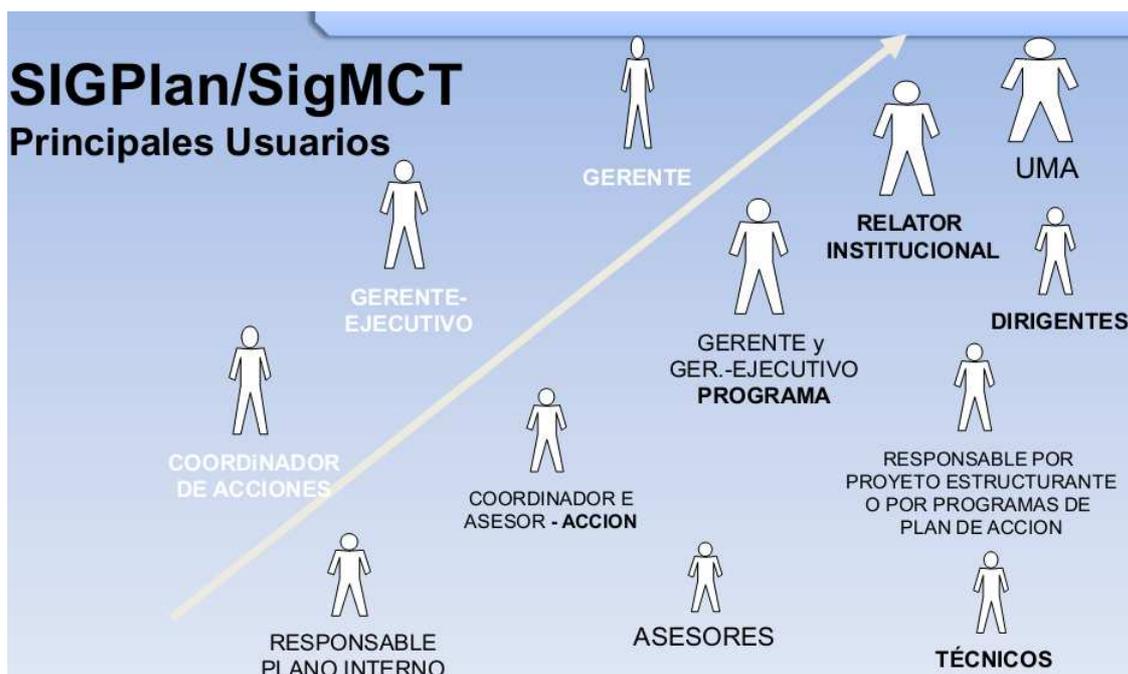
Es importante destacar que las evaluaciones son auto-evaluaciones. El principal instrumento de evaluación es el formulario que debe ser completado por el director del programa, relacionado con la evaluación del programa, y el formulario referente a la evaluación sectorial, realizada por los respectivos ministerios.

### Acceso a la información

Estas secuencias de comandos se accede y completa a través de un sistema informatizado denominado “SIGPLAN” y su periodicidad es anual. La evaluación tiene tres etapas: evaluación de los programas, la evaluación sectorial y la evaluación del PPA. La herramienta clave es el SIGPLAN, un sistema a través del cual el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión desempeña sus principales funciones en la gestión del PPA.

Para el acceso ejecutivo y legislativo está muy extendido, pero con un permiso. Todos los ministerios y sus equivalentes, y los legisladores, y todos los órganos legislativos y técnicas del Parlamento pueden acceder al sistema.

**Cuadro 10: SIGPLAN principales usuarios**



En relación con la sociedad civil, hay una restricción del acceso. La ley del PPA establece que la sociedad debe tener acceso a los datos del SIGPLAN. Está en creación (que se haya desarrollado en la fase de revisión, prácticamente experimental) de un módulo de acceso de la sociedad a seguir, con un lenguaje menos técnico, accesible para la sociedad en general.

Se consultó la web de SIGPLAN en Abril de 2012 y solicita clave para ingresar, anunciando que:

*“Por ahora es solo de acceso libre disponible a la información sobre la legislación del presupuesto (Legis SIOP) y el registro de las acciones presupuestarias”.*

El sistema tiene un nivel satisfactorio de consolidación de herramientas y funciones.

Hay una capacidad ejercitada (en la coordinación central y en los órganos sectoriales) en torno al SIGPLAN y en algunos casos, en torno a los “Infrasigs”, sistemas propios de gestión en los ministerios que se desdoblaron y a su vez se integran con el SIGPLAN. A pesar de los Infrasis representan una oportunidad potencial para la diversificación, la lógica y el funcionamiento de SIGPLAN está demasiado centrado en el modelo de gestión de la PPA. En cuanto a la capacidad de integración dentro del sistema, la integración entre el nivel central (SPI) y las bases (UMAs) es alta, pero excesivamente burocratizada, ya que está guiada de forma muy rígida por una metodología estándar y por las características propias del SIGPLAN.

En cuanto a la Integración con otras unidades del MP, en particular la unidad de presupuesto, es muy sencilla, pero hay una integración muy baja con otras unidades.

Con respecto a la capacidad de integrarse con otros sistemas, la integración con otros sistemas de M&E es muy buena. La integración con los niveles sub-

nacionales es indirecta, a través de unidades ejecutoras.

La información es creíble en la medida en que los datos se comprueban y se suelen combinar con otras fuentes.

La propia SPI es la principal consumidora de esta información. El sistema sirve al PPA y a otros instrumentos formales de gobierno como el Balance General de la Unión (BGU) y el mensaje presidencial. Otros sistemas de M & E son los consumidores secundarios, que se combinan y ponen a prueba la consistencia de la información. Las áreas de presupuesto (SOF / MP) y finanzas (STN / MF) son los consumidores terciarios, que se apropian de acuerdo a su propia lógica en su análisis. Los ministerios son el cuarto nivel de consumidores, que buscan incorporar algunos datos y la información en sus procesos de planificación del sector. El Congreso y la sociedad civil tienen un nivel muy bajo de consumo de estos datos.

## **Impacto**

Hay evidencia de que el sistema cumple con su función de proporcionar y mejorar el proceso de planificación (en una escala más bien programática y mediano plazo), que prevé ajustar los programas (ex ante ex post) y la forma en que son implementados.

Los incentivos recaen en la SPI como agente principal encargado de la formulación y el seguimiento de la planificación gubernamental. Mientras que los incentivos y los mecanismos institucionales y la apropiación por parte de los gerentes son todavía muy bajos.

Se ha señalado que el sistema tuvo poco impacto en la gestión cotidiana de los programas proyectos en el interior de los ministerios.

Los ministerios de mayor tamaño y complejidad (Salud, Educación, Defensa, Hacienda, MP, etc) con funcionarios más estables (de carreras) tienden a generar un mejor uso del sistema, lo cual no significa que el sistema ha sido totalmente aceptado - excepto cuando se trata de Infrasis. La naturaleza ritualista de alimentación del sistema como un acto pasivo por parte de las unidades del sector, sigue siendo muy fuerte y dominante.

Según Pires: "La introducción de un proceso de evaluación sistemático para proporcionar un énfasis en los resultados ha tenido algunas características marcadas (Recuadro 2). Ha cambiado la cultura de los ministerios sectoriales; ha habido un cambio en el comportamiento y la actitud de los gerentes públicos, que ven la necesidad de comprender y analizar mejor sus acciones sobre la base de los resultados deseados. Sin embargo, esto todavía está lejos de ser un sistema completo de gestión orientada a la consecución de resultados". Asimismo menciona: "Nuestra información estadística nos permite comprender más fácilmente la implementación de programas y, mediante preguntas y respuestas objetivas, identificar los problemas sistémicos dentro de los ministerios y luego, de programa a programa, los problemas sistémicos de implementación. La promoción del aprendizaje en los organismos también ha sido importante. Aunque nuestra experiencia es limitada, el movernos hacia la autoevaluación ha dado como resultado dos cosas. En primer lugar, significa un constante y creciente aprendizaje institucional. En segundo lugar, con la participación ciudadana organizada hay mayor transparencia porque los ministerios que evalúan con la participación ciudadana lo hacen a través de la negociación de cualquier cambio en el programa. La transparencia, por lo tanto, va de la mano con la

evaluación, o más bien, la participación va de la mano con la autoevaluación” (Pires, 2006:26).

La información generada ha mejorado la gestión de la PPA, proporcionando un rediseño de los programas mejores en su revisión y selección para el próximo plan, además de evaluar la posible inclusión de proyectos en el PAC.

La principal cualidad del sistema es su amplitud y la regularidad (datos periódicos con una periodicidad aceptable). El sistema ha generado un espacio de evaluación en el proceso de gestión por resultados y formó una base de datos de la acción gubernamental, actualizando las bases de datos con frecuencia y poniéndola a disposición de la sociedad en general.

### **Críticas y desafíos del modelo de PPA**

Señalaba Ariel Pires, “El preparar un plan de cuatro años integrado con el presupuesto es sumamente complejo porque abarca cuatro presupuestos, y la base fiscal cambia cada año. Es muy difícil preparar un plan político, y debemos recordar que el Brasil es un país presidencial con un ejecutivo muy fuerte. Luego traducimos este plan a un presupuesto operativo para que se pueda monitorear y evaluar. Por lo tanto, cuando redactamos el plan necesitamos estar seguros de que se puede ejecutar, que es factible, que tiene financiamiento y que se puede monitorear y evaluar”.

Asimismo, agregaba las dificultades a la hora de llevar un monitoreo y evaluación en los niveles estatales y municipales: “Existe un reto con las actividades descentralizadas: ¿cómo evaluar y monitorear las actividades en 27 estados y más de 1.500 municipios. Si bien es importante saber acerca del desempeño de los programas que usan los recursos descentralizados, nuestro conocimiento de la realidad de estas actividades es muy bajo. Este es un problema transversal del gobierno federal, y el sistema de descentralización todavía no está totalmente claro, es un sistema descentralizado con delegación de autoridad, pero sin responsabilidades claras (Pires, 2006:26)”.

En cuanto a las debilidades Pires mencionaba además: “Los puntos débiles son numerosos. **Faltan evaluaciones exhaustivas que vinculen la gestión del gasto a través del ciclo presupuestario.** Estamos empezando a incorporar los resultados de evaluación en la revisión del Plan Plurianual y el presupuesto. Pero queremos asegurarnos de que la información orientada a la consecución de resultados suministrada por los diferentes ministerios cumpla con las normas de calidad mínimas. Tenemos un problema con la calidad de la información y los indicadores y en relación a esto está la falta de capacidad técnica en los ministerios sectoriales”.

Rezende plantea una postura muy crítica del PPA al señalar: “El modelo de planificación y presupuesto establecido por la Constitución de 1988 no representa una innovación importante. En esencia, el PPA ha adoptado la misma regla establecida por el Acta Complementaria N ° 43 de 1969, enviando a cada nueva administración preparar un Plan Nacional de Desarrollo para su período presidencial. Estrictamente hablando, **el cambio condujo a una pérdida de la planificación, porque en lugar de tratar con un nivel nacional, el PPA, reflejando la descentralización del poder político que llegó con la democratización del país, queda reducido a un plan del gobierno federal, y luego cada estado, y cada uno de los municipios, deben desarrollar e implementar sus propios PPA, sin establecido ningún tipo de mecanismo para buscar una mejor articulación de los planes de cada una de estas instancias.** Esto no quiere decir que la reconstrucción de la planificación

depende de un mayor grado de centralización del poder, sino de instrumentos para promover la cooperación entre las agencias y entes que componen la federación en la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo”.

Por otro lado, Rezende critica la **falta de un proyecto de más largo plazo**: “hay una ausencia de un proyecto nacional, con una visión estratégica de los retos que enfrenta el país para promover un desarrollo económico equilibrado en triple perspectiva desde la que se debe observar que el equilibrio, social, regional e industrial -, así como la sostenibilidad ambiental es la raíz de los problemas que afectan a la calidad de la planificación. En este sentido, el horizonte de la PPA es demasiado corto. Un nuevo plan nacional de desarrollo deben estar preparados para **un horizonte temporal de al menos doce años, llegando a tres o cuatro períodos presidenciales**. Pero se mantuvo el enfoque de la planificación en un periodo de gobierno, y además la cooperación entre diferentes entidades de la federación se ve obstaculizada por la diversidad de situaciones vinculadas al grupo político que, en ese momento, controla el poder en cada estado y nivel”.

Por otra parte, señala “un plan de gobierno debe tener un carácter ejecutivo, el establecimiento de metas físicas a alcanzar e identificar los recursos con los que estos objetivos pueden ser alcanzados. **El carácter operativo de un plan de gobierno lo acerca más a una propuesta de presupuesto de plazo medio para alejarse de un plan estratégico centrado en el largo plazo**. Esta ocurrió en la experiencia de los planes plurianuales elaborados desde que este instrumento fue creado, con un agravante y por varias razones. El factor agravante se refiere al hecho de que a diferencia de las experiencias exitosas de presupuesto para tres o cuatro años, **el PPA no dejó a Brasil como un instrumento diseñado solamente para cumplir con el requisito constitucional, habiéndose convertido en un "Gran presupuesto" cuyo excesivo nivel de detalle elimina cualquier posibilidad de ser efectivamente cumplido y requiere revisiones frecuentes, por lo que no es el presupuesto que se ajusta al PPA , sino el PPA es más bien el que debe encajar en el presupuesto**. Entre otras razones para esto pueden citarse: la **prioridad dada a la lucha contra la inflación en los planes elaborados para la década de los noventa**, el formato que este ha ido tomando a lo largo de los años, y las deficiencias en la capacidad de gestión pública como producto del desmantelamiento de la maquinaria estatal”.

No obstante lo anterior, concluye que si bien se encuentran aún numerosos límites en la capacidad del estado para planificar el largo plazo, “el esfuerzo aplicado a la preparación de los PPA, especialmente aquellos desarrollados en la década de 2000 han contribuido a la **recuperación de la capacidad del estado brasileño para planificar**. Esto dio lugar a la **formulación de lineamientos estratégicos** y la selección de los programas asociados con ellos en el PPA 2000-2003 y los que le sucedieron”.

A partir de los análisis realizados para este trabajo, coincidimos con la postura de Valle y Parés (2006), cuando señalaban que:

*“Existe un largo debate en torno al PPA. ¿La planificación debe apegarse a los límites de la política fiscal? ¿El plan debe contener sólo una parte de los gastos, aquellos de importancia estratégica para el gobierno? ¿Sería recomendable contar con un plan de cuatro años, estratégico, presentando solo las directrices, objetivos y metas de la administración pública, sin mencionar por lo tanto los recursos que pasarían a estar en un presupuesto plurianual? ¿El voluntarismo es una idea del pasado o puede coexistir con las nuevas formas de planificación? ¿Tiene sentido hablar de planificación cuando*

*se trata una onda excesivamente fiscalista, que diluye en última instancia, la propia función?*

Hay de todos modos, la percepción generalizada de una falta de planificación en el Estado y de que el actual PPA, a pesar de las innovaciones, parece no restituir el importante papel que tenían los planes en el pasado. Detrás de estas preguntas sin una respuesta reside una dificultad aún mayor: saber cuál es el papel de la planificación de Estado según surge de la Constitución. Qué perfil debe tener el plan y qué procesos deben introducirse para cumplir con los dictados de la sociedad contemporánea.

Hay un cambio de enfoque en el actual debate que moviliza a parte de especialistas. El énfasis se centra demasiado en las diferencias entre las funciones de planificación y presupuestarias y la parte que se ajusta al presupuesto y el plan cuando se trata de gasto plurianual, en un intento de interpretar la Constitución, que establece el plan, los programas plurianuales, en el ambiente de las finanzas.

Mientras que en Brasil no se ha alcanzado un consenso en el ámbito internacional podemos ver una evolución en la dirección del modelo brasileño, para integrar la planificación al ciclo del gasto como una forma de introducir la visión estratégica como parte de la gestión por resultados, dirigida a los resultados y los productos no más, como en la primera generación de reformas del Estado. Este es el caso de los Estados Unidos, Australia, Francia, Canadá, etc.

En este ambiente, el carácter plurianual es esencial para comprometer a las organizaciones con los resultados, visto que estos solo se realizan en horizontes que superan un ciclo de ejercicio presupuestario. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial también comenzaron a prescribir la dimensión de mediano y largo plazo a la técnica presupuestaria”.

Estos autores, citan asimismo cuatro grandes limitaciones del modelo brasilero de PPA:

- La primera razón es el hecho de introducir toda la programación a la ley del plan dio lugar a una mayor rigidez en la gestión del plan, el a lo largo de su horizonte multi-anual, reduciendo su potencial para dar directrices y objetivos del gobierno.

- La segunda razón es la rigidez excesiva y creciente de presupuestos, cada vez más estrangulado la discreción planificación y presupuesto, ya que la parte de gastos obligatorios aumenta continuamente. En estas circunstancias, en realidad el PPA “en papel”, así como cualquier instrumento de planificación, incluyendo el propio presupuesto, pierde en gran parte, su función

- La tercera se encuentra en el carácter defensivo que tiene el Tesoro en el tratamiento de la ejecución financiera, dadas las dificultades del entorno económico. Esto llevó a la incapacidad de prever los flujos financieros de lo programado, y torna incompatible una gestión por desempeño, situación en la que no parece haber acuerdo entre los responsables de la ejecución presupuestaria y financiera y los gerentes, frente a los riesgos de la no consecución de las metas fiscales.

- La cuarta consiste en la importancia que se atribuye al PPA en virtud de su integración con el presupuesto, lo que es da importancia a las decisiones presupuestarias por sobre las acciones no-presupuestarias. En el PPA se hace

referencia casi exclusivamente a las acciones de presupuesto, aunque en su origen, previó también acciones no presupuestarias. La consecuencia más inmediata es la impresión de que sólo las políticas y actividades que dependen del presupuesto están plenamente comprometidas en este tipo de plan. Todo lo demás, aunque importante para los cambios deseados en la sociedad, se vería privado de realizarse de manera integrada a las acciones que se expresan plenamente en el gasto” (252-254)

Podemos concluir entonces que existe hoy un conjunto amplio y coherente de instrumentos de gestión por resultados, sin precedentes en Brasil. Y como bien señalan Valle y Pares:

“La velocidad de la modernización Estado en estas condiciones dependen más de la prioridad política dada por gobierno que por el modelo en sí” (2006:266).

Uno de los grandes desafíos consiste en el fortalecimiento de la práctica de planificación y la creación de nuevas instituciones, permitiendo por un lado, la incorporación de los actores sociales en la formulación e implementación de políticas públicas y, por el otro, la incorporación de los equipos responsables de la acción gubernamentales de toma de decisiones, ambos principios básicos de la gestión de resultados.

En cuanto al diálogo con la sociedad civil, el Estado ha perfeccionado a lo largo de los últimos años, los canales de diálogo y debate con la ciudadanía.

Se observa por ejemplo, participación en la sociedad en los procesos de planificación, tanto en el gobierno federal como en varias unidades de la Federación.

## **Cambios en el Modelo de Planificación Gubernamental en Brasil: El PPA 2012-2015**

A modo de apéndice resulta sumamente interesante analizar los cambios producidos en último PPA, ya en el gobierno de Dilma.

Principalmente, porque el nuevo modelo presenta cambios radicales, la mayor parte de ellos en la línea de las recomendaciones emergentes de las críticas al modelo anterior.

En la fundamentación de los cambios se plantean como factores centrales:

- Nuevo rol Estado desde 2003: El Estado como “Inductor del Desarrollo” , este nuevo rol ha llevado necesariamente a un rescate del concepto de Planificación Gubernamental (durante los ocho años del gobierno de Lula)
- El reconocimiento de que los PPAs no habían absorbido prácticamente esta nueva concepción, a pesar de pequeñas innovaciones que iban en este sentido (objetivos estratégicos de gobierno, incorporación de participación ciudadana en la planificación, puesta en marcha de un modelo de monitoreo y evaluación).
- La influencia que han tenido en la planificación las nuevas agendas e instrumentos puestos en marcha a lo largo de los gobiernos de Lula: PAC, Bolsa Família, o PDE (Programa de Desarrollo Empresarial) y “Minha Casa, Minha Vida” , entre las principales.

En la fundamentación del nuevo modelo de PPA se plantea el PAC como el ejemplo más completo del rescate de la planificación gubernamental en Brasil.

**La razón principal para ello es que este nuevo instrumento conjugó diversas medidas necesarias para la consecución de metas establecidas más allá del presupuesto.**

Además se destaca que es importante recordar que la planificación es un instrumento de **carácter indicativo**. Para tener adherencia del gobierno debe ser **flexible**, en vista de la dinámica inherente al medio ambiente.

Algunos de los cambios centrales que promovió el modelo del PAC incluyeron: cambios en la legislación fiscal, medidas de estímulo al crédito y al financiamiento, el fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos, y la articulación con los gobiernos subnacionales (ver punto 1.3.2 dedicado al análisis del PAC).

Por otra parte se ha señalado que este nuevo modelo de PPA plantea **una nueva interpretación del Instrumento Constitucional del PPA**. Considerando que **la estructura anterior presentaba límites que permitía una superposición entre el Plan y el presupuesto**. Entonces se plantea un PPA con **Programas temáticos más vinculados a cuestiones de política pública**. Esto a su vez permitirá la definición de **indicadores con más capacidad de revelar aspectos de las políticas que contribuyan a la gestión**.

A continuación sintetizamos los cambios fundamentales que se observan en el nuevo PPA 2012-2015:

- 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**. La superposición anterior confundía el PPA con el presupuesto ya que tenían niveles similares de agregación.
- **En primer lugar se presentan los puntos de la Dimensión estratégica: visión de futuro, valores, escenario macroeconómico, contexto internacional, macrodesafíos por cada área sectorial.**
- **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 son institutos 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.

En el siguiente esquema podemos ver el esquema actual que presenta la dimensión táctica del PPA:

## Cuadro 11: Dimensión Táctica del PPA



Fuente: Elaboración propia

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, personas LGBT, pueblos de comunidades tradicionales, jóvenes, personas con discapacidad. Como se sabe estas políticas son hoy centrales para el Estado brasileño.

### Proceso de elaboración del Plan

El Plan se construyó a partir de tres fuentes:

- a) la definición de los programas temáticos y la realización de **talleres con todos los órganos y entidades de la Administración Pública Federal**;
- b) la **Foro Interconsejos**, y
- c) **Diálogos Federativos por región** con los estados y municipios

A continuación se describen brevemente cada una de estas instancias.

#### Talleres al interior de la Administración Pública.

Se realizaron dos rondas de talleres organizadas por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Asistieron a las reuniones de todos los Federal de las Administraciones Públicas representado por 3.894 personas.

Hubo dos rondas de talleres:

- En la primera ronda de talleres se presentaron las razones para el cambio en el modelo de planificación federal, las nuevas categorías que componen el PPA 2012-2015 y las sugerencias del MP para la organización de los programas temáticos.
- Un mes después del primer taller, los diferentes actores regresaron a la ENAP para la presentación y discusión de las construcciones realizadas

#### Foro inter-consejos

Se organizó por parte de la Secretaría General de la PR y la SPI / MP con carácter consultivo, con la participación de los representantes de los consejos nacionales y los órganos representativos de la sociedad. Inicialmente, se realizó una reunión preparatoria para sensibilizar a los secretarios ejecutivos de todas

las los consejos nacionales sobre la importancia del proceso y aclarar la forma en la la participación social se inserta en 2012-2015 PPA.

A continuación, se organizaron reuniones preparatorias en 19 consejos y comités para aclarar las principales cuestiones sobre el diálogo con la sociedad y las relativas al nuevo modelo de Plan, las directrices estratégicas y programáticas propuestas

El foro tuvo lugar los días 24 y 25 de mayo de 2011, Brasilia. Asistieron 300 representantes de la sociedad civil, indicado por los 33 consejos nacionales y por 4 comisiones, y representantes de diversos organismos nacionales. Se presentó la dimensión estratégica de la PPA2012-2015 (Visión de futuro, Valores y Macrodesafíos), el nuevo modelo de plan y una versión preliminar de marco programático estructurado por SPI / MP.

Los participantes discutieron los temas presentan como las 4 rutas principales de la administración (de Desarrollo Económico; Infraestructura y de la PAC, Desarrollo Social y Erradicación de la Pobreza y Derechos y Ciudadanía y Movimientos Sociales), a la luz de la multisectorialidad y la transversalidad, y se formularon recomendaciones y sugerencias para mejorar la propuesta programática presentada.

Los participantes del Foro también discutieron los aspectos críticos de las propuestas regionales y el proceso seguimiento y evaluación del PPA.

### **Diálogos federativos**

Se realizaron 5 diálogos federativos, uno por macro-región, con el objetivo de promover el debate entre el Gobierno Federal y los estatales y municipales sobre el PPA.

Estos diálogos contaron con la participación de los secretarios de Estado (De Planificación) y de sus asesores, movilizados por el Consejo Nacional de Secretarios de Estado de Planificación (CONSEPLAN), así de como representantes de las asociaciones de municipios. También estuvieron presentes representantes del Gobierno Federal, incluyendo ministros de Estado.

El principal objetivo de estos diálogos fue generar una plataforma de relación entre los 3 niveles de gobierno en torno al PPA.

### **Un nuevo modelo de Monitoreo y Evaluación**

El PPA señala que el objetivo central del sistema de M&E debe proporcionar a los gestores públicos herramientas para apoyar la gestión, a fin de que puedan:

- establecer la evolución de los objetivos de los paneles y los indicadores e informes de gestión, tales como balances, informes de estado, etc;
- información a través de bases de datos e indicadores de los diferentes órganos el gobierno, para adaptarse y tomar decisiones apropiadas;
- La comunicación con los diferentes actores involucrados en la ejecución del las políticas públicas del sector, especialmente en cuestiones transversales.
- La acción preventiva en los elementos fundamentales para el logro de los objetivos;
- Identificar la necesidad de recursos (humanos, presupuesto, Metodologías de Gestión y Formación, patrimonio, etc.) para la aplicación de política públicas
- Realizar el análisis y la aplicación multisectorial de las políticas públicas.

Los siguientes cuadros presentan el índice, la estructura global y los gastos esperados del PPA 2012-2015.

**Cuadro 12: Índice de contenidos PPA 2012-2015**

PPA 2012 - 2015 - PLAN MÁS BRASIL

Mensaje Presidencial  
 Apresentação  
 Dimensão Estratégica  
 Governo Modelo de Planificação  
 Políticas Sociais  
 políticas de infraestrutura  
 Políticas de desarrollo productivo y ambiental  
 Políticas y asuntos especiales

Ley PPA 2012-2015  
 Anexo I - Programas Temáticos  
 Anexo II - Gestión de Programas, Mantenimiento y Servicios del Estado  
 Anexo III – Empreendimientos individualizados como la Iniciativa  
 Texto del proyecto de ley

Agendas transversales

Fuente: Libro PPA 2012-2015

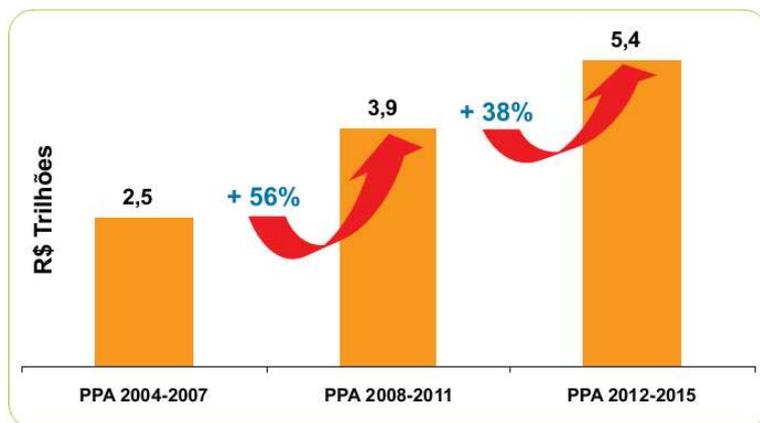
**Cuadro 13: Estructura del PPA 2012-2015**



Elaboração:SPI/MP

Fuente: PAC 2012-2015. Mensaje Presidencial. SPI/MP

**Cuadro 14: Fondos destinados al PPA por período**



\* Valores corrigidos pelo IPCA  
Elaboração: SPI/MP

Fuente: PAC 2012-2015. Mensaje Presidencial. SPI/MP

### 1.3.2. De las Metas Presidenciales al PAC.

#### Antecedentes Metas Presidenciales

#### Cuadro 15: Antecedentes de las Metas Presidenciales

Año	Suceso	Relación con el sistema
2003	Al analizar las debilidades del sistema de alta dirección del Presidente, el comité que coordinaba las acciones del Gabinete de Personal y Asesores Especiales de Presidencia; optó por la implementación del Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) con el propósito de apoyar la programación estratégica y la gestión operacional de la agenda presidencial.  Posteriormente el SIGOB sería modificado y adecuado a las características del gobierno del Brasil y denominado Sistema de Metas Presidenciales (SMP).	El SIGOB fue facilitado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
2004	En enero del 2004 las cámaras de políticas sectoriales, en coordinación con el gobierno, (Cámara de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social e Infraestructura) entablaron un debate en el que se inició el proceso de definición de metas presidenciales. Este debate contó con la participación de todos los	Se inició el proceso de definición de metas presidenciales.  La subjeftatura de Articulación y Monitoreo, tiene entre sus atribuciones articular las condiciones para la acción

<p>ministerios.</p> <p>También en enero de 2004, un conjunto de condiciones institucionales y políticas llevó a la Presidencia de la Republica a reformular el asesoramiento técnico-político ejecutado por la Casa Civil. Las 4 áreas de trabajo ejecutadas por la Casa Civil fueron reasignadas de la siguiente manera: i) asesoramiento federal y asesoramiento parlamentario pasaron a ser parte de la estructura de la Secretaria de Coordinación Política y Articulación Institucional; ii) la Casa Civil se reestructuró con las Subjefaturas de Asuntos Jurídicos, Análisis y Acompañamiento de Políticas Gubernamentales; iii) adicionalmente se creó una subjefatura para la Articulación y Monitoreo.</p>	<p>gubernamental, especialmente en el ámbito de las Cámaras de Gobierno y el monitoreo de <b>metas presidenciales</b>.</p>
--	--

Fuente: CLAD.Siare-2007

El Sistema de Metas Presidenciales (SMMP) comenzó a ser considerado en febrero de 2004 y se llevó a cabo en el segundo semestre de ese año, comprendiendo el seguimiento de los resultados de las acciones prioritarias y de apoyo a los ministerios para abordar los obstáculos en la implementación. En el segundo año de gobierno surgen las percepciones acerca de la agenda y la posible necesidad de introducir cambios en la forma en que el nivel central de los conjuntos del gobierno y supervisa un programa específico. Estaba claro desde el principio que la SMMP nació para servir a la coordinación gubernamental. 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.

El sistema entró en funcionamiento con las dificultades inherentes a estos sistemas, que requieren la introducción, el gobierno de una cultura de gestión en la producción y disponibilidad de la información toma tiempo para consolidarse. Este cultivo en Brasil todavía no está consolidado.

“La ministra Dilma Rousseff, quien sucedió a José Dirceu a cargo de la Casa Civil, dueña de un estilo de gestión dinámica y directa, logró reducir al mínimo la utilidad del sistema, asumiendo para sí la mayor parte del trabajo de supervisión y coordinación en la interacción directa con los otros ministros” (CLAD,2007).

“De acuerdo con el PPA, los programas asociados con las Metas Presidenciales y los proyectos agrupados en el Proyecto Piloto de Inversiones (PPI) ha sido objeto de un tratamiento diferenciado en cuanto a la asignación de recursos presupuestarios y al apoyo a la búsqueda de soluciones para enfrentar sus restricciones. En estos casos, los órganos centrales del gobierno, los ministerios de

Hacienda, Planificación y la Casa Civil de la Presidencia de la República, establecen rutinas y sistemas de información más detallados para el análisis de informaciones y deliberaciones en tiempo de ejecución” (Valle,43).

El SMMP luego tuvo una importante transición antes de haber llegado a consolidarse: muchos de sus componentes fueron reutilizados o convertidos para alojar a las iniciativas del PAC –Programa de Aceleración del Crecimiento, establecido por el Decreto N ° 6.025 en Enero de 2007. Este programa se centra en la nueva agenda de gobierno, así como otras prioridades del gobierno. El PAC es listado de prioridades de gobierno estratégicas y se corresponde con los objetivos de la segunda administración presidencial del presidente Lula. En el PAC, otras prioridades del gobierno son el Programa de Desarrollo de la Educación - PDE, el Plan Social (Plano Social) y el Programa Nacional de Seguridad Ciudadana PRONASCI.

Antes de pasar a analizar con mayor detalle el PAC- que es el instrumento que nos interesa en mayor medida al centrar nuestra atención en el periodo 2007-2011- presentamos a modo de síntesis histórica, una serie de cuadros presentan un análisis comparativo del PPA y el SMMP en aspectos centrales como la unidad responsable y los componentes del sistema, la cronología y el marco de los mismos, objeto del M&E y uso de la información.

**Cuadro 16: Unidad Responsable y componentes**

Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA	Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales
Secretaría de Planificación y Inversiones Estratégicas del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.	Subjefe de Articulación y Monitoreo de la Casa Civil de la Presidencia de la República
Comisión de Monitoreo y Evaluación del PPA (CMA). Unidades de Monitoreo y Evaluación (UMAs) en cada ministerio. Comité de coordinación de programas en cada ministerio. Comité de coordinación de programas transversales.	Gerentes de las metas en los ministerios. Monitores SAM (Casa Civil). Monitores conjuntos (SPI/ MPOG, Subjefe de Asuntos Parlamentarios-SUPAR y Subjefe de Acompañamiento de la Acción Gubernamental – SAG de la Casa Civil)

**Cuadro 17: Objeto del M&E**

Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA	Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales
<p>Evalúa anualmente 368 programas del PPA (programa, conjunto de programas por ministerio y conjunto global de programas).</p> <p>También evalúa programas seleccionados; iniciativa sectorial; iniciativa no gubernamental; y Pactos de Concertación.</p> <p>Las evaluaciones son auto-evaluaciones segundo rutero propio</p> <p>Monitorea mensualmente los 368 programas del PPA.</p>	<p>Monitorea mensualmente cerca de 80 Metas Presidenciales y la eliminación de obstáculos para su alcance.</p>

**Cuadro 18: Cronología y Marco Legal**

Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA	Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales
<p>1995. El PPA 1996-1999 ha instituido la clasificación funcional programática móvil (basado en programas)</p> <p>1996. Un conjunto selecto de programas recibe un tratamiento de gerenciamiento intensivo de proyectos (Brasil en Acción)</p> <p>1998. El PPA 2000-2003 incorpora el concepto de programa y expande o gerenciamiento intensivo para todos los programas</p> <p>2003-4. La formulación del PPA 2004-2007 incorpora elementos de interlocución y sistematiza el sistema de Monitoreo y Evaluación (Ley n° 10.933/04).</p>	<p>2003. Pose del Presidente Lula y percepción de los primeros problemas de coordinación gubernamental.</p> <p>2004. Definición de metas presidenciales, en conjunto con ministerios y instancias de interlocución (Decreto n° 5.135/04 crea a SAM)</p> <p>2005. El sistema ya está implementado a partir del SGOB.</p> <p>2006. El sistema busca la generación de informaciones para alimentar la disputa por la reelección.</p> <p>2007. El sistema se convierte en el sistema de acompañamiento del Programa de Aceleración del Crecimiento – PAC (que pasa a ser a agenda focada de gobierno).</p>

**Cuadro 19: Uso de la información**

Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA	Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales
<p>1°: SPI. Alta incorporación endógena.</p> <p>2°: demás sistemas de M&amp;A, alta incorporación.</p> <p>3°: presupuesto (SOF/ MPOG) y finanzas (STN/ MF), incorpora dentro de sus lógicas (optimizar la ejecución).</p> <p>4°: áreas sectoriales (incorporan algunos datos e informaciones en sus procesos de planificación sectoriales).</p> <p>5°: congreso y sociedad civil con bajísimo grado de consumo, a pesar de penetración en algunas comisiones.</p> <p>Acceso Online y amplio (bajo permisión) dentro y fuera del Poder Ejecutivo.</p>	<p>1°: Ministra-Jefe da Casa Civil y, indirectamente, el Presidente. Baja incorporación (perfil da ministra y participación esporádica del presidente).</p> <p>2°: demás sistemas de M&amp;A.</p> <p>Acceso restringido a la Presidencia de la República y al Ministerio de Planificación, que la accesa online.</p>

Fuente: Estudio CLAD 2007

**El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)**

El **Programa de Aceleración del Crecimiento** (mejor conocido como PAC), fue **lanzado en su primera edición** el 28 de enero de **2007** durante el segundo mandato de Lula. 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.**

El PAC puede ser descrito como una **estructura paralela de coordinación centralizada en la Presidencia de la Republica, 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. Se ha dicho que más que como un programa de inversiones, el PAC debe ser visto como un “programa gerencial”.

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**  
(Cuadro 20)

#### **Cuadro 20: Cambios que introduce el modelo PAC**

- 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 sub-nacionales,
- Se eliminaron los obstáculos burocráticos, regulatorios, las restricciones administrativas, jurídicas y legislativas que creaban restricciones a la ejecución.
- El PAC también innovó en la gestión haciéndola más moderna y flexible.
- Nuevos Mecanismos de M&E: 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.

#### **Síntesis PAC1: 2007-2010**

El PAC1 (2007-2010) estuvo compuesto por cinco bloques:

- 1. Las medidas de infraestructura, incluyendo la infraestructura social, tales como el la vivienda, el saneamiento y transporte público (El bloque principal)**
- 2. Medidas para estimular el crédito y la financiación**
- 3. Mejora del marco regulatorio en el área ambiental**
- 4. Reducción de impuestos**
- 5. Medidas fiscales de largo plazo**

Estas acciones se propusieron para ser implementadas gradualmente a lo largo del cuatrienio 2007-2010.

El objetivo que se fijó fue lograr un crecimiento del PIB de alrededor del 5% al año. Esto se propuso para superar las barreras para el desarrollo y potenciar el rol de "inductor" del sector público, con la visión de que cada \$ 1.00 invertido por el sector público genera \$ 1.50 en la inversión privada. Las inversiones de \$ 503 mil millones de Reales hasta el año 2010, constituyeron la columna vertebral del PAC. También se planteó como uno de sus objetivos centrales a acelerar la inversión privada, con una fuerte estrategia de marketing al interior del Brasil y con empresas extranjeras

Fueron seleccionados más de un centenar de proyectos de inversión prioritaria en carreteras, vías fluviales, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, saneamiento y recursos hídricos.

### **Contexto político-económico**

Este diagnóstico se basa en que la pésima situación de las infraestructuras es responsable parcial de las bajas tasas de crecimiento de Brasil, menos de un 3 % en media desde 1990. En las presentaciones del PAC1 el Gobierno Federal daba cuenta de este contexto que marcaba la necesidad de un programa como el PAC:

La consolidación del mercado interno ha **contribuido al crecimiento económico, que está acelerándose.**

- Los retos del crecimiento son mayores en un país con una
- estructura productiva compleja y diversificada como la de Brasil.
- Aumento de las Inversiones
- Expansión del Consumo
- Aumento de la Producción
- Aumento del Empleo Formal
- Aumento de la Masa Salarial
- Nuevo Modelo: aceleración del crecimiento con distribución de Renta

### **Objetivos del PAC2: 2007-2011**

- **Acelerar el ritmo de crecimiento de la economía**
- **Aumentar el empleo y la renta y disminuir las desigualdades sociales y regionales**
- **Mantener los fundamentos macroeconómicos (inflación, consistencia fiscal y solidez en las cuentas externas)**

Este consiste en medidas para **estimular la inversión privada**, la **expansión de las inversiones públicas en infraestructuras** y destinado a **mejorar la calidad del gasto público** y controlar la expansión del gasto corriente en la Administración Pública Federal.

El PAC divide los proyectos de infraestructura en tres áreas: Logística Infraestructura, infraestructura energética, infraestructura social y urbana. Para la selección de lo que se hace, los proyectos estarán sujetos a cuatro criterios: proyectos con un fuerte potencial para generar beneficios económicos y la sinergia entre los proyectos sociales, la rehabilitación de la infraestructura existente y la terminación de los proyectos en curso.

Cuadro 21: Síntesis PAC 2007-2010

## PROGRAMA DE ACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO - PAC 2007-2010

Proyectos de infraestructura en tres ejes:

- INFRAESTRUCTURA LOGÍSTICA
- INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA
- INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y URBANA

US\$ mil millones

EJES	2007	2008 - 2010	TOTAL
LOGÍSTICA	6,9	23,1	30,1
ENERGÉTICA	28,4	113,3	141,6
SOCIAL Y URBANA	22,5	65,6	88,0
<b>TOTAL</b>	<b>57,7</b>	<b>202,0</b>	<b>259,7</b>

## PREVISIÓN DE INVERSIONES 2007 - 2010

US\$ mil millones

MODAL	2007	2008 - 2010	TOTAL	QUANT
Carreteras	4,2	13,0	17,2	45,337 km
Ferrocarril	0,9	3,2	4,1	2,518 km
Puertos	0,3	1,1	1,4	15
Aeropuertos	0,5	1,1	1,5	20
Hidro vías	0,2	0,2	0,4	67 puertos 1 esclusa 2 hidrovías
Marina Mercante	0,9	4,5	5,5	60 embarcaciones
<b>TOTAL</b>	<b>6,9</b>	<b>23,1</b>	<b>30,1</b>	

Actualmente ya se encuentra en marcha el **PAC2 (2011-2014)** bajo la presidencia de Dilma Rouseff, el siguiente cuadro (22) muestra una síntesis de los principales programas que lo componen.

Cuadro 22: Áreas de actuación PAC 2



Cuadro 23: Sistema de gestión del PAC



Fuente: Chavez 2011, ENAP.

**Sistema de M&E del PAC**

En relación con el Sistema de M&E del PAC, como las acciones a ser monitoreados son muy específicos, se precisa contar con mucha información desde las bases, detallada y lo más exacta posible.

Miriam Chavez, una de las responsables por este sistema señala entre los objetivos del mismo:

- Asegurar plazos y resultados
- Gerenciar los riesgos (identificar y probar soluciones)
- Divulgar los avances de las acciones a la ciudadanía
- Generar una cultura de priorización, responsabilización y transparencia

El acceso a los principales sistemas de información es aún restringido, el sistema es cerrado y accesible a los usuarios prioritarios (El presidente y la Casa Civil, que recibe información estructurada en forma de informes de resumen) y miembros de la red de PAC pueden revisar las informaciones disponibles (gerentes , incluido el MP (SPI y SOF) y MF (STN).

- **Sistema de Gestión de Información y Participación Colaborativa**  
**Objetivo**

Proveer información gerencial y estratégica sobre el PAC a partir de archivos no estructurados y estructurados

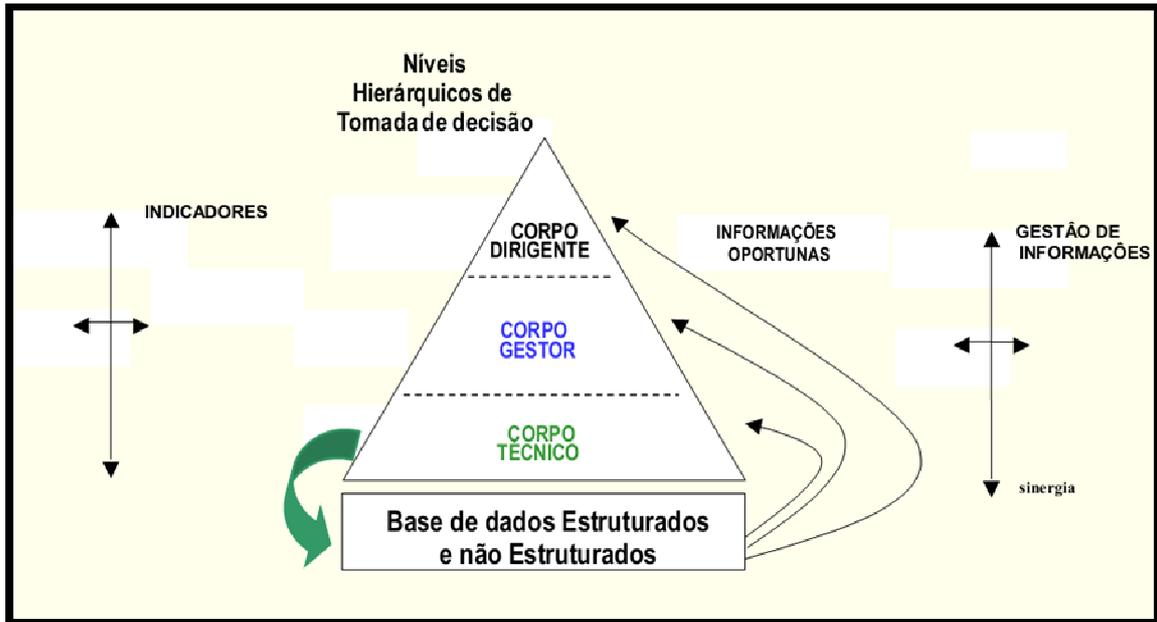
**Características de la solución**

1. Base de datos de gestión (PacInter) recoge el modelo de datos con información específica del monitoreo del PAC y modelos de datos de otros proveedores
2. Generación de consultas, informes y paneles de control en la WEB a partir de documentos y datos no estructurados y estructurados en bases de datos de los sistemas transaccionales.
3. Actualización constante de la base de datos, textos y de modelos de análisis a través de diferentes medios (archivos de web, WebService, acceso directo, etc.).
4. Modelo de desarrollo permanente, documentación y análisis de la información en tiempo real
5. Los diferentes contextos de trabajo específicos para cada una de la Salas de Situación, incluyendo la comunicación entre usuarios responsables

**Cuadro 24: Sistemas transaccionales de información vs. Nuevos paradigmas**

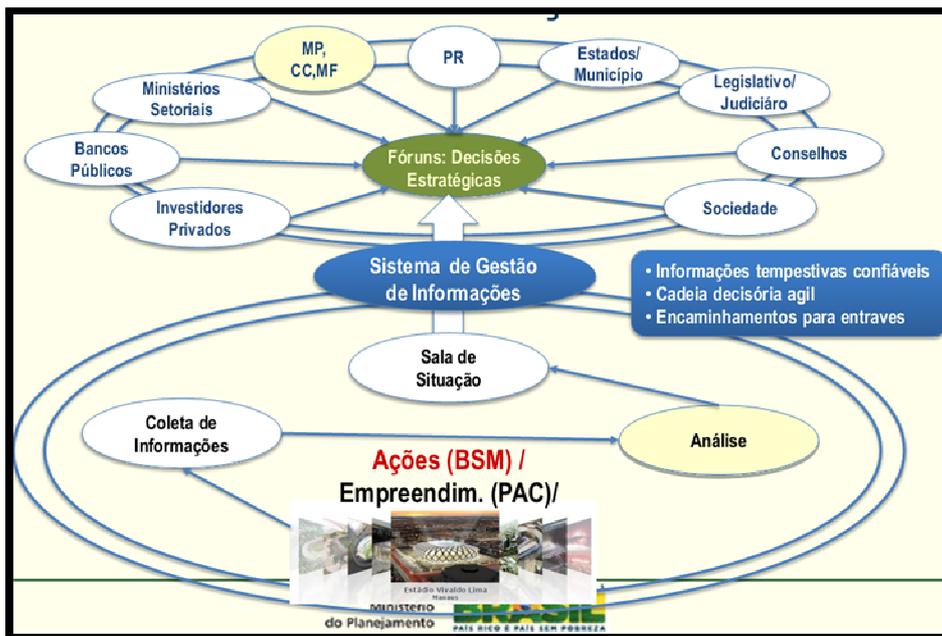
<b>Sistemas Transaccionales</b>	<b>Nuevos paradigmas</b>
.Destinados al control operacional De las organizaciones	Integración de diversas fuentes
Colectan principalmente, vía digitalización, los datos existentes validándolos	Uso de información es formatos más próximos al "natural"
Facilitan el acceso vía consultas a los datos detallados o agregados	Productos de información para apoyo de decisión en contexto (Persona, proceso, contenido)
Centralización tecnológica y fragmentación temática	SOA- Aplicaciones orientadas a servicios (Datos, acciones, política de uso,etc)
Doble aislamiento (De informática frente a los usuarios y de estos entre sí)	Ambientes heterogéneos aprovechando sistemas existentes
Formulación de soluciones que dan importancia excesiva a la tecnología inanimada	Ambientes colaborativos, mejor uso de "cajas negras" –Coordinación y adaptabilidad

**Cuadro 25: Gestión de la Información**



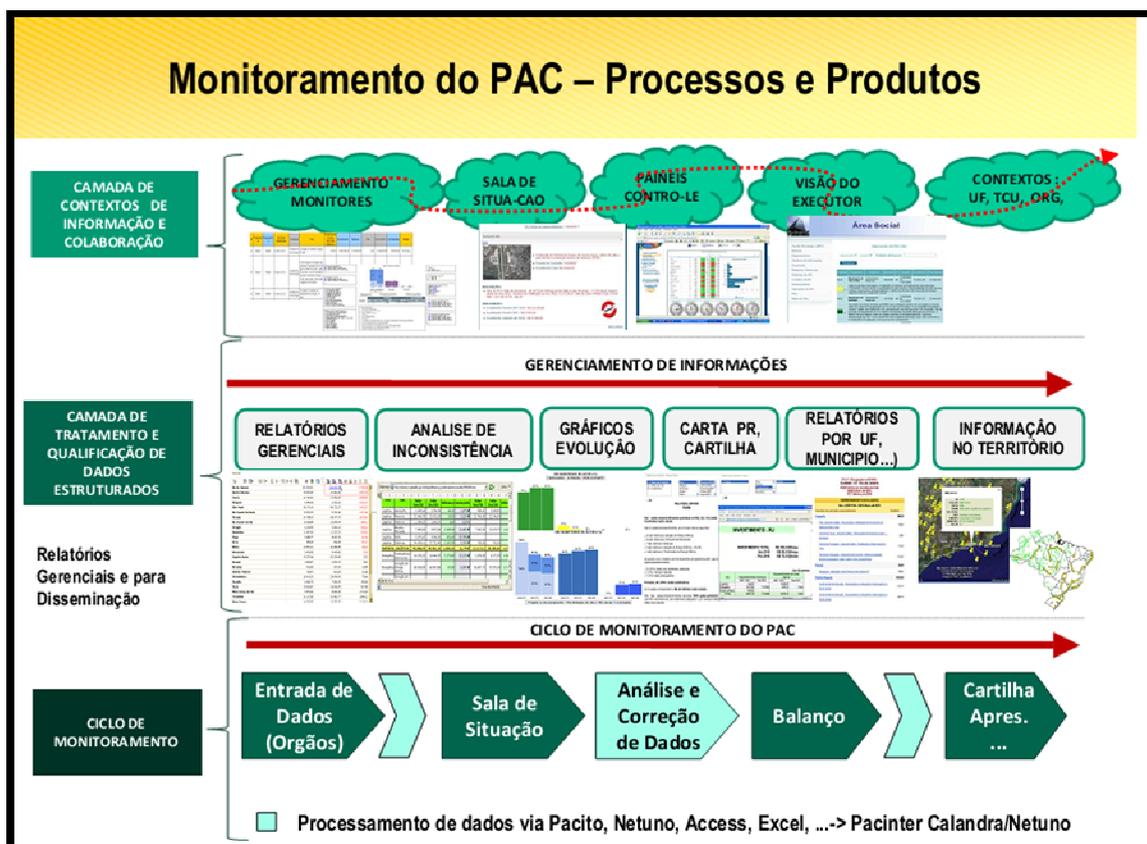
Fuente: Chavez 2011, ENAP.

**Cuadro 26: Flujo de Información Sistema de Información Gerencial**



Fuente: Chavez 2011, ENAP.

Cuadro 27: Sistemas de Monitoreo Procesos y Productos PAC



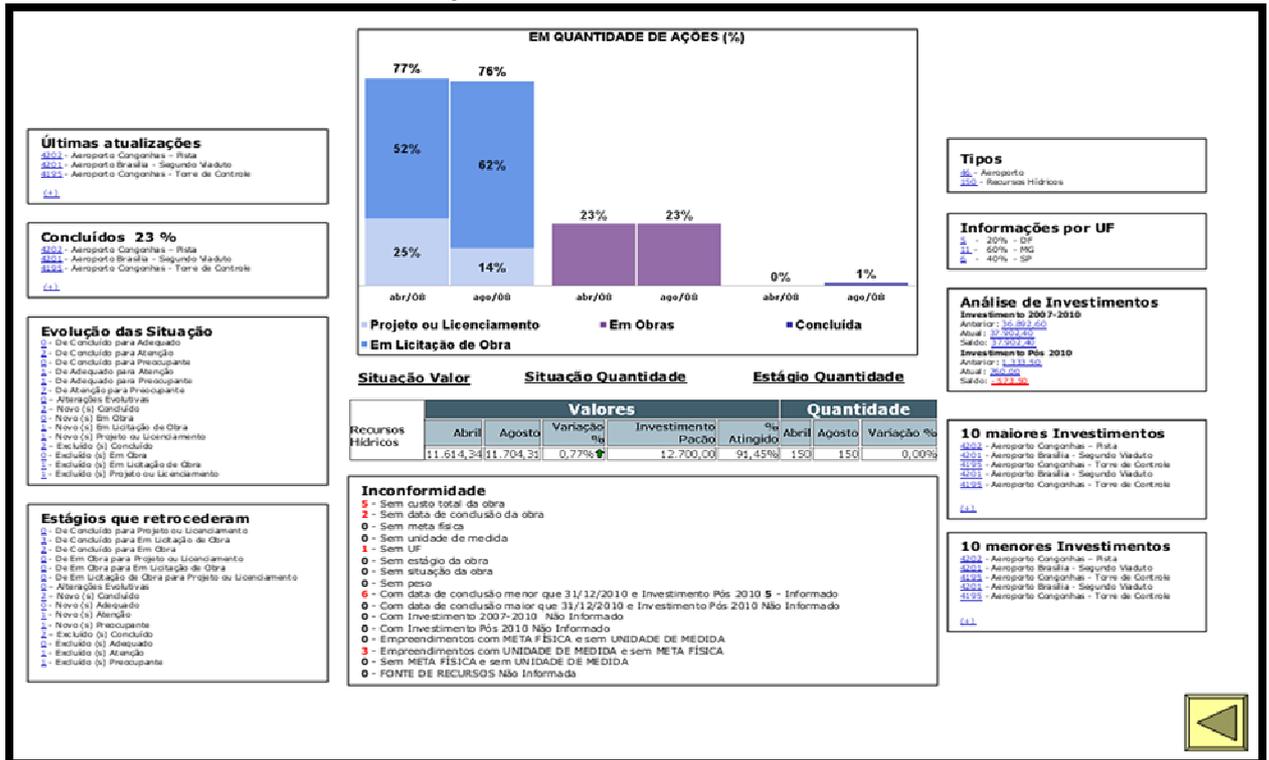
Fuente: Chavez 2011, ENAP.

Uno de los avances importantes del PAC en relación a las metas presidenciales, son los informes públicos sobre la marcha de la PAC que se divulgan públicamente y son accesibles en Internet. Este informe se presenta en forma de “Balance”, actualmente está disponible en línea el primer balance el PAC 2 (2011-2014) en el sitio Web del Ministerio de Planificación. Allí se presenta información sobre el estado de ejecución de los programas, ejecución presupuestaria, etc.

Las acciones del PAC deben pasar diversas etapas hasta llegar hasta la ejecución física: entre ellas: la redacción y aprobación del programa, la aprobación de la licencia ambiental, licitación, contratación y, finalmente, la ejecución del proyecto o actuación. Por lo tanto, la evolución de las acciones según la fase en la que se encuentran es un indicador importante que pone de relieve cuestiones que deben ser atacadas para garantizar que las obras y acciones para mantienen sus cronogramas.

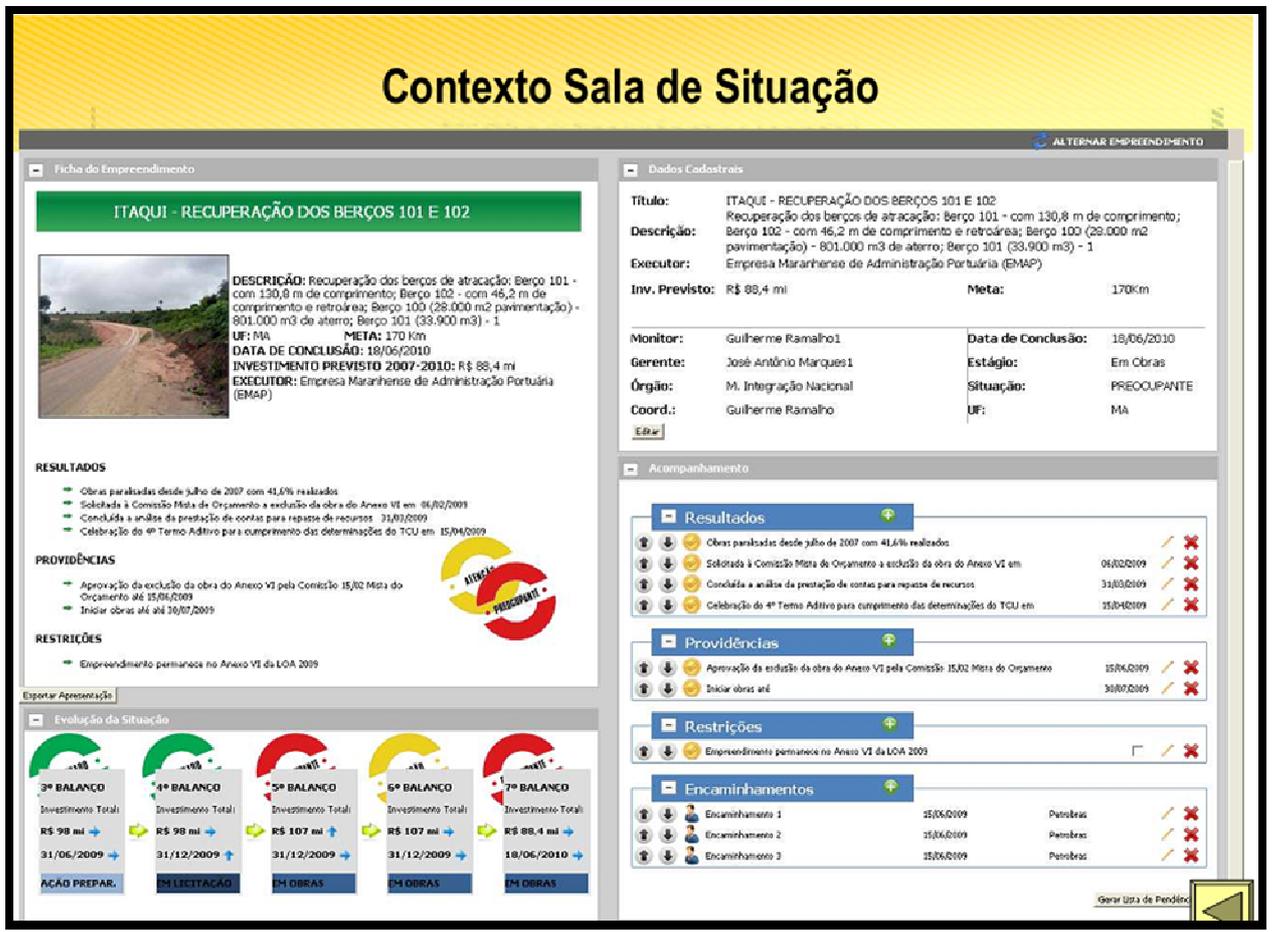
Por ejemplo, el primer balance del PAC2 muestra que: “hasta el 30 de junio de este año el 56% estaban en construcción, 30% en la fase de diseño o de licencia, el 13% en la licitación para el trabajo y el 1% se terminaron, mostrando que una considerable parte de la PAC-2 ya está en pleno apogeo” (Primer Balance PAC2, 2011). Esto puede verse en el Panel de Control del SISPAAC.

Cuadro 28: Panel de Control Empreendimentos

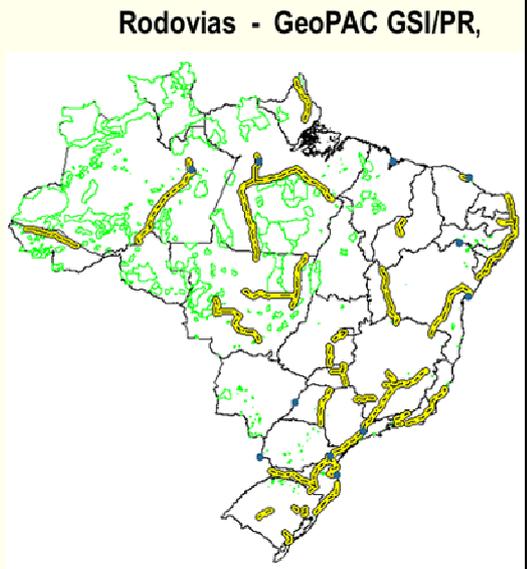
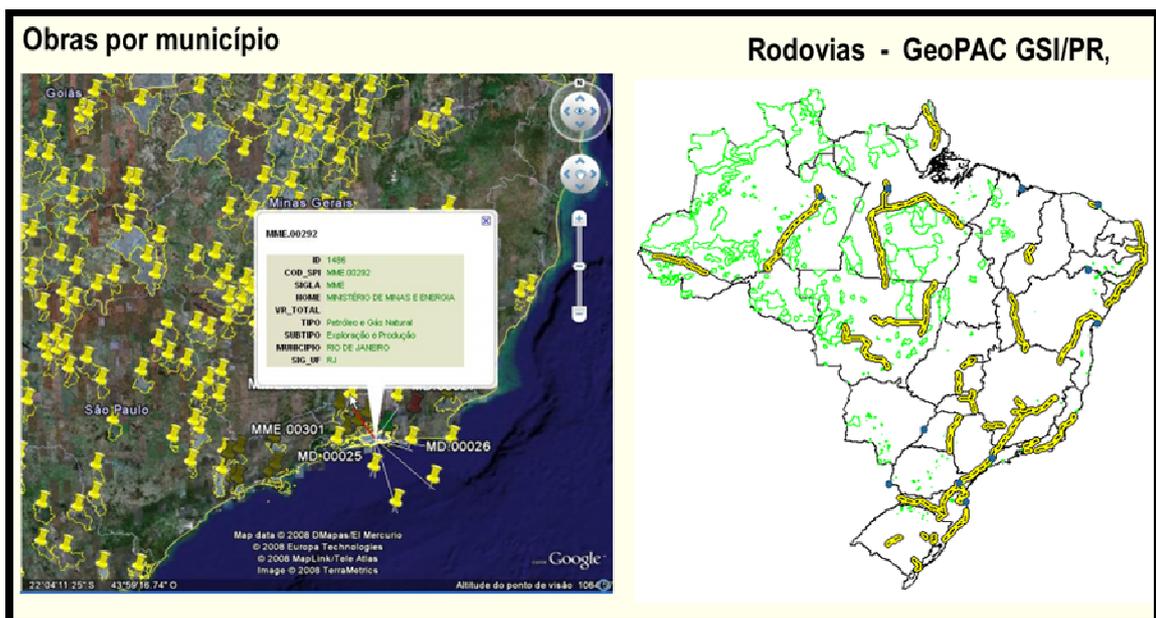
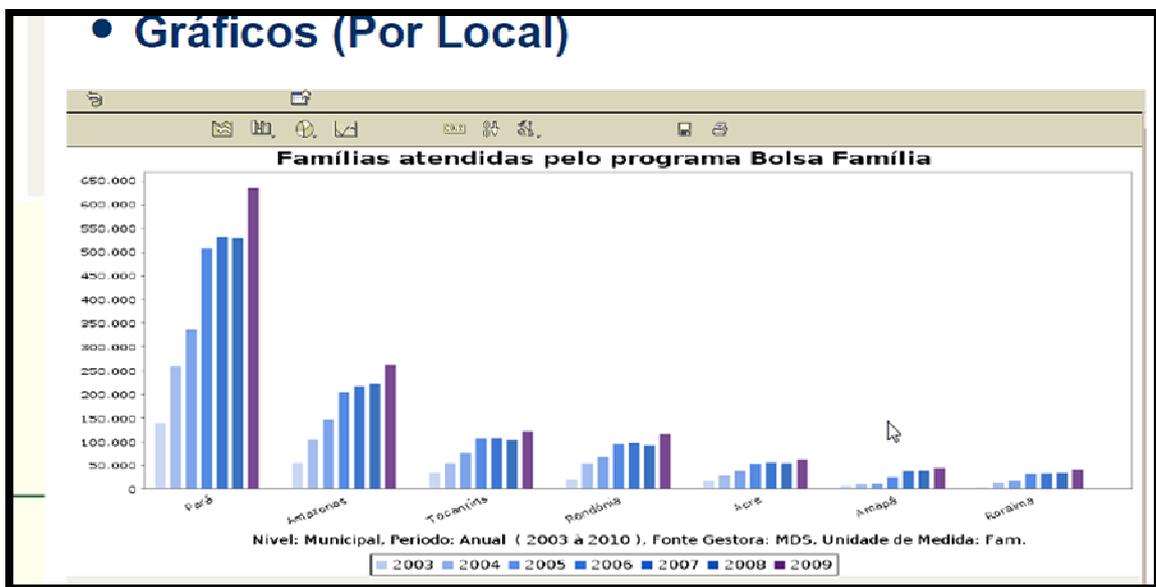
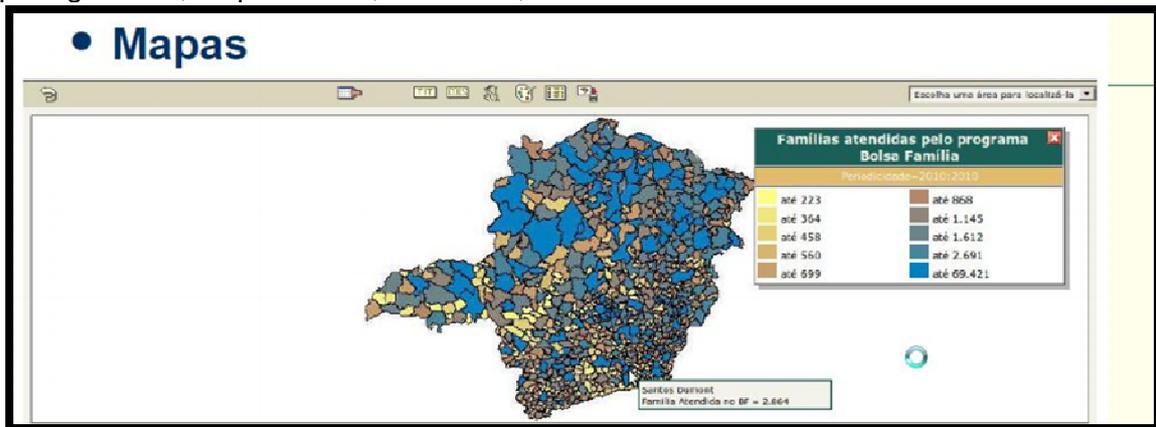


Fuente: Chavez 2011, ENAP.

Cuadro 29: Sala de Situação



Se han puesto en marcha una gran cantidad de sistemas de gestión de indicadores, para gestores, responsables, monitores, etc.



Fuente: Chavez 2011, ENAP.

### 1.3.3. 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”.* Ese fue el mandato 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 (IPEA).

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:

- Importancia estratégica del área;**
- Avances importantes recientes;**
- 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.

**Este plan se encuentra disponible al público en el sitio web de la Secretaría de Asuntos Estratégicos<sup>82</sup>.**

Consideramos que esta iniciativa representa una experiencia interesante, en el marco de las críticas acerca de la falta de una visión estratégica de largo plazo en Brasil, a diferencia de los países desarrollados.

Es una propuesta innovadora, y aunque por lo que se observa no se le ha dado gran difusión, puede representar un hito en nuevos esquemas de planificar más vinculados al mediano y largo plazo, y a una “visión de país”.

---

<sup>82</sup> <http://www.sae.gov.br/brasil2022/>

Esto resulta fundamental de cara a los grandes desafíos que enfrenta Brasil como país Emergente. Samuel Pinheiro Guimarães Neto quien durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva 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 Presidência 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 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. Pinheiro Guimaraes recuerda que, 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, señala el embajador, es la necesidad que tiene el país de atraer capitales extranjeros. Según señala el Ministro, el ahorro externo lograría el crecimiento de los países vulnerables en el mediano y largo plazo”<sup>83</sup>.

#### **1.3.4. Experiencias de Planificación sectorial en Brasil**

En línea con la extensa trayectoria de planificación en Brasil que describíamos en el capítulo dedicado a su historia, podemos afirmar que en la última década se observan importantes ejemplos de planificación sectorial.

Es importante destacar que todos los esfuerzos de planificación que se observan, dan cuenta del proceso que se inició en 2002 con el gobierno de Lula, y el nuevo paradigma de un Estado inductor, con una fuerte presencia en materia de desarrollo e inclusión. En ese marco, resulta interesante analizar que gran parte de los planes lanzados por los diferentes ministerios del gobierno federal, dan cuenta de la trayectoria en la materia que tratan, y plantean como punto de partida de sus respectivas planificaciones los avances conquistados en el mencionado periodo.

En este trabajo no realizaremos un análisis detallado de este tipo de planificación, ya que esto requeriría un estudio profundo y detallado por su extensión y complejidad. Simplemente nos interesa subrayar que se observan distintos tipos de planes sectoriales y temáticos, entre ellos algunos se plantean como Planes Nacionales, otros como Estrategias Nacionales; algunos surgen de leyes federales, y otros son iniciativas de los ministerios.

En cuanto a su marco temporal, los plazos de duración van de entre 2 y 15 años. Su estructura plantea por lo general las características centrales de la planificación estratégica, y un punto muy importante es que no se limitan a desarrollar los ejes estratégicos y objetivos, sino que además incluyen metas e indicadores de seguimiento.

---

<sup>83</sup> Nota periodística realizada por Cristiano Romero, en Abril de 2010 , disponible en : <http://www.amersur.org.ar/SocEdyTrab/Romero1004.htm> (visitada el 1 de Abril de 2011)

Por último cabe destacar entre sus características comunes, que todos los planes identificados hacen referencia a otros planes e instrumentos de planificación, tales como el PPA y el PAC. Entonces encontramos por ejemplo referencias a la importancia del respectivo plan sectorial para incidir en la inclusión de esa agenda en el próximo PPA o PAC, y en los procesos de inversión federal y estadual.

Además, se encuentran análisis en torno a la presencia de los objetivos del respectivo sector o temática en el PPA y/o PAC vigente, la ejecución presupuestaria en la materia. Ejemplo claro de esto es que **varios de los planes plantean revisiones previstas en sincronía con el ciclo de PPA 2011, 2015 y 2019.**

A continuación presentamos una brevísima síntesis de **algunos** de los **principales planes sectoriales en Brasil:**

### **Plan Brasil Sin Miseria**

Este es uno de los planes más recientes, siendo lanzado por la presidenta Dilma en **Junio de 2011** a pocos meses de iniciar su mandato, tiene como propuesta atender a través de todos los recursos con los que cuenta el Estado a los más pobres del país, a partir de una detallada caracterización y localización de esas personas, y atendiendo especialmente el carácter multidimensional de la pobreza.

El slogan de este plan resume el espíritu del mismo “El Estado llegando donde está la pobreza”. La propuesta es un Estado verdaderamente activo para alcanzar todos aquellos a quienes aún no se pudo rescatar de la pobreza, ya que como se señala en la introducción del plan – son personas tan desamparadas que no consiguen inscribirse ni siquiera en programas sociales tan grandes y conocidos como lo son el Bolsa Familia, y mucho menos acceder a los servicios sociales básicos (agua, luz, educación, salud y vivienda).

Por ello entre otras cosas uno de los objetivos del plan es inscribir a las personas que aún no han podido inscribirse en el Bolsa Familia. Creando una nueva herramienta denominada “**Búsqueda activa**” que pretende romper las barreras sociales, políticas, económicas y culturales que segregan personas y regiones. Para ello el Estado está montando un mapa lo más completo posible de la pobreza en Brasil, a la par de un mapa de oportunidades que muestra los caminos más eficientes para eliminar la pobreza.

Se han ampliado los recursos disponibles para las municipalidades (prefeituras) y se han puesto en marcha equipos móviles de “asistencia social” con el fin de encontrar y registrar en un “Registro Único” las personas en extrema pobreza para que comiencen a recibir los beneficios sociales.

En el resumen ejecutivo<sup>84</sup> del Plan se afirma:

“En los últimos años, Brasil sorprendió al mundo al retirar 28 millones de brasileños de la pobreza y llevar 36 millones hacia la clase media. Pero este trabajo debe continuar, pues todavía hay 16 millones de personas que viven en la extrema pobreza. Para eso, el Gobierno creó el Plan Brasil Sin Miseria, que perfecciona y amplía lo mejor de la experiencia brasileña en el área social.

---

<sup>84</sup> Disponible en el Sitio web: [www.brasilsemiseria.gov.br](http://www.brasilsemiseria.gov.br) Visitado el 07/04/2012

Coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el Plan articula y moviliza los esfuerzos del Gobierno Federal, Estados y Municipios en torno de centenas de acciones en la ciudad y en el campo. Su foco son los **16 millones de brasileños** cuyo **ingreso familiar**, dividido entre los miembros de sus respectivas familias, es **inferior a US\$ 44 mensuales por persona**. De ese total, el 59% viven en el Nordeste, el 21% en el Sur y Sudeste, y el 20% en el Norte y Centro-Oeste. Además de su aspecto solidario y humano, el Plan también tiene el propósito de ser una palanca nueva y poderosa para el desarrollo de Brasil. Al Final de cuentas, el proceso de ascensión social de los últimos ocho años fue decisivo para disminuir las desigualdades, ampliar el mercado interno, fortalecer la economía y acelerar el crecimiento del país. Ahora, al asumir el desafío de superar la miseria, el Gobierno Federal da un paso más, decisivo para ampliar esas conquistas a todos los brasileños”.

Un punto interesante y altamente innovador de este plan reside en que toma algunos de los principales programas puestos ya en marcha por el gobierno federal (Bolsa Familia entre otros) y a través de lo que conceptualizan como “Búsqueda activa” por parte del Estado apuntan a garantizar y ampliar su alcance a aquellos sectores más vulnerables:

“El Plan Brasil sin Miseria fue creado precisamente para llegar donde están los más pobres. Para eso, desarrolló una nueva estrategia, llamada “Búsqueda Activa”, y está montando el más completo mapa de la pobreza en el país. La meta es incluir, en el Registro Único, a las familias que viven fuera de la red de protección y promoción social y de otras acciones del Poder Público. Con la coordinación de las áreas de asistencia social, serán realizadas movilizaciones colectivas y campañas de búsquedas, cruce de datos de registros, y comprometimiento y cualificación de los gestores públicos dedicados a la atención de la población extremadamente pobre. En los municipios con baja cobertura, será hecho un esfuerzo adicional de registro de segmentos específicos de la población”.

#### **Objetivo General:**

Promover la inclusión social y productiva de la población es extremadamente pobre, tornando residual el porcentaje de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.

#### **Objetivos Específicos:**

- Aumentar el ingreso per cápita.
- Aumentar el acceso a los servicios públicos, a las acciones de la ciudadanía y el bienestar social.
- Ampliar el acceso a las oportunidades de empleo e ingresos a través de iniciativas de inclusión productiva en las zonas urbanas y rurales.

#### **El Plan presenta una serie de metas divididas en 3 grandes ejes:**

- **Garantía de Renta** (Vinculado a Bolsa Familia y otros programas de transferencias condicionadas para familias en extrema pobreza)
- **Inclusión Productiva** (Vinculado al acceso al empleo y la renta)
- **Acceso a Servicios** (Vinculado a la mejora de las condiciones de vida y bienestar social)

Cabe mencionar que este Plan **cuenta con fuertes mecanismos de Monitoreo y Evaluación**. Ingresando al sitio web del mismo, se pueden encontrar los indicadores

de avance actualizados en lo referido las metas planteadas para cada uno de los 3 ejes mencionados, sumado a los indicadores de avance en cuanto a “búsqueda activa”. Estos indicadores se publican desagregados para cada uno de los estados y se actualizan periódicamente.

Por último nos parece importante mencionar que este plan ha sido plateado acompañado de una **fuerte campaña pública y de comunicación**.

### **Plan Brasil Maior<sup>85</sup> 2011-2014**

El Plan Brasil Maior (Más grande) es la política industrial, tecnológica y de comercio exterior del gobierno de Dilma Rousseff. En su presentación oficial se expresa que este Plan surge en el contexto de la economía mundial en crisis. Por un lado, los países desarrollados se encuentran sumidos en una crisis sin precedentes desde la Gran Depresión de 1929, pudiendo llevar al mundo a una crisis sistémica. Por el otro el vigor económico de los países emergentes, liderados por el crecimiento de China, ha asegurado el crecimiento global y evitado la debacle.

El desafío de la Plan Brasil Maior por lo tanto tanto, es colosal: 1) mantener el crecimiento económico incluyente en un contexto económico adverso, 2) salir de la crisis internacional en mejores condiciones de las de entrada, lo que resultaría en un cambio estructural de la inserción del país en la economía mundial. Por lo tanto, el Plan se centra en la innovación productiva y la consolidación de la industria brasileña, buscando ganancias sostenidas en la productividad laboral.

La estabilidad monetaria, el retorno de la inversión y el crecimiento, la recuperación del empleo, las ganancias reales de los salarios y la reducción drástica de la pobreza crea condiciones favorables para el país para hacer medidas más audaces en su viaje hacia una etapa superior de desarrollo.

En el Plan se adoptan importantes medidas de desgravación fiscal de las inversiones y las exportaciones para comenzar hacer frente a la apreciación cambiaria, el progreso y la mejora del marco regulatorio innovación, mejores oportunidades de crédito, el fortalecimiento de la defensa y ampliación de los incentivos fiscales para las empresas y la facilitación del financiamiento para agregar valor nacional y la competitividad de las cadenas productivas.

El Plan busca ser una señal de que el país va a movilizar sus fuerzas productivas para innovar, competir y crecer. El mercado crece y próspera, el poder de la contratación pública creada por las políticas de Estado, los recursos transfronterizos y una gran disponibilidad de energía, la mano de obra joven y supera a la creatividad empresarial constituyen recursos institucionales, naturales y sociales formidables para el desarrollo del Brasil.

Como foco del plan se ha destacado: la **Innovación Tecnológica y Densidad Productiva**

Según se enuncia las siguientes son las **Prioridades del Plan**:

- Crear y fortalecer competencias críticas de la economía nacional
- Aumentar la densidad productiva y tecnológica de las cadenas de valor

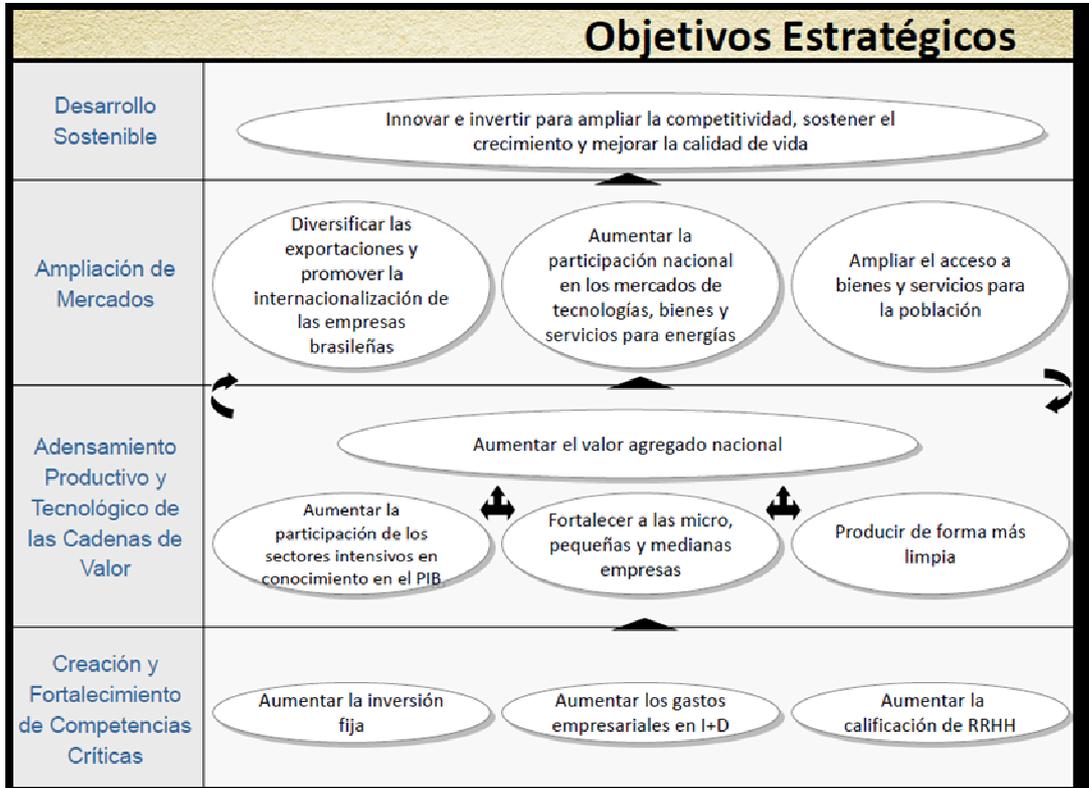
---

<sup>85</sup> Extraído de la página web oficial del Plan: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br> visitado el 01/12/2012

- Ampliar los mercados interno y externo para las empresas brasileñas
- Garantizar un crecimiento socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible

### Objetivos estratégicos

**Cuadro 30. Objetivos Estratégicos del Plan Brasil Maior**



Fuente: Apresentação – Plano Brasil Maior (versão em espanhol), Sitio Web Plan

A continuación se presentan las diferentes dimensiones del Plan:

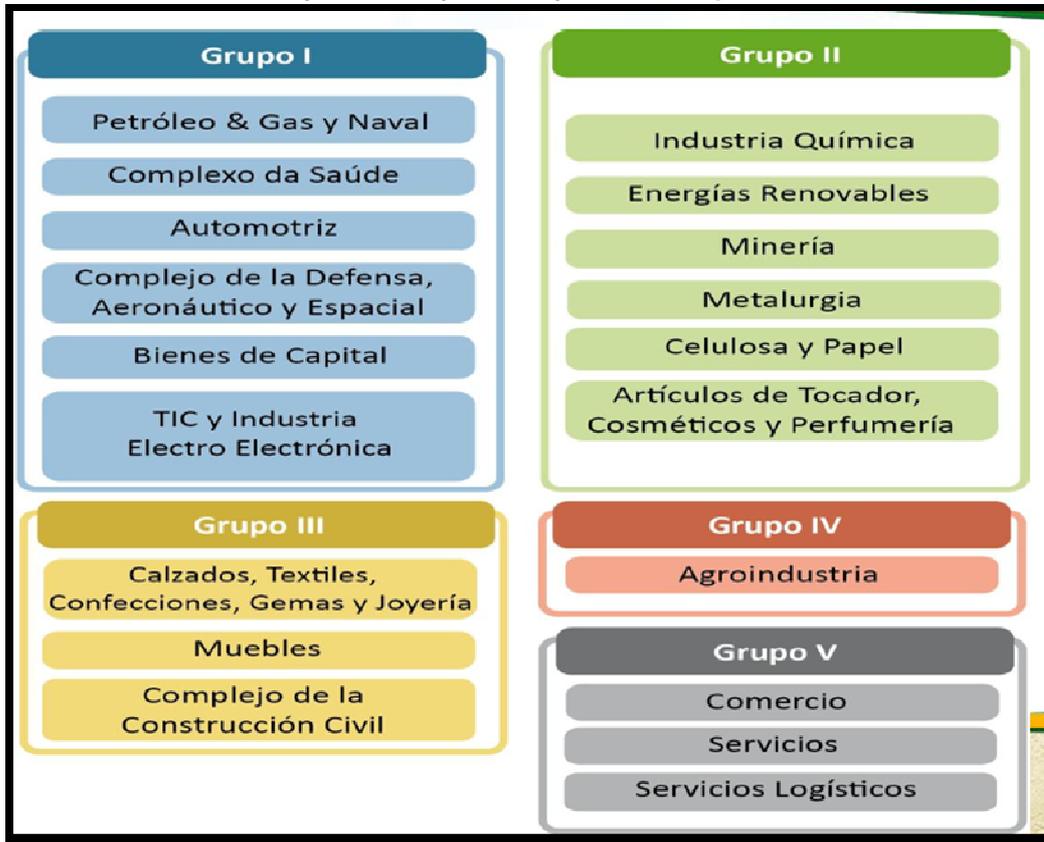
**Cuadro 31. Dimensiones Estratégicas del Plan Brasil Maior**



Fuente: Apresentação – Plano Brasil Maior (versão em espanhol), Sitio Web Plan

En base a los sectores priorizados por el Plan se creó una estructura de Comités y Consejos divididos en cuatro grupos como puede observarse en el cuadro 32.

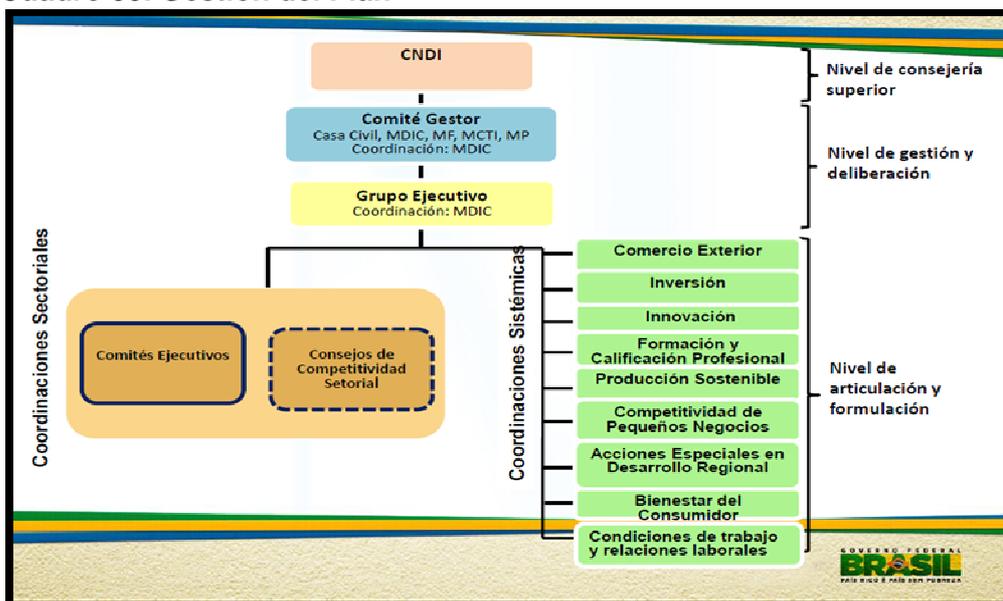
**Cuadro 32. Comités Ejecutivos y Consejos de Competitividad Sectorial**



Fuente: Apresentação – Plano Brasil Maior (versão em espanhol), Sitio Web Plan

Finalmente cabe destacar que se ha puesto en marcha una estructura específica para el gobierno y gestión del Plan (cuadro 33) que debe velar por el cumplimiento de una serie de 10 metas (ver cuadro 34).

**Cuadro 33. Gestión del Plan**



### Cuadro 34. Metas del Plan Brasil Maior

1. Aumentar la inversión fija en el % del PIB
  - Posición Base (2010): 18,4%
  - Meta: 22,4%
2. Aumentar los gastos empresariales en I+D en el % del PIB
  - Posición Base (2010): 0,59%
  - Meta: 0,90% (Meta compartida con ENCTI)
3. Aumentar la calificación de RRHH: % de los trabajadores de la industria con, por lo menos, educación secundaria
  - Posición Base (2010): 53,7%
  - Meta: 65%
4. Aumentar el valor agregado nacional: aumentar Valor de la Transformación Industrial/ Valor Nominal de la Producción (VTI/VBP)
  - Posición Base (2009): 44,3%
  - Meta: 45,3%
5. Elevar el % de la industria intensiva en conocimiento: VTI de la industria de alta y mediana-alta tecnología/VTI total de la industria
  - Posición Base (2009): 30,1%
  - Meta: 31,5%
6. Fortalecer las MPyMEs: aumentar en 50% el número de MPyMEs innovadoras
  - Posición Base (2008): 37,1 mil
  - Meta: 58,0 mil
7. Producir de forma más limpia: reducir el consumo de energía por unidad de PIB industrial (consumo de energía en tonelada equivalente de petróleo - tep por unidad de PIB industrial)
  - Posición Base (2010): 150,7 tep/ R\$ millón
  - Meta: 137,0 tep/ R\$ millón (estimación con precios de 2010)
8. Diversificar las exportaciones brasileñas, ampliando la participación del país en el comercio internacional
  - Posición Base (2010): 1,36%
  - Meta: 1,6%
9. Aumentar la participación nacional en los mercados de tecnologías, bienes y servicios para los sectores de Energía: aumentar Valor de la Transformación Industrial/ Valor Bruto de la Producción (VTI/VBP) de los sectores vinculados a Energía
  - Posición Base (2009): 64,0%
  - Meta: 66,0%
10. Ampliar el acceso a bienes y servicios para calidad de vida: aumentar el número de domicilios urbanos con acceso a banda ancha (PNBL)
  - Posición Base (2010): 13,8 millones
  - Meta: 40 millones de domicilios (Meta PNBL)

## **Plan Nacional de Cultura (PNC)**

A fines de 2011 se hicieron públicos los objetivos del Plan Nacional de Cultura (PNC), así como las metas que serán monitoreadas. El evento se llevó a cabo en la sala de Cassia Eller de la Fundación Nacional para las Artes (Funarte), en Brasilia, y contó con la presencia de las autoridades del sector cultural y los artistas.

La Ley n.º 12.343/10 - que establece el Plan Nacional de Cultura (PNC), y el el Sistema Nacional de Indicadores de la Información y la Cultura (SNIIC) -fue sancionada el 2 de diciembre de 2010, y reconoce el PNC como un mecanismo de planificación las políticas públicas de mediano y largo plazo. Asimismo, señala que los objetivos se fijan para los diez años de su mandato. La preparación de los objetivos se caracterizó por una intensa participación social, después de haber pasado por el proceso de consulta pública durante un período de 30 días, a través de: <http://pnc.culturadigital.br/> plataforma digital de colaboración y participación. Las metas indican el resultado de estas acciones en el Plan y el escenario que desea a la cultura en 2020.

## **Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015**

Esta estrategia tiene como antecedente inmediato el “Plan de Acción 2007/2010: Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Nacional”, que integró el conjunto de acciones del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

Presenta un conjunto de directrices que guiarán las acciones nacionales y regionales en el marco temporal señalado. La ENCTI continúa y profundiza el Plan de Acción de Ciencia, Tecnología e Innovación (PACTI) y su diseño se basa en la experiencia acumulada de la planificación de acciones décadas, que comenzó en con los planes básicos de la Ciencia y Tecnología (PBDCTs), seguido por la creación, del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT, MCTI hoy, después de la incorporación de la innovación en su nombre), el establecimiento de las Conferencias Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCT) y el advenimiento de los Fondos Sectoriales, lo que contribuyó a fortalecer el modelo de financiación para las iniciativas del sector, con mayores volúmenes de inversión y más consistente.

También se consideraron en la preparación de ENCTI las recomendaciones del Libro Azul, que reunió las sugerencias de los distintos actores de la ciencia nacional, la tecnología y la innovación.

## **Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente**

Este plan fue presentado en 2010. Establecer prioridades de trabajo decente, los resultados esperados y las estrategias, metas, plazos, productos y respectivos indicadores para su evaluación.

El Plan se incluirá en el PPA, con un seguimiento y evaluación periódica de consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, ya que se plantea como el producto final de un largo trabajo de organismos especializados en la temática, con un proceso participativo tripartito.

La cooperación técnica es uno de los principales mecanismos para la aplicación de la Plan, que constituye el marco de la cooperación entre Brasil y la OIT,

dando continuidad a un número importante de proyectos y actividades de cooperación técnica que ya están siendo desarrollados por la OIT en Brasil así como aquellos que pueden ser negociados y aprobados posteriormente. Plantea como escenarios: metas 2011 y metas 2015, ambas con sus respectivos indicadores. Un punto que nos parece central destacar es que este plan hace un fuerte hincapié en la cooperación sur-sur y se plantea en sí mismo como una herramienta central a la hora de posicionar a Brasil a nivel regional y global en la temática de empleo decente, citando foros internacionales como el G-20.

### **Plan Nacional de Educación (PNE) 2011-2020**

El proyecto de ley que establece el Plan Nacional de Educación (PNE), con efecto a partir 2011 a 2020, fue enviado por el gobierno federal al Congreso el 15 de diciembre de 2010. El PNE nuevo presenta 10 directrices y 20 metas, seguido por estrategias específicas para su alcance. El texto prevé formas para que la sociedad civil pueda controlar cada uno de los logros previstos.

### **Plan Nacional de Salud (PNS) 2012-2015**

Elaborado por el Ministerio de Salud, presenta periodos de cuatro años, con revisiones parciales y finales.

### **Plan Nacional de Vivienda- PLANHAB**

Es elaborado por el Ministerio de las Ciudades, del Gobierno Federal Su Objetivo es formular estrategias para abordar a medio y largo plazo las necesidades de vivienda de Brasil, con miras a la inclusión social. El plan se extiende hasta 2023, con revisiones en los años 2011, 2015 y 2019. Prevé la construcción hasta 2010 de un millón de viviendas para familias con ingresos de hasta 10 salarios mínimos. Involucra la participación de los estados y municipios y el sector privado.

### **Plan Agrícola y Pecuário 2011/2012**

Es elaborado por el Ministerio de Agricultura, que se plantea cada dos años históricamente en Brasil, con renovada fuerza desde 2003.

### **Plan Nacional de Juventud 2004/2014**

Aprobado por ley de 2004, es uno de los pocos planes nacionales con duración de 10 años vigentes en Brasil hoy. Entre sus objetivos se encuentran:

- Incorporar integralmente a los jóvenes en el desarrollo juvenil del país, por medio de una política nacional de juventud dirigida a los aspectos humano, social, cultural, educativo, económico, deportivo, religioso y familiar;
- Tornar las políticas de juventud una responsabilidad de Estado y no de gobiernos, haciéndolas efectivas en todos los niveles institucionales -Federal, Estatal y Municipal;
- Articular los diversos actores de la sociedad, el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, la juventud y legisladores para construir políticas integrales de juventud.

Siendo Brasil el quinto país del mundo con mayor porcentaje de jóvenes, y considerando el peso estratégico que tiene invertir en juventud en términos de desarrollo nacional consideramos un avance fundamental de Brasil contar con este plan y con un sistema nacional de políticas de juventud. Un ejemplo que debería ser imitado por todos los países de la región y del mundo en desarrollo.

## **Capítulo IV**

### **Conclusiones: Avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Argentina y Brasil**

*“El plan de gobierno no es una improvisación, sino el producto de una profunda meditación; un acopio grande de antecedentes referentes a los problemas que ha tenido el país desde muchos años atrás”. “Gobernar consiste en buscar los medios para lograr el bien público. No cabe duda que la determinación de tan alta finalidad no es posible sin el acicate de la ilusión. Y mi gran ilusión, lo he dicho reiteradamente, es el engrandecimiento de la Nación Argentina”.*

**Juan Domingo Perón**

*“O ideal é ainda a alma de todas as realizações”.*

**Getulio Vargas**

*“Creio na vitória final e inexorável do Brasil, como Nação”.*

*“Deste Planalto Central, desta solidão que em breve se transformará em cérebro das mais altas decisões nacionais, lanço os olhos mais uma vez sobre o amanhã o do meu país e antevejo esta alvorada, com fé inquebrantável e uma confiança sem limites no seu grande destino”.*

**Juscelino Kubitschek**

*“Tanta gente de fora acredita tanto no brasileiro e nós, às vezes, não acreditamos”.*

*“Sou corintiano, católico, brasileiro e, sobretudo, presidente do País. Como poderia não ser otimista?”*

**Lula da Silva**

---

## Índice del capítulo IV

---

1. Reflexiones en torno a los avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Brasil.....	<b>271</b>
2. Reflexiones en torno a los avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Argentina .....	<b>277</b>
3. Apuntes finales para el debate .....	<b>285</b>

## **1. Reflexiones en torno a los avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Brasil**

*"Queridas brasileñas y queridos brasileños  
hemos hecho mucho en los últimos ocho años,  
pero aún queda mucho por hacer.  
Y porque el Pueblo brasileño creyó que podemos hacer más mejor  
es que nos trajo a este momento.  
Ahora es el momento de trabajar.  
Ahora es el momento de la unión.  
Unión de todos nosotros para la educación de niños y jóvenes.  
Unión para una salud de calidad para todos.  
Unión por la seguridad de nuestras comunidades.  
Unión para que Brasil siga creciendo, creando puestos de trabajo.  
Para las generaciones actuales y futuras.  
Unión, en definitiva, para crear más y mejores oportunidades para todos.  
Mi sueño es el mismo sueño de cualquier ciudadano:  
el sueño de que una madre y un padre puede ofrecer a sus hijos  
mejores oportunidades que las que ellos tuvieron en sus vidas.  
Este es el sueño que construye un país, una familia, una nación.  
Este es el desafío que levanta una nación.  
Recientemente presenté un mensaje con mis principios y  
compromisos en el Congreso.  
Allí 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. "**  
**Dilma Rousseff, Mensaje de Presentación PPA 2012-2015***

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 también ha presentado importantes discontinuidades a lo largo de su historia. Como señalaba Yasuhiko Matsuda, Especialista Principal del Sector Público, 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).

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', **planes cargados de tecnicismo pero vaciados casi por completo de contenido político. Esta situación se agudiza en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-**

**2003) donde mientras por un lado se presentaban públicamente procesos de modernización del Estado entre los que se incluía la planificación, por el otro 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.** Brasil mostraba entonces importantes deficiencias en la capacidad de gestión pública como producto del desmantelamiento/debilitamiento de su maquinaria estatal.

Podemos decir entonces que **el caso de Brasil representa una muestra cabal de cómo 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.**

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 que el hecho fundante de este avance fue la llegada de Lula al gobierno, momento a partir del cual se dio un giro fundamental: **el Estado vuelve a ser el inductor central del desarrollo.** Es en ese contexto es que torna un nuevo protagonismo la planificación como hecho político y herramienta de gobierno.

Es decir, la situación que antes describíamos comenzó a cambiar progresivamente con **la llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno, porque este fue un gobierno que pone nuevamente a la Política en el centro de la escena, colocando en marcha diversos mecanismos y estrategias que permitieron virar 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”, no podemos olvidar 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 sirvió para mantener la planificación y gran parte de las capacidades estatales para mantener la planificación económica (con su tendencia industrializadora) incluso en periodos de dictaduras militares. En el sentido contrario, una década después de la llegada del PT al gobierno podemos aún observar la fuerte inercia de las modificaciones que trajo el neoliberalismo a las instituciones, a partir de los dictámenes del FMI y los organismos multilaterales de crédito.

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 desfasaje entre el nuevo modelo de desarrollo llevado adelante durante los ocho años del gobierno de Lula y los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en Brasil. Este nuevo modelo de desarrollo señala Dilma se caracteriza por el “rescate de la planificación gubernamental” y del rol del Estado como “inductor del desarrollo”, y aún no está plasmado de forma cabal en los sistemas, organismos e instrumentos de planificación.

Esto se observa claramente en el caso del Plan Pluri Anual (PPA). Recordemos que el instrumento del PPA existe a partir de su inclusión en la constitución de 1988, a partir de entonces 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

Investimientos) **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”<sup>86</sup>.

Pero esto no se verificaba en la práctica. Por ello en esta nueva etapa que atraviesa del Estado brasileiro a partir del gobierno de Dilma **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**”<sup>87</sup>.

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**.

Rezende (2010) sintetizaba su crítica al PPA caracterizándolo como un instrumento diseñado solamente para cumplir con el requisito constitucional, que **en la práctica se convirtió en un "Gran presupuesto"** cuyo nivel de detalle excesivo eliminaba cualquier posibilidad de ser efectivamente cumplido, 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 a fin de comprender mejor los cambios que se aplicaron a este instrumento:

- 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.

---

<sup>86</sup> PPA 2012-2015

<sup>87</sup> PPA 2012-2015

- 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.

## **Nuevas tendencias de planificación en Brasil**

A modo de cierre compartimos **cinco puntos centrales que caracterizan lo que consideramos configura un 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 las 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”.** En el mensaje presidencial de presentación del nuevo PPA la presidenta Dilma hace hincapié en la fuerte influencia que tuvo el modelo del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en el diseño del PPA 2012-2015:

*“El ejemplo más completo del plan de rescate de la planificación gubernamental fue el PAC que conjugó diversas medidas necesarias para alcanzar los objetivos y metas establecidas más allá de la garantía presupuestaria.*

*El PAC ha promovido cambios en las leyes fiscales, instituido medidas de estímulo al crédito y financiamiento; impulsado procesos de fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos, indujo a la organización de los gobiernos subnacionales y retiró aquellas barreras burocráticas, reglamentarias, administrativas, jurídicas y legislativas, que creaban restricciones en materia de ejecución.*

*El PAC también innovó en la gestión. La clave de este proceso fue la vigilancia y monitoreo intensivo que fue desplegado para supervisar el programa, basado en un detallado conocimiento sobre el funcionamiento en cada política que generó el*

*financiamiento oportuno para asegurar la eficacia de las medidas planificadas, así como para dar mayor calidad a la planificación*<sup>88</sup>

El Programa Bolsa Família, el Plan de Desarrollo de la Educación (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 texto del PPA: “Las nuevas categorías pretender 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”<sup>89</sup>. Es muy interesante observar 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 su vinculación con estos planes, 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 2022”**, como plan **integral** de desarrollo a largo plazo que fue un **mandato del Presidente Lula** a la **Secretaría de Asuntos Estratégicos** (SAE/Presidencia de la República) en el año **2009**, es otro instrumento valioso que da una visión panorámica de las grandes metas del país de cara a su bicentenario, contextualizadas en las prospectivas para el mundo y la región.

**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 tales como los bancos nacionales de desarrollo, IPEA, etc. - **las mismas habían quedado debilitadas después de la década del 90’ y 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

---

<sup>88</sup> Mensaje Presidencial PPA 2012-2015

<sup>89</sup> PPA 2012-2015

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 para un mejor funcionamiento 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 esta 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.**"***

## **2. Reflexiones en torno a los avances y desafíos de la planificación del desarrollo en Argentina**

*“No he pedido ni solicitaré cheques en blanco. **Vengo, en cambio, a proponerles un sueño:** reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación; vengo a proponerles un sueño que es la construcción de la verdad y la Justicia; vengo a proponerles un sueño que es el de volver a tener una Argentina con todos y para todos.*

***Les vengo a proponer que recordemos los sueños de nuestros patriotas fundadores y de nuestros abuelos inmigrantes y pioneros, de nuestra generación que puso todo y dejó todo pensando en un país de iguales.** Pero sé y estoy convencido de que en esta simbiosis histórica vamos a encontrar el país que nos merecemos los argentinos.*

***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. Muchas gracias. ¡Viva la patria!”*

*Fragmento del discurso de Asunción a la Presidencia  
**Néstor Carlos Kirchner, 25 de Mayo de 2003***

Tras 8 años de gobierno, y el alcance de logros de gran magnitud que van desde la creación de 5 millones de nuevos puestos de trabajo, una reducción significativa de la pobreza y la indigencia que se traduce en 9 millones de ciudadanos/as que ingresaron a la clase media, la cancelación de un porcentaje importante de la deuda externa, a la consolidación de un esquema regional de poder. Hoy se abren nuevos desafíos, que la presidenta sintetizó con el término de “sintonía fina”, sintonía fina que se vuelca tanto en las instituciones del Estado como en el sistema productivo, de este último se ha señalado: “Con el inicio del segundo mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner se ha abierto una nueva etapa en el modelo que comenzó a gestarse en el año 2003 en la República Argentina. Esto supone la transformación de la estructura productiva hacia un entramado industrial que genere mayor valor agregado, empleo de calidad e inclusión social, y que promueva un perfil de especialización basado en sectores dinámicos. El Estado tiene un rol central en la sintonía fina y la planificación de mediano y largo plazo de dicha transformación, tanto como promotor y guía de procesos de sofisticación de la producción, así como creando y fortaleciendo los eslabonamientos productivos y las cadenas de valor, y favoreciendo las inversiones públicas y privadas necesarias para que éstos se desarrollen”<sup>90</sup>.

Si hacemos una retrospectiva, vemos que “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

---

<sup>90</sup> Introducción, Plan Nacional de Inversiones 2013-2015

Latina, donde también irrumpen planes locales, la planificación nacional y el concepto mismo de Nación no han sido relegados” (Bernazza 2007:10).

Como hemos subrayado a lo largo este trabajo, recién 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 impulsado 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, comenzábamos a escuchar cada vez con mayor frecuencia la 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”<sup>91</sup>.*

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”, que nace del peor momento de esa Argentina parida por el neoliberalismo, pero se plantea un futuro lleno de gloria a partir de una fuerte autodeterminación de soberanía política, 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 en nuestro país.**

---

<sup>91</sup> Este discurso sorprendió a muchos no solo por la potencia del mensaje, sino también por su fuerte **contenido institucionalista, siendo una verdadera apelación a construir instituciones más sólidas y reglas claras.**

Al preguntarnos el porqué de esta fecha, debemos considerar que con la gravedad de la crisis económica, social e institucional que enfrentó nuestro país en 2001, y el estado del país al asumir el gobierno Néstor Kirchner, resulta evidente que 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”*<sup>92</sup>

Podemos decir entonces que a partir del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se comienzan a volcar los grandes objetivos estratégicos que plantea este nuevo modelo de país en planes sectoriales de desarrollo de mediano plazo construidos de forma participativa y federal. Estos planes se vuelven una fuerte guía para las políticas de Estado, representando las grandes prioridades políticas del gobierno que luego se vuelcan en inversiones sostenidas en cada uno de estos sectores.

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”**.

### **El nuevo modelo de planificación del desarrollo en Argentina**

En el cuadro a continuación presentamos diez puntos que buscan caracterizar a este **nuevo modelo de planificación** en la Argentina, centrándonos en lo que consideramos **su expresión más acabada e innovadora: Los planes sectoriales de desarrollo a mediano plazo**.

#### **Cuadro 1: Caracterización del nuevo modelo de planificación en la Argentina**

1. Se enmarca en un proyecto de desarrollo integral para el país.
2. Es vista como una herramienta política liderada desde el Estado Nacional.
3. Contiene un fuerte contenido ideológico que se hace explícito
4. Se enfoca en la construcción de una visión compartida como punto de partida para el desarrollo.
5. Es producto de procesos de Elaboración participativa y Federal.
6. Combina la racionalidad metodológica y técnica con una fuerte racionalidad política.
7. Privilegia “Planes acción” vs. los antiguos “plan-libro”
8. Está vinculada a la creación de de nuevas instituciones, impulsando la modificación o refuerzo de las ya existente.

<sup>92</sup> Dichos expresados en la conferencia “Ciencia, tecnología e innovación para un desarrollo inclusivo”, Organizada por CEPAL en la Ciudad de Montevideo, Uruguay, Octubre de 2012.

9. Da orientación estratégica a las políticas públicas y programas prioritarios, y se vuelca en la asignación de recursos.
10. Es predominantemente sectorial pero la articulación interministerial.

Fuente: Elaboración propia

A continuación desarrollamos cada uno de esos puntos:

**1. La planificación si bien es sectorial se enmarca en un proyecto de desarrollo integral para el país.**

Presenciamos un retorno de la planificación a nivel nacional y esta se concibe a partir de un “modelo” o “proyecto” de desarrollo nacional y popular. Cabe destacar que este modelo permitió llegar a pisos básicos de inclusión social que hoy posibilitan pensar los temas estratégicos del desarrollo más allá de la coyuntura. El modelo se apoya en grandes banderas que son pilares para el desarrollo, a saber las tradicionales del peronismo histórico: soberanía política, independencia económica, justicia social y continentalismo, sumadas a conceptos con una fuerte carga ideológica tales como Derechos Humanos, Diversidad, Pluralidad y Democracia. Este modelo ha tenido como instrumentos grandes Planes y Programas que han sido planteados desde espacios institucionales sólidos y con gran capacidad de gestión, eficiencia, M&E, con ANSES a la cabeza (Administración Nacional de la Seguridad Social) pero a su vez con agendas transversales a todos los ministerios sectoriales.

**2. La planificación es vista como una herramienta política liderada 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 públicamente 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.

**3. 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.

#### **4. 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<sup>93</sup>.** 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.

#### **5. 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

---

<sup>93</sup> No resulta casual que el slogan del PEA 2010-2020 sea: Una visión compartida de futuro. Este plan planteó como su objetivo fundamental “*generar una visión compartida de futuro para el Sector, con aporte de todos los actores que lo integran*”.

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.

## **6. Los planes combinan la racionalidad metodológica y técnica con una fuerte racionalidad política**

Esta es otra de las características fundamentales de los nuevos planes, 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 fijan objetivos, metas cuantitativas, y en gran parte de los casos están desarrollando actualmente sistemas de monitoreo y evaluación, su énfasis está puesto en los lineamientos estratégicos, en los sectores claves, es decir, marcan un norte, un rumbo a seguir, son indicativos.**

## **7. Se trata de “Planes acción” vs. los antiguos “plan-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 (PEA<sup>1</sup>) y actualmente su horizonte es 2010-2020 (PEA<sup>2</sup>). **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.

## **8. Cada uno de los planes está vinculado a la creación de nuevas instituciones, impulsando la modificación o refuerzo 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 las 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.

**9. Los planes dan orientación estratégica a las políticas públicas y programas prioritarios, con una fuerte influencia en la asignación de recursos.**

Como sabemos este no ha sido el caso en una gran parte de los planes de desarrollo en la historia de nuestro país. Pero la experiencia reciente muestra que los planes sectoriales progresivamente están siendo una guía que ordena las acciones y esfuerzos, determinando prioridades de financiamiento. Esto se observa claramente en el caso del PEA, en las cadenas priorizadas en el PEI 2020, en las líneas prioritarias del Plan de Desarrollo Científico-Tecnológico. Las convocatorias públicas para grandes líneas de financiamiento están basadas en las prioridades y metas que se plantea en los planes. En el caso del Plan Estratégico Territorial gran parte de los Proyectos de Infraestructura priorizados en su cartera de Proyectos Estratégicos están en marcha o han sido concluidos.

**10. Si bien no existe un plan global integrador se ha puesto un relativo énfasis en la articulación interministerial.**

Este último punto ha sido por muchos mencionados como una de las principales falencias del sistema argentino. A nuestro entender si bien sería interesante contar con un plan de carácter integral que fije las grandes metas globales, de este trabajo emerge que hoy que la tendencia regional se orienta hacia grandes objetivos estratégicos más que planes con gran nivel de detalle. En la experiencia argentina encontramos que estos grandes objetivos estratégicos aparecen con fuerza en la definición del modelo de país que plantea el kirchnerismo y en la fundamentación de cada uno de los planes se evidencian fuertes elementos comunes basados en ese modelo que funciona como paraguas de todas las grandes iniciativas. En ese sentido cabe destacar

varios ejemplos de esfuerzos al interior del Estado hacia la articulación interministerial de los planes y políticas de Estado con resultados positivos (Ej. Comités interministeriales de Asignación Universal por Hijo, Plan Conectar Igualdad, reuniones de planificación interministerial en el marco del PEA y del PET, etc.).

## **Conclusiones generales**

**A modo de conclusión general del caso argentino queremos destacar que el saldo de esta década es altamente 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.** Si pensamos en términos de capacidades estatales, podemos afirmar que si bien tenemos una trayectoria débil en este campo comparado con el caso Brasileño, hay en nuestro país 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. En la etapa actual estamos en un proceso de tomar lo mejor de aquellas experiencias y combinarlo con elementos innovadores que tienen que ver con los tiempos que corren a nivel nacional, regional e internacional.

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, aumentando el peso y densidad de los organismos vinculados a la planificación, poniendo especial atención en los procesos de articulación intra e interministerial** y colocando un mayor énfasis en la capacitación y motivación para planificar 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 sino con un enfoque más integral.
- 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 debe ser mejorado y potenciado con mucha más fuerza.

## 2. **Apuntes finales para el debate:**

### **Avances comunes y desafíos compartidos en planificación del desarrollo en un tiempo de oportunidades para la América del Sur.**

*“El gran desafío es que el campo nacional y popular pueda institucionalizar; pero no, eso no se hace a través de una ley o de un decreto. La institucionalización de un modelo de país es cuando se hace carne en el conjunto de la sociedad porque visualiza que ese es el camino más acertado como país y como nación”.*

**Cristina Fernández de Kirchner**

*“Actualmente Brasil vive un momento diferenciado de su historia política (...). De Getulio Vargas a Luiz Inacio Lula da Silva transcurrieron décadas fundamentales, con elementos progresivos y regresivos, contradictorios, que llegan al comienzo del siglo XXI caracterizados por una circunstancia nueva. Ahora esa circunstancia puede cerrarse, bajo la forma de una paréntesis o puede convertirse en un puente para la ruptura definitiva del modelo heredado y para la continuidad de un nuevo patrón de construcción de un país más justo, democrático y soberano”*

**Emir Sader**

A continuación presentamos dos cuadros que buscan sintetizar algunas de las conclusiones a partir del análisis comparativo de Argentina y Brasil.

En el Cuadro 2: **FODA: Planificación del Desarrollo en Argentina y Brasil** mostramos algunas de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que encontramos en ambos casos. Cabe destacar que las amenazas y oportunidades se colocan de forma unificada para ambos países ya que entendemos que el contexto regional es el muy similar para ambos países más allá de las particularidades de cada caso.

En el cuadro 3: **Comparativo: Sistemas de Planificación, Monitoreo y Evaluación en Argentina y Brasil.** Sintetizamos las características principales de los mencionados sistemas en ambos países.

Finalmente compartimos una serie de apuntes finales que buscan ser disparadores de futuros debates e investigaciones en torno a la temática estudiada.

**CUADRO 2. FODA: Planificación del Desarrollo en Argentina y Brasil**  
**ARGENTINA: FORTALEZAS Y DEBILIDADES**

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Con el retorno de la Política aparece un modelo de desarrollo y se reconoce a la planificación como hecho político.</b></li><li>• <b>Gran avance en el desarrollo e implementación de planes de desarrollo de medio y largo plazo liderados por los principales ministerios sectoriales, en el marco de un “proyecto político de país”.</b></li><li>• <b>Estos planes sectoriales de desarrollo son resultado de procesos participativos amplios y con una gran diversidad de actores.</b></li><li>• <b>Se observa una concordancia entre las metas y objetivos de los planes y la asignación de recursos presupuestarios.</b></li><li>• <b>Implementación de procesos de planificación estratégica y desarrollo de herramientas de M&amp;E desde el enfoque de resultados (SIG, Tableros de comando, planes estratégicos y carta compromiso).</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Inexistencia de un “sistema”, o “plan” como un todo integrado e integral de planificación y de M&amp;E.</b></li><li>• <b>Barreras para la articulación interministerial.</b></li><li>• <b>Ausencia de plataformas plan-presupuesto que incidan o permitan evaluar en la asignación de los fondos las prioridades de gobierno.</b></li><li>• <b>Baja cultura de planificación, al interior de los funcionarios y el personal de los organismos gubernamentales.</b></li><li>• <b>Partidos opositores de gobierno con bajo interés manifiesto en acordar Políticas de Estado y alcanzar acuerdos de largo plazo.</b></li></ul>

## BRASIL: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Fuerte retorno de la Política</b>, por encima de la economía y la “administración de las cosas” en la última década.</li><li>• <b>Tradición vinculada a la planificación del desarrollo</b></li><li>• <b>Progresivo fortalecimiento de la planificación estatal a nivel nacional.</b></li><li>• <b>Presencia de planes de medio plazo con una fuerte macro-visión con objetivos estratégicos</b> que proporcionan a los gobernantes y gestores una visión estratégica (PPA, PAC).</li><li>• Perfeccionamiento del Estado brasilero ha a lo largo de la última década, <b>en los canales de diálogo y debate con la ciudadanía y la sociedad civil.</b></li><li>• <b>Progresiva puesta en marcha de Sistemas de Monitoreo y Evaluación, de carácter descentralizado.</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Inexistencia de un ‘sistema’, como un todo integrado y armónico ni de planificación y de M&amp;E.</b> Baja inter-relación: PPA/PAC/Plan Brasil</li><li>• <b>Plataforma plan-presupuesto (PPA)</b> excesivamente burocrática, duplicando este el presupuesto por su alto nivel de detalle, lo que lleva a su incumplimiento en lo real</li><li>• El sistema de planificación, M&amp;E tal como está funcionando hoy constituye una experiencia reciente en la administración pública federal por lo que hay escasa experiencia tanto en el personal como en la sociedad en general.</li><li>• Significativo nivel de despolitización de la sociedad, incentivado por medios de comunicación masivos.</li><li>• Altos niveles de desigualdad históricos en la sociedad brasilera, y un Estado no preparado muchas veces para lidiar con esta diversidad, hacen que mecanismos excesivamente homogéneos no puedan responder a la complejidad de las demandas sociales</li></ul>

## ARGENTINA Y BRASIL: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DEL CONTEXTO REGIONAL DE LA UNASUR\*

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Recuperación de la Política y la decisión soberana de los Estados en la mayoría de los países de Sudamérica, unida a un proceso de integración regional, y a una autonomía creciente de los organismos multilaterales de crédito.</b></li><li>• <b>Posibilidad de planificar el desarrollo en la escala regional, fortaleciendo los mecanismos existentes de integración con énfasis en la integración Política (UNASUR).</b></li><li>• <b>Alto grado de avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, permiten mayor interacción entre los países y gobiernos</b></li><li>• <b>Contexto de crisis global da lugar al ploteo y posicionamiento de paradigmas alternativos de desarrollo.</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Baja densidad y capacidad institucional en los organismos de integración regional (UNASUR/MERCOSUR) dificultan implementación de procesos de planificación conjunta.</b></li><li>• <b>Dificultades y retrasos en la región para dar el salto de innovación productiva</b></li><li>• <b>Fuerte poder de las empresas transnacionales para incidir en la política nacional</b></li><li>• <b>Impacto de la crisis económica internacional en la economía interna, restringiendo el margen de acción de los países.</b></li><li>• <b>Persistencia en los organismos internacionales de discursos que priorizan la disciplina fiscal vs. la planificación del desarrollo inclusivo</b></li></ul>

Fuente: Elaboración propia

\*Las amenazas y oportunidades se colocan de forma unificada para ambos países ya que entendemos que el contexto regional es el mismo para ambos países más allá de las particularidades de cada caso.

**Cuadro 3. Comparativo : Sistemas de Planificación, Monitoreo y Evaluación en Argentina y Brasil**

	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>
<b>Trayectoria</b>	Fuerte	Intermedia
<b>Principales organismos estatales vinculados a la Planificación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidencia de la República: A través de la Casa Civil y la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE).</li> <li>2. El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP): Secretaria de Planificación e Inversiones Estratégicas (SPI).</li> <li>3. Organismos especializados: Instituto IPEIA , Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social</li> <li>4. Bancos de desarrollo (BNDES)</li> <li>5. Ministerios Sectoriales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Presidencia de la República</li> <li>2. La Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) a través de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIP).</li> <li>3. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas</li> <li>4. El Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios</li> <li>5. Ministerios Sectoriales</li> </ol>
<b>Principales Instrumentos de Planificación hoy vigentes en el nivel nacional</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presupuesto Anual</li> <li>2. Plan Pluri Anual PPA (4 años)</li> <li>3. PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento)</li> <li>4. Planes sectoriales a 4 años (Brasil Maior, Brasil sin miseria, etc.) con revisiones periódicas.</li> <li>5. Plan Brasil 2022</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presupuesto Anual</li> <li>2. Presupuesto Plurianual (3 años-Indicativo)</li> <li>3. Planes sectoriales a 3 años (Ej. : Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015. Plan Nacional Trienal para la Educación Obligatoria 2008-2011, etc.)</li> <li>4. Planes sectoriales a 10 años con revisiones periódicas (PEA: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, PEI: Plan Estratégico Industrial, PET: Plan Estratégico Territorial)</li> </ol>
<b>Instrumentos incluidos en la legislación</b>	Presupuesto Anual PPA (Constitución Nacional) Leyes sectoriales <i>recomiendan</i> planificación estratégica	Presupuesto Anual Presupuesto Plurianual Leyes sectoriales <i>recomiendan</i> planificación estratégica
<b>Vinculación plan (es)presupuesto</b>	Alta	Baja
<b>Tendencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado como inductor del desarrollo-Retorno a rol político de la planificación</li> <li>• Fijación de grandes objetivos estratégicos</li> <li>• Incorporación objetivos cualitativos que permiten una mejor comprensión del carácter complejo/multidimensional de las intervenciones estatales</li> <li>• Agendas transversales /articuladas entre sí</li> <li>• Planificación incorpora herramientas no presupuestarias(Crédito, remoción de barreras legales)</li> <li>• M&amp;E activos:feedback para la gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado como inductor del desarrollo-Retorno al rol político de la planificación</li> <li>• Fijación de grandes objetivos estratégicos sectoriales</li> <li>• Planificación integral más allá de la planificación presupuestaria.</li> <li>• Planificación como proceso de concertación constante</li> <li>• Desarrollo de planes sectoriales con cierta articulación entre sí.</li> <li>• Paulatino desarrollo de sistemas de M&amp;E nuevos planes sectoriales</li> </ul>
	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>

<b>Responsabilidad Fiscal</b>	Ley de Responsabilidad Fiscal. N°101 (2000)	Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 (2004), reglamentada a través del Decreto N°1.731.
<b>Sistemas de Información</b>	<p>4 Sistemas principales de información M&amp;E:</p> <p><b>a) El SIGPLAN</b> (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento) Incluye el SMA-PPA está compuesto por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de la PPA (CMA- órgano colegiado de composición interministerial) y las Unidades de Monitoreo y Evaluación (UMAs) de cada órgano sectorial (ministerios) compuestas por personal del organismo. - Prevé el desarrollo y la implementación de sistemas de información administrativos sectoriales de apoyo a la gestión interna (Infrasing). El sistema há incorporado M&amp;E de metas físicas.</p> <p><b>b) El SIDOR</b> (Sistema Integrado de Dados Orçamentários)</p> <p><b>c) El SIAFI</b> (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal).</p> <p><b>d) El SISPAC</b> Sistema de M&amp;E del PAC <b>Objetivo:</b> Proveer información gerencial y estratégica sobre el PAC a partir de archivos no estructurados y estructurados <b>Características:</b> 1. Base de datos de gestión (Paclnter) recoge el modelo de datos con información específica del monitoreo del PAC y datos de otros proveedores. Sala de situación. 2. Generación de consultas, informes y paneles de control en la WEB 3. Actualización constante de la base de datos, textos y de modelos de análisis a través de diferentes médios. Nivel de implementación: alto</p>	<p>Principales Sistemas de M&amp;E:</p> <p><b>a) De Programas de Gobierno:</b> Sistema integral de seguimiento y evaluación de la gestión (SISEG), desarrollado por JGM. 4 componentes interrelacionados: el Tablero de Metas de Gobierno (TM), el Sistema de Información para la Gestión (SIG), el Sistema de Información Parlamentaria (SIP) y el Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local). <b>Nivel de implementación:</b> parcial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 Ministerios Nacionales implementaron tableros de control</li> <li>• 7 organismos nacionales implementaron el SIG.</li> <li>• 1 organismo nacional testeó el módulo presupuestario.</li> <li>• 69 Organismos estatales con planes estratégicos elaborados, vinculados con asignaciones presupuestarias y planes operativos</li> </ul> <p><b>b) De los Programas Sociales: (SIEMPRO)</b> Cuenta con 18 agencias provinciales. Cuenta con un completo sistema de geo-referenciamiento de políticas y programas sociales. Nivel de implementación: intermitente</p> <p><b>c) Del Presupuesto: Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF),</b> Integra el presupuesto con la contabilidad y la tesorería. <b>Nivel de implementación;</b> Está actual siendo modificado y completado Al interior de cada organismos existen las Unidades de Auditoría Interna (UAI), vinculadas a la Sindicatura General de la Nación, dependen jerárquicamente de la dependencia en la que se encuentran, solo realizan control de legalidad.</p> <p><b>d) De grandes Programas</b> (Ej. AUH y Conectar Igualdad con sistemas de M&amp;E Propios y Comités Interministeriales)</p> <p><b>e) De Planes Sectoriales</b> (Actualmente en proceso de elaboración)</p>
<b>Información Pública</b>	Alta	Media

Fuente: Elaboración propia

Con este trabajo de investigación buscábamos aportar una mirada panorámica de la planificación del desarrollo en Argentina y Brasil, y por tanto hemos abordado 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. 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 “maltusiana”, por el otro. Estas corrientes tienen puntos de confluencia pero no van de la mano, no son coincidentes.

En la América Latina que supimos conseguir tras seguir al pie de la letra uno a uno 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 nuestros Pueblos. Vale la pena destacar que la planificación como herramienta política no 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 estamos sin lugar a dudas retomando el control del gobierno y la decisión política, llevamos una “década ganada” (CEPAL) en términos de políticas sociales y económicas, sus resultados positivos están a la vista. Pero ante todo, hoy hemos recuperado la ilusión, esa capacidad de soñar, de imaginar futuros colectivos en la que hicieron hincapié líderes como Juan Domingo Perón, Getulio Vargas, Juscelino Kubischek, y hoy Néstor y Cristina Kirchner, Lula da Silva y Dilma Rouseff. Sin esa ilusión, sin esa capacidad de pensarnos como Nación desde **el pesimismo de la razón y 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<sup>94</sup>, 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

---

<sup>94</sup> El sujeto comienza a estructurar su subjetividad en una *comunidad de origen*: la institución familiar. La identidad, organizadora de las experiencias del sujeto, continúa estructurándose en su pasaje por la institución educativa y por otras instituciones sociales: en ellas, las certezas originales se pierden, los huecos son llenados con preguntas, nuevas certezas, y se opera la filiación simbólica a una *comunidad de objetivos*. Esta comunidad de objetivos -la sociedad- compensa la pérdida fundacional con la promesa de un lugar que está esperándolo al sujeto: su “lugar en el mundo”. Esta promesa da sentido a la filiación simbólica. Esta constitución identitaria es dinámica. Es una construcción que carece de la tranquilidad de una meta final, de una esencia que, una vez alcanzada, salva al sujeto de pesares y ambivalencias: “...las identidades son intentos de organización de las experiencias que no tienen garantía ni de permanecer ni de cambiar repentinamente. Son provisionales y son relacionales...” (Caruso y Dussel, 1996, en Bernazza, C., 2004: 7).

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 modelos de planificación que planteábamos, no queremos decir que sean contrapuestos y, por el contrario, nuestra región ha demostrado su capacidad de combinar políticas macroeconómicas que llevaron al equilibrio macro-fiscal con políticas redistributivas. Simplemente queremos destacar que hay importantes diferencias entre estos dos modelos y vale la pena pensar la planificación desde ambas concepciones. **Emerge en las conclusiones de nuestro análisis 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 planificación económica.**

Cuando comenzamos este trabajo encontramos que **emergía en estudiantes, profesores, y la opinión pública en general, una fuerte tendencia a desmerecer a la Argentina en términos de sus instituciones vinculadas a la planificación del desarrollo, asumiendo casi que no tenía sentido estudiar el tema de la planificación y mucho menos realizar una comparación con el caso del Brasil, al cual todos consideraban enormemente más avanzado en este aspecto que nuestro país.**

La autora Sikkit afirmaba al respecto en un conocido estudio comparativo de Argentina y Brasil que: “La estructura y los procedimientos vigentes en las instituciones del Estado de Brasil y la Argentina condicionaron las actitudes desarrollistas respecto del Estado, y conformaron las estrategias políticas que adoptaron a fin de llevar a la práctica sus respectivos programas económicos; a su vez, estas distintas estrategias generaron reacciones radicalmente diferentes en las fuerzas sociales, cuya propia visión del Estado gravitó en su comportamiento” (Sikkit,1993:19). Esta autora afirmaba en su conocido trabajo que la diferencia más notoria entre el Estado brasileño y el argentino radica en la índole de las estructuras organizativas de ambos países, las normas y procedimientos que rigen la burocracia y la capacidad técnica de los funcionarios. Ciertas condiciones fundamentales, como la existencia de instituciones especializadas sólidas y duraderas, relativamente aisladas del juego político, y dotadas de procedimientos de reclutamiento, capacitación y promoción que se basen en el mérito y sepan retener al personal calificado, pueden constituir un aporte significativo para una instrumentación exitosa de las políticas económicas.

En esa línea, los escasos estudios comparativos existentes sobre el Estado argentino y el brasileño suelen coincidir en que este último ha sido históricamente más poderoso que el argentino. Guillermo O'Donnell (1984) ha caracterizado las relaciones entre el Estado y la sociedad en la Argentina diciendo que el aparato estatal ha bailado al compás de las fuerzas de la sociedad, más como campo de batalla que como instancia de formulación de intereses más generales, en tanto que en el Brasil ha sido tan poderoso y decisivo que llegó a monopolizar la vida política del país (O'Donnell, 1984:20 a 33).

En este sentido, resultó para nosotros verdaderamente interesante descubrir que **en la actualidad la experiencia brasilera comparte muchas de las debilidades, fortalezas y desafíos del proceso argentino**, que si bien cuenta con una trayectoria más densa en torno a planificación y un Estado con burocracias sólidas y profesionalizadas - también sufrió fuertemente los 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 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

Sin dudas hay mucho por hacer en términos de reconstrucción de capacidades estatales para la planificación, el monitoreo y la evaluación de los planes. Como expresan numerosos autores (García Delgado, Oscar Oslack, Carlos Vilas, etc.) y venimos refiriendo a lo largo de este trabajo a partir aquel periodo donde se reemplazó la planificación por la programación económica influenciada fuertemente desde el exterior, se generó un espacio institucional vacante que fue ocupado por expresiones subordinadas y desarticuladas de planificación, tales como la presentación del presupuesto, el diseño burocrático del organigrama, la programación focalizada y las medidas de coyuntura. Por este motivo, en la Argentina, los elencos gubernamentales nacionales y la ciudadanía carecen de una “memoria institucional” - experiencia acumulada y dispositivos institucionales- y capacidades consecuentes en materia de planificación (Bernazza 2007:28).

Consideramos que el caso brasilero tiene muchas lecciones que enseñarnos, 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 sólidos de participación social (conferencias, consejos, etc.).

Pero también el caso argentino puede ser útil en varios aspectos para potenciar el proceso actual de Brasil que se orienta a simplificar la planificación y volverla más estratégica. Nuestro modelo actual de planificación estratégica sectorial con horizontes de diez años y actualizaciones periódicas sin dudas presenta algunos aciertos, y Brasil solo en algunos temas 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.

Confirmamos al concluir este trabajo uno de los supuestos centrales de los cuales se partimos en esta investigación: “las instituciones (...) constriñen las opciones disponibles de acción. En la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (por ejemplo, de política pública), y a su **vez pueden ser cambiadas con objeto de producir otros resultados**”, como afirma Bertranou (1995: 244 y s).

**El actual contexto de crisis global da lugar al ploteo y posicionamiento de paradigmas alternativos de desarrollo que deben continuar volcándose progresivamente en nuestras instituciones.** 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.

**Por otra parte es claro que todavía 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 hacen que esta tarea sea inevitable.** La CEPAL, organismo que jugó un rol central en los procesos de planificación en los 60' y los 70' parece ser la excepción, con un retorno a discursos de corte desarrollista y centrados en el paradigma de la igualdad.

Como señalamos en el título de esta sección final, **atravesamos un tiempo de grandes oportunidades para nuestra región, pero como contracara tenemos 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.** Así lo señaló la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner: *“El gran desafío es que el campo nacional y popular pueda institucionalizar; pero no, eso no se hace a través de una ley o de un decreto. La institucionalización de un modelo de país es cuando se hace carne en el conjunto de la sociedad porque visualiza que ese es el camino más acertado como país y como nación”.* **La planificación como hecho político que conjuga grandes ilusiones con caminos estratégicos hacia la realización de las mismas, es una herramienta invaluable para consolidar los procesos de cambio actuales y garantizar un futuro mejor para nuestros Pueblos.**

**Mendoza, 12 de Diciembre de 2012**

# Listado de cuadros

## Capítulo I

---

**Cuadro 1. Los diez ejes del Consenso de Washington**

**Cuadro 2: Diferencias entre gerencia estratégica de los sectores público y privado**

**Cuadro 3. Roles de la Política, la Planificación y la Administración**

**Cuadro 4. Etapas de la planificación tradicional**

**Cuadro 5. Diferencias de la planificación normativa y la planificación situacional**

**Cuadro 6. El triángulo de gobierno de la planificación tradicional y la estratégica situacional**

**Cuadro 7. Dispositivos y funciones de la planificación situacional**

**Cuadro 8. El ciclo formal de la planificación estratégica**

**Cuadro 9. Fases del proceso de planificación estratégica**

**Cuadro 10. Crisis y planificación**

**Cuadro 11. Aspectos claves de la planificación según función**

**Cuadro 12: Las funciones básicas de la planificación**

## Capítulo II

---

**Cuadro 1. Regímenes económicos de desarrollo industrial**

**Cuadro 2. Síntesis de las principales medidas vinculadas a la planificación en Brasil durante la primera mitad del siglo XX:**

**Cuadro 3. Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND)**

**Cuadro 4. Los Planes Plurianuales (PPA) de 1989 a 2003**

**Cuadro 5. Síntesis Estudio Nacional de Ejes de Integración y Desarrollo**

**Cuadro 6. Ejes de Integración Nacional y Continental**

## **Cuadro 7. Tres factores para una visión integral de la trayectoria de la industrialización en Brasil**

### **Capítulo III**

---

#### **PARTE 1: ARGENTINA**

**Cuadro 1: Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la gestión (SISEG)**

**Cuadro 2. Sistema de Información para la gestión (SIG)**

**Cuadro 3. Tipos de Indicadores usados por el SIG**

**Cuadro 4. Resultados vinculados al Planeamiento Estratégico:**

**Cuadro 5. Resultados implementación Carta Compromiso con el Ciudadano**

**Cuadro 6: Organigrama Presidencia de la Nación Argentina**

**Cuadro 7: Organigrama Jefatura de Gabinete de Ministros**

**Cuadro 8: Organigrama Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo**

**Cuadro 9: Estructura de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública**

**Cuadro 10: Áreas y Objetivos del Sistema de M&E de los Programas Sociales (SIEMPRO)**

**Cuadro 11: Composición del Comité Ejecutivo del Programa Conectar Igualdad**

**Cuadro 12: Momentos de Evaluación Programa Conectar Igualdad**

**Cuadro 13: El ciclo del presupuesto**

**Cuadro 14: El proceso de Elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas**

#### **PARTE 2: BRASIL**

**Cuadro 1. Brasil: Organización de los Poderes del Estado**

**Cuadro 2. Organigrama Secretaría de Asuntos Estratégicos**

**Cuadro 3. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión**

**Cuadro 4: Flujo de Elaboración del PPA 2008-2011**

**Cuadro 5: Estructura del PPA**

**Cuadro 6: Proceso de Elaboración de Orientaciones Estratégicas Ministeriales**

**Cuadro 7: Organización Sistema de M&E PPA**

**Cuadro 8: Evaluaciones de Programa, Sectorial y de PPA**

**Cuadro 9: Modelo de Monitoreo Táctico Operacional del PPA**

**Cuadro 10: SIGPLAN principales usuarios**

**Cuadro 11: Dimensión Táctica del PPA**

**Cuadro 12: Índice de contenidos PPA 2012-2015**

**Cuadro 13: Estructura del PPA 2012-2015**

**Cuadro 14: Fondos destinados al PPA por período**

**Cuadro 15: Antecedentes de las Metas Presidenciales**

**Cuadro 16: Unidad Responsable y componentes**

**Cuadro 17: Objeto del M&E**

**Cuadro 18: Cronología y Marco Legal**

**Cuadro 19: Uso de la información**

**Cuadro 20: Cambios que introduce el modelo PAC**

**Cuadro 21: Síntesis PAC 2007-2010**

**Cuadro 22: Áreas de actuación PAC 2**

**Cuadro 23: Sistema de gestión del PAC**

**Cuadro 24: Sistemas transaccionales de información vs. Nuevos paradigmas**

**Cuadro 25: Gestión de la InformaciónCuadro**

**26: Flujo de Información Sistema de Información Gerencial**

**Cuadro 27: Sistemas de Monitoreo Procesos y Productos PAC**

**Cuadro 28: Panel de Control Emprendimientos**

**Cuadro 29: Sala de Situación**

**Cuadro 30. Objetivos Estratégicos del Plan Brasil Maior**

**Cuadro 31. Dimensiones Estratégicas del Plan Brasil Maior**

**Cuadro 32. Comités Ejecutivos y Consejos de Competitividad Sectorial**

**Cuadro 33. Gestión del Plan**

**Cuadro 34. Metas del Plan Brasil Maior**

## Capítulo IV

---

**Cuadro 1: Caracterización del nuevo modelo de planificación en la Argentina**

**Cuadro 2. FODA: Planificación del Desarrollo en Argentina y Brasil**

**Cuadro 3. Comparativo: Sistemas de Planificación, Monitoreo y Evaluación en Argentina y Brasil**

## Referencia bibliográfica y documental

---

- 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.
- ACUÑA, Carlos H.(2006) Los problemas de coordinación del Estado argentino como contexto (ineludible) de la coordinación de políticas laborales y económicas . OIT - Argentina, pp. 123-141.
- 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.
- ASINELLI, Cristián ; YODER, Pablo, y otros, (2007) El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador .En CUADERNILLOS DE ADMINISTRACIÓN / UNIVERSIDAD DEL VALLE / No . 39 / ENE. - JUN. 2008
- ARIAS GALICIA, Fernando (1993) Administración de Recursos Humanos; ed. 2 (Editorial Trillas, Méjico)
- BERNAZZA, Claudia Alicia (2007) La planificación social en Argentina: experiencias del período 1974 - 2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. Tesis Doctoral, FLACSO.
- BERTRANOU, Julian. (1995). Estructurando la política. El papel de las instituciones. En: Revista Mexicana de Sociología 57(1). México DF.
- CANIEVSKY, Carlos (2007). Diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina. Disponible en: [http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/argentina.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/argentina.pdf)
- 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).
- CUNILL GRAU Nuri (2005) La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social. Trabajo elaborado por encargo del Diálogo Regional de Políticas del BID, versión de julio
- 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.
- KLIKSBURG, Bernardo (compilador), El rediseño del Estado, una perspectiva internacional (1994) Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- LIRA, Luis. Revalorización de la planificación del desarrollo (2006) ILPES, CEPAL.
- MECON, Argentina. (2011) EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Disponible en:  
[http://www.meccon.gov.ar/onp/html/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](http://www.meccon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. (2010) La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. Disponible en:  
[http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf)
- MARTINS, Huberto Falcão. (2007) Sistema de Avaliação Externa de Programas. Governamentais. Brasil. Disponible en:  
[http://www.clad.org/siare\\_isis/perfiles/p-brasil.html](http://www.clad.org/siare_isis/perfiles/p-brasil.html)
- MATUS, Carlos (1987). Política, planificación y gobierno. AltADIR, Caracas, Venezuela.
- MATUS, Carlos. (1998). Método PES. AltADIR, Caracas, Venezuela.
- MATUS, Carlos. (1997). El líder sin Estado Mayor AltADIR, Caracas, Venezuela.
- O'DONNELL Guillermo: (1984) “¿Y a mí qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil, 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)
- OSZLAK, Oscar. (2004) Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso Argentino, 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. (1987), Un plan de gobierno para todos los mendocinos. Arca Editorial, Mendoza, Argentina.
- PARES, Ariel y VALLE, Beatrice (2006) A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios  
En: Planejamento e Orçamento governamental, Coletânea – Volume 1. Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat Disponible en: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2928](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2928)
- PARES, Ariel y otros (2006) El Plano Plurianual y el M&E en Brasil Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1254411557585/brazil\\_sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1254411557585/brazil_sp.pdf)
- Planes Pluri Anuales Brasil. Disponibles en: <http://www.mp.gov.br/>
- RAMIRO FERNÁNDEZ, Víctor y otros. (2006) Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina. IIETE (Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina).
- Reforma y modernización del Estado, (1995), ILPES, CEPAL, Chile.
- REPETTO, Fabián. (2004), Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina Documento de Trabajo, INDES.
- REZENDE, Fernando.(2010)Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução (-) 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
- ROSAS HUERTA, Angélica. (2008) Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política cult., México, n. 30. Disponible en web [www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&nrm=iso) (15/06/2011)
- RUIZ CARO, Ariela. (2002) Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina ILPES, CEPAL.
- SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurelio y otros. (2011) Brasil entre el pasado y el futuro. CAPITAL INTELECTUAL S.A.
- SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. (2003) Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, ILPES, Serie Gestión Pública N32, CEPAL.
- SANSONE, Roberto. (1984)Planificación Económica en libertad El Cid Editor, Córdoba, Argentina.
- SCALABRINI ORTIZ, Raúl (1973) “Bases para la Reconstrucción Nacional, aquí se aprende a defender a la patria” tomo 2, Editorial Plus ultra.

- SIKKING, Kathryn (2009). El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek. Buenos Aires: Siglo XXI.
- STIGLITZ, Joseph E., (2003) El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, Revista de la CEPAL.
- TAVARES, Martus y BERRETTA, Nora (2006) Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias , Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo .Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) Diálogo Regional de Política.
- TERESCHUK, Nicolás. (2008) Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en la Argentina (1943-1975), Tesis de Maestría, UNSAM.