



Facultad de Trabajo Social  
Universidad Nacional de La Plata

# PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

QUINCE ENTREVISTAS Y LA YAPA

COORDINADORES

**Santiago Liaudat, Julián Bilmes, Andrés Carbel**

PRÓLOGO

**Fernando Tauber**



Serie debates en investigación y posgrado

# **Planificación, gestión y política pública**

## **Quince entrevistas y la yapa**

Coordinadores

**Santiago Liudat, Julián Bilmes, Andrés Carbel**

Prólogo

**Fernando Tauber**

Facultad de Trabajo Social  
Universidad Nacional de La Plata

Planificación, gestión y política pública : quince entrevistas y la yapa / Santiago Liaudat ... [et al.] ; contribuciones de Manuel Mari ... [et al.] ; coordinación general de Santiago Liaudat ; Julián Bilmes ; Andrés Carbel ; prólogo de Fernando Alfredo Tauber. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Trabajo Social, 2022.

Libro digital, PDF  
Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-34-2113-0

1. Planificación. 2. Políticas Públicas. I. Liaudat, Santiago, coord. II. Mari, Manuel, colab. III. Bilmes, Julián, coord. IV. Carbel, Andrés, coord. V. Tauber, Fernando Alfredo, prolog. CDD 320.6

## **Ediciones de la FTS**

Serie debates en investigación y posgrado

Dirección de comunicación y publicaciones.

Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata.

## **Coordinadores**

Santiago Liaudat, Julián Bilmes y Andrés Carbel

## **Diseño de tapa e interior**

Juliana García

Año 2022

ISBN 978-950-34-2113-0

Esta obra se distribuye bajo una licencia

Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0)



# ÍNDICE

## 01. Prólogo.

### **Las condiciones para el equilibrio de un proceso de desarrollo**

Fernando Tauber (Vicepresidente Académico de la Universidad Nacional de La Plata) ..... pág.6

02. Introducción ..... pág.10

## **PRIMERA PARTE • ENTREVISTAS**

### **03. “Un plan de ciencia y tecnología consiste en responder a las demandas de los sectores productivos y sociales del país”**

Entrevista a Manuel Marí (Ex Coordinador Técnico del Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica del MINCyT) ..... pág.18

### **04. “Si no ganamos respeto por lo estratégico es que no estamos ganando respeto por la función pública misma”**

Entrevista a Enrique M. Martínez (Ex Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Coordinador del Instituto para la Producción Popular) ..... pág.26

### **05. “Buscamos reorientar la actividad científica para dar respuesta a la demanda de conocimiento de nuestra realidad socioeconómica”**

Entrevista a Diego Hurtado (Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación) ..... pág.36

### **06. “La planificación estratégica se tiene que hacer cargo de las tensiones y de los conflictos”**

Entrevista a Claudia Bernazza (Ex Diputada de la Nación Argentina, Coordinadora de las comisiones de trabajo del Instituto Patria) ..... pág.49

### **07. “Necesitamos una nueva ‘actualización doctrinaria’ para hacer frente a los desafíos de este siglo XXI”**

Entrevista a Carlos Vilas (Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús) ..... pág.59

### **08. “Hay que entender a la planificación como una revuelta pensada, una mezcla de voluntad política y cálculo”**

Entrevista a Jorge Sotelo (Subdirector General de Planificación de AFIP, Coordinador Ejecutivo de la Red de Planificación Pública) ..... pág.72

**09. “La prospectiva propone trabajar con alternativas de futuro”**

Entrevista a Mercedes Patrouilleau (Asesora de Jefatura de Gabinete, investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria especializada en prospectiva) ..... pág.83

**10. “Hay que pensar en grande: un futuro por el cual valga la pena hacer esfuerzos, invertir y trabajar”**

Entrevista a Isidoro Felcman (Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública en FCE-UBA, Ex Director del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial) ..... pág.96

**11. “La planificación popular entre Estado y movimientos sociales puede ayudar a resolver la falta de arraigo de los gobiernos populares”**

Entrevista a Fernanda García Monticelli (Subsecretaria de Gestión de Tierras y Servicios Barriales de la Nación, Ex Coordinadora del Plan Nacional de Integración Socio Urbana) ..... pág.110

**12. “La complejidad está en gobernar y gestionar, no en planificar”**

Entrevista a Hugo Spinelli (Director del Instituto de Salud Colectiva de la Universidad Nacional de Lanús) ..... pág.124

**13. “Podemos tener toda la voluntad de ir hacia un lado, pero eso no va a suceder si no tenemos capacidades estatales”**

Entrevista a Ana Castellani (Secretaria de Gestión y Empleo Público de la Nación) ..... pág.139

**14. “Argentina tiene que recuperar la planificación energética sobre la base de la diversificación de su matriz”**

Entrevista a Gerardo Ferreyra (Ex Vicepresidente del Grupo Electroingeniería, impulsor del Proyecto Represas Patagonia) ..... pág.153

**15. “La directiva política de defensa se podría resumir en un lema: hacia el sur, hacia el mar y hacia la Antártida”**

Entrevista a Sergio Eissa (Director Nacional de Formación del Ministerio de Defensa) ..... pág.167

**16. “Los empresarios debemos defender la política industrial y una orientación productiva del desarrollo”**

Entrevista a Guillermo Moretti (Vicepresidente de la Unión Industrial Argentina, ex presidente de la Federación Industrial de Santa Fe) ..... pág.180

**17. “Para que funcione la orquesta tienen que estar las tres patas: planificación, autoridad política y comunidad organizada”**

Entrevista a Juan Grabois (Dirigente de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, impulsor de los Planes de Buen Gobierno y el Plan de Desarrollo Humano Integral) ..... pág.186

***SEGUNDA PARTE • LA YAPA***

**18. “Planificación, gestión estratégica y tecnopolítica: aportes para pensar la formación”**

María Bonicatto y María Alejandra Wagner ..... pág.200

**19. “Resurgimiento de la planificación del desarrollo en Argentina: logros, limitaciones y aprendizajes de la experiencia kirchnerista (2003-2015)”**

Julián Bilmes, Andrés Carbel y Santiago Liaudat ..... pág.218

**20. Agradecimientos** ..... pág.249

**21. Acerca de los coordinadores** ..... pág.250

## ***LAS CONDICIONES PARA EL EQUILIBRIO DE UN PROCESO DE DESARROLLO***

DR. ARQ. FERNANDO TAUBER<sup>1</sup>

La política pública, la planificación y la gestión deben ser vasos comunicantes. Ser capaces de conservar el mismo nivel de influencia en un proceso de desarrollo, sea social, territorial o institucional, independientemente de su forma o volumen.

La *política pública* es la base de los consensos y éstos son indispensables para darle sustentabilidad a las decisiones y a las acciones. Pero es indispensable que se traduzca en hechos concretos, tangibles y prioritarios para una sociedad o un colectivo social y estos hechos deben estar ordenados por la prioridad que tienen para ese conjunto humano y su transformación y evolución positiva, con oportunidades para todos, derechos fundamentales e inclusión generalizada.

La *planificación* es el proceso que permite transformar una imagen objetivo de lo que queremos ser en un proyecto que nos permita construir la agenda de los temas urgentes y la de los importantes, ordenarlos y armonizarlos por su prioridad y posibilidad. Matus en la década de 1970 decía que “la planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción. Y en consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes”. Él juntaría a la política con el cálculo y la acción, en definitiva, la planificación y la gestión.

La *gestión* es hacer que esas “cosas” pasen, es el salto entre la planificación y la política. Tiene una importancia enorme en la construcción de la credibilidad y sostenibilidad del proyecto colectivo traducido en una obra perceptual y tangible de una propuesta política.

---

1. Director de Asuntos Municipales 1996-1998, Secretario de Extensión Universitaria 1998-2004, Secretario General de la UNLP 2004-2010, Presidente de la UNLP 2010-2014, Vicepresidente Institucional de la UNLP 2014-2018, Presidente de la UNLP 2018-2022. Director del Plan Estratégico de la UNLP 2004-2022. Vicepresidente Académico de la UNLP 2022-2026.

La política no se sostiene sin una gestión efectiva y eficaz, y la gestión es “boba”, desordenada e ineficaz sin un plan estratégico que la ordene y la haga comprensible y reconocible para una sociedad cuyo bienestar y futuro depende de transformaciones y evoluciones que consoliden justicia y posibilidades de una mayor equidad e igualdad de oportunidades para todos.

Esa es la base del juego: los *vasos comunicantes*. Si no están en equilibrio, los procesos fracasan. Un buen discurso, un relato épico se debilita con el tiempo si una comunidad no percibe que está mejor, pero también si no entiende hacia dónde va, cuál es su destino y el de sus hijos. Una sociedad feliz es la que transita un presente venturoso y un futuro tranquilizador, de progreso y oportunidades para sus seres queridos, para sus vecinos, para todos.

Y esa es una condición que se construye en las políticas públicas y en la política en general, se ordena estratégicamente con un plan que reconozca fortalezas y debilidades propias, pero también oportunidades y amenazas de su contexto en su momento histórico y, fundamentalmente, prioridades. La gestión se sostiene en la insistencia y se basa en concretar las prioridades que la política identifica en las necesidades y deseos de la gente en un momento determinado.

No alcanza con saber todo lo que hay que hacer para que una sociedad o institución se desarrolle. Es necesario tener en claro por dónde empezar, porque aún en un contexto favorable, no vamos a poder hacer todo lo que sabemos que hay que hacer. Debemos identificar y consensuar las obras y acciones que a un mismo esfuerzo producen un efecto positivo mayor en el bienestar de esa sociedad y concretarlas. Y sobre esa base continuar con las que siguen.

Es por eso que esta iniciativa de compilar y difundir diversos pensamientos y miradas en “Planificación, Gestión y Política Pública” es un aporte fundamental para comprender estas condiciones ineludibles del desarrollo en cualquiera de sus dimensiones.

La construcción de un país soberano se basa en el equilibrio entre estas condiciones básicas y en una sociedad formada, con el conocimiento suficiente para formular estas políticas, ordenarlas en un plan y concretarlas, construirlas, disfrutarlas y multi-



plicarlas. Lo mismo sucede con cualquier territorio, institución u organización social.

Las decisiones que se tomen se miden con la vara del consenso y dependen más del acuerdo que del acierto. El primero le da las oportunidades que necesita el segundo. Y siempre, siempre, el resultado valida el procedimiento. Éste es valioso si es eficaz, si multiplica y maximiza las oportunidades de progreso. Si no, hay que cambiarlo. Por eso la política es tan imprescindible como la planificación y la gestión.

No nos olvidemos que nosotros también construimos nuestro contexto y eso quiere decir que somos responsables.

Si pensamos en la humanidad y sus territorios, seguramente debemos considerar en un proceso de desarrollo factores ineludibles: la condición ambiental y las catástrofes que nos acarrea el cambio climático, el vértigo de la evolución tecnológica que vuelve cada vez más cortos los plazos de obsolescencia o intrascendencia del conocimiento producido, la aceleración del crecimiento demográfico, es decir, el resultado de una sociedad increíblemente numerosa con más necesidades y más demandas de oportunidades, o la urbanización social. Hoy el 55% de la población en el mundo vive en ciudades y en la Argentina, ¡el 92% de la población es urbana! Un proyecto de transformación social es eminentemente urbano. Nuestro problema es cómo satisfacer con justicia social el derecho a la ciudad de calidad, a sus servicios, oportunidades, recreaciones. El derecho a la buena vida en comunidad.

Si pensamos en las instituciones, las herramientas para ordenar su desarrollo son las mismas porque se basan en miradas conceptuales.

En los últimos veintiséis años me tocó participar de la política, la planificación y la gestión de la universidad pública desde mi querida Universidad Nacional de La Plata.

Su modelo transparente e inclusivo comprende brindar los conocimientos específicos para concebir al mejor profesional, pero también generar el ambiente imprescindible para contribuir fuertemente a dotarlo de los valores fundamentales para consolidarlo como el mejor ciudadano, pleno de solidaridad, consciente

de su responsabilidad para los que menos tienen, tolerante hasta la exageración (para algunos), sabiendo que el debate, el pensamiento diferente y las culturas generacionales siempre son más que el silencio homogéneo e indiferente.

También convencidos de que la democracia es un bien indispensable para poder alcanzar nuestros objetivos más preciados, conscientes de que nos costó mucho lograrla y sostenerla, y que no es una condición natural inextinguible si no la protegemos y la mejoramos con más calidad y más derechos; que la defensa firme del medio ambiente es una suerte de conciencia para dejarle a nuestros hijos y a sus hijos un mundo mejor que el que recibimos y en el que vivimos; que los derechos humanos no sólo significan la custodia de nuestra memoria en la búsqueda de la verdad y de la justicia para saldar las deudas de un pasado injusto, brutal y doloroso y un presente inquietante, sino que acompañan cada acto de nuestra vida, basados en la convivencia, en la mentada búsqueda de la igualdad, en el reconocimiento del diferente, de las minorías y de cada uno de nosotros como un par.

En un mundo donde el conocimiento, la ciencia y la tecnología juegan un papel de primer orden, el desarrollo y el fortalecimiento de la Universidad Pública, tal como la concebimos, antes, durante y después de una pandemia, constituyen un elemento insustituible para el avance social, la generación colectiva de riqueza, el fortalecimiento de las identidades culturales, la cohesión social, la lucha contra la pobreza y el hambre, la prevención del cambio climático y la crisis energética, así como para la promoción de una cultura de paz, en la convicción que la búsqueda de la igualdad y la inclusión, a partir de una sociedad con las mismas oportunidades de acceso al conocimiento, es indispensable para consolidar una Patria próspera y soberana.

Anticipo este clima interpelante en cada uno de los aportes para la construcción de esta publicación. El desarrollo de un país, como el de sus instituciones, siempre incluyen la búsqueda del progreso colectivo. No existe otro progreso. Puede ser diferente, pero nunca con excluidos. Pensar las políticas públicas, su planificación y su gestión es el desafío permanente que nos demanda y responsabiliza. Celebramos que así sea.

## **INTRODUCCIÓN**

En la primera década del siglo XXI, la Argentina recuperó la práctica de planificar su desarrollo, en diversos sectores y áreas, en pos de orientar estratégicamente tanto a la gestión estatal y sus políticas públicas como a diversos actores sociales. Impulsado por el ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2015), este proceso se entroncaba en una historia previa del país en la materia –trunca y zigzagueante, a tono con el devenir general del país–. Se trata de una práctica común a gran parte de las naciones que en algún momento emprendieron la tarea de definir de forma autónoma y soberana su propio desenvolvimiento. Asimismo diferentes formas de planificación son habituales en los actores predominantes del escenario mundial, tales como empresas transnacionales u organismos internacionales.

Este libro sale a la luz en un momento de cierto resurgimiento –si bien no exento de tensiones, contramarchas y limitaciones– de gobiernos de signo nacional-popular o progresista, tanto a nivel nacional como regional. Se trata de un escenario más dificultoso y con menor claridad estratégica que hace diez o quince años acerca de los horizontes políticos y sociales a los que se apunta. Sin embargo, se cuenta con la experiencia de los logros y errores, aciertos y falencias, alcances y limitaciones, de lo realizado en la “primera oleada” –al decir de Álvaro García Linera– de gobiernos populares hacia la primera década del siglo.

Por ello, se apunta aquí a realizar un balance del período anterior a través de la voz de diversos funcionarios y funcionarias, tanto del pasado reciente como actuales. Se busca recuperar las lecciones y aprendizajes que dejan para el presente y futuro del país distintas experiencias de planificación, gestión y política pública: industria, ciencia y tecnología, agro, energía, defensa, telecomunicaciones, integración socio-urbana y desarrollo económico y productivo. A la par, se evalúan los efectos sobre aquellas experiencias del reciente ciclo neoliberal (2015-2019), la pandemia de COVID-19, y se analizan planes de gestión del actual gobierno nacional, en particular los que retoman aquellos antecedentes.

Otras voces que aparecen en el libro provienen de especialistas y referentes académicos en estos temas. En esos casos, se abordan sus visiones sobre la historia del país y la región en materia de planificación, gestión y política pública, junto con sus reflexiones en torno a los desafíos en la elaboración y el diseño de planes y políticas, su implementación y evaluación. Por último, se incluyen voces de destacadas figuras de dos sectores del ámbito público: empresas y organizaciones de trabajadores. Mediante su inclusión se espera dar cuenta de la mirada de actores clave en lo social, económico y, en definitiva, político, sin cuya participación es difícil que los planes y políticas cumplan sus objetivos.

El libro contiene dos partes. En la primera, se presentan dieciséis entrevistas a funcionarios, especialistas y referentes públicos. Estas entrevistas fueron publicadas entre agosto de 2021 y mayo de 2022 por la Agencia Paco Urondo. A partir de esa versión preliminar, el material fue revisado, corregido y, en algunos casos, ampliado por cada entrevistado/a para su publicación en este libro. En la segunda parte, se incluyen dos trabajos de investigación. Uno de ellos inédito, y el otro reproducción de un capítulo ya publicado. A continuación, se presenta sucintamente el contenido de cada sección del libro.

En la primera entrevista, se dialoga sobre planificación, prospectiva y política científico-tecnológica en Argentina y América Latina con **Manuel Marí**. Este se desempeñó como Coordinador Técnico del Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (MINCyT) y asesor de la Secretaría de Ciencia y Tecnología entre 1997 y 2007 en la elaboración de su Plan Estratégico Nacional.

En la segunda entrevista, **Enrique Mario Martínez** reflexiona sobre su experiencia como Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) entre 2002 y 2011, así como sobre la planificación estratégica del Estado en el sector industrial. Martínez aborda el rol de los expertos, la burocracia y los funcionarios, la importancia de “recorrer el territorio” y cuenta las actividades que se encuentra realizando el Instituto para la Producción Popular (IPP), del cual es coordinador, en articulación con el Estado.

En la tercera entrevista, se dialoga con **Diego Hurtado**, Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, quien también se desempeña como Vicepresidente de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y ocupó previamente otros cargos relevantes en el sector. Hurtado realiza un balance de las últimas décadas en planificación estatal en ciencia y tecnología, y cuenta la experiencia como coordinador del Plan Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación 2030.

La cuarta entrevistada es **Claudia Bernazza**, ex Diputada de la Nación Argentina y coordinadora de las comisiones de trabajo del Instituto Patria. Ha ocupado distintos cargos ligados a gestión y administración pública y se especializó académicamente en planificación gubernamental en Argentina. Bernazza realiza un recorrido por la historia de la planificación estatal en el país y plantea su visión sobre el plan como acción estratégica, a la par que señala un conjunto de desafíos de la gestión pública y de las ciencias sociales.

En la quinta entrevista, se dialoga con **Carlos Vilas**, profesor honorario del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús, en donde dirige la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y la Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Fue además presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Vilas reflexiona sobre la utilidad y función de la planificación en relación con la lucha política por imponer determinado proyecto de país.

El sexto entrevistado es **Jorge Sotelo**, Subdirector General de Planificación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), consultor internacional y docente universitario en planificación, presupuesto y políticas públicas. También es Coordinador Ejecutivo de la Red de Planificación Pública (Red Planar), en el marco de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Nacional Financiera Pública (ASAP). Sotelo expone también su visión sobre los desafíos y tensiones de la planificación.

En la séptima entrevista, **María Mercedes Patrouilleau** expone el aporte de la prospectiva y los estudios de futuro a la planificación y la gestión pública, y los desafíos de construir acuerdos de largo plazo. Patrouilleau, como especialista en prospectiva, es

investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y asesora del programa Argentina Futura, dependiente de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

En la octava entrevista, se dialoga con **Isidoro Luis Felcman**, director del Centro de Investigaciones en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Además, se desempeñó como director del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (2010/2020), del Plan Estratégico Nacional del Seguro (2012/2020) y del Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación. Felcman realiza un balance sobre aquellas experiencias y expone su visión sobre el rol del Estado como articulador de intereses sociales contradictorios.

La novena entrevista es a **Fernanda García Monticelli**, quien se desempeña como Subsecretaria de Gestión de Tierras y Servicios Barriales de la Nación. Ha coordinado desde su rol como dirigente social y luego como funcionaria el trabajo en torno al Plan Nacional de Integración Socio Urbana. Monticelli presenta esta novedosa experiencia de planificación, gestión y política pública llevada a cabo por movimientos sociales y organizaciones de trabajadores.

En la décima entrevista, **Hugo Spinelli** expone su crítica radical a la planificación y propone centrarse en otros problemas más acuciantes ligados a la gestión y el gobierno. Spinelli dirige el Instituto de Salud Colectiva de la Universidad Nacional de Lanús y la Revista Salud Colectiva de la misma Universidad. Además, ocupó diversos cargos públicos en el país y se formó en estos temas en Brasil y Argentina.

La undécima entrevistada es **Ana Castellani**, Secretaria de Gestión y Empleo Público de la Nación. A lo largo de la carrera académica que la llevó a ser Doctora en Ciencias Sociales e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), se especializó en el estudio de la relación entre Estado y empresarios, y la dinámica de las élites económicas argentinas. Castellani plantea su visión sobre el rol y las capacidades del Estado, el funcionario público y el empleo estatal, y cuenta las políticas que se están llevando adelante.

En la doceava entrevista, interviene la primera voz empresaria.

**Gerardo Ferreyra** se desempeñó como Vicepresidente del grupo Electroingeniería y es impulsor del proyecto Represas Patagonia. Plantea una visión desde el empresariado nacional, centrada en la cuestión energética y planteando una apuesta de vinculación con China, Rusia y demás países emergentes para la inversión en infraestructura.

La treceava entrevista es a **Sergio Eissa**, Director Nacional de Formación en el Ministerio de Defensa (MINDEF). Plantea su mirada sobre los desafíos de una política nacional de defensa, su vínculo con el desarrollo nacional y los aportes de las experiencias en planificación en el sector.

En la catorceava entrevista, **Guillermo Moretti**, empresario, Vicepresidente de la Unión Industrial Argentina (UIA) y ex Presidente de la Federación Industrial de Santa Fe (FISFE). Moretti presenta su mirada del pasado reciente y los desafíos del presente posicionado como empresario industrial interesado en que el Estado se comprometa con la planificación del desarrollo.

En la quinceava entrevista, **Juan Grabois**, dirigente del Frente Patria Grande, referente de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) y líder del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) recupera algunas experiencias de planificación popular y reflexiona sobre el devenir de la política pública. Con énfasis en las transformaciones de las dinámicas de producción global, plantea los límites del Estado tal como está y plantea la necesidad de avanzar con mayor decisión hacia proyectos de transformación radical, motorizados desde la comunidad organizada y la conducción política.

En la segunda parte del libro, la yapa, se incluyen dos trabajos de investigación que profundizan en los tópicos del libro. **María Bonicatto y María Alejandra Wagner**, profesoras titular y adjunta, respectivamente, de la cátedra *Políticas públicas, planificación y gestión* de la Facultad de Trabajo Social (UNLP), elaboraron especialmente un trabajo acerca del aporte del Trabajo Social a la planificación, gestión y política pública.

Por último, se incluye un capítulo de los **coordinadores del libro** acerca del resurgimiento de la planificación del desarrollo en Argentina durante el kirchnerismo, focalizando en particular en

tres planes emblemáticos de aquel ciclo de gobiernos (en industria, agro y ciencia y tecnología), así como analizando logros, limitaciones y aprendizajes de aquella experiencia con respecto a los desafíos actuales y futuros que se presentan para nuestro país.



*A todas aquellas personas de nuestro pueblo  
que trabajan y apuestan por la independencia económica,  
la soberanía política, la justicia social y la unidad latinoamericana.  
Metas estratégicas que requieren mejorar nuestras capacidades locales,  
nacionales y regionales en materia de planificación, gestión y política pública*

PRIMERA PARTE  
**ENTREVISTAS**

## ENTREVISTA A **MANUEL MARÍ**

### **“UN PLAN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA CONSISTE EN RESPONDER A LAS DEMANDAS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y SOCIALES DEL PAÍS”**

Entrevista realizada el 14 de julio de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 9 de agosto de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Manuel Marí. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública. Quince entrevistas y la yapa*. (pp. 18-25) Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

## **RESUMEN**

Manuel Marí fue coordinador técnico del Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación de la República Argentina y asesor de la Secretaría de Ciencia y Tecnología entre 1997 y 2007, para la elaboración de su Plan Estratégico Nacional. Su último libro, publicado en 2018, es *Ciencia, Tecnología y Desarrollo: políticas y visiones de futuro en América Latina (1950-2050)* (editorial Teseo). En esta entrevista, Marí narra su experiencia en organismos internacionales y el Estado argentino en funciones de planificación, prospectiva y política científico-tecnológica en Argentina y Latinoamérica. Analiza las distintas gestiones y los distintos planes en la cartera de ciencia y tecnología, el rol de los organismos internacionales y recupera la herencia y vigencia actual del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED).

## **PALABRAS CLAVE**

Prospectiva; planificación; ciencia y tecnología; PLACTED; organismos internacionales.

### **¿Cuál fue el rol que tuvo durante los gobiernos kirchneristas en relación con la elaboración de planes estratégicos?**

Estuve en la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) desde 1997. Me había ido del país por la dictadura, en 1976, y desde 1979 trabajé en la Organización de Estados Americanos (OEA) en su sede de Washington en temas de política científica y prospectiva. Regresé al país en 1997 y entré, como dije, en la SECyT, en la que por entonces estaba al frente Juan Carlos Del Bello, recientemente fallecido. En 1999 cambió el gobierno, y se sucedieron una serie de secretarios. Pero yo me mantuve en la Dirección Nacional de Planificación y, en particular, en la Dirección de Planificación y Programación. Allí me encontraba en 2003 cuando asumió Tulio Del Bono en la SECyT. Entonces participé fuertemente en la elaboración del Plan Estratégico Bicentenario 2006-2010. En cambio, no había tenido tanta participación en los planes de la gestión de Del Bello, que era el que había iniciado este tema con un impulso muy grande.

En esa época, 1997 y 1998, coordiné un estudio sobre las áreas de vacancia de la ciencia en Argentina, del que resultó un libro muy interesante. Ya en la etapa de Del Bono se encargó, en un primer momento, al Centro Redes –dirigido por Mario Albornoz– que hiciera unas Bases para el plan. Ellos elaboraron, a través de algunos trabajos prospectivos y consultas a expertos sobre distintas áreas-problema, las “Bases para el Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología”. Nuestra tarea era supervisar desde la Secretaría la metodología. Esa etapa preliminar culminó hacia 2005 aproximadamente. Luego comenzamos el trabajo de planificación del que yo estuve a cargo, tanto de la redacción como de la coordinación técnica en la elaboración del plan. En esta etapa no participó el Centro Redes. Se decidió avanzar en el plan estratégico recogiendo algunos elementos de las bases, pero con un

planteo totalmente nuevo.

Luego, en los planes estratégicos de la gestión de Lino Barañao no tuve participación directa ya que en la Secretaría de Planificación se decidió crear dos Subsecretarías, una de estudios y prospectiva, y otra de planificación. Yo fui asignado al área de prospectiva como Coordinador Técnico, por eso no tuve participación directa en los planes estratégicos de la gestión de Barañao, más allá de estar en contacto y participar de algunas reuniones.

### **¿Qué balance hace sobre las planificaciones estratégicas de la cual usted fue parte?**

Me voy a centrar en el Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología 2006-2010 elaborado en la gestión de Del Bono. El balance que hago es muy positivo. El plan fue concebido a partir de la experiencia que traía de la OEA, a través de proyectos que llevábamos prácticamente con todos los países de la región, guiados por la idea de la integración de la ciencia y tecnología en los planes de desarrollo. Después de la crítica que habíamos hecho en las décadas de 1960 y 1970 al modelo lineal ofertista, basado en el fomento a la ciencia básica y la idea de que eso “empujaba” a la tecnología, nos orientábamos más hacia un modelo sistémico, de interacción entre ciencia, tecnología y necesidades socioprodutivas.

Esto respondía a todo lo que habíamos estado hablando desde el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED) desde los años sesenta. Esencialmente, la integración de la ciencia y la tecnología en el desarrollo social y productivo. Luego con la crisis de la década de 1980 y el neoliberalismo en los '90, esto se perdió totalmente. Los planes eran simplemente metas de personal, inversión, etcétera.

Una experiencia clave en mi formación, que luego busqué llevarla al Plan del Bicentenario, fue un proyecto dirigido por Francisco Sagasti (que fue presidente interino del Perú hasta hace poco, antes de Pedro Castillo), al que me incorporé luego de salir de Argentina en 1976. Se trató de un proyecto muy importante que se llevó a cabo entre la OEA y el Centro de Investigaciones para el

Desarrollo Internacional de Canadá. Participaron muchos países latinoamericanos, africanos y asiáticos. Yo estuve participando en la última parte del proyecto. Ahí trabajamos la idea de que, justamente, lo importante de la planificación de ciencia y tecnología es la integración con los planes de desarrollo. Y, además, se planteaba un doble camino: por un lado, los sectores productivos y sociales tienen que darle a la ciencia y la tecnología los problemas que estas pueden ayudar a resolver. Pero, además, hay una vía inversa por la que la ciencia y tecnología puede proponer a los sectores productivos y sociales oportunidades de desarrollo en base a determinadas tecnologías.

De ahí que lo que planteamos en el Plan del Bicentenario 2006-2010 fue trabajar en torno a áreas-problema. Un poco lo que ahora se está recuperando con el secretario Diego Hurtado en el plan 2030: orientarse por los grandes problemas nacionales. Para esto seleccionamos nueve áreas-problema, en conjunto con las Secretarías de Estado que tenían más relaciones con ciencia y tecnología: desarrollo social, producción, agropecuaria, medio ambiente, transporte, energía, salud, educación, defensa. A estas áreas-problema se les llamó "áreas-problema-oportunidad", es decir, se trata no sólo de detectar problemas y proponer soluciones en base a la ciencia y la tecnología, sino visualizar qué oportunidades pueden generarse para los sectores productivos y sociales desde la ciencia y la tecnología.

Se elaboraron documentos por área-problema, coordinados por expertos que elegimos de común acuerdo con las Secretarías de Estado correspondientes. A su vez, cada experto realizaba consultas a otros académicos, y a gente del gobierno y de las empresas. Se buscaba identificar los principales problemas y oportunidades para cada uno de los sectores. Finalmente, esos documentos eran discutidos entre nuestra secretaría y las demás secretarías, y fue el eje central del plan 2006-2010.

A su vez, se definieron algunas áreas temáticas, que había que cruzar con las áreas-problema-oportunidad. Me refiero a biotecnología, tecnología de la información y comunicaciones, matemática interdisciplinaria, tecnologías biomédicas, recursos del mar, nanotecnología, microelectrónica material, etcétera. En base a

ese cruce entre áreas temáticas y áreas-problema-oportunidad se establecieron las prioridades. Luego el Gabinete Científico-Tecnológico (GACTEC), que reúne a los Ministros de áreas en que la ciencia y la tecnología son relevantes –o sea, la misma gente con la que veníamos trabajando a nivel Secretarías de Estado–, revisó el Plan del Bicentenario en varias reuniones y lo aprobó muy entusiásticamente.

En síntesis, creo que un plan de ciencia y tecnología consiste en eso: en responder a las demandas de los sectores productivos y sociales del país y, al mismo tiempo, promover oportunidades que se pueden dar en cada una de las distintas áreas.

### **A partir de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), ¿qué sucedió con este plan?**

Desgraciadamente, no se llevó adelante. Lino Barañao ordenó, a poco de asumir, la implementación de un nuevo plan. Él decía en conversaciones que, mientras tanto, estaba vigente el Plan del Bicentenario. Pero en la práctica no se cumplía. Por ejemplo, presentamos proyectos a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) –la actual Agencia I+D+i–, enmarcados en los sectores definidos como prioritarios en ese plan. Pero lamentablemente muchos de ellos no fueron aprobados, a pesar de haber sido presentados en conjunto con otras secretarías, como la de Daniel Arroyo en el Ministerio de Desarrollo Social.

Creo que la causa fue el cambio de orientación que Barañao le dio a la política de lo que era la SECyT cuando pasó a ser MINCyT. Por ejemplo, el ministro desactivó el GACTEC. Entonces el plan 2020 no fue elaborado en conjunto con otros ministerios. Se elaboró directamente desde el MINCyT. Para ello se establecieron poco más de treinta núcleos socio productivos estratégicos, en los que se convocó a expertos, empresarios y miembros de los ministerios. Pero a título un poco individual. La explicación de esto es, a mi entender, la cerrazón que Barañao le fue dando a su gestión respecto a otras áreas de gobierno. Recuerden sus declaraciones deslegitimando a las ciencias sociales. También

se cortaron mucho las relaciones con otros ministerios. Esa es mi impresión general.

**¿Cuál es su balance de las experiencias de planificación en las décadas de 1980 y 1990? ¿Se recuperaron ideas del PLACTED de los años sesenta y setenta?**

Bueno, pasaron muchas cosas realmente. En la época de Alfonsín hubo gente muy interesada en este tema. Manuel Sadosky, entonces a cargo de la SECyT, tuvo mucho interés. Creó un programa de innovación en el que participó mucha gente que estaba regresando al país. Abarcaba distintos temas relacionados con áreas productivas. En ese momento las nuevas tecnologías empezaban a despertar mucho interés. Pero las dificultades del gobierno de Alfonsín hicieron que eso no prosperara.

En los noventa fue Del Bello, a pesar de las críticas que se le pueden hacer, quien empezó a impulsar mucho lo que es el trabajo en torno a la demanda de conocimiento. Cuando asumió en 1996 puso gente muy interesante a trabajar en ese sentido, llevó el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) a la Secretaría y creó la Agencia: esto último le significó una relación conflictiva con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). El proyecto en que me tocó trabajar alrededor de las áreas de vacancia de la ciencia argentina, con una participación de más de quinientos científicos de todo el país, fue un poco para responder a ese descontento. Fundamentalmente, por haber colocado en la Agencia, recién creada, los grandes fondos de financiamiento a la investigación, por fuera del CONICET. Esto generó rispideces.

La objeción que yo tendría a su gestión es que la visión estaba muy orientada por lo que organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) impulsaban en ese momento. Y si bien estaba la idea de la vinculación entre gobierno y ciencia, entre necesidades y capacidades, entre lo tecnológico y lo científico, siguió quedándose mucho en lo que es el sector. No se pudo romper el ofertismo. Eso fue lo que



tratamos de revertir con el Plan del Bicentenario 2006-2010. Y esa es la orientación que se ha retomado en el Frente de Todos actualmente: una ciencia y tecnología que responda a las grandes misiones del desarrollo del país.

**Respecto a la cuestión de los organismos internacionales, ¿qué rol cree usted que tuvieron en relación con la planificación en ciencia y tecnología durante los gobiernos kirchneristas?**

En la gestión de Del Bono, el BID dejó hacer. Pero seguía siendo una importante fuente de financiamiento. Desde comienzos de la gestión no estábamos muy de acuerdo con esto. En nuestra área decíamos que era muy factible para el Estado hacerse cargo del financiamiento y sacarse de encima a toda la burocracia del BID. Sobre todo, en Argentina. Porque el BID pudo haber sido útil en algunos países con menores capacidades institucionales en el área. Pero no logramos convencer a nuestro gobierno de la necesidad de más fondos. Y de la importancia de que, al igual que nos liberamos del Fondo Monetario Internacional (FMI), nos liberáramos del BID. En ciencia y tecnología no tuvimos esa capacidad. Recuerden que éramos en ese momento todavía Secretaría. El ministro [de Educación] era Daniel Filmus. Y bueno, no tuvimos el apoyo suficiente o la decisión de liberarnos del BID.

Luego, cuando llegó Barañao, los lazos con los bancos fueron más fuertes. Llegaron además fondos del Banco Mundial. Incluso proyectos que se hacían con recursos propios pasaron a ser financiados por el Banco Mundial. Eso implica una tremenda burocracia: traducir informes, guías de estudio, discutir, enviar todo, que ellos respondieran, etc. Mi visión es que los organismos internacionales pueden ayudar en algunos casos, pero en otros conviene sacárselos de encima. En países pequeños puede ayudarles a llevar metodologías de planificación y conectarlos con buenos científicos y expertos. Pero en Argentina realmente no se necesitaba eso. Puede parecer contradictorio lo que digo con mi trayectoria en la OEA. Pero yo trabajé allí por motivos de supervivencia, al salir de Argentina por la dictadura. Antes había estado

trabajando con proyectos de la OEA, y me ofrecieron ir a Washington. Un organismo con el que no estaba políticamente en nada de acuerdo. Sin embargo, entré en el área de ciencia y tecnología donde por algunas casualidades de la historia el pensamiento latinoamericano pudo implantarse, a través del director del área, de la mano de Jorge Sabato, Amílcar Herrera, Enrique Oteiza, el uruguayo Máximo Halty Carrere.

### **¿Cuál es su visión del actual proceso de elaboración del plan 2030?**

Felizmente veo que en el plan 2030 se está recuperando el espíritu del Plan del Bicentenario 2006-2010. Al parecer, lo esencial del plan será responder a la demanda. Y toman como punto de partida un antecedente claro: la demanda inmediata que generó la pandemia, y el modo en que se respondió articuladamente con otros ministerios. Es muy interesante al respecto leer las palabras del ministro Roberto Salvarezza en la entrevista que salió publicada en la revista Ciencia, Tecnología y Política y en la Agencia Paco Urondo. Entonces se proponen agendas nacionales, vinculándose con los sectores productivos, con los sectores sociales, con los territoriales y proponiendo, al mismo tiempo, un cambio institucional.

Todo esto me complace mucho, después de la desarticulación que dejó la gestión de Barañao, volver a tener una mirada coordinada en ciencia y tecnología. Me da una gran alegría ver en los últimos meses la importancia que se le está dando a trabajar por misiones, las grandes agendas nacionales, responder a la demanda, las agendas territoriales o federales, transversales y toda la vinculación que están teniendo con los demás ministerios para apoyarse mutuamente en los planes de cada sector. En ese sentido, creo que el nuevo plan retoma lo que era la visión histórica del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo.

## ENTREVISTA A ENRIQUE MARTÍNEZ

### **“SI NO GANAMOS RESPETO POR LO ESTRATÉGICO ES QUE NO ESTAMOS GANANDO RESPETO POR LA FUNCIÓN PÚBLICA MISMA”**

Entrevista realizada el 15 de julio de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 12 de agosto de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Enrique Martínez. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 26-35). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

### **RESUMEN**

Enrique Mario Martínez fue presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) de la República Argentina entre 2002 y 2011, y coordina en la actualidad el Instituto para la Producción Popular (IPP). En esta entrevista, Martínez reflexiona sobre su experiencia en el INTI y sobre el rol de la planificación estratégica del Estado en el sector industrial. Analiza el rol de los expertos, la burocracia y los funcionarios, las idas y vueltas de las capacidades estatales en nuestra historia y la importancia de “bajar” al territorio. También presenta las actividades que se encuentra realizando el IPP, que él coordina, en articulación con el Estado.

### **PALABRAS CLAVE**

Industria; planificación; tecnología; producción popular; empresa social.

## **Para empezar, ¿qué función o utilidad tiene la planificación estratégica para el Estado?**

Yo creo que es esencial el componente de planificación en una gestión de gobierno. En la oportunidad de un pequeño espacio que me tocó ocupar como funcionario público en el INTI, donde estuvimos nueve años, pensamos desde el principio que era esencial tener un plan estratégico. Una de las cosas que no me hubiera perdonado es dejar el cargo sin hacer un plan estratégico y una línea ejecutiva para cumplirlo. ¿Por qué demoramos entre cinco y seis años para empezar a hacerlo? Por la necesidad de hablar con la gente.

Una mirada estratégica no puede tener dos años de horizonte, sino un par de décadas de horizonte, y en consecuencia a lo mejor hay que discutirla más tiempo, no se puede venir con el plan estratégico en el bolsillo, porque efectivamente dentro de la función se aprende bastante y hasta que están dadas las condiciones para un plan estratégico puede pasar un cierto tiempo.

Teníamos que pasar de ser funcionarios políticos que administraban la caja y administraban la discusión con los gremios, a funcionarios que entendieran qué era la tecnología nacional y cómo se expresaba la necesidad del desarrollo tecnológico productivo en cada uno de los lugares de la Argentina. Anteriormente el INTI era pensado como unidad de negocios, como un ámbito de generación de tecnología del sector público, pero que a partir de su generación se convertía en un negocio que se intercambiaba, se compraba y vendía en el mercado.

Nosotros no sólo quisimos hacer una idea distinta, de un INTI al servicio de las necesidades tecnológicas de la comunidad, sino que antes de empezar a hacer el plan estratégico recorrimos las 24 provincias, construimos Centros INTI en casi toda la Argentina y a partir de ahí nos animamos a pensar un plan estratégico. Ese plan se discutió casi seis meses en numerosas reuniones parciales con los diversos ámbitos de trabajo, no solo siquiera con las estructuras tradicionales gerenciales o de directores, sino que se convocaban verdaderas asambleas para discutir el contenido del plan estratégico, y el plan que aprobamos fue resultado de eso.

## ¿Qué fue de ese Plan?

Nosotros dejamos la gestión en 2011, y a partir de ahí es como si ese plan no hubiera existido nunca. A nadie le importó, lo respeto ni lo ejecutó. Ni siquiera la gestión posterior en el 2011-2015, que perteneció al mismo gobierno. Luego, en 2015-2019 se hizo un plan estratégico sin hacer ninguna referencia a los antecedentes y creo que en este momento se está volviendo a hacer otro plan, lo cual indica que es más un hecho formal que un hecho de compromiso concreto tener un plan estratégico. Hay que tener un plan estratégico porque no sé, queda bien o en algún lado dice que es importante, pero no importa lo que tenga adentro, y más grave, no importa ejecutarlo. Una vez que se formula un plan estratégico el sucesor político lo debería respetar, y eso no significa respetar al antecesor político sino respetar el concepto de plan.

Lo lamento mucho, pero tengo una impresión muy negativa de la seriedad y del rigor de los esquemas de planificación de toda la gestión democrática. Yo creo que la gestión democrática no ha tenido planificación de 1983 para acá. Me parece que no tenemos asumida la planificación como un hecho visceral que nos comprometa a los funcionarios. Si no ganamos respeto por lo estratégico es que no estamos ganando respeto por la función misma, y ahí tenemos un problema político mucho más serio. Creo que nos falta reflexionar sobre cómo se honran los cargos políticos. Esa es otra discusión.

Para dar un ejemplo: después de doce años del gobierno kirchnerista tener ahora un conflicto como el que tenemos con la “hidrovía”, que no apareció en ninguna discusión pública de planificación, ni de agricultura ni de industria, demuestra la ignorancia de toda una camada de funcionarios de una gestión completa. Porque eso tiene más de veinte años de vigencia y, sin embargo, lo venimos a descubrir al momento que se vence la concesión. Como ese ejemplo hay numerosos más, pero tal vez sea el paradigmático.

## **¿Cómo se perdió esa cultura de la planificación que el país había tenido?**

Yo ingresé al Estado como personal de quinto o sexto nivel: un jefe de división en la Dirección de Industria en el año 1969. En aquel entonces había una dirección de planificación y desarrollo (creo que se llamaba), en la Secretaría de Industria, que era la responsable de hacer planes industriales. Esa dirección se nutría de los expertos. ¿Quiénes eran estos? Eran casi herencia inercial de tiempos donde el Estado había sido muy protagonista de la actividad industrial. Había un experto en celulosa y papel, otro en automotriz, etc. ¿Qué tenían? Enormes armarios –como los que existían en la vieja arquitectura de la burocracia– llenos de todos los antecedentes de propuestas, planes y discusiones de mayor o menor envergadura que había sobre el tema. Eran realmente libros abiertos de gente que conocía toda la historia de su sector.

La dirección de planificación de aquel entonces, que era –me parece– una creación del gobierno de Onganía. Convocó economistas jóvenes que tuvieron el cuidado de no ser presuntuosos y soberbios, y consultaron a los que eran dueños de los armarios. Realmente armaron esquemas de planificación que eran bastante serios, que más que planificación eran proyecciones a futuro de lo que venía pasando y razonables expectativas de lo que podía pasar, en función de algunas hipótesis de inversión externa e interna que en aquel entonces eran válidas.

Esa área de planificación tuvo una vigencia de aproximadamente siete u ocho años, pero la destruyó el proceso militar de 1976-1983. Desde entonces, en el área industrial, la planificación subsistió en los términos, en los conceptos, pero ya sin fundamentos serios, de estudio, de basarse en experiencias y conocimientos sectoriales más que en simples proyecciones, en muchos casos orientadas por alguna gran inversión que se pretendía que sucediera (y se metía en el plan industrial que eso iba a pasar para habilitar la posibilidad de que sucediera y se le diera mayor verosimilitud).

## **¿Qué fue de aquellos expertos?**

Aquella fracción de la burocracia perdió interés para las sucesivas conducciones. No solo el proceso militar los subestimó sino que durante la gestión de Raúl Alfonsín –en la que yo participé del equipo de la Secretaría de Industria, como uno de los cinco subsecretarios–, todas las tareas las hacían el secretario con los subsecretarios y un pequeño grupo de asesores. El secretario no conocía prácticamente a ningún funcionario debajo del subsecretario.

De ahí para abajo los centenares de empleados de la Secretaría de Industria llenaban formularios o le hacían llenar formularios a la gente que venía a pedir cosas. Era una suerte de rutina establecida, sin que el secretario o el ministro de economía pusieran imaginación o iniciativa alguna, ¿se entiende? Entonces, era de esperar que eso se degradara, que perdiera capacidad de creatividad y de gestionar en la medida que nadie les preguntaba nada. Si realmente no se usaba a la gente de la secretaría y a su historia, ¿para qué ocuparse en hacerse escuchar?

La burocracia tiene ese reflejo, un reflejo sano diría yo, de cuidar la vida. ¿Para qué ocuparse de plantearle al secretario si, como bien se dice, el burócrata dura más que el secretario? Esperamos a que venga el otro secretario y veremos si nos escucha. Pero se sucedieron secretarios y colores políticos y pasó siempre lo mismo: los secretarios o los ministros trabajaron con sus asesores, con pequeños grupos y, en consecuencia, las estructuras de los ministerios no existieron.

## **¿Cómo se nutre hoy el Estado si quiere volver a planificar?**

Me parece que hay un único componente, que es una suerte de “baño de humildad”, una frase que usó Cristina Kirchner alguna vez pero en una dirección distinta, explicando la forma de construir las candidaturas. Acá sería respecto a la forma de construir la capacidad de gestión. Me parece que aún desde los primeros niveles –hablo de municipios y gobiernos de provincia–, es imperativo que se baje a la comunidad a entender lo que pasa allí, y

se evite la manifestación de soluciones en base a los grandes números que bajan de la macroeconomía sin conocer no solo lo que pasa sino lo que sienten los actores de la base social.

Me parece que la planificación tiene que reformularse a sí misma, es necesario para planificar, conocer, y para conocer no hay que leer más teoría económica o teoría política, o ver qué hacen los franceses o los españoles, sino tal vez hacer todo eso, conocer todo eso, pero también hablar con la gente. De lo contrario es imposible planificar adecuadamente.

Hoy en día aparecen cosas con algunos matices interesantes, pero con mucho más de mimetización con lo que está sucediendo en el mundo que conocimiento de la realidad concreta de la Argentina. Por ejemplo, es un groserísimo error hablar de industria 4.0 como un futuro deseable con un 40% de pobreza y alrededor de 25% de desocupación, con tan baja productividad como hay en Argentina, con cartoneros en la calle por decenas de miles como eslabón del circuito de recuperación –y puedo seguir describiendo deficiencias de productividad en la Argentina–.

También es un error hablar de un “desarrollo verde”. Si bien es bastante mejor como planteo y tiene algunos matices interesantes, no menciona en un párrafo siquiera cómo cambiar la vida de los cartoneros. Se piensa que estos van a seguir existiendo siempre allí y después nosotros vamos a tomar el cartón, el plástico y lo vamos a construir en una industria moderna convocando pymes y subsidiándolas. Bueno, también es realmente un error, porque nada se puede construir como cosa sustentable y estimable sobre la base de una cadena de valor que tiene un eslabón de tan baja productividad y de tan mala calidad de trabajo como la presencia de los cartoneros. Está más cerca de la realidad el planteo de la Argentina verde, pero me parece que hay que ir un paso más allá.

### **¿Como por ejemplo?**

Nosotros hemos propuesto al Ministerio de Ciencia y Técnica que tome un papel más activo en este tema, por eso le hemos propuesto que nos ayudara a hacer un estudio sobre Parques de Producción Social. Nos ayudó, lo hemos terminado, y hemos anunciado el



comienzo de la segunda etapa. ¿Por qué? Porque creemos que ese Ministerio, por ser el ámbito del conocimiento, tiene un valor simbólico importante para pensar a futuro. Eso es planificar sin ponerle el título en todo caso, o si querés, poniéndoselo, pero con una modestia que implica que para pensar a futuro hay que estudiar mucho más que lo que se podría haber dicho hace cuarenta años haciendo simples proyecciones de lo que venía sucediendo.

Un plan estratégico no puede ser una proyección en este momento de la vida argentina, ni siquiera de la vida mundial, sino que debe tener un componente transformador que es inevitable. Bueno, para eso no basta con un Ministerio de Economía, de Agricultura, de Desarrollo Productivo, etc. Hay que meter adentro a todo el sistema de conocimiento y el MINCyT tendría que ser un protagonista central para poder hacer buenas planificaciones en la Argentina.

**¿Qué serían estos Parques de Producción Social? ¿Y qué lugar cree que podrían ocupar dentro de distintas agendas que se propone el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030, que también está en elaboración?**

Bueno, empezando por lo último, está la intención de que el plan 2030 contenga esta idea inexorablemente. Se considera que la vinculación del Ministerio de CyT y la temática del desarrollo de conocimiento con la problemática social es una asignatura pendiente que en buena medida la discusión sobre los Parques de Producción Social podría venir a saldar.

Se trata de algo con una enorme importancia: a mi juicio, más que los parques, es la idea de empresa social –seamos más precisos–. Lo que nosotros hemos tratado de discutir es que el desarrollo capitalista traccionado por el capitalista, o sea el capital como hegemónico en el desarrollo traccionando a los otros factores de producción, ha perdido vigor intelectual, ha perdido legitimidad. Incluso porque está claro que los capitalistas lo que han hecho es hegemonizar sectores y luego concentrarlos. Está la idea de dinamizar el desarrollo general expandiendo su creatividad y el concepto del emprendedor schumpeteriano a toda la

economía, pero eso no es así.

En general los capitalistas han llegado a un cierto nivel, han concentrado su hegemonía al máximo, y luego los excedentes económicos y financieros que han generado tratan de conservarlos con una enorme bola financiera, que en este momento es mucho mayor que los PBI del mundo, y que genera una situación de inestabilidad muy fuerte en el capitalismo.

Lo que nosotros decimos es que ese concepto de que el empresario capitalista es quien tracciona y que por lo tanto lo que hay que hacer es crear condiciones para que los inversores puedan desarrollar su actividad y ellos elegirán qué sectores trabajan y eso generará inexorablemente bienestar, ese concepto todavía tiene vigencia en algunos espacios ideológicos, pero ha perdido toda legitimidad. Por lo tanto, está en discusión y es válido poner sobre la mesa cuál debe ser el objetivo de un emprendimiento, más que cuáles son las condiciones que hay que brindarle a un inversor para que haga un emprendimiento eligiendo él la naturaleza del mismo.

### **¿Y qué proponen en contraposición con eso?**

Ahí aparece la idea de la empresa social, la idea de levantar como concepto válido (no excluyente ni único) que un emprendimiento que tiene derecho a ser pensado y a pedir apoyo estatal es un emprendimiento que resuelve problemas sociales. Si resuelve problemas sociales de tipo ambiental, de tipo energético o de tipo social puro en el sentido de integrar al trabajo a colectivos sociales que el capitalismo excluye en forma sistemática.

Esas empresas sociales deben ser caracterizadas, pensadas, entendidas como dinámica de funcionamiento ya que se pretende que funcionen en el mercado. Entender cuál es la diferencia entre una empresa social y una empresa capitalista tradicional y, por lo tanto, qué requerimientos tiene para su funcionamiento. Hay toda una lógica inmensa a pensar y estructurar, que bien vale la pena que el Ministerio de CyT ponga esfuerzos para llevar adelante, en un esquema teórico-práctico.

La idea de los Parques de Producción Social es tener un programa

piloto inicial de tres o cuatro partes que se puedan poner en marcha y, en paralelo, conseguir una masa crítica importante de pensadores, pensadores concretos, sobre qué significa la empresa social en una comunidad. Una idea, que creemos innovadora e interesante, es que nosotros proponemos que en cada uno de los cuatro parques a los que pretendemos darle forma en esta segunda etapa para que puedan ser ejecutados en la tercera etapa, tendría que haber, al menos, una empresa importante que se asuma como tutora intelectual del parque ayudando a configurar toda una serie de facetas en que el funcionario no alcanza, que la actividad empresarial debería poder ayudar.

En Tucumán es una empresa de producción de material de empaque, en Zárate es una empresa automotriz, en el sur de Córdoba es una empresa agroindustrial y en Avellaneda, que es el cuarto lugar, sería una universidad, porque ahí es una cosa mucho más multidisciplinaria. Bueno, esos cuatro ámbitos nos parecen que son actores importantes que constituirían un entramado que simultáneamente fortalecería al parque de producción social y lo validaría. Son las dos cosas a la vez.

**La última pregunta: ¿qué alcances y limitaciones tiene la planificación en un país como el nuestro, marcado por el histórico “péndulo” –o alternancia de proyectos de país totalmente antagónicos– sumado a recurrentes crisis macroeconómicas?**

Ambas cosas son evidencia de nuestra debilidad en el campo popular. Me parece que aquello que tenía vigencia en la posguerra con el protagonismo del Estado como productor y responsable de la posibilidad de definir qué va a pasar en los próximos años en el país, con un Primer y Segundo Plan Quinquenal, con un grado de detalle que, además, se correspondió en buena medida con lo que se ejecutó (el Primer Plan Quinquenal se cumplió casi a pie juntillas), muestra un país que ya no existe. Me parece que en la actualidad estamos parados sobre un piso absolutamente resbaladizo.

Hay que definir desde el punto de vista de un gobierno popular, ¿cuáles son las intenciones? ¿Qué se pretende? De ahí nace la

posibilidad de tener un plan. Hay que formular planes de base definitivos que indiquen cómo se articula el conocimiento con el uso de la tierra, con el uso del crédito para generar capital para quien quiera trabajar y con el acceso general a los consumidores para así generar un horizonte de trabajo para algunos millones de personas en los próximos diez años. Ahí sí se asegurará tener un plan para ejecutar y además ganar las elecciones sistemáticamente.

Si el liberalismo hace planes desde la macroeconomía, nosotros no podemos hacer contra-planes desde ahí. La macroeconomía no genera un plan estratégico, lo que lo genera es acumular de abajo para arriba, y después tenés un plan estratégico.

## ENTREVISTA A **DIEGO HURTADO**

### **“BUSCAMOS REORIENTAR LA ACTIVIDAD CIENTÍFICA PARA DAR RESPUESTA A LA DEMANDA DE CONOCIMIENTO DE NUESTRA REALIDAD SOCIOECONÓMICA”**

Entrevista realizada el 30 de julio de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 19 de agosto de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Diego Hurtado. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 36-48). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

## **RESUMEN**

Diego Hurtado se desempeña en la actualidad como Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina, y está a cargo de la elaboración del Plan Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación 2030. Doctor en Física, Hurtado se especializó en el estudio de la innovación y gestión de la tecnología y la historia de la ciencia en Argentina, y ocupó diversos cargos públicos en el sector. En esta entrevista, realiza un balance de las últimas décadas en planificación estatal en ciencia y tecnología, analizando el ciclo kirchnerista, el impacto de las políticas del macrismo y de la pandemia luego. También, plantea actividades de la actual gestión y evalúa los desafíos del presente.

## **PALABRAS CLAVE**

Planificación; ciencia, tecnología e innovación; federalización; participación; aprendizajes.

### **¿Cuál fue su participación durante el período 2003-2015 en la planificación en ciencia y tecnología (CyT)?**

Yo arranqué en la gestión cuando me proponen ser secretario de investigación en el año 2006 en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Al día de hoy, cuando uno ve las respuestas a la pandemia –el equino suero hiperinmune, los kits de diagnóstico, el barbijo UNSAM-Conicet, la vacuna que desarrolla Juliana Cassataro–, son desarrollos de la UNSAM en sociedad con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con otras universidades. Eso no es espontáneo, fue parte de una política de ciencia y tecnología que en algunas universidades o instituciones CyT impactó de manera más visible que en otras. La experiencia de la UNSAM para mí fue vital.

Cuando se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), a fines de 2007, y arranca el trabajo para el *Plan Argentina Innovadora 2020*, una tecnología social – para decirlo de alguna manera– que se puso a funcionar fueron las mesas de implementación. También se pueden mencionar los Fondos Argentinos Sectoriales (FONARSEC), un instrumento que desde la UNSAM vimos que iba a permitir dar un salto cualitativo. Era un instrumento que generaba un incentivo en términos de escala de financiamiento, para que nuestros científicos se tomen el trabajo de salir a buscar empresas y que algunas de ellas entiendan que asociándose con sectores CyT del sector público podían lograr un financiamiento interesante para desarrollos concretos comercializables.

### **¿Qué balance hace de las experiencias de planificación estratégica del desarrollo que se llevaron adelante bajo los gobiernos kirchneristas, en particular en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)?**

Me parece que hay que ver la película, hay que tener una clara mirada sistémica e histórica. Para mí fue el período más rico para la ciencia y la tecnología desde 1810. El gobierno de Néstor Kirchner arranca en 2003 después de una crisis terminal, eso supone que la Argentina tenía capacidades estatales dispersas, fragmentadas, en algún sentido, degradadas. Ahí es donde empieza a tomar sentido el rol de la Secretaría de CyT (SECyT), un primer plan nacional, poner en marcha políticas que no existían en la Argentina, políticas sectoriales en el campo de incentivo y promoción de la industria del software, de los servicios informáticos, la biotecnología, la producción pública de medicamentos, que arranca básicamente con una enorme proporción de nuestra población que no accede a medicamentos básicos. Recuperación de la política nuclear, sector que había sido sometido igual que el resto de las instituciones de ciencia y tecnologías a políticas de achicamiento del Estado y retiros voluntarios. La creación de la empresa ARSAT como empresa pública en el año 2006 para las políticas de comunicaciones satelitales, volvemos a tener una política espacial. En esta trayectoria hay que ubicar como eslabón la creación de un MINCyT, primera vez que en nuestro país pasa a tener el rango ministerial el sector de CyT.

Entonces llegamos al *Plan Argentina Innovadora 2020*. Yo creo que es un salto cualitativo importante del que hoy, “con el diario del lunes”, podemos mostrar algunas debilidades. El hecho de haber utilizado la categoría de Tecnología de Propósito General a mí me parece un despropósito más que un propósito, porque en América Latina no se aplica el concepto, es un concepto que se aplica a las economías avanzadas. También podría mirarlo desde otra perspectiva y puede tener el efecto positivo de desplazar el centro de gravedad desde el conocimiento básico hacia lo tecnológico. Después definen 36 Núcleos Socio-Productivos Estratégicos, eso me parece que es muy positivo porque se trata de identificar demandas, cuando nuestro sector de ciencia y tecnología tiene un sesgo ofertista –claro que esto no es culpa del sector sino que se explica por el rol asignado en un contexto de altísima inestabilidad político-económica-. Este plan con horizonte al 2020 fue un logro, un salto cualitativo importante que fue acompañado

de instrumentos como los FONARSEC o los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) de *startups*. Se pueden comenzar a notar ciertos logros con rasgos sistémicos al final del período.

Y déjenme poner un epílogo inevitable: el gobierno que llega en diciembre de 2015 decide discontinuar este plan, que no es un plan kirchnerista. Argentina tiene que tener Plan CyT por ley para orientar la producción de conocimiento a escala nacional con ciertos requisitos y a eso responde el *Plan Argentina Innovadora 2020*. Yo asumí en el directorio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) en 2014 –se trata de un cargo *ad honorem*– y terminé renunciando en diciembre de 2017 [en 2020 la Agencia pasó a denominarse Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación –Agencia I+D+i–]. Desde el directorio vi cómo se empezaron a definir sectores estratégicos por afuera del plan, que había sido el producto de un proceso de concertación. Un plan nacional no lo hacen a puerta cerrada cinco o seis iluminados, es una tecnología social que utiliza una metodología de planificación y pone en movimiento o moviliza universidades, distintos organismos y actores del sector, que se propone la consulta, consenso, y concertación. Lamentablemente el Plan 2020 fue discontinuado, pero en el momento que estuvo en vigencia y guió las políticas, dejó muchísimas enseñanzas.

### **Yendo hacia el Plan Nacional CTI 2030, ¿cómo lo han concebido?**

Cuando llegamos en diciembre del 2019, la primera meta de esta Secretaría era ponernos a trabajar en recuperar un plan. Arrancamos trabajando en definir sectores estratégicos en enero del 2020. Yo tenía muy claro por lo que veníamos conversando con el ministro Roberto Salvarezza que debíamos avanzar de manera real en la federalización. La CyT no va a solucionar el problema del profundo desequilibrio territorial, que es un problema de raíces socioeconómicas estructurales. Pero sí puede y debe hacer su aporte al proceso de federalización, por lo menos mejorando la



distribución de los recursos humanos altamente calificados y la inversión en infraestructura para CyT. Sobre todo, poniendo la prioridad en las demandas provinciales, en la definición de los lineamientos de CyT definidos por las propias jurisdicciones, orientados a acompañar a los planes de desarrollo provinciales, que se orienten a impulsar a las economías regionales desde la incorporación de conocimiento. En esta agenda, el Plan 2020 probablemente no logró dar pasos importantes. Elaborar estrategias para la federalización es un tema muy complejo y si no son acompañadas y orientadas por planes de desarrollo provinciales, de demandas claras de conocimiento y de tecnologías por parte de las provincias o de las economías regionales, lo que nosotros podemos hacer es muy limitado. Digo esto porque hoy estamos intentando poner el tema de la federalización en el centro de la escena de nuestro Plan 2030.

Volviendo a los primeros meses, luego de los primeros pasos se declara la pandemia en marzo de 2020 y realmente nos pateó el tablero, nos obligó a reconfigurar la dinámica de trabajo del Ministerio para ponerlo al servicio de la situación. Se creó la Unidad Coronavirus, tratamos de centralizar todas las actividades a escala nacional que creemos que podrían hacer aportes positivos a la pelea contra la pandemia y ahí empezó otra película. Respiradores, kit de diagnóstico, insumos críticos, tratamientos, secuenciación, modelizaciones, etc. Hubo gran respuesta del sector de CyT, incluidas las ciencias sociales, en estudiar los impactos de la pandemia sobre los sectores más vulnerables, por ejemplo. La pandemia no sólo acentúa esas problemáticas que heredamos, sino que además nos dificulta la capacidad de atención.

Digamos que ahí hay un interregno de tres a seis meses que nos obligan a reconfigurar el escenario. Entonces volvimos a la carga con el objetivo de retomar las tareas de planificación y tiene que ver también con tareas de involucramiento de las provincias y de los distintos sectores del Estado. Nosotros no planificamos solos. El trabajo nuestro de planificación, la metodología de trabajo colectivo de escala nacional, se propone principalmente detectar las demandas, problemas, objetivos del Estado, es decir, de los distintos Ministerios y de las veinticuatro jurisdicciones y definir

de forma concertada agendas de CyT que puedan dar respuestas a los problemas y demandas, que puedan acompañar los objetivos.

### **¿Cómo cree que afectó la pandemia a la capacidad de prever, anticipar, proyectar e incluso imaginar futuros posibles o deseables?**

Primero significó un gran obstáculo, una gran fuerza desordenadora, entrópica, centrífuga, pero en la medida en que nos fuimos reacomodando, empiezan a aparecer “ventanas de oportunidad”, que la respuesta a la pandemia nos demuestra que podemos ahora potenciar. Por ejemplo, el sector farmacéutico: estrategias de articulación público-privada entre universidades, laboratorios públicos y empresas farmacéuticas privadas. Dado que vamos a convivir con la pandemia y con sus consecuencias durante varios años, parece, y que nuestro horizonte de planificación es el 2030, entendemos que hay que incorporar las consecuencias de la pandemia como algo permanente. Eso está incorporado en los ocho grandes desafíos nacionales que plantea el Plan 2030.

Y esto también tiene una vertiente de cooperación regional. Donde la Argentina demuestra capacidades importantes de respuesta en respiradores, en insumos como los barbijos o como los kits de diagnóstico, hasta la posibilidad de contar con una vacuna o con tratamientos –que hoy estamos tratando de ver si es posible exportarlos a distintos países de la región–, podemos decir que hay una vertiente regional en la que impactan estas “ventanas de oportunidad”.

### **¿Qué función o valor tiene la participación en la planificación? ¿Hay algún actor privilegiado en el Plan 2030 para la definición de las agendas?**

Si uno piensa en un contexto de democracia, la participación es una condición de posibilidad para tener un plan. Ahí se pone en juego como condición de posibilidad la metodología. Cuán sofisticada es tu metodología, con cuántas competencias sos capaz

de aplicarla para que tu metodología realmente suponga un grado importante de participación. La planificación es costosa, requiere inversión, un Estado tan inteligente como esté a nuestro alcance. Cuando Alemania planifica, o Rusia o China, son millones de dólares, altas capacidades en recursos humanos, estabilidad institucional que permite aprender de experiencias pasadas. Como nuestros recursos son comparativamente escasos necesitamos optimizar la metodología. Detrás están las capacidades técnicas, burocráticas, administrativas, de gestión estratégica del conocimiento. Aquí en el MINCyT hay muchas competencias involucradas. Como contrapunto, no es casualidad que los gobiernos de extrema derecha como el de Menem o Macri se dediquen a destruir las capacidades del Estado, clausurando los procesos de aprendizaje y acumulación de capacidades para, entre muchas otras cosas, planificar. Llevar adelante un proceso que tenga como producto un plan, supone llevar adelante una construcción de escala nacional, procesos de interpretación de aquellos actores que nuestra metodología clasifica como relevantes, de detección de fortalezas y debilidades territoriales, institucionales, empresariales, diagnósticos prospectivos, etc., etc.

Para movilizar todos estos objetivos, hay que tener en cuenta que estamos trabajando con aquellos ministerios cuyas políticas públicas demandan agendas de producción de conocimiento, como salud, desarrollo social, energía, desarrollo productivo, defensa, ambiente, agro, transporte, entre otros. Para avanzar en los lineamientos de federalización contamos con el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (CoFeCyT), que tiene como integrantes los representantes CyT de cada provincia. Por otro lado está el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CiCyT), donde se congregan las instituciones de ciencia y tecnología que dependen del Poder Ejecutivo, y también el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), donde se congregan las universidades. Finalmente, el Plan es acompañado por una comisión asesora integrada por todos estos actores colectivos y, además, distintos representantes de sectores de la producción, incluida la economía popular, y los gremios.

## **¿Y cuáles son los principales lineamientos que establecieron desde el MINCyT?**

El MinCyT pone algunos lineamientos de partida, nosotros lo definimos en un documento que se llama “Plan Nacional de CTI 2030. Documento preliminar”. Este documento preliminar define cuatro núcleos conceptuales. El Estado como protector y emprendedor: no solo emprendedor, primero protector y después emprendedor, van juntos. El desarrollo sostenible de acuerdo a los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable que define la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, a los que Argentina adhiere. Otro núcleo conceptual es el de cambio estructural, lo tomamos de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL). Básicamente supone una transformación radical de nuestra estructura productiva que permita que nuestro país pase de ser un país productor mayormente primario o de productos de baja incorporación de valor agregado, a un país cuyo centro de gravedad productivo se vaya desplazando a la incorporación de valor, a la generación de trabajo calificado, en donde hay una apuesta a sectores estratégicos. El último eje es el de territorialidad, que se vincula a lo que ya hablábamos de federalización. Ese es el grado cero desde el que arrancamos o que proponemos como punto de partida para la construcción de un plan.

## **Mencionó que el Plan 2020 fue abandonado a partir de 2015. Siendo que para cuando el plan entre en acción ya va a haber pasado más de la mitad del mandato presidencial, ¿cómo se pueden aprovechar mejor los esfuerzos en planificación y que sean efectivamente implementados?**

Si no hubiéramos tenido pandemia en el medio podríamos haber tenido el plan a fines del 2020 o a comienzos del 2021. Ahora bien, que estemos trabajando en un plan no quiere decir que hoy no estemos ejecutando políticas y no estemos impulsando sectores estratégicos. Llegamos en diciembre del 2019, tratamos de recuperar la “proa”. Trabajamos con la Agencia, lanzamos una convocatoria de Fondos Sectoriales en producción pública de medica-

mentos, lanzamos una convocatoria en transición energética, otra en “Argentina contra el hambre” y, mientras, vamos trabajando en la meta 2030. Es como ir construyendo un barco pero como habíamos naufragado con el gobierno de Macri, nos agarramos de alguna tabla, que la hicimos bote y, adentro del bote, empezamos a construir un barco alrededor del bote mientras navegamos. Y uno puede decir: “¿tenemos un plan para el barco?”. Sí, primero reconstruir lo destruido, recuperar lo que venía funcionando hasta 2015, pero en simultáneo vamos construyendo el barco en alta mar mientras vamos remando. Necesitamos un barco tan potente como podamos para acompañar un proyecto de país con una matriz productiva intensiva en tecnología y conocimiento, que pueda ayudarnos a construir una democracia robusta, inclusiva, con equidad y vida digna para todas y todos.

Una primera versión del plan, orientadora, llegará en septiembre de este año. Queremos ensamblar el plan con el aumento presupuestario gradual y progresivo que garantiza la ley aprobada por el Congreso para la función CyT (N° 27.614/2021), que le da mucha previsibilidad a las políticas. Es un logro de este gobierno esta ley, que debe pensarse de forma conjunta con el Plan 2030 y con la Ley de economía del conocimiento (N° 27.570/2020), instrumentos que nos tienen que ayudar a traccionar la inversión privada en investigación y desarrollo.

En realidad, cuando hablamos de un Plan 2030 no es que ahí llegamos a destino. Lo que esperamos es que el plan vaya iterando, vaya siendo reformulado y vayamos corrigiendo el rumbo a medida que vamos teniendo la experiencia de aplicarlo. El plan no tiene una estación de llegada, es un proceso de construcción permanente. Dicho con un poco más de precisión, el Plan 2030 es el plan estratégico. Con la primera versión del Plan 2030 arranca el plan operativo, que cuenta con una metodología que se propone el despliegue del Plan 2030. A su vez, el plan operativo nos permite ir corrigiendo el rumbo del plan estratégico.

Vamos al problema político, porque un plan se enmarca en un escenario político. Fíjense cómo rápidamente se conecta la ciencia y la tecnología con la calidad de nuestra democracia, porque Argentina padece que no podamos garantizar alternancia demo-

crática. Viene un gobierno, define políticas, viene otro gobierno y “refunda la república”, incumpliendo las promesas de campaña. Lo primero que tenemos que garantizar es que en la Argentina haya alternancia democrática, que no es solo votar, sino también respetar las políticas públicas, las leyes aprobadas por el Parlamento, cumplir con las promesas de campaña. Por ejemplo, la Ley de creación de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP) aprobada en diciembre del 2014 (N° 27.113), o la Ley de promoción de la industria satelital en 2015 (N° 27.208). Llega el gobierno de Macri y no pone en órbita el ARSAT 3, no cumple con el financiamiento de la ANLAP, no intenta llevar la inversión en CyT al 1,5%, que es lo que prometió en campaña. Si vamos a jugar así es imposible. Aprender a hacer un satélite es un proceso colectivo, que involucra a instituciones y las empresas, y son procesos que trascienden las gestiones de gobierno. Si se llega al gobierno y se rompe las instituciones y las empresas que están involucradas, que además aprenden de manera interconectada, entonces desaprendemos. Cuando volvamos a querer hacer satélites vamos a tener que volver a aprender. ¿Cómo que no exportamos autos?, ¿cómo que no exportamos vacunas?, ¿cómo que no tenemos tecnología para el petróleo si creamos YPF en 1922? Se explica por las intenciones refundacionales de la extrema derecha, que discontinúa los procesos de aprendizaje y acumulación colectivos que necesitan de la estabilidad institucional y política.

Dicho esto paso a otro punto crucial: ¿cómo generamos el compromiso con el plan? Bueno, la respuesta es construcción política. Entonces primero formular el plan, porque no existe el manual del desarrollo argentino. Las instituciones son cosas muy complejas, se necesitan enormes capacidades y estabilidad para crear e interconectar y generar entornos sistémicos de instituciones y empresas. Nosotros arrancamos comprometiendo a las provincias para elaborar sus agendas de I+D. Cuando llegamos al plan nosotros no ejecutamos, pero generamos una red de consensos y compromisos de todos los actores involucrados, y a partir de ahí a arremangarse y a trabajar. Es decir, la planificación va acompañada de un proceso de construcción política que busca darle legitimidad y apoyo al plan.

**¿Cuál es su balance sobre la estrategia de desarrollo del período 2003-2015? ¿Qué faltó para que ese desarrollo fuera sostenible y para llevar adelante el cambio estructural, y cómo eso se traduce en cómo debería plantearse en la actualidad la estrategia de desarrollo productivo?**

Hay que arrancar en 2003 y ver evolucionar la película al 2015. En esa película hay claroscuros, por ejemplo, al margen de que la trayectoria de ARSAT es deslumbrante, originalmente iba a ser una empresa mixta, no iba a ser una empresa del Estado. ¿Por qué se creó como empresa del Estado? No aparecieron los actores privados. Podría ir a otra pregunta: ¿por qué recién se estatiza la mayoría accionaria de YPF en el 2012? Porque primero se intentó salir a buscar y alimentar y hacer crecer una “burguesía nacional”. La supuesta proto burguesía nacional empezó a comportarse con todos los hábitos y culturas empresariales especulativas y predatorias del Estado. No hubo manera o no hubo capacidad para disciplinar –palabra difícil, pero yo creo que necesaria– e incentivar a sectores empresarios nacionales para que empiece a germinar en Argentina una burguesía nacional.

Sectores que se traccionaron desde la CyT y desde la industria como sectores estratégicos, como electrónica de consumo o automotriz, no funcionaron como se esperaba. Bueno, ahí apelo a las capacidades, a los aprendizajes, a los errores. Con esto puesto en el mapa yo diría: al kirchnerismo hay que entenderlo como un ciclo que viene a recuperar las capacidades del Estado para que este lidere un proyecto de país. Ahora bien, si me pusiera a hacer la lista de aciertos, a mi juicio supera con creces estas debilidades. En especial, yo creo que sí se lograron cambios estructurales, porque cuando uno mira cómo empiezan a crecer sectores o entornos institucionales, empresariales, sistémicos, habiendo partido del país que nos dejó la crisis de 2001.

Dicho esto de manera un poco general, en el sector CyT es muy claro lo que ocurrió. Se crea un Ministerio de ciencia [en 2007] desde una dimensión, yo creo que científica. A pesar de que los actores que dominan el escenario acompañan el proyecto de país que plantea el ciclo de gobiernos kirchneristas, vemos un proceso

de encapsulamiento de este Ministerio. Si miramos las expectativas de lo que debe aportar el MinCyT al comienzo, llegamos al 2015 con un MINCyT que tiene la Agencia y el CONICET, que dialoga con las universidades, pero donde muchos de los sectores estratégicos no están: nuclear, satelital, Conectar Igualdad, producción pública de medicamentos. De manera simplificada: tuvimos un “ministerio para la ciencia académica”, con algunos logros muy positivos como YPF-Tecnologías (Y-TEC), y por otro lado un “ministerio de tecnología”, que fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Ahí hay una limitación que tiene que ver con la historia de una ciencia ofertista que descuida el factor tecnológico.

Estas cosas ya las señalaba Jorge Sabato en los setenta. Esto no supone echarle la culpa al sector de CyT. Esto tiene que ver con una historia política, económica e institucional que va sesgando la producción de conocimiento, la va desconectando de la realidad socioeconómica. Va generando, como decía Oscar Varsavsky, componentes de dependencia cultural y económica. Entonces ahí tenemos un núcleo importante que todavía hoy estamos tratando de entender: cómo hacer, qué instrumentos debemos generar o diseñar desde las políticas públicas para atraer, redireccionar o reorientar la actividad científica para dar respuesta a la demanda de conocimiento de nuestra realidad socioeconómica, de nuestro proyecto de país.

Tomemos como ejemplo la transición energética y la sustentabilidad ambiental. El *Green New Deal* que se plantea hoy, ¿qué es? Crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para transicionar comprando tecnología importada “llave en mano”, no generando industria nacional, no generando puestos de trabajo, pero teniendo una economía verde. ¿Es posible una economía verde sin generar trabajo, con desigualdad, con índices de pobreza en el 40%? Bueno, para nosotros no. Para nosotros el *Green New Deal* es gas como puente hasta el 2045, es energía nuclear e hidroeléctricas. Nosotros tenemos que descarbonizar, pero vamos a empezar con las capacidades que hoy tenemos, porque no somos deudores sino acreedores ambientales. Necesitamos



pensar una temporalidad, un sendero hacia la economía verde que incorpore el ritmo en el que podamos ir incrementando industria nacional y desarrollo tecnológico con creciente autonomía. No como el macrismo, haciendo negocios financieros con parques eólicos importados, con desocupación, desindustrializando y endeudamiento. Yo a esa ecuación no la entiendo. Hay que ir por un sendero de descarbonización que maximice industria y tecnología nacional, y para esto es necesario también una política exterior robusta, capaz de sostener los objetivos soberanos, las metas nacionales, los sectores que nuestro país define como estratégicos y que se despliegue a partir de las temporalidades propias. Uno de los grandes desafíos nacionales del Plan Nacional de CTI 2030 es la transición energética asumida desde esta perspectiva.

## ENTREVISTA A **CLAUDIA BERNAZZA**

### **“LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SE TIENE QUE HACER CARGO DE LAS TENSIONES Y DE LOS CONFLICTOS”**

Entrevista realizada el 26 de agosto de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 30 de agosto de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por la entrevistada.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Claudia Bernazza. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 49-58). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

### **RESUMEN**

Claudia Bernazza es docente, escritora, militante social y política. Fue Diputada de la Nación Argentina en dos períodos (2007-2009 y 2020-2021) y actualmente coordina las comisiones de trabajo del Instituto Patria. Ocupó distintos cargos públicos ligados a la gestión y administración pública en diferentes niveles del Estado, y se especializó académicamente en la planificación gubernamental en el país a partir de su maestría y doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Bernazza realiza aquí un recorrido por la historia de la planificación y plantea su visión sobre el plan como acción estratégica. También señala un conjunto de desafíos para la gestión pública y las ciencias sociales.

### **PALABRAS CLAVE**

Planificación; administración pública; plan en acción; capacidades estatales; pensamiento latinoamericano.

**En primer lugar le queríamos preguntar sobre su participación en la elaboración de planes estratégicos desde la gestión del Estado y sobre su experticia en planificación gubernamental.**

Mis inicios tuvieron que ver con planificaciones locales que acompañábamos desde el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), fue la escuela en la que yo aprendí planificación junto con otros. Acompañamos las planificaciones de desarrollo local que llevaban adelante los municipios en la década del '90, muchas veces a pedido de los organismos multilaterales, que les pedían este tipo de planificación para algún financiamiento. Eso me permitió recorrer las corrientes de planificación en boga en aquel momento y por supuesto también me permitió conocer a Carlos Matus, que era un especialista absolutamente marginal, no era una lectura que ofrecían ni los organismos multilaterales ni las bibliotecas de las ciencias sociales de aquel período. Al tirar de ese hilo pude conocer los debates de planificación del desarrollo que hubo en las décadas del '60 y del '70 y todo lo que a partir de ese aprendizaje Carlos Matus había elaborado como Planificación Estratégica Situacional.

Luego, durante el gobierno de Felipe Solá, me hice cargo tanto del IPAP como de la Subsecretaría de la Gestión Pública, que dependían de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires. Desde ese lugar llevé adelante el *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*, donde pude poner en juego todo lo que sabía sobre planificación estratégica y situada. Desde ese plan, específicamente desde su eje de fortalecimiento estatal, acompañamos y alentamos planificaciones de los organismos públicos: planificaciones ministeriales de la provincia de Buenos Aires y también planificaciones locales, pero ya no como planificaciones comarcales sino entendiendo que todo desarrollo local necesita de un proyecto provincial y un proyecto nacional. No adscribíamos a la planificación local que soñaban los municipalistas del período, que prácticamente postulaban independizarse de los proyectos nacionales.

**¿Cuál es el balance que hace de la experiencia de planificación estratégica del desarrollo que se llevó a cabo en los gobiernos peronistas y kirchneristas? ¿Cuáles fueron los principales aciertos y falencias, tanto en términos de contenido como metodológicos?**

Empecemos por el Primer y Segundo Plan Quinquenal [1947 y 1952]. La gran virtud que tuvieron fue asignarle al Estado un rol en la economía y en la vida social, ordenando y orientando el desarrollo. Ya había habido alguna iniciativa con el plan Pinedo [1940], que fue interrumpida por las oligarquías que tenían su representación en el congreso. Con los planes del peronismo lo que aparece es una visión industrialista, con la irrupción de los trabajadores industriales y de la idea de desarrollo agroindustrial. Perón le asigna un rol central al Estado, lo que interrumpe el ciclo conservador. Y lo interrumpe con toda claridad, no fue como en el caso de Pinedo que lo trató de reorientar y fue imposible, desde los buenos modales fue imposible. Las clases dominantes de la Argentina, cuando quisieron retomar las riendas de este país, lo hicieron abrupta y violentamente a partir de la “revolución fusiladora” [1955].

La revolución cubana trajo ciertas preocupaciones al eje occidental y por supuesto a Estados Unidos (EEUU). A partir del gobierno de John F. Kennedy se visualizó la necesidad de generar planes de desarrollo. El clima de posguerra y el estilo de gobierno de Kennedy llevaron a pensar que había que acompañar la planificación del desarrollo en América Latina frente a la amenaza que significaba la Unión Soviética allí en una pequeña isla del Caribe, o por lo menos los ánimos revolucionarios que podían tener un efecto contagio en toda América Latina. Esto dio lugar a la financiación de planes de desarrollo en todo el continente, lo cual es muy llamativo porque son planes de desarrollo que incluso hablan de reforma agraria: era tan aleposa la concentración de la tierra en manos de las oligarquías terratenientes que hasta el propio EEUU alienta la reforma agraria. En la reunión de Punta del Este [1961], se funda la Alianza para el Progreso y se empiezan a financiar estos planes. Yo creo que la gran virtud de los planes de desarrollo

del período fue poner en discusión el modelo de desarrollo y la tenencia de la tierra, esa fue su gran virtud.

Luego, el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional del tercer gobierno peronista [1973] abrevia tanto en los planes quinquenales del primer período peronista como en los planes de desarrollo, porque se unen las dos corrientes. Se unen tanto los profesionales que se habían formado en el desarrollismo como la “vieja guardia” del peronismo, con la burguesía nacional que representaba el Ministro de Economía José Ber Gelbard. Es una gran experiencia en términos de intentar la confluencia entre el desarrollismo y el peronismo, corrientes que estaban en conflicto porque una había nacido a partir de la proscripción de la otra. Fue muy interesante ver este esfuerzo que hacen Benjamín Hopenhayn y Orlando D’Adamo desde el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), por unir el desarrollismo y la planificación cepalina [por la Comisión Económica de América Latina –CEPAL–] con el espíritu y la mística de la planificación peronista.

A cierta guardia con un enfoque estratégico militar no la lograron unir, y por eso es en otras oficinas, en las del general Vicente Damasco, donde se trabaja el *Modelo Argentino para el Proyecto Nacional* a partir del trabajo de Carlos Monti, que viene de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), la universidad de los trabajadores del período peronista. Ellos fueron por un modelo que abrevaba en la estrategia militar, con una mística mucho más potente. Cuando Perón lo anuncia propone una discusión asamblearia, recorrer el país con una serie de reuniones para construir este proyecto nacional. Eso finalmente no se realiza, pero me parece que es la primera iniciativa de planificación participativa de la que tengamos memoria, que no sucedió pero sí se anunció.

La verdad que son dos esfuerzos maravillosos, tanto el Modelo Argentino por el Proyecto Nacional como el Plan Trienal, son dos iniciativas muy loables. Pero como bien me decía Benjamín Hopenhayn cuando lo entrevisté, “mientras nosotros nos peleábamos a ver cuál era la planificación del tercer gobierno, el que verdaderamente movía los hilos era López Rega a través de su alianza con el Director de Presupuesto del Ministerio de Economía, quien orientaba los fondos hacia los programas que llevaba adelante la

cartera de Bienestar Social con López Rega a la cabeza". Finalmente, el golpe de estado de 1976 barrió con las dos iniciativas. El enemigo era otro. Mientras ellos creían que el problema estaba dentro del propio gabinete, el problema en realidad estaba solapado y luego se explaya con toda claridad a partir del golpe y la dictadura cívico-militar, que barre con las conquistas e iniciativas del peronismo.

### **El kirchnerismo recuperó ese legado histórico...**

En el período kirchnerista, me parece que el gran alumno de Carlos Matus –no sé si él lo supo– fue Néstor Kirchner. Cuando Matus empieza a hablar de planificación estratégica y de que no todo hay que decirlo, y que en realidad todo es un juego, donde tenés que ver qué decís, qué no decís, cómo vas planificando en situación y en cada momento, el gran jugador del juego estratégico se llamó Néstor Carlos Kirchner. En realidad, él hace lo que de alguna manera aplica tanto a Perón como a Matus, porque deja la técnica de la planificación más ligada a los ministerios, casi como una técnica de programación, mientras despliega un juego que no muestra, lo que le dio excelentes resultados. O sea, más estratégico no se consigue.

Él sabía con quién hablar y cuándo hablar, de hecho hay una jugada estratégica de Kirchner (que yo considero su jugada cumbre y que relato en el libro *Diez años del proyecto nacional: las leyes que cambiaron la(s) historia(s), 2003-2013*), que es la jugada que logra la anulación de las leyes de punto final y obediencia debida. Ahí tenés una jugada estratégica típica de la presidencia Kirchner. En el período de Cristina Fernández hubo un plan que me parece el más interesante en términos estratégicos –si bien hubo otros planes en otros organismos–: *el Plan Agroalimentario y Agroindustrial*, como plan que logra desactivar el conflicto del campo. Lo lleva adelante un equipo que acompaña al ministro Julián Domínguez y que sienta a la mesa en términos de planificación estratégica a los mismos actores que meses antes habían estado en la calle activando el conflicto desatado por la Resolución 125.

**Menciona en su tesis que desde 1974 el país no volvió a contar con un plan nacional de desarrollo. ¿Eso sería deseable o necesario? ¿O forma parte de lo que no se dice, y que tiene que ver más con la “cintura” del líder político? ¿Cómo evalúa esta tensión?**

La planificación nacional del desarrollo es un enfoque clásico que tiene su temprana muerte en la década del '70. Cuando se hace una evaluación de los planes de desarrollo a partir de una convocatoria del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –si mal no recuerdo, del año '71–, ya ahí se vislumbra que las oficinas nacionales de desarrollo no pudieron torcer las jugadas de los actores económicos de nuestro continente. No pudieron resolver el desarrollo ni las oficinas ni los planes nacionales. Incluso hay un texto de Salvador Allende donde lo explica con toda claridad, y ya lo había alertado el “Che” Guevara en su discurso de la reunión de Punta del Este.

Aquellos planes tenían tanta esperanza puesta en el papel escrito que terminan fracasando: como hoy ya todos aprendimos, el plan no es el documento que se escribe, sino lo que sucede. Es el sistema de conversación real y los acuerdos que se alcanzan en sistemas de conversación, se escriban o no se escriban. Es la voluntad política puesta en un sistema de conversación tratando de imponerse, o de convencer, o de seducir a otras voluntades políticas. Eso es el plan. Entonces creer que el plan es el libro blanco de aquel período o el anillado de la década del '90, el documento escrito, es tener demasiada fe depositada en el papel escrito.

Tal como decía Perón en su discurso de presentación del Segundo Plan Quinquenal: “los documentos más técnicos están en las oficinas de mis ministros”. O sea, la técnica dejémosla para la programación, el plan es un sistema de conversación en una sala de situación, y eso cada gobernante la organiza como quiere y puede. A su vez, esos programas más técnico-operativos los necesitás como hoja de ruta. Ahora, si en vez de usarlos de esa manera se los usa como una biblia para cumplirlos a rajatabla, estamos en problemas.

Por otra parte, hay que aumentar las capacidades de gestión

para saber maniobrar, saber modificar lo que se tenga que modificar. Creo mucho en las escuelas de formación en gestión pública, creo que nuestros militantes, así como todas las personas comprometidas con los planes de gobierno, tienen que pasar por escuelas de formación, porque hay que conocer al “monstruo”, hay que conocer este aparato intrincado que es el Estado y la administración pública. Hay que conocer sus leyes de procedimiento, las reglamentaciones para las compras y contrataciones, para la contratación de trabajadores, etc. Ahí apuesto a los espacios como el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y las escuelas de formación en administración pública. Para conducir un organismo estatal no alcanza con la voluntad y el compromiso, también hay que saber.

**En ese sentido, ¿cuáles son las capacidades estatales que se ponen en juego cuando alguna repartición estatal comienza a realizar una planificación estratégica? ¿En cuáles necesita apoyarse y cuáles contribuye a fortalecer?**

En un trabajo que hice con Gustavo Longo y Sabrina Comotto llamado *Evaluando en clave pública*, postulamos 10 capacidades, en términos muy conductistas, emulando los manuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros manuales internacionales, buscando esa clave para que nos lean. Las dos primeras son centrales en materia de planificación. La definición de un proyecto de gobierno es la capacidad número uno: tener un proyecto de futuro claro para orientar la “nave” del Estado, que luego verás cómo lo explicitás –en forma oral, escrita, la verdad que para nosotros eso es irrelevante–.

La segunda capacidad es la conducción de esa nave, el liderazgo para la acción. O sea, tener capacidad de enamorar, de motivar, de conducir al entramado estatal en favor de ese proyecto. Luego hay capacidades acompañantes que tienen que ver con el diseño de la estructura estatal, con los procedimientos de trabajo. Una de las cosas que más tendríamos que aceptar son los procedimientos, porque a veces no logramos salir del enredo burocrático a la hora de ejecutar nuestros proyectos.



## **En la actualidad, ¿qué desafíos existen en la planificación para el Frente de Todos y frente a la pandemia en curso?**

Cuando uno abre la página web del Ministerio de Salud, en la página donde están los números del covid, arriba dice “Sala de Situación”, aquella idea de Matus. No hay escenario más proclive a la planificación estratégica que el escenario de la pandemia, porque ante una enfermedad impredecible tenés que revisar tu plan cada día.

La planificación es un acuerdo político. El Frente de Todos nace de este tipo de acuerdos, es una coalición de varias fuerzas que confluyen, que tiene dos o tres voces que la orientan en el gobierno: la voz del poder Ejecutivo y también las voces parlamentarias que son referentes de este Frente, esas voces van conduciendo la estrategia. Una estrategia que no se vuelca en ningún libro blanco pero que resulta clara leyendo o escuchando a los principales referentes, observando qué leyes se proponen, qué leyes se aprueban, observando las medidas de gobierno, observando el rol central que están teniendo –con razón– los titulares de la cartera sanitaria...

Por nuestros recorridos académicos, quizás tengamos en la cabeza la idea de un plan-libro, pero hoy eso es un defecto, no una virtud. Es un problema, una debilidad, porque ya ha sido superado por las nuevas teorías de la planificación. Hoy lo que necesitamos es un buen acuerdo político, una clara expresión de la voluntad política en el sistema de conversación y una sala de situación, y estos elementos están presentes –me parece– en el Frente de Todos. No sin tensiones, no sin conflicto, que también están previstos porque somos seres humanos. Las relaciones sociales no son armoniosas por definición, entonces justamente la acción estratégica lo que trata de hacer es hacerse cargo de estas tensiones y conflictos.

La pandemia es un gran escenario de aprendizaje para todos y todas, que por supuesto obliga a la planificación estratégica, a la planificación situada, a un sistema de conversación constante donde las medidas se revisan cada día. Fijense que los periodistas todo el tiempo critican el cambio de las decisiones, cuando

cambiar las decisiones es la virtud de la planificación estratégica, no su defecto. De hecho, los presupuestos que se aprueban año por año, que es lo único a lo que constitucionalmente estamos obligados (piensen que hay países de América Latina que están obligados también a presentar planes de gobierno, lo cual los vuelve mucho más rígidos), ese instrumento es rígido de por sí, y toda vez que hay una cláusula para que el jefe de gabinete haga modificaciones es discutida por la prensa, cuando en realidad es la única cláusula más o menos estratégica que tiene la ley de presupuesto.

Una virtud de este período es reunirse permanentemente, tener una sala de situación, revisar las medidas, sin embargo, esto es presentado como defecto, como problema, como debilidad. Creo que en este período nos estamos entrenando en planificación estratégica. Creo que si uno relee a Matus parece que todo lo que escribió fue para que podamos transitar esta pandemia.

### **¿Algo para cerrar que no le hayamos preguntado?**

Me gustaría decirles, sobre todo a los más jóvenes que nos estén leyendo, que no se dejen llevar por ciertas teorías de la planificación que provienen del mundo anglosajón o europeo. Que lean a los nuestros: Carlos Vilas, Carlos Matus, Celso Furtado, Daniel García Delgado, Benjamín Hopenhayn, Alfredo Calcagno, Omar Guerrero, a los grandes autores de la planificación estratégica que pueden encontrar en la biblioteca del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Que lean a Raúl Scalabrini Ortiz, Arturo Jauretche, José Carlos Mariátegui, Rodolfo Kusch... Estamos muy invadidos por los textos académicos que provienen de Europa y Estados Unidos, y ciertas universidades de la Argentina –las privadas sobre todo, pero aún las públicas–, a veces difunden más a Peter Drucker o a Michael Porter que a Carlos Matus. Esto me preocupa mucho. Si bien hay autores que hay que leerlos, que vale la pena leer, tanto del mundo anglosajón como del mundo continental europeo, creo que lo que hay que priorizar son las lecturas de los propios, las lecturas de América Latina.

Tenemos a nuestro alcance un libro que relata la “cocina” de las estrategias de gobierno como es *Sinceramente* de Cristina Fernández de Kirchner, me parece que debiera ser de los libros de cabecera de quienes quieran dedicarse a estos temas. Y no lo nombro como panegírico de una fuerza política o una líder. Que se lea por el privilegio que tenemos de contar con textos referidos a la cocina de un gobierno. Me parece que hacen falta más lecturas propias. Tenemos un problema con el pensamiento latinoamericano que es muy frondoso, muy rico. El problema es su difusión y que sea lectura de nuestros estudiantes jóvenes.

## ENTREVISTA A **CARLOS VILAS**

### **“NECESITAMOS UNA NUEVA ‘ACTUALIZACIÓN DOCTRINARIA’ PARA HACER FRENTE A LOS DESAFÍOS DE ESTE SIGLO XXI”**

Entrevista realizada el 30 de agosto de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 3 de septiembre de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmès, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Carlos Vilas. En S. Liaudat, J. Bilmès y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 59-71). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

#### **RESUMEN**

Carlos Vilas es profesor honorario del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina, y fue presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Vilas reflexiona aquí sobre la utilidad y función de la planificación, evalúa su recorrido en las últimas décadas en el país y la región, y discute con ciertas ideas dominantes del campo de la planificación, la gestión y la política pública. También, enfatiza en las luchas políticas por imponer un determinado proyecto de país y evalúa las acciones del actual gobierno nacional argentino, los impactos de la pandemia y el rol del movimiento obrero organizado en estos temas.

#### **PALABRAS CLAVE**

Péndulo argentino; lucha política estratégica; proyecto de país; periferia; planificación.

## **¿Qué participación ha tenido en la elaboración de planes estratégicos, tanto en tu calidad de consultor como en tu trayectoria académica sobre el tema?**

He tenido participación en diversos países y en diversos momentos. Mi debut como planificador fue en Honduras en 1978 o 1979. Después me tocó intervenir en el proceso de autonomía regional para la costa atlántica de Nicaragua en la década de 1980. Ya en Argentina participé como evaluador externo de varios programas de la administración pública de la provincia de Buenos Aires y en el gobierno nacional. Fundamentalmente, en este último caso, en el área de agua y saneamiento durante las gestiones presidenciales de Néstor y Cristina Kirchner. En el aspecto académico estoy vinculado hace más de veinte años a la Universidad Nacional de Lanús, donde dirijo la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y la Revista Perspectivas de Políticas Públicas, del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de esa universidad.

## **En términos generales, ¿qué balance hace de las experiencias de planificación estratégica del desarrollo de las últimas décadas a nivel argentino y latinoamericano? ¿Cuáles fueron los principales aciertos y falencias de esas experiencias, tanto en contenido como en lo metodológico?**

Hay una hipótesis fundamental en materia de planeamiento estratégico que es un mínimo de estabilidad y continuidad en los parámetros político-institucionales que enmarcan la planificación. Una cosa que es cuestionable es que existan esas condiciones básicas en muchos de los países de América Latina. Por lo tanto, hablar de planificación estratégica en esta región, más allá de lo que se puede escribir o leer en los libros o las disertaciones, es más bien una licencia poética. Por las propias características periféricas o semidependientes de nuestros países, existen variables de cuyo control carecemos o solamente tenemos una incidencia parcial. No manejamos, por ejemplo, el valor de nuestras exportaciones, salvo quizás Colombia y Brasil en el caso del café. El resto de los países, Argentina sin ir más lejos, no fijan precio de sus

principales exportaciones, toman precios del mercado internacional. Eso establece una vulnerabilidad sistémica respecto de las hipótesis de desarrollo futuro que pueden tener esas variables. Lo vemos con la restricción externa. O en la imposibilidad de definir no solo el precio efectivo de las exportaciones, sino de definir la medida y la extensión del impacto que tienen esos precios en los precios del mercado interno, que además está cada vez más transnacionalizado.

Eso impone una cautela muy grande toda vez que pretendemos definir planes o programas de planeamiento estratégico. Salvo la experiencia de los dos Planes Quinquenales del primer peronismo (1947 y 1952) y el intento de aplicar el Plan Trienal en la última presidencia de Perón (1973). Pero ya este es más limitado. El nombre lo dice: Plan Trienal. Ahí no hay planeamiento estratégico, allí hay definición de ciertas metas y cursos de acción entendidos para alcanzarlo. Esto después se frustró por el golpe militar de 1976. Por eso digo que no tenemos experiencia efectiva de planificación, tenemos experimentos.

### **En relación con las planificaciones de las últimas décadas, en especial las realizadas durante los gobiernos kirchneristas, ¿algún aspecto a recuperar?**

No quiero hablar de áreas que no conozco en profundidad, solo por lecturas o comentarios. En general, lo que he visto es que, más que una planificación, hubo una especie de organización secuencial de algunas acciones. Somos más prolíficos en escribir cómo debería ser la planificación que en practicarla. Pero eso también es a causa de esa inestabilidad estructural que tiene nuestra economía y nuestra sociedad. Aquí sigo a Marcelo Diamand con su idea de la "pendularidad" de nuestra economía. ¿Qué es lo que implica? La imposibilidad de nuestra sociedad de alcanzar acuerdos básicos respecto de qué tipo de país queremos construir. Lo vimos en casi toda la historia nacional y lo estamos viendo ahora.

## **¿La planificación puede ser parte de la construcción de esos acuerdos básicos o del intento de lograr esos acuerdos básicos?**

La planificación, ¿desde dónde? Eso hay que preguntarse. Porque las experiencias que tomamos como referencia las tomamos por sus efectos, no por las condiciones que hicieron posible alcanzarlos. Es a partir de un diseño intelectual-político del país al que se quiere llegar que es posible construir los acuerdos. El diálogo en el aire es muy divertido para un programa de televisión, pero no conduce a soluciones concretas. Recuerdo la introducción al Plan Trienal de 1973. Decía: “un plan de desarrollo es la definición de quién produce, qué produce y para quién produce”. Uno podría agregar “y cómo producen”, con lo cual entra todo el tema tecnológico, científico, ambiental, etc. Pero básicamente son esas preguntas. A esas preguntas hay que darles respuesta.

Las respuestas que estamos dando en Argentina son discordantes entre distintos sectores sociales y políticos. ¿Queremos un país primario-exportador o queremos un país de una economía integrada? Si queremos una economía integrada, una de las condiciones es una sociedad integrada, que además retroalimenta esa integración económico-productiva. Si, por el contrario, queremos una sociedad primario-exportadora, queremos también una sociedad industrial-importadora. Con lo cual estamos definiendo en los dos casos diferentes ganadores y diferentes perdedores. Esos son los acuerdos que tenemos que formular, que alcanzar antes de decidir cómo vamos a llegar a las finalidades planteadas por esos acuerdos. Y, elegantemente dicho, este es un tema de interlocución y diálogo, un tema de conflictualidad política. No quiere decir conflictualidad violenta, pero sí política. Son distintos proyectos de país, de organización social y, por lo tanto, de definición de ganadores y perdedores. A partir de esa definición podemos pensar en elaborar un plan. ¿Cómo vamos a hacer lo que la mayoría de la sociedad entiende que hay que hacer?

## **Ese acuerdo social es producto de las relaciones de fuerzas políticas y hasta geopolíticas. En el mientras tanto, ¿la planificación puede servir como parte de esa lucha política?**

Sí, siempre es mejor hacer las cosas de manera ordenada y prolija que hacerlas “a los ponchazos”. Eso es clarísimo. La planificación es el producto de un proceso relativamente avanzado de racionalidad en la toma de decisiones. Pero no hay que olvidar que es una racionalidad que se fundamenta en una configuración de poder.

Siempre pongo como ejemplo la Constitución de 1853, que de una u otra manera todavía está presente hoy en día, porque lo que hemos tenido, salvo la de 1949, son reformas, enmiendas, etc. ¿De dónde sale la Constitución de 1853 como instrumento que explicita la configuración de un país? Sale de la Batalla de Caseros de 1852. Es una definición de ganadores y perdedores, una definición brutal y salvaje. Pero también la brutalidad y el salvajismo existen en la vida social. ¿De dónde sale la Constitución de 1994? Del Pacto de Olivos, que es un arreglo político en función de una variedad grande de objetivos e intereses por parte de los firmantes y de una reconfiguración de la articulación de la sociedad argentina con el mundo exterior que era la que se imponía en ese momento. Es la Constitución del neoliberalismo y la globalización, más allá de los elementos progresistas que tiene. Pero esas reformas positivas son marginales respecto del proceso económico que siguió manteniéndose intacto.

Esos son los acuerdos que hay que tener en cuenta para definir una planificación. Este conflicto entre proyectos de país se expresa en la vida cotidiana y en una pluralidad de segmentos específicos de la vida social. La superación de lo particular y de esa variedad de perspectivas en un Proyecto Nacional, que pueda ser operacionalizado a través de la planificación estratégica, es un aporte que tiene que hacer la política. Y la política aparece cada vez que el conflicto se resuelve por una intervención de poder. El conflicto puede ser técnico, científico, ideológico, económico, etc. Pero si no queremos que se produzca y reproduzca a lo largo del tiempo, en algún momento alguien tiene que decir “hasta aquí llegó la discusión”. Eso es la política, que traduce en acciones concretas



lo que son las grandes ideas, los grandes principios, la dimensión normativa de lo social: ¿qué es lo que hay que hacer? ¿Cuál es el “deber ser” de la sociedad? La política convierte ese “debe ser” en el ser y define el camino que permite llegar hacia esos objetivos. Diría que el plan es el instrumento orgánico de alto nivel de racionalidad que permite llegar con la menor porción posible de desvíos hacia ese objetivo.

**Interesante esta separación entre el deber ser y el ser, porque en buena medida la planificación tiende a quedarse en lo normativo. Es decir, hay una distancia entre lo que uno lee en los planes y su implementación...**

Sí, creo que hablamos casi de manera poética de la planificación o hacemos de la planificación una especie de mito. A veces noto con respecto a la planificación el mismo mito que existe en los colegas juristas con las reformas de la Constitución: “reformamos la Constitución y se resolvieron los problemas”. Mirá Ecuador, qué linda Constitución tiene, hija de la Revolución Ciudadana, y mirá el desastre que está pasando. No confundamos documentos bonitos con realidades. Por lo tanto, es clave no olvidar cuáles son las condiciones que hacen posible la planificación. No es solamente tener burocracias bien formadas, técnicos de alto nivel de especialización. Eso es necesario. Pero lo imprescindible es tener las ideas claras de a dónde queremos llegar. Es decir, la dimensión normativa de nuestro pensamiento social. Y sobre eso hay diferencias sustantivas.

Lo que ahora se llama “la grieta”, ¡existe! No es una fórmula lingüística vacía o un invento de los medios de comunicación. Si no le erramos en el diagnóstico. La grieta es una expresión del conflicto de clases, dicho de manera simplificada ya que es también un conflicto étnico, de género, etc. Entonces hay que asumir eso. Precisamente un plan por ser estratégico se entiende que va más allá de lo coyuntural y de la periodización institucional del funcionamiento del Estado y la sociedad. Fíjense este punto. Nosotros tenemos un sistema político-institucional que realmente se da de trompadas con una planificación estratégica. ¿Por qué? Porque no

solo cada cuatro años cambiamos de gobierno, sino que, además, cada dos años estamos metidos en una elección. Uno puede decir: “pará, momentito, este país invirtió mucha sangre, mucho sufrimiento y muchos años de luchas civiles para ganar la democracia”. Sí, pero si cada dos años hay que presentarse a una renovación que es –dada la conflictividad que tiene esta sociedad– mucho más que una renovación de tipo administrativo o formal, es muy difícil pensar más allá de los dos años y es un héroe el que puede pensar a cuatro años. ¡Y aun en cuatro años no hay plan estratégico! Porque las prioridades centrales para hacer de la Argentina un país integrado, con niveles aceptables de justicia social, requiere una transformación que va mucho más allá de cuatro años.

Entonces, pongamos los pies en la tierra. Si queremos llamar planificación a los intentos de organizar nuestro sistema de prioridades y definir los tiempos, los recursos, las herramientas para alcanzarlo, no hay ningún problema. Pero seamos consecuentes. Esto no es lo que normalmente se entiende por “planeamiento estratégico”, salvo para algunos sectores muy específicos. En los doce años de kirchnerismo sí se pudo avanzar, en algunas áreas más que en otras, pero avanzamos dedicando gran parte de esos doce años a la reconstrucción de lo que se había roto y a la adecuación de lo que queríamos hacer en función de los nuevos escenarios, los nuevos problemas, etc. Luego el macrismo deshizo todo. Y ahora estamos tratando de reconstruir nuevamente. En este contexto es que se vuelve central ponernos de acuerdo en qué hay que hacer como sociedad, en el marco de aquellos cuatro elementos que mencioné a raíz del Plan Trienal de 1973: ¿Qué hacemos? ¿Cómo lo hacemos? ¿Con quién lo hacemos? ¿Para quiénes lo hacemos? Las cuatro patas de la mesa del desarrollo y el bienestar social.

### **Lo que dice resuena mucho a Oscar Varsavsky...**

Lo leí mucho, trabajé con él en los primeros años de la oficina de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en Buenos Aires, en 1973, 1974. Aprendí mucho. Sus libros influyeron en noso-

tros cuando nos tocó hacernos cargo de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en 1973. Yo era abogado y estaba vinculado a la Federación Universitaria para la Revolución Nacional (FURN) de La Plata. A través de varios compañeros, pero básicamente de dos que fueron asesinados por la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A), Rodolfo Achem y Carlos Miguel, se redactó un documento llamado “Bases para la nueva universidad”, que decía cómo debía ser una universidad al servicio del desarrollo y la justicia social. La base fundamental de ese trabajo fueron los escritos de Varsavsky.

**Si lo primero es la lucha política, hasta no resolver la cuestión política, ¿para qué discutir planificación, gestión, capacidades estatales, toda la cuestión técnica? Lleva a la militancia necesariamente, ¿esa es la conclusión suya?**

Hay que hacer las dos cosas. Si no sabemos qué hacer y no sabemos cómo hacerlo nos sumamos a la chapucería predominante en muchos ámbitos de una pseudo política que se agota en la militancia coyuntural. Retomemos a Carlos Matus. Fue un chileno que combinó una experiencia muy interesante entre la gestión de gobierno, fue ministro del gobierno del presidente Salvador Allende, y reflexionó mucho desde la derrota sobre el tema de planificación, gestión y demás. Él plantea que tenemos que saber qué queremos hacer, para prepararnos bien y hacerlo mejor cuando podamos volver a intentar hacerlo. Estar conscientes de que el mundo cambia, que nosotros cambiamos con el mundo y a veces cambiamos como efecto de lo que nosotros hemos realizado o dejado de realizar en experiencias anteriores. Eso a veces muchos compañeros y compañeras no lo ven con suficiente claridad. Se levantan en abstracto consignas, planes de acción, esquemas de pensamiento que fueron un producto de un mundo que ya no existe.

En los años '70, Perón propuso la idea de la Actualización Doctrinaria para la Toma del Poder. ¿Qué quería decir “actualización doctrinaria”? Resignificar las grandes banderas del movimiento nacional, o sea, soberanía política, independencia económica y

justicia social, al mundo de la década de 1970. Ya no era el mundo de la inmediata posguerra de los '40 y los '50. Hoy necesitamos una "actualización doctrinaria". No quiere decir que la independencia económica no camina más por la globalización. Sino cómo podemos mantener, hacer efectiva y fructíferas las tres banderas en este mundo globalizado y financiarizado. Y noten que era "para la toma del poder". Es decir, esta actualización doctrinaria no era simplemente para leer muchos libros. Estaba orientado a llegar al poder, al gobierno. Eso me parece que es una orientación estratégica.

Hay que formarse para generar respuestas a las preguntas que la sociedad argentina y el mundo del siglo XXI nos están planteando. Con miras a que esas respuestas sean efectivas a partir de un ejercicio de la política que tenga como grandes metas aquellos valores permanentes de la justicia social, de la independencia económica, de la soberanía política.

**Cuando habló de la actualización doctrinaria, al pasar dijo que se quiere volver a un modelo de país que ya no es posible en las condiciones actuales. ¿Cuáles son los límites de ese desarrollo en este momento? ¿Por dónde debería ir la reflexión?**

Los límites son los que surgen de los escenarios en los cuales nos movemos y de nuestra propia construcción política. Esos límites están en el punto de partida, pero no se imponen a lo largo de todo el trayecto. Es decir, tenemos que partir de un reconocimiento de dónde estamos parados. De ahí para adelante, reconociendo esas limitaciones, tenemos que planear, definir, diseñar, acciones que permitan ir erosionando ese cepo, esos marcos y esas murallas que se oponen a que nosotros lleguemos a aquellos objetivos.

Yo cito muchas veces un ejemplo de acción estratégica de Néstor Kirchner al principio de su presidencia. Estaba viniendo un ministro francés a presionar por un aumento de tarifas de servicios públicos. Concretamente, tarifas de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), que tenía capitales franceses. Entonces, el Ministro de Planificación, Julio De Vido, hizo unas declaraciones diciendo que, si el francés iba a venir a pedir

aumento de tarifas, mejor que ni viniera. Néstor estaba en Nueva York, era la época de la primera Asamblea General de Naciones Unidas de la que él iba a participar como presidente de Argentina. Y Néstor dijo algo así como “escuchame, ustedes me están mandando a la guerra con Francia tirando con cebita”. Claro, es muy fácil decir “ni vengan”, pero... ¿teníamos nosotros condiciones efectivas para hacer lo que se desprendía de esa afirmación? El hecho es que nosotros no hicimos el aumento de tarifas y los franceses tuvieron que irse. Pero sin grandes gritos, sin grandes peleas. Es lo que yo llamo el “antiimperialismo por diferenciación”. Es lo que Néstor le dijo a Bush, en la famosa reunión en la que le puso la mano en la rodilla. Le dijo: “nosotros somos peronistas, las cosas las hacemos distintas”. Eso es antiimperialismo por diferenciación. En el mundo de hoy tenés que cuidarte de gritar. Pero hacer las cosas a tu manera.

**En ese sentido, ¿los planes mejor se ejecutan y no se escriben? Cuando uno escribe una idea, también la expone, ¿no?**

Claro. El plan es, en definitiva, una hipótesis. La implementación o la ejecución, la aplicación del plan, depende de un universo de actores que ni son los mismos que participaron del diseño del plan, ni tienen el mismo nivel de eficacia en materia de presión, de sugerencia, de impulso o de bloqueo que se da en el momento del diseño. Uno tiene una idea, un plan, yo quiero hacer tal cosa, tengo el documento, tengo las metas. Lo ponemos en funcionamiento y ahí viene la primera cuestión: instrumentos. ¿Los aparatos estatales están en condiciones de ejecutar las acciones que le competen y de supervisar que se ejecutan como el plan lo plantea?

El nuestro es un Estado con muchos problemas. No solo administrativos, que no hay calificación de la fuerza del empleo público, que no se hacen concursos, etc. Además, aquellos objetivos que no se pudieron bloquear en el diseño se pueden trabar desde la ejecución. En la ejecución intervienen una cantidad muy grande de actores que a lo mejor no participaron –por múltiples razones– en el diseño. Entonces cuando se habla de planificación se omite

esto, la parte de la ejecución. Porque uno puede decir “la planificación la hacemos con media docena de genios que saben qué hay que hacer para llegar a tal lugar”. Está lleno de especialistas, el “gremio de los planificadores”, que apuntan tanto a formar parte de equipos de gobierno como de consultoras. Es como escribir una Constitución: todo buen jurista tiene en su cabeza un proyecto de Constitución. Ahora, cuando empezás a tratar de aplicar eso aparece un montón de gente que no estaba contemplada. En el aspecto institucional, en el aspecto social, en el aspecto político y financiero, etc. Eso también hay que contemplarlo: la práctica de la implementación.

**Otra vez la centralidad de la política... ¿no? De un lado, el plan, la ley, lo normativo, que se rige por las reglas de la democracia con sus procedimientos formales. Del otro, el plano de la ejecución del plan o la reglamentación de la ley, donde priman las negociaciones no reguladas entre actores, lo informal...**

Puede pensarse desde Antonio Gramsci: es la interacción entre la sociedad política y la sociedad civil. No es una frontera como a veces se piensa desde la matriz liberal: el Estado, de un lado, y la sociedad, del otro. Los actores de la sociedad cumplen también funciones de Estado y, viceversa, decisiones que toma el Estado requieren el involucramiento activo de actores de la sociedad. Una decisión tomada desde el Estado en función de un problema social solo puede ejecutarse exitosamente gracias al involucramiento de determinados actores. Esa idea del Hemisferio Norte de la división entre el Estado y la sociedad es un invento que hizo el capital para ponerle freno a las intervenciones del poder político, que, en su lectura, entorpecen su desarrollo. En pandemia vimos una vez más que esto no es cierto. El Estado sale en auxilio de los grupos económicos y de la sociedad civil. Por ejemplo, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) o la Tarjeta Alimentar. Hay una interacción, y la forma de esa interacción tiene que ver con el relieve del mapa social y político.

**En ese sentido, ¿qué opinión tiene del Plan de Desarrollo Humano Integral que impulsaron sectores de la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE)? ¿Qué representa que sindicatos y movimientos sociales estén “tomando la batuta” de la discusión sobre el desarrollo, que siempre estuvo en el Estado o en las empresas?**

Creo que es importante por varias razones. En primer lugar, porque finalmente se define un terreno compartido de reflexión sobre el país y su gente por parte del movimiento obrero organizado, representado por las centrales sindicales y las organizaciones sociales. Recordemos que hasta hace unos años se agarraban a las patadas, eran los “planeros” versus los “burócratas”. Eso se superó. En segundo lugar, es un proyecto que va más allá de lo meramente asistencial. Y en ese sentido me gustaría que tuviera más presencia en las discusiones sobre hacia dónde vamos, qué hacer, cómo hacerlo, con quién hacerlo. Me preocupa que se presentó, se lanzó y después prácticamente se dejó de hablar de eso. Inclusive desde algunas de las organizaciones que habían participado en la elaboración o por lo menos de la firma del documento. Y se dejó de hablar –si es que alguna vez empezó a hablarse de eso– en el plano del Estado o los medios de comunicación. Yo creo que por ahí va la cosa. A lo mejor no necesariamente punto a punto lo que ese documento plantea. Pero por ahí va.

El gran desafío que tenemos por delante, y no veo resuelto en ese plan, es la articulación de la economía popular con los núcleos duros de la economía argentina, que son los que definen el nivel de actividad, el poder económico concentrado. Ahí hace falta una decidida intervención del Estado. Si no vamos a seguir metidos en una especie de corporativismo de los asalariados, por un lado, y de los pobres, por el otro. El tema es cómo articulamos, cómo enganchamos esa realidad de la economía social, popular, comunitaria con las líneas que determinan el nivel de empleo y de actividad de la economía y su inserción en el mundo. Para eso hace falta una decisiva y muy reformadora intervención del Estado. Solo esa acción puede modificar los parámetros dentro de los cuales

nosotros nos movemos como capitalismo dependiente, o sea, periférico.

### **¿Cómo afectó la pandemia la posibilidad de entrever o planificar el futuro? ¿Cuál va a ser la Argentina de la pospandemia?**

Lo que pudo haberse planificado o planeado en diciembre de 2019, eso que refleja el discurso inaugural del Presidente Alberto Fernández, todo eso dos meses después hubo que ponerlo entre paréntesis. Teníamos algo que nadie había previsto: una pandemia. Ahora tenemos que planificar acciones que nos permitan salir de esta situación de manera que esa salida no sea volver a la Argentina de 2019. Cuando a veces leo que algunos funcionarios dicen con cierta alegría "ya estamos por encima del nivel de 2019". Pero... ¡si el nivel de 2019 es espantoso! Está bien estar por encima de eso, pero no nos quedemos con esa meta. No es el techo, es el piso. En 2015, luego de doce años de kirchnerismo, superamos los niveles del 2001 en algunos indicadores. Pero aún quedamos muy lejos de valores históricos en otros. Lo que indica que es mucho más difícil reconstruir que destruir. Y más difícil todavía es construir a partir de lo que uno reconstruye.

Estas cosas no las planteo en un plano de escepticismo de la planificación y de exaltación de la improvisación. Pero son temas estructurales que no me consta que estén presentes en gran parte de la discusión sobre planificación estratégica, gestión estatal y políticas públicas. Pero como dije tampoco uno puede quedarse solo en esta discusión política estratégica. Acá tenemos que ver el bosque y los árboles que lo componen. El debate sobre planificación sirve para que la dirigencia política salga del coyunturalismo al que está acostumbrada. Obliga a discutir hacia dónde querés ir. Y lo que precisamos discutir es justamente eso.



## ENTREVISTA A **JORGE SOTELO**

### **“HAY QUE ENTENDER A LA PLANIFICACIÓN COMO UNA REVUELTA PENSADA, UNA MEZCLA DE VOLUNTAD POLÍTICA Y CÁLCULO”**

Entrevista realizada el 3 de septiembre de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 17 de septiembre de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Jorge Sotelo. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 72-82). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

### **RESUMEN**

Jorge Sotelo es subdirector general de Planificación de la Administración Federal de Ingresos Públicos, consultor internacional y docente universitario en planificación, presupuesto y políticas públicas. También es Coordinador Ejecutivo de la Red de Planificación Pública [Red Planar], en el marco de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Nacional Financiera Pública [ASAP]. Realiza un panorama general de la planificación estratégica en latinoamérica, contrapone una planificación racional-burocrática a otra político-estratégica y plantea algunos desafíos actuales para la planificación y la construcción de un nuevo bloque político.

### **PALABRAS CLAVE**

Planificación estratégica; conflictos; plan de desarrollo; actores políticos; alianzas.

## **Para empezar, ¿qué participación tuvo en la elaboración de planes estratégicos en la gestión del Estado, como consultor y en su trayectoria académica?**

De alguna manera estoy hace más de 30 años haciendo cosas relacionadas con la planificación. Alternando tres frentes: la gestión, la docencia universitaria y la asistencia técnica o consultoría. Participé en procesos de políticas provinciales, nacionales y en otros países de la región. En general, las consultorías fueron individuales, contratadas por los propios gobiernos. Estuve mucho tiempo, por ejemplo, en República Dominicana trabajando para el ministerio de economía, planificación y desarrollo. En Honduras, en Guatemala, en Panamá, El Salvador, Bolivia... La verdad es que eso me resultó muy enriquecedor porque me permitió tener un buen panorama de los procesos y las discusiones en torno a la planificación en América Latina.

## **Y en términos generales, ¿cuál es su balance de las experiencias de planificación estratégica de las últimas décadas, tanto a nivel argentino como latinoamericano?**

La planificación en América Latina ha tenido diferentes fases. En Argentina, en particular, la veo ordenada en cinco fases. La fase embrionaria, en donde tenés el Plan Pinedo como respuesta a la crisis del 30 y la creación de una serie de instituciones que después van a ser clave para la planificación (el BCRA [Banco Central de la República Argentina], la Junta Nacional de Granos, la de Carne, entre otras). Pero la etapa realmente interesante fue la experiencia del peronismo. Lo que me resulta muy atractivo de los planes quinquenales es que expresaban claramente el proyecto político, o sea, la sociedad que se estaba construyendo. Son planes integrales, no circunscritos exclusivamente a la intervención económica. Además, aunque no esté expresado en los documentos, había un concepto de estrategia bastante interesante, en el sentido de cómo construir la viabilidad del plan y cómo lidiar con los actores y los conflictos.

Yo recuerdo haber encontrado en una librería de usados un

libro de aquella época que se llama *El plan quinquenal explicado a los niños*. Al comienzo, aborda el concepto de correlación de fuerza, táctica y estrategia de una manera simple: lo hace a través de la metáfora del box. Un boxeador alto de brazos largos que se enfrenta a otro, fornido, pero de brazos cortos. Cada uno tiene sus ventajas y sus recursos, además de las características físicas, sus habilidades: juego de piernas, juego de fintas... La estrategia es la manera de combinar y administrar esos recursos. Se define en relación con el otro y es situacional. Un concepto de estrategia que es recién retomado por Carlos Matus cuando hace autocrítica de la planificación del desarrollo, de corte más tecnocrático. Quiero decir, no se trataba de una práctica meramente normativa de la planificación. También el desafío de la articulación del plan con el presupuesto es relevante en el Segundo Plan Quinquenal, que, como el propio Perón dijo, era mucho más sólido que el primero por su relación más rigurosa con el presupuesto.

Ahora, la planificación explota en Latinoamérica en 1961, con la Carta de Punta del Este de la OEA [Organización de Estados Panamericanos], en el marco de la de la Alianza para el Progreso, en la que se establece la necesidad de programar el desarrollo de los países de la región. El concepto de planificación era todavía debatido porque remitía a la planificación centralizada de la economía soviética. Fue la época del desarrollismo y del auge de instituciones como la CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe], el ILPES [Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social]. Entra en agenda rápidamente porque recordemos que una de las condiciones para acceder a los fondos de Alianza para el Progreso era contar con un plan nacional de desarrollo. En esa época se construye la institucionalidad de la planificación en el continente, ministerios de planificación, sistemas nacionales de planificación. En ese marco, Latinoamérica va a generar un pensamiento propio en torno a los temas de desarrollo, a través de un profuso debate que dio lugar al estructuralismo latinoamericano y luego a la teoría de la dependencia.

No obstante, pensando en la pregunta sobre aciertos y limitaciones, la característica fundamental de la planificación del desarrollo de los años 60 y 70 es que hubo un fuerte reduccionismo

economicista. Estaba centrada fundamentalmente en dirimir los caminos que había que adoptar en la economía para lograr el desarrollo tardío de nuestros países. Los planes muchas veces estaban desconectados de las urgencias o subestimaban las restricciones con las que se enfrentaban quienes tenían que gobernar. Así, los planes terminaban finalmente archivados. Con todo lo rica que fue esa experiencia, sus limitaciones principales fueron su carácter tecnocrático, cierto descuido de la dimensión política del proceso y cierta distancia de los apremios de la administración y el gobierno. La experiencia de planificación de los años 60 y 70 se detiene no sólo por el inicio del ciclo neoliberal a nivel global, sino también por las propias limitaciones y frustraciones.

La cuarta etapa es la de los años 80 y 90. Primero, parálisis de la planificación. Luego, crisis y extinción. Lo curioso es que, así como en los años 60, en muy poco tiempo se creó la institucionalidad de la planificación, en muy poco tiempo se la desmontó. Durante los primeros años de los 90, y también por recomendación de los organismos internacionales. Más tarde hay un resurgir de la planificación, pero ya en el marco del *new public management*. Es una planificación a la que le ponen el adjetivo de estratégica, pero que está circunscripto a nivel institucional. Ya no se discute los destinos del país, sino que la planificación es reducida a un aspecto de la gestión de las organizaciones públicas. Había que trasladar herramientas del ámbito corporativo empresarial al sector público y, si las empresas tenían planes estratégicos, las instituciones públicas también deberían tenerlo porque iban a ganar en eficiencia.

La última etapa es la experiencia del siglo XXI, cuando el neoliberalismo entra en crisis y hay una suerte de revalorización del rol del Estado. Hay un resurgir de la planificación pública y esto es muy evidente no solo en los países que tuvieron gobiernos de cuño post-neoliberal, sino en general. Ahí el balance es mucho más difícil, porque la planificación en el siglo XXI no cuenta con un cuerpo doctrinario predominante. Entonces lo que uno encuentra son tanteos, exploración de distintos caminos, modelos en tensión. Ahí es donde se abre la discusión actual, de qué estamos entendiendo por planificación y qué hacer con la planificación

pública hoy en la región. En los años 60 y 70 se dio una discusión muy seria sobre el destino de Latinoamérica y el cambio estructural necesario para llevarlo adelante. Había una gran capacidad de diagnóstico, es cierto que sesgado exclusivamente a lo económico, pero había una producción teórica muy densa y había experiencias muy sistemáticas de planificación. El escenario ahora es diferente.

### **¿Cómo cree que se plasmó esa tensión entre diferentes modelos en la planificación del período 2003-2015 en Argentina?**

Es difícil hacer una evaluación de la experiencia reciente, nos falta todavía un poco de perspectiva. El gobierno de Néstor fue un gobierno de transición que se hizo cargo de un momento de crisis muy importante. Las experiencias de planificación aparecen o se acentúan en los gobiernos de Cristina. Y uno puede ver que ya estamos manejando intuitivamente un concepto diferente de planificación, un concepto que está en formación, que requiere discusión.

Creo que en esos años hubo un sistema de planificación en ciernes, pero de tipo diferente. Contrasta con la idea difundida de que en Argentina hay poca planificación, una cosa que hemos escuchado mucho en los últimos años. Yo suelo distinguir dos tipos diferentes de sistemas de planificación, el racional-burocrático y el político-estratégico. El primero es al que muchos dicen que tenemos que ir. Un sistema con un gran órgano rector, con rango de ministerio o de secretaría de estado, con muchas personas trabajando, especializadas en distintos sectores de política. Con un plan nacional de desarrollo que es aprobado por el congreso, planes sectoriales, planes territoriales, que después conforman o aportan al plan nacional de desarrollo. Con procesos sistemáticos y rutinarios de planificación, metodologías oficiales, manuales, etc. Colombia, por ejemplo, que a pesar del perfil neoliberal de sus últimos gobiernos mantuvo la institucionalidad de la planificación, tiene un sistema de ese tipo.

Creo que en los gobiernos de Cristina empezaron experiencias

interesantes desde otro modelo. Un modelo que no ve al sistema como un conjunto institucional distinto del resto de los organismos: la planificación es entendida como una dimensión de la acción pública, no como un proceso independiente de ella, tendiente a mejorarla. Efectivamente acá no hubo un órgano rector fuerte o procesos normalizados, pero si hubo un modelo político-estratégico que tiene aspectos muy interesantes. Primero, trabaja exclusivamente sobre los núcleos estratégicos del modelo de desarrollo, a diferencia del modelo racional-burocrático que se basa en el principio de exhaustividad: todo lo que pueda planificarse debe ser planificado. Y eso muchas veces lo que hace es que nos lleva hacia un tipo de planificación más rutinario. En cambio, el modelo político-estratégico trabaja con un principio de mayor selectividad y no trabaja con procesos normalizados o metodologías únicas. Frecuentemente eso hace que haya traslapes o problemas de coordinación institucional, pero también te lleva a experiencias de planificación más potentes, y fundamentalmente con un vínculo con la política distinto. Se trata de un sistema informal, pero más maleable y situacional. Y con una relación más orgánica con la política.

**¿Y cuál es el aporte de los procesos de planificación realizados desde distintos ministerios como el de Agricultura, Industria o Ciencia y Tecnología realizados durante los gobiernos kirchneristas, a esta planificación político-estratégica?**

La pregunta es qué entendemos hoy nosotros por planificación o qué entendemos por planificación desde una perspectiva nacional y popular. Un cometido central que tiene hoy la planificación es ampliar el campo de lo posible, es decir no puede ser entendida como una práctica instrumental, burocrática o administrativa. Tiene que ser vista como una práctica política y una práctica política transformadora, una práctica política “revulsiva”. Creo que hay que entender a la planificación como una revuelta pensada, una mezcla de voluntad política y cálculo. Entonces el cometido principal es ampliar el horizonte de posibilidades, hacer que lo que hasta hoy no era realizable aparezca ahora como posible.

Esto requiere de un proceso vivo, imbricado con la política, o para ser más radical en la afirmación, la planificación es un proceso político. La planificación supone un proyecto político y supone voluntad política, si no hay proyecto y liderazgo, la planificación es impotente.

Es más, te diría que hasta puede tener un efecto narcotizante, ya que, en escenarios muy complejos o convulsionados, nos deja la sensación de tener los temas pensados, resueltos y encaminados. Para mí es más genuinamente un acto fundamental de planificación el conjunto de medidas que tomó Néstor Kirchner en los primeros meses de su mandato, en el 2003, que cualquier plan tecnocrático escrito y editado. Néstor Kirchner rápidamente mostró que otro rumbo era posible, algo que hasta ese momento parecía inverosímil, porque luego de tanto tiempo de que el péndulo se mantuviera en el extremo del neoliberalismo, el sentido común imperante en la sociedad y en las fuerzas políticas, era un sentido común resignado y conservador. Rápidamente, a partir del 22% de votos que tenía en las elecciones, ensanchó el control del gobierno sobre los aspectos más críticos de la situación.

Dos atributos: rumbo y viabilidad. La planificación puede ayudar a definir el rumbo, es una función que tiene y es un aspecto importante del proyecto político, en el sentido de aquella vieja frase atribuida a Séneca de que no hay viento propicio para el que no sabe dónde va. Por otro lado, la construcción de viabilidad: la planificación debe hacerse cargo de los conflictos del desarrollo que condicionan el proyecto y para eso tiene que moverse en el terreno de la correlación de fuerzas. Pero acá hay que tener en cuenta que la planificación es un proceso concomitante a la acción. No podemos concebir la planificación como una instancia previa. Las estrategias respecto de los actores se forman en la interacción.

Entonces, voy a la pregunta sobre las experiencias de planificación en los gobiernos kirchneristas. Casi en ninguno de los casos se está llamando “plan” a lo que tradicionalmente se consideraba un plan. No se está usando la planificación como aquel proceso técnico a través del cual yo defino los caminos que hay que seguir, sino que “se están haciendo cosas” con la planificación. Por

ejemplo, el Plan Agroalimentario y Agroindustrial en realidad surge como una respuesta al conflicto del 2008. A través de un proceso muy participativo, con una gran cantidad de actores, sobre todo en el interior del país, tenía el cometido de correr a la Mesa de Enlace como el interlocutor privilegiado del sector agropecuario. Con ese proceso de consulta lo que se estaba haciendo de alguna manera era trabajar con los actores del sector y construir viabilidad a una política agropecuaria propia. O sea, se está llamando plan a un proceso, no a un libro ni a un documento que establece el aspecto normativo del plan. Una característica similar tuvo el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 que refería al proceso de análisis de problemas y propuestas de medidas que llevaban a cabo las mesas que reunían a los actores de once cadenas de valor.

También hubo durante esos años procesos interesantes de fortalecimiento de capacidades y de planificación en organismos como AFIP [Administración Federal de Ingresos Públicos] o ANSES [Administración Nacional de la Seguridad Social]. Eran dos núcleos muy importantes para el modelo, porque AFIP es el lugar por donde se recolectan los recursos, es decir, que instrumenta la capacidad extractiva del Estado, fundamental para el proceso de desarrollo, y ANSES explica la mayor parte del gasto público. Entonces, yo pienso esos años y digo: había procesos de ese tipo en AFIP, en ANSES, en el núcleo agroindustrial y agroalimentario, en el industrial, en el de ciencia y tecnología... No en todos lados, no en todas las instituciones públicas, no con procesos reglados, pero sí en los lugares críticos, y de una forma tal que esos procesos estaban fuertemente imbricados con el proceso político y con el proyecto de desarrollo. Entonces hay una práctica que trata de sortear la trampa de la planificación normativa y tecnocrática. Claro, luego eso tiene un montón de problemas de coordinación, de desajustes. No es un modelo ideal, pero me parece que nos plantean una discusión acerca de qué rol tiene que cumplir la planificación en procesos políticos como los que nosotros tratamos de promover.



**¿Y qué capacidades estatales hay que desarrollar para que las instituciones públicas sean parte de esos procesos políticos y no queden solo en lo burocrático u operativo? En particular, ¿cómo se construye un buen diagnóstico a la hora de hacer un plan?**

Otro de los cometidos de la planificación, en esto de definir el rumbo, es lidiar con los conflictos del desarrollo. Creo que, en el contexto actual, cualquier proceso de desarrollo con justicia social, que pretenda no subordinar los objetivos sociales al desarrollo económico, necesariamente se enfrenta con conflictos que pueden condicionar o incluso de hacer fracasar dichos procesos. Por ejemplo, el conflicto del campo del 2008, protagonizado por uno de los sectores que más había ganado en esos años, fue claramente un conflicto que constituyó un punto de inflexión que afectó el proceso de desarrollo, inaugurando una etapa de mucho conflicto que alteró el patrón de acumulación política del kirchnerismo y lo empujó hacia una radicalización progresiva que terminó resquebrajando la hegemonía que se había construido en el primer momento.

Todos los procesos que se llevaron adelante en América Latina por parte de los gobiernos pos-neoliberales tuvieron ese tipo de pugnas: desde las movilizaciones de 2013 en Brasil que desembocaron meses después en el derrocamiento de Dilma, hasta el conflicto de la medialuna de las tierras bajas en Bolivia que enfrentó Evo. Son conflictos de índole diversa, pueden ser económicos, territoriales, sociales, pero tienen en común que ponen en jaque los procesos de desarrollo que llevan adelante los gobiernos nacionales y populares.

Creo que la planificación tiene que poder prever esos conflictos, gestionarlos en la etapa de pre-conflicto, enfrentarlos en la fase conflicto abierto y, si fuese necesario transformar *a posteriori* derrotas en victorias. Creo que hay ahí una función de este rol más político de la planificación, que tiene que estar muy pegado al núcleo estratégico de gobierno. Eso es una capacidad estatal que yo llamo capacidad político estratégica, la de lidiar con ese tipo de conflictos. Hay otro tipo de capacidades clave, por supuesto,

desde la capacidad económica hasta las necesarias para la implementación de políticas públicas.

Ahora, la respuesta a tu pregunta sobre el buen diagnóstico o, mejor dicho, el análisis situacional, como diría Matus, es justamente poner en relación el análisis de problemas, el análisis de las políticas actuales, el análisis de las capacidades y el análisis de los conflictos del campo de política sobre el que se planifica. El diagnóstico situacional tiene que tomar en cuenta este aspecto y no solamente los aspectos más técnicos de los problemas que se quieren abordar.

**¿Qué función tiene para usted la participación, y qué actores deben tenerse en cuenta al planificar?**

Creo que la dimensión política de planificación es el de la interacción de actores que tienen intereses diversos, muchas veces contrapuestos. Yo pondría el foco más que en la participación como un fin en sí mismo, como se la ha valorado en décadas anteriores, en la interacción política. No tengo una visión romántica de la participación, creo que una mirada realista es entender que estos procesos se dan en el marco de una fuerte interacción en donde algunos actores juegan como aliados, otros son indiferentes y otros se oponen a las políticas que se quieren desarrollar. Lo importante es la construcción de una política de alianzas que permita consolidar un actor que pueda llevar adelante un plan, una política, y pueda construir la viabilidad.

**Un actor para nosotros muy relevante es el de los trabajadores informales nucleados en la economía popular, que el año pasado presentaron junto a otros gremios el Plan de Desarrollo Humano Integral. ¿Qué opinión le merece esta experiencia?**

Me parece una experiencia fundamental, creo que este tipo de esfuerzos se enmarcan en un proceso de construcción de un sujeto político que discuta y lleve adelante las ideas que tenemos en el marco de nuestro proyecto político común. Eso para mí es

un proceso de constitución de actores, más que de participación en el sentido clásico del término, y me parece fundamental. Yo creo que nosotros tenemos que hacer un trabajo muy fuerte en términos de constitución de nuestro bloque de poder, por decirlo de alguna manera, y esas experiencias son cruciales.

**La última pregunta, en relación a la situación de pandemia que se abrió el año pasado, ¿cuáles cree que son hoy los desafíos para la construcción de ese plan estratégico de desarrollo?**

El 2020 fue un año de excepción, que alteró claramente los planes que tenía la fuerza que asumía el gobierno y, en términos de planificación, significó el desafío de lidiar con la contingencia. Valoro positivamente el manejo que se hizo de la crisis, un manejo relativamente acertado, con sus altibajos. Poco a poco la agenda de la emergencia va dando paso a la agenda del desarrollo, y el foco tiene que estar puesto en cuestiones más estructurales vinculadas al futuro del país.

Esto implica restaurar la situación social previa a las dos pandemias, estabilizar las variables macroeconómicas y el gran desafío de constituir un actor político diverso pero sólido y un actor económico que pueda promover procesos virtuosos de agregación de valor. Esa agenda es una agenda muy difícil porque no es ni más ni menos que la constitución, o el intento de construir un nuevo bloque con actores que no siempre tienen coincidencias en sus intereses económicos y políticos. Pero es el desafío de los próximos años.

## ENTREVISTA A **MARÍA MERCEDES PATROUILLEAU**

### **“LA PROSPECTIVA PROPONE TRABAJAR CON ALTERNATIVAS DE FUTURO”**

Entrevista realizada el 16 de septiembre de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 27 de septiembre de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por la entrevistada.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a María Mercedes Patrouilleau. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 83-95). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

#### **RESUMEN**

María Mercedes Patrouilleau, es investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y asesora de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. En su trayectoria académica y profesional se ha especializado en prospectiva y estudios del futuro y en el análisis de políticas públicas. Es socióloga, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Señala los aportes que la prospectiva tiene para hacer a la planificación del desarrollo y la necesidad de tomar estas contribuciones para mejorar la calidad del debate público.

#### **PALABRAS CLAVE**

Prospectiva; estudios de futuro; visión de futuro; incertidumbre; debate público.

**Para empezar, nos gustaría que nos cuente cómo llegó a especializarse en los estudios del futuro y qué vinculación tuvo con el planeamiento del desarrollo.**

Mi conocimiento de la prospectiva y los estudios del futuro vino a partir de mi desarrollo profesional más que desde la academia. Si bien obviamente la prospectiva tiene todo un desarrollo en la academia, tiene muy poco espacio en la formación de grado y posgrado en nuestro país. Cuando ingresé a trabajar a INTA, lo hice en el Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas. Se llamaba al principio Unidad de Coyuntura y Prospectiva desde el año 2006, y después en 2011 se formó el instituto. Ahí fue cuando me introduje y comencé a indagar en este tema. Después me fui formando de manera más autodidacta, participando de redes y haciendo cursos internacionales sobre el tema. En aquel momento, cuando se creó la Unidad y luego el Instituto, el país estaba empezando a desarrollar un nuevo modelo de desarrollo, distinto del cual se venía, que era el modelo de convertibilidad, y era necesario en este contexto recuperar una visión de futuro alternativa. Entonces INTA comienza a incorporar de manera institucional, sistemática y con una definición política, la prospectiva.

Me formé primero con la práctica, durante los primeros estudios que hicimos. Uno fue, por ejemplo, *Prospectiva del desarrollo nacional al 2015*, que lo empezamos a hacer en 2007, y el otro -que también fue muy conocido en la institución, y afuera también tuvo mucha repercusión- se tituló: *Escenarios del sistema agroalimentario argentino*. Esas primeras dos experiencias fueron estudios que aportaban a un plan de desarrollo, aunque no eran en sí mismos planes, eran estudios de prospectiva. De hecho, fueron bastante utilizados en algunos planes, por ejemplo, para el Plan Agroalimentario (2010-2016) se tomó la mirada internacional y las tendencias globales, aunque no se tomaron los principales aspectos críticos del estudio para trazar una estrategia de acción. *El mundo agrario al 2030* se había llamado otro de los trabajos que alimentó el Plan Agroalimentario.

En ese entonces el equipo de prospectiva del INTA tuvo cierta incidencia también en algunas otras áreas de gobierno, porque,

además, los estudios no tenían una circulación tan técnica como política en un comienzo, realmente circulaban por ciertos circuitos de la dirigencia política que estaba implementando y desarrollando políticas.

Después seguí formándome y me interesó cada vez más la prospectiva y los estudios del futuro. Vi que desde las ciencias sociales tenemos mucha capacidad, mucho potencial para desarrollar este tipo de estudios y de aportar a los procesos políticos y de desarrollo.

**Sobre lo que contaba del INTA, ¿cómo se desarrollaron esas experiencias y capacidades específicas en prospectiva y planificación? ¿Es algo que distingue al INTA de otras instituciones u organismos estatales?**

Algo había en lo que era todavía la Secretaría de Ciencia y Tecnología [SeCyT], que se fortaleció cuando el organismo fue jerarquizado a Ministerio, y particularmente en INTA hubo un interés genuino y una vocación política de desarrollar abordajes que permitieran ampliar los márgenes de la decisión y que aporten a la estrategia institucional. También contamos con una base técnica muy sólida, que en este caso fue primero la figura de Gilberto Gallopín, que fue nuestro asesor y “maestro” sobre el método de escenarios y sobre la prospectiva en general al inicio. Gilberto nos acompañó en la primera etapa como asesor metodológico. Él había desarrollado su carrera mayormente en el exterior y es una figura sumamente reconocida internacionalmente porque trabajó en proyectos muy valorados, como el Modelo Mundial Latinoamericano, en el *Global Scenario Group*, en los Escenarios Globales del Agua, entre otros. Gilberto es muy conocido dentro de lo que es la pequeña comunidad que, a nivel internacional, maneja los métodos prospectivos y los marcos conceptuales para trabajar sobre el futuro.

Así que tuvimos esa posibilidad de articular lo técnico con lo político, como dice Matus, y empezamos a desarrollar esto que era muy nuevo para nosotros, y sobre lo cual no había casi desarrollo institucional previamente. Gilberto, por ejemplo, había

hecho un estudio para la SeCyT en 2004, que se llamó *La sostenibilidad ambiental del desarrollo argentino: tres futuros*, que daba cuenta un poco de que en la planificación de ciencia y tecnología se estaba intentando o se estaba desarrollando la visión del futuro. Veníamos del modelo convertibilidad donde primaba un espíritu de “el futuro ya llegó y ya está, no hay alternativas”. En este nuevo contexto hubo una revitalización de la prospectiva, que había sido muy relegada y que institucionalmente no se la había podido apropiarse ni desarrollar. Y para INTA fue un antes y un después, porque la prospectiva brindó una matriz conceptual para comenzar a integrar aspectos que no estaban muy relacionados y que necesariamente debían estarlo: producción agropecuaria y energías, producción y gobernanza del sistema alimentario global, cultura y producción, por ejemplo.

Siempre ha habido y sigue habiendo dificultades para institucionalizar la prospectiva, para que los propios organismos y las instituciones del país la incorporen sistemáticamente, y que también se pueda dialogar con el sector político, porque si no, no tiene sentido esta disciplina. No es que uno haga estudios prospectivos por amor al arte, sino que justamente se hacen para aportar a la toma de decisiones, para contribuir ampliando el horizonte de la imaginación política y técnica. Si bien siempre fue difícil en nuestro país, el INTA en ese momento pudo contar con ese saber técnico, primero con Gilberto y después con Jorge Beinstein, quien también hizo algunos trabajos para el MinCyT y se había formado en su exilio en la cuestión. Paralelamente, el MinCyT con el Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica también estaba empezando a desarrollar cursos en los que pudimos formarnos.

Fue una etapa muy interesante y algo quedó en la institución. El punto fue que a inicios del 2019 las autoridades de INTA decidieron disolver el Instituto. Los procesos políticos nuevamente intervinieron para debilitar esta disciplina. Hoy en día la prospectiva sigue integrada en algunos proyectos, con enfoques de prospectiva territorial o tecnológica, pero no la prospectiva más general, global y agroalimentaria. Y perdió también con la eliminación de las políticas públicas como materia de investigación en INTA.

## **¿Qué aportan la prospectiva y los estudios del futuro a la planificación del desarrollo?**

La prospectiva lo que aporta es reconocer epistemológica y metodológicamente la cuestión de la incertidumbre, de la incerteza, de la contingencia. Digamos que es un abordaje que permite trabajar con la incertidumbre, no supone eliminarla. Las tradicionales formas de planificación buscaban controlar el entorno y manejar previsiones, estadísticas, proyecciones para poder formular los planes de desarrollo. La prospectiva lo que aporta son métodos y enfoques conceptuales con una manera de concebir el futuro o la futuridad que alberga la cuestión de la incertidumbre, y propone trabajar con alternativas de futuro. Aporta a la planificación la cuestión de saber que tenemos que responder a distintos posibles futuros, o sea que no hay un futuro único, que el futuro está abierto y entonces lo que planifiquemos tiene que poder responder a esos distintos futuros de manera robusta, a distintos escenarios. Trae esa apertura, de saber que no necesariamente determinadas proyecciones o cuestiones que podamos prever, se van a plasmar en el horizonte futuro de esa manera, y entonces poder manejar un abanico de alternativas de acción.

La prospectiva también aporta otra cuestión que es muy importante que es la construcción de una visión de futuro. La visión se nutre de estos distintos futuros que se analizan de manera exploratoria, porque uno toma definiciones a partir de esos distintos futuros que puede imaginar, definiciones sobre lo que se busca, sobre lo que se quiere en el marco del contexto que marca la prospectiva. Entonces esa apertura aporta a un elemento tradicional de la planificación que es la construcción de una visión, nutriéndose de una exploración sistemática e interdisciplinaria sobre las posibilidades del horizonte futuro.

Abordar el horizonte futuro aporta también a las conversaciones estratégicas que se deben desarrollar en un proceso de planificación, porque suele ser menos trabajoso ponerse de acuerdo cuando el horizonte está hacia adelante, en el futuro, que sobre cuestiones del presente. A veces entre distintos sectores sociales o políticos puede haber muy distintas opiniones o diag-



nóstico sobre el presente, y sobre el pasado. Ahora, si se ponen a trabajar juntos sobre algo que es un poco más ajeno y a la vez común, que es el futuro, hay mayores posibilidades de llegar a acuerdos de cuáles pueden ser las alternativas. Construir de manera plural e interdisciplinaria esos distintos futuros, nutre y cambia las visiones del propio presente que tienen estos actores, sectores y también las propias disciplinas que están trabajando en esta planificación.

Entonces son esas tres cuestiones las que aporta fundamentalmente: en contener la incertidumbre y hacerla trabajar, en la posibilidad de acordar a partir de construir estos posibles futuros conjuntamente, o lo más abiertamente que se pueda, y en construir esa visión común, teniendo en cuenta estas dos aperturas anteriores.

**¿Qué capacidades y experiencias tienen el país y la región en la materia? ¿Qué se puede incorporar del debate de la agenda internacional sobre prospectiva y estudios de futuro que pueda ser compatible con un país semiperiférico como el nuestro?**

En la región hay desarrollos, hay capacidades, pero bastante fragmentadas. Inicialmente, en los inicios de esta disciplina, años 60-70, América Latina fue muy receptora de estas cuestiones. Además, se encontraba realmente participando en la discusión sobre los modelos de desarrollo alternativos. Hubo experiencias notables en esos años, en los cuales Argentina fue un núcleo de una red de especialistas, que aportaron incluso enfoques epistemológicos y metodológicos innovadores. De esta red participaban Argentina, Chile, Venezuela y otros países, obviamente también Brasil, pero siempre con una mirada casi continental –digamos– sobre sí mismo, y México también un poco distanciado de estos intercambios. Entre estos países hubo algunos puentes interesantes. Había equipos, los primeros referentes, los pioneros que empezaron a desarrollar estas disciplinas, que se exiliaron entre estos países y desarrollaron proyectos comunes durante un tiempo.

Después se vio mucha fragmentación. Hay algunos nuevos núcleos que toman la cuestión, que organizan intercambios,

foros, cursos de formación, como puede ser el organismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), que es específico de planificación, que empezó a hacerlo hace un tiempo. Pero dista mucho de lo que era en esos tiempos. Y de hecho no se recuperan esas tradiciones.

Hay todavía una baja apropiación de las dirigencias, tanto políticas como empresariales, de la sociedad en su conjunto, de los estudios de prospectiva. También hay bastante desconocimiento por parte de las academias latinoamericanas. Desde las distintas disciplinas se utilizan modelos de previsión parciales para trabajar distintas temáticas, pero no hay un campo interdisciplinario activo en la academia en estudios del futuro. Tampoco hay en español un espacio editorial de revistas especializadas que trabajen sobre este tema. Eso es una gran debilidad. Así que, en comparación, hoy América Latina no es referencia en absoluto. Hay ahí todo un camino por reconstruir y desarrollar.

¿Sobre lo que se puede recuperar? Hay varios puntos donde la región tiene experiencia y conocimiento para aportar y participar de los debates internacionales de los estudios del futuro. Hay aportes epistemológicos desde el pensamiento social latinoamericano que son muy ricos y poco conocidos a nivel internacional, las propias experiencias sobre modelos de desarrollo que intentan trascender las dificultades estructurales y políticas, y no lo logran, o algunos conceptos sobre pluralidad tecnológica y sobre diferentes modos culturales de abordar la futuridad. Incluso la experiencia social latinoamericana tan nutrida de experiencias políticas emancipatorias y en movilización social podría ser un punto a aportar en el campo de los estudios del futuro.

**¿La dificultad para continuar con las tradiciones latinoamericanas en prospectiva se vincula con la dificultad nacional (y regional) de poder prever, pensar y proyectarse a mediano y largo plazo, al estar atrapados en el cortoplacismo hace décadas?**

Sí, obviamente que tiene que ver con la dificultad de tener

programas a largo plazo, de liderar los grandes desafíos internacionales, de estar dependiendo de factores externos para poder encauzar algunos modelos o experiencias de desarrollo. Y también tiene que ver con lo que significaron los tiempos de dictaduras y persecuciones y la “fuga de cerebros” fundamentalmente en nuestro país. A los principales referentes de estas experiencias recién los tuvimos cuando volvían de hacer sus carreras afuera. El cercenamiento de esos pensamientos sobre el futuro fue clave en los procesos que vinieron, fue algo que todavía no se terminó de recuperar. Entonces eso ha producido que, por ejemplo, en las academias no se conozcan estos trabajos, estas experiencias, y podrían hacerlo. Hay organismos muy interesantes, incluso regionales, de ciencias sociales que podrían recoger mejor esto, pero todavía no hay un proceso de reconocimiento de esta trayectoria, del potencial que tuvo y de la potencia que tendría reavivarlos.

**En general hay poco reconocimiento actual en los distintos campos académicos del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED), todo ese rico bagaje, algunos de los cuales lideraron algunas de estas experiencias de los 60 y 70, ¿no? Siendo que esos campos se fueron constituyendo desde los años 80 y 90 bajo la influencia occidental, o del “Norte global”.**

Tal cual, lo que pasa es que hay raíces comunes entre la prospectiva y la escuela latinoamericana en ciencia, tecnología y sociedad. Fue una visión muy crítica en su momento, muy difícil de digerir ese pensamiento, incluso para las propias instituciones académicas, porque lleva a un cuestionamiento muy fuerte de cómo funciona, de a qué fines alimenta, qué espacios y qué desarrollos -en definitiva- alimenta toda la producción académica y lo que es la ciencia en el sentido universal. La verdad que es una visión muy crítica que ha costado mucho valorar, y son esas cosas que perduran, perduran en esos silencios, perduran esas ausencias, porque hay una censura implícita que todavía opera a través de muchos sutiles controles -y no tan sutiles-.

**¿Qué nos puede contar sobre la experiencia de Argentina Futura de la cual es asesora? ¿Cómo fue pensado y qué rol apuesta a tener en cuanto al desarrollo futuro del país?**

Argentina Futura tiene como objetivo construir y alimentar de manera dialogada, abierta, una visión de mediano y largo plazo para el país, o sea que está en el marco de lo que es la disciplina prospectiva. Hablar de visión es hablar de poder tener una mirada de largo plazo, poder dar forma a las aspiraciones que Argentina asume y pensar cuáles son las trayectorias necesarias para alcanzar esa visión. El programa es coordinado por Alejandro Grimson. Yo me vinculé con el programa desde los inicios y mi rol fue siempre el de aportar los conocimientos de la prospectiva y los estudios del futuro para elaborar esa visión. Se desarrollaron una serie de foros durante la pandemia, co-organizados con el Consejo interuniversitario Nacional [CIN], con participantes de todo el país, en general universitarios y del campo científico y tecnológico. Se discutió, analizó y debatió sobre las principales problemáticas y sobre diferentes ejes de trabajo. De entrada, pusimos a los académicos a pensar en clave de futuro, lo cual no es muy común.

A partir de allí, desarrollamos un diagnóstico sobre los problemas fundamentales, para tener una mirada interdisciplinaria y de mediano a largo plazo para la Argentina, y sobre cuáles podrían ser los caminos necesarios para alcanzar la visión, con un enfoque integral, donde están los problemas económicos, productivos y a la vez culturales, sociales, políticos, institucionales, territoriales. La idea ahora es que esa visión pueda comunicarse ampliamente, aportando un insumo para desarrollar las conversaciones estratégicas que se requieren para resolver esos grandes nudos problemáticos del desarrollo nacional. Abrir al debate y a la discusión de esa narrativa y mejorarla, completarla, traducirla en proyectos que permitan mejorar las intervenciones en diálogo con otros organismos.

**Con respecto a la cuestión clave de pensar después la implementación, la viabilidad, la sostenibilidad de este tipo de trabajos, ¿cómo se puede sortear el “péndulo” argentino, esa alternancia entre proyectos de país tan disímiles e incluso antagónicos? ¿Cómo se piensa la gestión de los conflictos y de los consensos, un debate tan vigente en estos tiempos en el gobierno y el campo de fuerzas que lo sustenta?**

Me parece que el gran aporte que pueden hacer este tipo de trabajos es colaborar a que nos comprendamos mejor. La mirada sobre el futuro, los estudios prospectivos, no buscan solamente mirar lo que puede venir, sino que implican varios movimientos analíticos y reflexivos, no solo es mirar “hacia adelante”. Es también una mirada introspectiva y retrospectiva, aportando a comprender mejor nuestros problemas. A partir de los métodos y enfoques específicos que se trabajan en esta disciplina (método de escenarios, análisis retrospectivo, análisis del discurso y de los mitos, análisis de diferentes lógicas temporales, por mencionar algunos) se generan diálogos, intervenciones mutuas entre disciplinas, para entender de qué manera los problemas productivos son también culturales, son también sociales, y son históricos, por dar un ejemplo.

Creo que esto es un aporte. Porque necesitamos mejorar las intervenciones públicas, la capacidad de intervención del Estado y también la incidencia de la producción de conocimiento. Me parece que aportan a comprender de una manera integral los problemas, y a nosotros mismos como productos de esta historia, y de qué manera podemos establecer mecanismos de interrelación, compromisos que cambien la senda de este desarrollo pendular y nos permitan ir acumulando y sosteniendo para poder ir superando nuestra dificultad de avanzar en el bienestar social de nuestra población.

**¿Está en el marco de la búsqueda gubernamental de “cerrar la grieta”? ¿Qué viabilidad ven a la idea de cerrar viejas heridas y ponerse de acuerdo en pos de una mirada de más largo plazo, de ciertas políticas de Estado, de consensuar algunos**

**elementos importantes con actores que son fuertemente opositores al proyecto nacional-popular? ¿O, por el contrario, se requiere establecer conflictos y definir rupturas con la estructura de poder dominante y los sectores que representan el proyecto político antagónico a este ciclo nacional-popular?**

A mí no me gusta hablar de grieta. Porque no estoy de acuerdo con banalizar un problema social complejo y que ha costado mucho sufrimiento. Tenemos teoría social como para hablar en términos concisos. Hablemos de *conflicto*. Desde las ciencias sociales sabemos que el conflicto es inherente a toda sociedad, y si, además, es una sociedad que ha atravesado genocidios, proscripciones, persecuciones, al mismo tiempo que ha sido un ejemplo en la lucha por los derechos humanos y de la generación de derechos, entendemos que existen razones para ser una sociedad atravesada por fuertes conflictos, por antagonismo. Sí creo que tenemos que encauzar ese conflicto inherente y sobresaltado que tenemos, de una manera que resulte transformadora, emancipadora, es decir, de una manera que sea capaz de brindar mejores condiciones de vida a nuestro pueblo. Obviamente que ahí hay muchos matices para discutir, sobre en qué plazos y por qué medios se llega a esos fines, esas son las cosas que debemos discutir, debatir, expresar públicamente y canalizar institucionalmente.

Las iniciativas que busquen encauzar el conflicto en ese sentido creo que deben partir de la idea de que sin debates y sin una alta intensidad de participación popular y democrática, nada de lo que deseamos puede desarrollarse. Esa sería como una base de fortaleza para poder empezar a discutir grandes problemas y tomar resoluciones que requieren afectar ciertos intereses diversos, no de un solo sector. Entonces la primera condición es esa posibilidad de desarrollar esa alta intensidad en el debate, en la participación, en la búsqueda social de alternativas, con una mirada integral. Esa es la garantía para poder enfrentar esas discusiones que son necesarias y que son las que hay que desarrollar.

Necesitamos una revitalización del debate y de la movilización popular en distintos sentidos, en la acción también territorial, en

los barrios, en las redes de militancia, todo esto me parece saludable para el proceso que se requiere de la toma de definiciones y asumir ciertas discusiones fundamentales para el bienestar de nuestro pueblo. Hay que sacar esas discusiones a la calle, a los barrios, a las plazas, me parece que nos ha faltado eso, producto de la pandemia también. En el cuidarnos, digamos, también perdimos esos espacios de activismo. Entonces me parece que es el momento de recuperarlos, y bueno esa es la base a partir de la cual es posible encarar las transformaciones necesarias, que requieren de determinadas decisiones, resoluciones y de sostenerlas, con capacidad de gestión.

Cuanto más plural sea el debate va a tener mejores bases. Y sobre todo es fundamental que adquiera capilaridad, que esté presente desde los medios de comunicación, las redes de militancia, de las distintas organizaciones sociales y políticas, de los gremios y las organizaciones económicas. Si logra capilaridad el debate sobre los desafíos que tenemos a futuro, realmente es un punto de partida.

**Con relación a la pandemia, ¿cómo cree que ha afectado a la capacidad de prever, anticipar, proyectar o imaginar futuros posibles o deseables?**

Bueno, es como un doble sentido. Por un lado, la pandemia irrumpió y desestructuró las visiones del futuro que existían y todas nuestras certezas, desde las más cotidianas hasta las más estructurales. En ese sentido, a partir de esa desestructuración, se dice que ha sido una oportunidad, más allá de lo lamentable de los impactos sanitarios y los resultados en términos de parálisis de las actividades. Se constituye en una oportunidad para rever la forma en que abordamos el futuro, desde la planificación más elemental hasta las propias percepciones, visiones, ideologías y grandes relatos que ordenan nuestra visión de futuro. Una oportunidad de aprendizaje para intentar incorporar esta capacidad de anticipación y de trabajo con la incerteza. Es un aprendizaje en cuanto a la necesidad de la mirada compleja e interdisciplinaria de los problemas que, ante un problema tan multidimensional, no

es posible abordarlo desde una sola mirada, sino que es necesario unir miradas, producir una mirada común a partir de las diferencias.

A la vez ha sido un cimbronazo muy grande del cual todavía nos falta mucho para poder recuperarnos. En términos de proceso histórico, económico y político en el que estábamos, una gran dificultad por lo que te comentaba anteriormente, incluso esta dificultad de encontrarnos y de desarrollar todas las interacciones y los diálogos sociales que hacían falta para acompañar este momento del país y sobre todo discutir el problema de endeudamiento al que otra vez nos deja expuestos un gobierno neoliberal.

### **¿Algo más que no hayamos preguntado y que quiera señalar?**

Es fundamental que tanto desde la administración pública, los distintos organismos, las universidades, distintos espacios del pensamiento social y científico del país registren la prospectiva y los estudios del futuro, así como la experiencia y la trayectoria que tenemos en estas cuestiones. Porque justamente las trayectorias existen, falta ese registro y esa apropiación por parte de las usinas de pensamiento de nuestro país, y no digo solo universidades, también de los movimientos sociales, de organizaciones sociales y empresariales.

Eso sería algo fantástico, que se pueda registrar que existen estas trayectorias, que hay aprendizaje sobre esto, que las conclusiones de estos estudios a lo largo de la trayectoria argentina y latinoamericana en prospectiva, tienen mucho para decirnos en el momento actual, porque han pensado el futuro, han pensado anticipadamente nuestro presente, en estos estudios se pensaron los grandes problemas latinoamericanos y de nuestro país y se analizaron alternativas. La posibilidad de desarrollar nuevos estudios en el actual contexto, interdisciplinarios y con referentes de distintos países de la región, integrando diálogos con actores y movimientos sociales, podría nutrir mucho el horizonte futuro de nuestros países, algo muy necesario.



## ENTREVISTA A **ISIDORO LUIS FELCMAN**

### **“HAY QUE PENSAR EN GRANDE: UN FUTURO POR EL CUAL VALGA LA PENA HACER ESFUERZOS, INVERTIR Y TRABAJAR”**

Entrevista realizada el 17 de septiembre de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 1 de octubre de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por la entrevistada.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Isidoro Luis Felcman. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 96-109). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

## **RESUMEN**

Isidoro Luis Felcman es director del Centro de Investigaciones en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Además, fue director del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (2010/2020), del Plan Estratégico Nacional del Seguro (2012/2020) y del Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación. También fue consultor de organismos nacionales e internacionales y autor de varios libros sobre su especialidad. Destaca la importancia de generar planificación estratégica con participación de los actores involucrados, e identifica los sectores económico-productivos a los que el Estado debería apostar para motorizar el desarrollo nacional.

## **PALABRAS CLAVE**

Planificación participativa; plan estratégico agroalimentario; estado emprendedor; sectores económicos; desarrollo.

**¿Qué tipo de participación tuvo en la elaboración de planes estratégicos desde la gestión del Estado? ¿Cuál es su trayectoria académica sobre el tema?**

Mi carrera académica se desarrolló en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires [UBA]. Fui Profesor Titular por concurso de la cátedra de Administración Pública durante décadas. Ahora soy Profesor Consulto y director del Centro de Investigaciones en Administración Pública [CIAP]. En materia de planificación, el comienzo de mi experiencia en planificación estratégica participativa fue a mediados de los ochenta. En la UBA se desarrolló un plan estratégico para la Ciudad de Buenos Aires. Se llamó Buenos Aires 2000. Participaron unas cien organizaciones de la sociedad civil que trataron de imaginar Buenos Aires a quince años vista. Después participé en algunos emprendimientos de planificación estratégica en la CABA de los noventa.

Pero el paso más importante que di fue durante la gestión de Julián Domínguez al frente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Dirigí el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020 [PEA]. Más adelante participé como director del Plan Estratégico Nacional del Seguro 2012-2020. Luego trabajé en un Plan de Modernización para la Cámara de Diputados de la Nación. Como consultor participé en el Plan Estratégico 2030 de Panamá, y, fuera del ámbito público, en el Plan Estratégico de la Industria Automotriz 2030, de la Asociación de Fabricantes de Automotores [ADEFSA]. Por último, más contemporáneamente, en un intento que no terminó de consolidarse, colaboré con la Secretaria de Política Económica, en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación, para la elaboración de un Plan Estratégico Macroeconómico 2020-2030.

**En términos generales, ¿qué balance hace de las experiencias de planificación estratégica del desarrollo en las últimas décadas a nivel argentino y latinoamericano? ¿Cuáles cree que fueron los principales aciertos y falencias?**

La planificación estratégica tiene una característica que la hace

social e institucionalmente sólida: debe ser participativa. Es decir, debe involucrar y comprometer al conjunto de los actores sociales, económicos y políticos, en el desarrollo de una visión compartida de futuro. Esta es la idea clave: visión compartida de futuro. En Argentina y en la región, una cierta cantidad de planes siguieron el rumbo opuesto: fueron elaborados “desde el escritorio” por expertos; propuestas de gobierno desarrolladas en gabinete, que luego se lanzaron a la sociedad tratando de buscar algún tipo de adhesión. Pero no son los planes de la sociedad, de los actores, sino planes gubernamentales, lo que se denomina habitualmente “plan libro” o plan normativo. Frente a esto, en el caso del PEA, buscamos hacer algo diferente. El ministro Julián Domínguez explícitamente decía: “quiero que mi gestión se caracterice y deje un legado en materia de planificación estratégica participativa y quiero involucrar en ello a todos los actores que tengan vinculación con el sector agro”. Y así fue, porque participaron en la experiencia siete mil actores económico-sociales, 23 provincias, 53 universidades.

Un plan de gobierno debe ser un plan de la sociedad, un plan de los actores con el Estado como participante activo. Es por eso que, aún hoy día, los actores relevantes del sector agro siguen diciendo del PEA, “tuvimos un plan estratégico”. “Tuvimos” quiere decir “era nuestro”. Y fue una planificación que comenzó en épocas muy complicadas, ya que surgió como respuesta al conflicto con el campo en 2008. Una buena parte de los actores que fueron convocados a la participación se resistieron inicialmente a hacerlo. Decían que en realidad se trataba de un plan libro ya escrito y que lo único que buscaba el gobierno era una foto de adhesión. Hubo que desarrollar un proceso virtuoso de construcción de confianza. Dos años después decían “tenemos un plan estratégico”. Estos son los planes estratégicos que pueden producir algún tipo de transformación, porque hay involucramiento y compromiso de los actores. No fue el caso de la mayoría de las experiencias en Argentina antes del PEA y lo mismo podríamos decir de las experiencias en la región.

**Entonces, para profundizar en esta idea, ¿diría que la participación de los actores construye agenda, legítima el plan, sirve para el alineamiento de los actores detrás del plan? ¿Cuál es el papel de esa participación?**

Es todo eso. Por supuesto que el gobierno tiene una agenda que pretende orientar al país o a un sector económico-social en términos de un horizonte, una misión, un conjunto de objetivos y metas. Lo que se genera con la participación de los actores es una visión compartida de futuro sobre el rumbo y la trayectoria a seguir. A partir de ahí se construye confianza, acuerdos y luego una agenda que se impulsa colectivamente a partir de una dirección estratégica. Siempre menciono una frase de Séneca, que dice “nunca tendrás vientos favorables si no sabes a dónde vas”. Los buenos navegantes saben que, cuando hay rumbo y trayectoria, es posible navegar aún con viento en contra.

**¿Qué otros aspectos son relevantes en un proceso virtuoso de planificación?**

Dos cuestiones más. Primero, construcción de confianza. En Argentina tenemos una vieja tradición de refundación permanente; intentos sistemáticos de volver a inventar la rueda. Si bien varias experiencias de planificación fueron inicialmente exitosas, muy pocas se prolongaron en el tiempo. Muchas se frustraron o no tuvieron continuidad porque los gobiernos terminan y los que siguen no sostienen esas experiencias en el tiempo. Aun así, siempre quedan residuos importantes en la memoria de los actores y de las organizaciones participantes. Y siempre es posible, a partir de esta memoria colectiva, reconstruir la confianza y relanzar estas iniciativas. Entonces, el tema de la construcción de visiones compartidas del futuro y el establecimiento de la confianza es clave para este tipo de emprendimientos.

Segundo, es el concepto de “agrandar la torta”. En un sector económico cualquiera, los distintos actores tienen una porción de la torta. Se puede plantear el tema de la distribución discutiendo el tamaño de la porción respecto de las porciones de los

demás, suponiendo que la torta no crece y permanece constante en cuanto a su tamaño en el futuro. Eso se denomina “distribución de la riqueza sobre la base de una torta pequeña”. Hay otra posibilidad, y es la que Argentina no logra aprovechar integralmente: agrandar la torta a futuro y resolver de esta forma las tensiones distributivas. Los planes estratégicos deben elaborarse “pensando en grande” y poniendo de manifiesto cuál es el beneficio colectivo para el conjunto de la sociedad y, por ende, para cada uno de los actores que forman parte de ella. La idea clave es no sólo marcar un rumbo, una trayectoria, establecer objetivos y metas, sino “pensar en grande” mostrando el beneficio para el conjunto. El plan tiene que “cerrar” desde un punto de vista macro. Por ejemplo, el PEA cerraba porque proyectamos al 2020, en base a distintas simulaciones, que la aplicación del plan significaba para el país alcanzar los 100.000 millones de dólares de exportaciones. Esto implicaba básicamente aumentar el volumen de la producción en base a este plan estratégico y mostrar el beneficio colectivo que ello implicaba. De esa manera, en lugar de discutir coyuntura, mostramos en la visión compartida de futuro a diez años, que todos podemos ganar si nos ponemos de acuerdo y trabajamos en conjunto. Una metodología destinada a la resolución pacífica de conflictos, arribar a consensos mediante procesos activos de negociación y generar acuerdos en base a una visión compartida de futuro.

### **¿Es posible conciliar los intereses antagónicos de los actores?**

Sí, absolutamente. El antagonismo se resuelve cuando los actores toman conciencia de que se gana más con el acuerdo que con el conflicto irresuelto. Estas ideas pueden parecer abstractas, complejas y difíciles de transmitir a un conjunto amplio de personas, instituciones y organizaciones que se sientan en una mesa de negociación. Hay una vieja metáfora útil para estos casos: dos burros están atados uno al otro con una cuerda corta, con una mata de pasto en los extremos. La cuerda es tan corta que, si ambos tiran para sus respectivos lados, no llegan nunca a comer

el pasto. La única manera de resolver el problema es ir los dos juntos a una mata y los dos juntos a la otra. Usábamos mucho este artificio comunicacional para que los actores tomaran conciencia sobre las consecuencias de la puja de intereses sectoriales con una torta pequeña. Esta metáfora viene al caso para responder la pregunta. El consenso, los acuerdos y las visiones compartidas de futuro, pensando en grande, son elementos más poderosos que seguir tirando de la cuerda cada uno para su lado.

**Cuando uno lo escucha y piensa en la historia argentina, atravesada por conflictos, puede pensar “qué mirada ilusa”. Sin embargo, estuvo al frente de un plan participativo entre el gobierno y el sector agropecuario, justamente después de un conflicto muy fuerte entre ambos actores. ¿Hay un aprendizaje en relación con la posibilidad acerca de cómo lograr estar por encima del antagonismo?**

Sí. El primer paso es sentar a la gente en una mesa. Es un paso fundamental, que vengan y se sienten. Al principio, hay mucha resistencia. Pero la vas venciendo en la medida que se propone una visión ambiciosa, una misión desafiante y un conjunto de objetivos y metas alcanzables, más todo lo que se puede hacer consensualmente y con acuerdos, para asumir esos grandes desafíos. A la Argentina le falta eso: consensos en términos de una visión compartida de futuro por la que valga la pena invertir, hacer esfuerzos y obtener beneficios. Por eso sentar a la gente a la mesa es el primer paso. Pero no es sentarla para tomar un café. Hay que trabajar con esos grandes horizontes, demostrar cuál es el beneficio colectivo de ir hacia ese punto del futuro.

De hecho, hay un instrumento que se generó en la época del PEA y siguió siendo utilizado: las mesas por cadena de valor. Hoy está generalizado el concepto de “mesa”: la mesa de la carne, la mesa de la soja, etc. Eso fue una recreación del PEA (había experiencias anteriores) luego adoptada por otros sectores económicos. El PEA trabajó con alrededor de treinta mesas subsectoriales. Un plan estratégico es imposible concebirlo sólo en términos globales. Hay que seccionarlo en subsectores. Traba-

jamos con una mirada global del sector agroindustrial y agroalimentario, pero focalizando también la atención en los distintos subsectores componentes. Racionalidad global y sectorial con activa interrelación recíproca. Pusimos en la mesa a toda la cadena agroindustrial de un subsector: soja, maíz, trigo, ganadería, etc. Y se buscó el logro de acuerdos a lo largo de todos los eslabones de esa cadena. Esta tradición ya existía en el sector agropecuario, nosotros lo que hicimos fue institucionalizarla, y a partir de eso se generalizó el uso de la mesa. A partir del PEA aparecieron otros intentos sectoriales de planificación: el Plan Estratégico Industrial (PEI), el Plan Estratégico Territorial (PET), el PlaNes (Plan Nacional Estratégico del Seguro).

**En esa apertura a la participación, ¿cómo se hace para que no se refleje la desigualdad de la cadena de valor dentro del peso específico en la mesa? Los actores poderosos tienen más poder para expresar su voz que los actores más débiles. ¿En qué medida el plan no termina reflejando eso? ¿O es una participación direccionada por la política del gobierno?**

Tal como fuera dicho previamente, el Estado cumple un rol fundamental. Es decir, hay un gobierno que surge por voluntad popular. Ese gobierno se hace cargo del Estado y el Estado articula intereses en términos de una visión estratégica de futuro. En base a esa visión estratégica, se va direccionando y ordenando a los actores, tanto globalmente como dentro de un sector en particular. Siempre teniendo en cuenta que hay que ofrecer a los actores una visión desafiante y factible. Algunos llaman a esto “una ilusión”, un futuro por el cual vale la pena hacer esfuerzos, invertir, trabajar. Nuevamente, se puede “pensar en chico o en grande”. Si seguimos pensando “en chico”, los intereses sectoriales van a seguir prevaleciendo sobre el interés general. Si pensamos “en grande”, lograr esos acuerdos es posible.

**Habló mucho de construir una imagen a futuro. Es decir, una mirada normativa de hacia dónde ir. ¿Qué vínculo tiene esto con la prospectiva, con los estudios de futuro? ¿Cómo dialoga esa imagen de futuro a construir con los actores, con los escenarios prospectivos, es decir, con las condiciones en que el plan se va a desenvolver?**

El ministro Julián Domínguez puso ese punto como condición. El PEA debía tener excelencia técnica en dos sentidos: la calidad de la propuesta y la calidad de la metodología. En cuanto a lo primero, decía “la propuesta tiene que tener un sello de calidad”, nadie puede cuestionar si una determinada meta hacia 2020 es sólo producto de la imaginación y el deseo, o surge a partir de la consideración de escenarios futuros más probables y probadas potencialidades económico-productivas. El segundo punto de excelencia es la metodología. Debe ser efectiva y todos los actores seguir la secuencia metodológica que el plan establece.

Nosotros desarrollamos una metodología utilizando distintas fuentes técnico-académicas. Carlos Matus fue un elemento inspirador muy importante con sus ideas sobre planificación estratégica situacional. Diseñamos un método que luego se aplicó en varias otras experiencias ya mencionadas. Se lo conoce como el “método de los ocho pasos”. Esa metodología establece como primer paso el establecimiento de la dirección estratégica. El segundo paso es una descripción de la situación actual que lleva a identificar fortalezas y debilidades. El tercer paso es la simulación de escenarios futuros, con la identificación de oportunidades y amenazas. El cuarto paso es la combinación de los dos anteriores, obteniéndose en consecuencia una matriz FODA, que permite identificar para cada uno de los cuadrantes distintas líneas estratégicas. Ellas permiten la fijación de metas y la identificación de brechas entre situación actual y la requerida a futuro. Finalmente se diseñan políticas, programas, actividades y acciones destinadas a cerrar la brecha. El último paso es el monitoreo y la evaluación, todo lo cual permite cerrar el ciclo y reiniciarlo.

Los referidos escenarios se elaboraron en base a la opinión experta de diferentes especialistas y organizaciones. Sobre la



base de tales escenarios, se identificaron las condiciones de futuro para el sector agro de Argentina y la propuesta de objetivos y metas específicas. Hay que mencionar que la opinión experta a veces está dispersa. Es cuestión de reunirla. Nosotros nos apoyamos mucho en el sector académico. De ahí la participación de 53 universidades. Y algo que fue fundamental en el plan fue la participación del INTA, en donde hay opinión experta sobre cada una de las cadenas de valor agropecuarias. Todos ellos estaban incorporados en los equipos técnicos que orientaron el desarrollo del plan estratégico. Los planes estratégicos normativos, los que se hacen en el escritorio, tienen la impronta del sesgo ideológico y la imaginación de los expertos. Ese sesgo, en muchos casos, excede notoriamente la potencialidad de un país o sector, forman parte solamente de la imaginación del experto o especialista que se sienta a elaborar el plan. Hay una canción de Los Beatles titulada *Nowhere Man*. Habla de un hombre que es de un país que no existe, sentado en un lugar que no existe, imaginando planes que nunca lograrán concretarse. La letra es una buena metáfora para describir un Plan Normativo.

**Pero, sin esa opinión experta tampoco se puede, ¿cierto? O sea, con esa opinión no alcanza, ¿pero sin ella no se puede?**

Por supuesto, sin los expertos no se puede. Hay que buscar a las personas que más saben de cada tema en el país. La articulación de esas capacidades es un tema clave para la planificación. Sin los treinta especialistas del INTA en cada uno de los subsectores del agro, hubiera sido imposible hacer el PEA. Además, trajimos a los mejores especialistas en escenarios, en simulación macroeconómica, etc. Se hizo una alianza estratégica con el Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA para la simulación de escenarios futuros macroeconómicos: qué Argentina podía esperarse incrementalmente (haciendo más de lo mismo) y qué Argentina se obtendría aplicando el PEA 2020. A la diferencia entre una y otra Argentina la denominamos “el efecto PEA”.

## **Estamos en 2021, un año después del plazo que se propuso para el desarrollo del PEA 2010-2020, ¿qué vinculación hubo entre lo planificado y su implementación?**

En lo personal, siento una gran frustración porque en 2011, cuando Julian Domínguez dejó de ser ministro y pasó a ser presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, por alguna razón que no logro entender, el plan se desactivó. El golpe final se dio al asumir el nuevo gobierno en 2015. El equipo quedó disuelto y el emprendimiento murió definitivamente. No hubo una continuidad, como hubiera sido razonable. Los planes no se arman de una vez y para siempre. Esto es parecido al desarrollo tecnológico de las versiones beta: se lanza una versión 1.0, se ve cómo funciona y, a partir de esa evaluación, se obtiene la versión número 2.0, 3.0 etc. Esa es la característica del desarrollo tecnológico contemporáneo. Pasa lo mismo con los planes. Una vez que los actores elaboraron acuerdos, el plan pasa a una etapa de implementación. Pero luego, las políticas públicas y los programas para la acción, pueden no funcionar como imaginamos, los intereses sectoriales no se articulan como se suponía o las condiciones cambian. Entonces, hay que evaluar, recalcular, reinventar y finalmente relanzar el plan en sus nuevas versiones.

## **Frente a la inestabilidad política que caracteriza a nuestro país, ¿el involucramiento de los actores puede servir para consolidar políticas de largo plazo? ¿Cómo construimos una racionalidad colectiva por encima de los intereses sectoriales? ¿Qué otro mecanismo se pudo haber generado para lograr un efecto cerrojo y que un cambio de gobierno o de ministro no tire por la borda la planificación?**

En la medida que el plan es del conjunto de los actores y se consolidan las visiones compartidas de futuro, los gobiernos pueden cambiar, pero los propios actores se encargan de reinstalar sus acuerdos previos en la agenda. Eso puede suceder entre los mismos actores de la sociedad civil o bien a partir de acuerdos entre sectores económico-sociales y el gobierno. Agregó algo que

escribí en un libro llamado *Nuevos modelos de gestión pública*: el rol del Estado en todo esto es clave. Aquí inscribo mi postura en una corriente pensamiento que sostiene la idea de un futuro Estado neweberiano, que garantiza el cumplimiento de la ley, pero lo hace con una burocracia profesionalizada, meritocrática, orientada hacia los resultados y la búsqueda permanente de la excelencia en la calidad de servicio al ciudadano.

Adicionalmente a lo anterior, esta corriente de pensamiento también sostiene la idea de un futuro Estado Emprendedor. Mariana Mazzucato, en su libro *El Estado Emprendedor*, es quien plantea la idea de que el Estado tiene dos roles en este sentido. Primero, marcar el rumbo estratégico e intervenir fuertemente en la creación de nuevos mercados, a partir de procesos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Segundo, asociar al sector privado en estos procesos: en resumen, el Estado interviniendo con protagonismo en los procesos de I+D+i, con más énfasis en los procesos “I+D”, y asociando al sector privado en la última “i” (de innovación).

Mazzucatto plantea con fundamento empírico que, siguiendo la experiencia de EE.UU., existe la falsa creencia que la capacidad de emprendimiento está en el sector privado; lo cual, si bien es cierto, al mismo tiempo muestra que, antes de eso, hay un Estado Emprendedor que creó el mercado y lo impulsó. Esto se manifiesta en la industria espacial, las telecomunicaciones, la creación/desarrollo de internet, la biotecnología, la industria farmacéutica y, hoy día, la industria verde. Resumiendo, hay una falsa creencia de que EE.UU. tiene un Estado neoliberal. Por el contrario es un Estado fuertemente interventor y creador de mercados; luego, aparece el sector privado, en algunos casos con asociaciones virtuosas público-privadas que transforman I+D en i.

**¿Esa era la mirada dominante durante los gobiernos kirchneristas en los procesos de planificación? En torno al PEA, el PEI, el Plan Argentina Innovadora, ¿había una mirada de Estado Emprendedor?**

Es posible que haya existido en la intencionalidad política del

gobierno, pero estimo que de manera parcial, en el sentido de cierta debilidad en cuanto a propuestas explícitas de misión/propósito desafiante para el conjunto de la sociedad más una racionalidad planificadora participativa global. Hay una idea de Jorge Katz que, ya más contemporáneamente, fue tomada en algunos emprendimientos de planificación participativa que mencioné al principio. Se trata de una matriz FODA elaborada con visión global para el país. De allí surge la idea de las “cuatro Argentinas”. Hay una Argentina de Fortalezas y Oportunidades: varios sectores se inscriben en esa casilla, entre ellos, el sector agropecuario/agroindustrial/agroalimentario, el científico-tecnológico, la industria farmacéutica, la biotecnología, la industria satelital, algunos sectores de servicios. Allí probablemente haya habido algo de lo que se define como Estado Emprendedor.

Pero después hay otras tres Argentinas donde lo mencionado anteriormente no se dio con igual potencia. En este sentido hay una segunda Argentina de Oportunidades y Amenazas: la industria extractiva se ubica en esta casilla. Tiene grandes potencialidades, pero la amenaza del daño al ambiente y el agotamiento de recursos a largo plazo debe ser tenido en cuenta. Vaca Muerta, la industria minera, la incipiente industria del litio, son buenos ejemplos. Luego, hay una tercera Argentina, la de las debilidades con oportunidades potenciales. Es la que genera la mayor cantidad de empleo, pero que está décadas atrasada tecnológicamente: la industria textil, del cuero, la de indumentaria, etc. Por último, hay una cuarta Argentina, la de las debilidades y amenazas: el país hundido en la marginalidad, que sobrevive con planes sociales y subsidios que solo aseguran la subsistencia básica. Según sea el sector que se tome en consideración, el Estado cumplió distintos roles. En algunas de las referidas casillas con fuerza emprendedora y visión de largo plazo. En otras, solo con acciones coyunturales.

### **Con ese marco, ¿cuál es la estrategia de desarrollo a seguir?**

Hay una metáfora interesante para responder esta pregunta: la del rayo láser. El rayo láser es una tecnología que concentra una

gran cantidad de energía y la direcciona hacia un punto preciso en tiempo y espacio. Ahí es donde se producen los impactos. Tomando como referencia esta metáfora, creo que lo que falta es definir una direccionalidad precisa. ¿A qué apuesta Argentina? ¿Dónde están las mayores oportunidades, las mayores fortalezas? ¿Cuál va a ser la locomotora del desarrollo con inclusión social? Una vez definido ese horizonte, rumbo y trayectoria, hay que poner todos los recursos en esa locomotora. Esa locomotora, cuando se mueve, arrastra a los demás vagones. Los sectores postergados se van modernizando, se van abriendo al mundo, se van insertando en las cadenas globales de valor. Quizá hasta tengan la posibilidad de lograr mejores inserciones que las que hoy tienen los sectores de mayor oportunidad y fortaleza.

Un buen ejemplo es la industria vitivinícola. Hoy los vinos argentinos, a pesar de las crisis recurrentes, aparecen en las góndolas de los supermercados del mundo. Estamos hablando de una industria importante, en expansión permanente desde hace décadas por una combinación virtuosa de intervención del Estado (regulación, riego, promoción) y la propia fortaleza de los actores del sector. Para la propuesta del sector vitivinícola en el PEA no hubo que inventar nada, porque los actores llevan décadas de planificación estratégica participativa. En este caso es el sector privado el que impulsó la planificación estratégica. Resumiendo, se trata de apostar a una locomotora, aprovechar el empuje y traccionar a los sectores más rezagados, incluido el furgón de cola que se va a ir integrando socialmente en la medida que se genere desarrollo, crecimiento y empleo.

**Pero uno ve la tendencia en las últimas décadas, y esa marginalidad e informalidad va creciendo, no va a decreciendo...**

Es un furgón de cola que hoy paraliza y dificulta el despegue hacia mejores horizontes de desarrollo con inclusión social. Es la metáfora del tren que se mueve al ritmo del vagón más lento. Es un tema difícil de resolver. Es decir, la posibilidad de aplicar recursos a la locomotora disminuye en la medida en que ese furgón de cola tiene las ruedas flojas y solo puede circular a baja velocidad. No

se puede desconocer el problema, porque estamos hablando de millones de personas. Habrá que ponerse de acuerdo en qué se hace con eso. Pero hay que identificar, en esta metáfora del tren, la locomotora, el vagón de las industrias extractivas, los sectores rezagados tecnológicamente que deben modernizarse y la inclusión social de aquellos que hoy están hundidos en la marginalidad y la pobreza. Hay que concentrar la energía en estos puntos, no dispersarse.

**Por último, ¿qué piensa de los planteos que proponen la agregación de valor en la economía popular como forma de dignificar y reconocer una actividad económica que existe?**

Está bien, hay que reconocer eso como una de las mejores alternativas disponibles hoy día y apostar a que, en una década, esas actividades se incorporen a la economía formal. Hay que ir trasladando recursos y personas de sectores que no agregan valor a sectores que sí lo hacen. Una visión y acción schumpeteriana que debería ser prevalente en nuestra sociedad. Un desafío que vale la pena emprender.

ENTREVISTA A **FERNANDA GARCÍA MONTICELLI**

## **“LA PLANIFICACIÓN POPULAR ENTRE ESTADO Y MOVIMIENTOS SOCIALES PUEDE AYUDAR A RESOLVER LA FALTA DE ARRAIGO DE LOS GOBIERNOS POPULARES”**

Entrevista realizada el 14 de septiembre de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 5 de octubre de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por la entrevistada.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Fernanda García Monticelli. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 110-123). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

### **RESUMEN**

En los últimos años emergió un nuevo tipo de planificación del desarrollo impulsada por organizaciones de trabajadores. Como parte del ciclo de entrevistas sobre planificación, dialogamos con Fernanda García Monticelli, Subsecretaria de Gestión de Tierras y Servicios Barriales de la Nación, quien ha coordinado el trabajo en torno al Plan Nacional de Integración Socio Urbana. La entrevistada recorre con detalle el proceso de formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Integración Socio Urbana, las dificultades que se enfrentaron para lograr llevarlo a cabo y la importancia de esta iniciativa.

### **PALABRAS CLAVE**

Planificación popular; economía popular; movimientos sociales; integración socio-urbana.

**Para arrancar, quisiéramos que se presente y nos diga cuál fue su participación en el Plan Nacional de Integración Socio Urbana [PNISU].**

Soy contadora pública y abogada, militante social y fundadora del Movimiento de Trabajadores Excluidos [MTE], en donde milito desde hace más de veinte años. Desde el 2007 tuve un rol en la implementación de diferentes políticas públicas sectoriales en cogestión con el Estado. Primero, la implementación del Sistema de Reciclado con Inclusión Social de la CABA [Ciudad Autónoma de Buenos Aires], luego la creación de la CTEP [Central de Trabajadores de la Economía Popular], la Mutual Senderos y el Relevamiento Nacional de Barrios Populares [RENABAP]. Actualmente me desempeño como Subsecretaria de Gestión de Tierras y Servicios Barriales dentro de la Secretaría de Integración Socio Urbana [SISU] del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La misión fundamental de la SISU es la implementación de la Ley 27.453/18 de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana y del Programa de Integración Socio Urbana de los Barrios Populares. En cuanto al Plan Nacional de Integración Socio Urbana, tuve un rol activo de coordinación desde el inicio, desde la planificación de las primeras acciones, hasta la planificación en etapas y, hoy en día, su implementación.

**La planificación del desarrollo ha sido históricamente una atribución del Estado. ¿Cómo surgió la idea de elaborar un plan de desarrollo desde las organizaciones de trabajadores?**

Surgió de la necesidad que se veía en el sufrimiento del pueblo pobre. Y observando que, lamentablemente, el Estado argentino había perdido la capacidad de dar respuesta a problemas sociales esenciales y urgentes y de planificar, inclusive, el corto plazo. Desde la óptica de la militancia y las organizaciones sociales era muy claro que la situación requería un plan de desarrollo. Había que trabajar en una planificación para resolver los tres grandes problemas que venimos planteando hace años: el acceso a tierra, techo y trabajo para los sectores más vulnerables del país. También



observamos que, en un mundo saturado de datos cuantitativos e información, no había conocimiento de cuántos asentamientos, cuántos barrios, cuántas villas existían en todo el país. Existía un trabajo muy serio que había realizado la ONG Techo en algunas provincias, y esta era prácticamente la única fuente de datos con que contaba la Argentina hasta 2016. Pero era información parcial, ya que habían relevado solo algunos lugares del país.

### **O sea, ¿el Estado argentino no tenía información sobre los barrios populares?**

El Estado argentino no tenía información oficial sobre todos los barrios populares. En ese momento existía el registro de asentamientos de la Provincia de Buenos Aires a partir de la Ley 14.449/12 de Acceso Justo al Hábitat. No había otra información oficial. Es más, cuando empezamos a trabajar en la implementación de políticas públicas para el sector, encontramos que el Estado se basaba en un estudio realizado en base al Censo Nacional 2010, que había hecho el Observatorio de la Deuda Social que dirige Agustín Salvia de la Universidad Católica Argentina. Lo que habían realizado era un muy buen trabajo con las capas de información de la población con necesidades básicas insatisfechas relevadas en el censo. Así el Estado argentino determinó cuáles eran las novecientas localidades más vulnerables del país y en base a esa información aproximada se ejecutaban las políticas públicas para el sector. Pero el Censo 2010 no había ingresado a la gran mayoría de los barrios populares y arrastraba una extrapolación de la información censal a la geografía territorial, con información incluso errónea sobre los barrios populares, villas y asentamientos. Por eso, como primer paso, nos planteamos la necesidad de generar un registro de los barrios populares del país.

### **Registrarlos para que existan para la política pública y para el resto de la sociedad.**

Exacto.

## **¿Cómo fue la etapa de diagnóstico que dio por resultado el RENABAP?**

Como dije, el primer paso del PNISU era obtener un diagnóstico de la situación. El proceso se desarrolló en lo metodológico a través de una hoja de ruta que tenía una planificación concreta paso a paso. Esta fase de diagnóstico tenía a su vez tres etapas. En la primera, llevada adelante entre los meses de octubre 2016 y diciembre 2016, se realizó una experiencia sin precedentes, por la velocidad y los actores involucrados. Organizaciones sociales como la CTEP, la CCC [Cordinadora Clasista y Combativa] y Barrios de Pie, junto a la ONG Techo y a Cáritas Argentina, en tres meses rastrollaron todas las ciudades de más de diez mil habitantes del territorio nacional. A partir de ese trabajo se identificaron 4.416 barrios populares. Villas y asentamientos cuyos polígonos fueron demarcados y quedaron adecuadamente georreferenciados en una plataforma digital GIS [Sistema de Información Geográfica] con estos cinco datos básicos: ubicación, nombre, conformación, estimación de familia y acceso a los servicios básicos.

En la segunda etapa, desde enero de 2017, se obtuvieron imágenes satelitales de cada uno de esos barrios y se dispuso un equipo de cincuenta jóvenes, mujeres y hombres de las villas de CABA, coordinados por militantes sociales y por geógrafos capacitados en el uso de tecnologías de última generación, para la delimitación de calles, manzanas, viviendas y edificaciones. Esto permitió identificar 900.000 viviendas dentro de estos 4.416 barrios populares. En pocos meses, hicimos un trabajo catastral entre los villeros y las organizaciones, trabajo que el Estado y miles de expertos y funcionarios no habían hecho en décadas. Finalmente, en la tercera etapa, entre marzo y octubre de 2017, se puso en marcha el relevamiento vivienda por vivienda con más de trece mil relevadores, vecinos de los barrios e integrantes de las organizaciones que mencioné, y en pocos meses se relevaron puerta a puerta aproximadamente un 65% de las viviendas. Al día de hoy, relevamos a dos millones y medio de personas. Tenemos más de ochocientos mil encuestas realizadas en esta tercera etapa. Fue la parte más compleja porque teníamos que ir casa por casa,

hablar con los vecinos, ir a preguntarle a cada uno. Entonces, la primera etapa la hicimos al 100%; la segunda la hicimos al 100%; la tercera, en ese momento, casa por casa, llegamos al 65% de los 900 mil terrenos cartografiados. Fuimos a todas las casas, pero en muchas había familias que no estaban o no querían que les hagamos la encuesta. En síntesis, obtuvimos en tiempo récord los polígonos de los barrios, teníamos mapeadas las viviendas y calles, y relevada una porción significativa de las viviendas.

Todo este trabajo se realizó con un equipo central muy reducido de coordinación técnica y política, el grupo de cincuenta jóvenes villeros que mencioné, que fueron capacitados para el trabajo con los mapas en computadora, y la articulación en el territorio del trabajo de miles de personas, cuadros, militantes, vecinos, profesionales. ¿Saben cuántos éramos en el equipo central para organizar todo esto? ¡Solo seis personas! Esto fue el RENABAP, que constituye la fase de diagnóstico del Plan Nacional de Integración Socio Urbana, la etapa más conocida del PNISU. Incluyó, además, innovaciones tecnológicas como el desarrollo para el relevamiento en territorio de una aplicación para celulares que funcionaba sin conexión a internet y en aparatos no tan nuevos. Esto permitió la capilaridad en todo el territorio en muy pocos meses ya que los propios vecinos y vecinas pudieron participar del relevamiento de sus propios barrios. Una de las cuestiones importantes a destacar es la seriedad y precisión con que se hizo el trabajo de relevamiento por las organizaciones sociales. Pasó por todos los filtros: desde lo académico, pasando por la auditoría interna de Jefatura de Gabinete de Ministros, hasta lo político.

### **Una vez que tienen el diagnóstico, ¿cuál es la fase que siguió?**

Dentro del PNISU, o *masterplan* como también le llamamos, esto estaba perfectamente diseñado. La segunda fase era trabajar en una norma que establezca la expropiación de todos los barrios populares y la creación de un instituto que tenga la propiedad fiduciaria de los terrenos donde se asentaron los 4.416 barrios, con fuertes poderes estatales para lograr las obras necesarias para la integración socio urbana. Pero esta segunda fase se postergó en

el tiempo por cuestiones políticas. A cambio logramos, con la información relevada, una normativa que garantiza reconocimiento de la posesión de las familias, que permitió a las familias pobres contar con la seguridad de la tenencia y con una herramienta para requerir el acceso a los servicios básicos. Así, en mayo del 2017 se publicó el Decreto 358/2017. Se trata de un marco normativo que reconoció al RENABAP como el registro oficial de los barrios populares en Argentina, estableció una definición legal de barrio popular y creó el Certificado de Vivienda Familiar que reconoce la posesión de su hogar para las familias. Logramos este certificado de posesión, basándonos en que la posesión es un hecho reconocido por el Código Civil y Comercial, lo que permitía la seguridad en la tenencia ante situaciones de desalojo y facilitaba el acceso a los servicios básicos, entre otros derechos. Lo vimos como un paso intermedio, porque en nuestra planificación había que frenar los desalojos y conseguir la expropiación de todos los barrios. Pero eso solo se podía brindar a través de la expropiación masiva.

Luego, en octubre de 2018 se consiguió la Ley 27.453 de Regularización Dominial conocida como Ley de Barrios Populares. ¡Fue un paso histórico! En cuanto al establecimiento de un instituto estatal que se hiciera cargo de las obras necesarias, finalmente se creó en 2018 la Secretaría de Integración Socio Urbana [SISU], bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Cargo que actualmente ocupa Fernanda Miño, una dirigente villera, surgida del Barrio La Cava de San Isidro. Si bien el gobierno anterior creó la Secretaría, no puso un peso para la gestión de integración de barrios populares. Esto recién pasó a fines del 2019 con la creación del Impuesto País y la asignación del Fondo de Integración Socio Urbana. Este año se reforzó aún más con la afectación del Aporte a las Grandes Fortunas.

**O sea que el PNISU tenía tres fases. Primero, el diagnóstico, logrado a través del RENABAP. Segundo, una etapa institucional-normativa, que implicó la creación de los instrumentos legales e institucionales. ¿La tercera fase sería el planeamiento y ejecución de las obras?**

Efectivamente. La última etapa era lograr concretamente la integración socio urbana. El plan establecía que se tenía que trabajar en la idea de “integración socio urbana”. Es decir que se rechazaban las propuestas de urbanización y erradicación o relocalización de villas y asentamientos en zonas periféricas de las ciudades. Lo que había que hacer era integrar los barrios populares a las ciudades en el lugar donde estaban. Es un planteo que tomamos de la experiencia del grupo de sacerdotes en las villas de emergencia. Se busca minimizar los reasentamientos, quedando solamente para los casos de apertura de calles, riesgos hídricos o ambientales. Se elaboró entonces un plan de obras a doce años para la realización de todos los trabajos necesarios para la integración de los barrios populares. Obras que están guiadas por el conocimiento real de las necesidades de los barrios populares. No solo por el estudio que permite el RENABAP, sino porque en esta etapa se realizó un Diagnóstico Urbano en territorio, con los vecinos y organizaciones sociales, para identificar con claridad las obras necesarias en cada uno de los más de 4.000 barrios: cloacas, agua potable, energía eléctrica, espacios comunitarios, escuelas, garitas, luminarias, etc. ¡El Estado nacional no contaba tampoco con esta información!

Este trabajo a nivel nacional también lo realizamos en poco tiempo, entre octubre 2018 y noviembre del 2019; otra vez con el desarrollo de tecnologías en territorio y con laburo principalmente de organizaciones y vecinos, y unos pocos arquitectos e ingenieros con voluntad militante. Ese trabajo nos arrojó que, para poder integrar todos los barrios populares, sin considerar las obras de viviendas, se necesitan 23 mil millones de dólares, considerando todo lo que son obras de infraestructura de la vereda para adentro. O sea, aproximadamente el 50% de la deuda contraída por Macri con el FMI. En paralelo, nos planteamos la generación de un programa de lotes con servicios para reducir el hacinamiento crítico de los barrios y para las futuras generaciones de los barrios populares que no tienen otra alternativa de acceso a un pedacito de tierra en las condiciones de mercado. Para lo cual se precisa la disposición de un millón de lotes con servicios en todo el país.

**En la primera fase, el RENABAP, quedó claro el grado de participación popular. Pero, ¿cómo se dio en las otras dos etapas, la normativa-institucional y la de implementación?**

La segunda etapa la trabajamos desde la Mesa Nacional de Barrios Populares, compuesta por las organizaciones sociales, Techo y Cáritas. Se necesitaba la fuerza de la movilización, la presión social y política para que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo avancen en este sentido. Mientras tanto, se trabajaba en diferentes espacios en el desarrollo del plan de obras a doce años. Hubo diferentes mesas en ese momento, en las diferentes regiones, en las que participaron referentes de base que tenían experiencia de lucha por la tierra o de acceso a los servicios básicos. Se trabajó muy fuerte con todos los referentes organizados en estas mesas. Y, como decía anteriormente, para pasar a la tercera etapa, la implementación, se requería de un diagnóstico urbano de lo que se necesitaba en cada barrio a nivel de infraestructura. Para eso se hizo un relevamiento barrio por barrio que llamamos “diagnóstico urbano”, mediante una encuesta completa a un referente social en cada uno de los barrios.

**Es interesante ese punto. ¿Se vuelve entonces sobre un trabajo de diagnóstico, pero más preciso, de otro tipo?**

Lo que pasa es que el RENABAP requería para su éxito que fuera realizado lo más rápido posible. Fuimos a preguntar al INDEC y nos propusieron una encuesta en papel de dos horas y media a cada compañero en el territorio. ¡Todavía estaríamos haciéndola! Entonces, para que fuera exitosa la propuesta necesitábamos poder tener el diagnóstico barrio por barrio en pocos meses. Por eso, en esa instancia, hicimos una encuesta muy básica, con datos concretos. Eran solo siete preguntas y se recorría el barrio. La segunda encuesta a nivel barrio, en cambio, se pensó en forma posterior, cuando ya teníamos los polígonos dibujados y el relevamiento realizado. Con esa información y para planificar obras, realizamos este “diagnóstico urbano”, también en territorio, pero con una encuesta en profundidad a referentes barriales.

## **¿Cuáles creés que fueron los principales aciertos –tanto en contenido como metodológicos– de esas experiencias de planificación?**

Uno de los aciertos en la planificación fue, claramente, consolidar el relevamiento, tener la información precisa. Creo que hay muchas políticas públicas que son ideas brillantes, pero que no se pueden ejecutar por no sustentarse en un conocimiento preciso en territorio, y no tener los datos, ni cualitativos, ni cuantitativos. Segundo, haber hecho rápido y en forma contundente el trabajo, nos permitió consolidar la política pública, aprovechar la coyuntura mientras fue favorable, lograr todo lo que se logró. Tercero, la participación de los propios actores en el proceso de planificación, la presencia en el territorio. Una política pública que se hizo en cogestión con el Estado, pero pensada por los propios compañeros y militantes, y, sobre todo, por los vecinos que sufren la falta y los errores de la política pública.

## **¿Y las principales falencias? ¿Qué tipo de obstáculos no previstos aparecieron cuando pasaron a la etapa de ejecución?**

Primero, a veces nos preguntamos “¿por qué no levantamos tal dato en ese momento?”. Hoy nos faltan un montón de variables y de información como para poder seguir planificando el desarrollo de la política. Pero esta falencia va en contra del acierto que mencioné antes. En fin, como hubo datos que no se relevaron, particularmente qué obras se necesitan en los más de 4.000 barrios, es un trabajo en territorio que hay que hacer ahora en cada uno de los casos. Estamos trabajando en procesos de perfeccionamiento de la cartografía y en las cosas que en ese momento se hicieron de esa manera, pero que nos permitieron tener esta plataforma operativa y normativa para poder pensar la integración en los barrios.

Lo segundo, más importante tal vez, son los obstáculos para poner en marcha la obra pública que necesitan los barrios populares. Por un lado, muchos municipios no tienen capacidades técnicas, de hacer proyectos, o no priorizan esas obras dentro de

su territorio porque priorizan cosas más visibles como hacer una plaza o una avenida, mejorar la costanera o el casco histórico de su ciudad. Las conexiones de agua potable y las cloacas no se ven, a los políticos no les reditúa electoralmente. Y para nosotros es lo fundamental. Nuestro lema es “primero los barrios populares con servicios básicos”. Entonces, hay problemas de implementación del masterplan, por un lado, por la falta de capacidades operativas y, por otro lado, por temas de prioridad política de los actores que tienen que desarrollar estos proyectos, sea provincias, sea municipios. Y algo que trabajamos mucho para revertir problemas de implementación de políticas previas, es el tema de la participación e involucramiento de los actores sociales. Cuando nos pusimos a estudiar cómo habían sido los planes de integración socio urbana, o la implementación de este tipo de políticas en los diferentes gobiernos, encontramos que eran planes hechos sin contar con los vecinos. ¡Y fracasaron! Si no tendrías más de 4.000 barrios populares en condiciones de precariedad, informalidad y marginalidad. El Estado no puede nunca más pensar una planificación de una política pública sin la participación popular.

Todo el tiempo nos van surgiendo diferentes necesidades, empezás a trabajar con algún proyecto de obra en un barrio y el proyecto se encuentra con nuevas necesidades, surgen nuevas cuestiones a atender o surgen nuevas ideas. De ahí que pensar la implementación de estas políticas requiere de los sujetos y es necesaria una retroalimentación constante con la planificación. Por eso una de las ideas centrales dentro del PNISU, además obviamente de la realización de las obras, era que fueran planificadas con los vecinos, según las necesidades del barrio. Esta idea de “me llevo puesto todo” y desembarco en el barrio con una obra pensada en un escritorio, sin los vecinos, tiende al fracaso. Esta idea participativa, protagónica, popular, hoy es uno de los ejes centrales de la SISU en todo el país, con todas las provincias y municipios. Siempre en base a esta línea. ¡Y no hemos tenido ni un problema!



**Todos los manuales hablan de la necesidad de que las planificaciones sean “participativas”. ¿No se hacían de este modo? ¿Por qué tuvieron que aparecer las organizaciones? ¿Hay una burocracia técnica y una dirigencia política desconectadas de los sujetos reales?**

Hay una élite política que gobierna sin la participación del sujeto al que las políticas apuntan. En mi opinión, son una élite que está totalmente desconectada del territorio. Y lo mismo sucede con los expertos, los académicos. Uno de los mayores cuestionamientos que tuvimos al PNISU vino de la mano del progresismo académico que defendía el “hábitat”. No habían logrado en todos estos años que se abra una canilla con agua potable en un barrio popular, pero nos discutían muy fuerte, buena parte del arco progresista y experto en el hábitat. Hay expertos que viven de esto, yendo de congreso a congreso, contando lo mismo, y ofreciendo soluciones para el hábitat popular en la Argentina, pero que, en su gran mayoría, no laboraron en la implementación real de una política pública para el sector. Cuando terminamos de relevar los más de 4.000 barrios, los detractores de la política que hacíamos vienen con un estudio y nos dicen “no, esto no se puede hacer porque al 50% de los barrios hay que relocalizarlos”. Esa es la planificación de laboratorio. Pero el tema es que... ¡están ahí! Y hay que hacer algo, y hacerlo urgentemente, para dar dignidad a las familias que no tienen ni siquiera agua. Esos grandes planificadores de escritorio terminan justificando la inacción: como hay que relocalizar a la mitad de los barrios, no se puede hacer nada. ¡Y no se había hecho casi nada en décadas!

Por supuesto, hubo honrosas excepciones. En diferentes momentos del masterplan tuvimos trabajo con algunos expertos, antes y después de la presentación de la ley, inclusive en formaciones con los referentes de territorio. Pero, en general, fuimos muy cuestionados por parte de la élite política y técnica. La misma discusión se planteó en el Congreso, y algo similar plantea Cristina en su libro *Sinceramente* refiriéndose a la letra de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Se los leo: *“Tendríamos que haber hecho algo más corto y concreto. Pero sacrifiqué*

*una Ley precisa y mejor por tener la mayor cantidad de voces representadas (...) Los sectores autodenominados progresistas deberán plantearse, frente a futuros debates y discusiones, si la exigencia permanente de lo ideológicamente perfecto no es directamente proporcional al fracaso o cuanto menos a la imposibilidad de poder cambiar en serio las cosas y, objetivamente, terminar siendo funcional a la derecha y el statu quo".*

Nos criticaron, y ni siquiera se sabía cuántos barrios populares había en el país. Nosotros arrojamos luz sobre esto, mostramos a nivel nacional que el 89% de los vecinos no tenían cloacas, que el 80% no tenía agua potable, derechos humanos básicos. Hoy las cosas han cambiado y en general tenemos diálogo con la mayoría de los sectores que, en ese momento, fueron detractores acérrimos de la ley.

**En el período 2003-2015, hubo una apuesta por reformular el rol del Estado en la economía y la sociedad. Eso implicó un retorno de la planificación estratégica en muchas áreas (agropecuaria, científica y tecnológica, industrial, etc.). ¿Fueron parte las organizaciones de trabajadores de esas planificaciones?**

Como MTE no fuimos convocados; la CTEP nació en 2011 y tampoco fue convocada. En parte porque nuestro Movimiento nace en ese período y su esfuerzo estuvo en organizar primero al sector cartonero y luego a todas las ramas nucleadas en la economía popular. Pero no sé si otras organizaciones sociales, como el Movimiento Evita, fueron invitadas. Lo ignoro. Supongo que Emilio Pérsico, que fue Subsecretario de Agricultura Familiar en los últimos dos años del gobierno de Cristina Fernández, pudo haber sido invitado. Pero el sector de la economía popular, como tal, no fue convocado a ninguna planificación. De hecho, en parte la creación de la CTEP en 2011 fue una respuesta a la falta de políticas públicas hacia el sector. Ya la teoría de que el crecimiento económico iba a derramar y a absorber a los descartados del sistema estaba mostrándose errada. A nivel macroeconómico los gobiernos kirchneristas fueron gobiernos que pensaron

en los sectores más vulnerables. Pero se subestimó el problema de la exclusión social y no se entendió el papel de la economía popular. La idea absolutamente dominante era la incorporación de los trabajadores en la economía formal. Hay que tener en cuenta que recién el 9 de diciembre de 2015, el día antes que Cristina Fernández dejó la presidencia, se le dio a la CTEP el reconocimiento mediante personería social. Antes se nos negó sistemáticamente.

**En los procesos de planificación en curso (Desarrollo Productivo, Ciencia y Tecnología, etc.), ¿están siendo incorporadas las organizaciones? La Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), ¿fue invitada?**

No, que yo sepa no.

**Los planes de desarrollo que elaboraron las organizaciones de trabajadores son impulsados por actores externos al Estado, pero en buena medida buscan orientar políticas estatales. ¿Cómo es esa relación? ¿Son programas políticos? ¿Son estrategias de desarrollo a ser llevadas desde el gobierno, contra el gobierno o más allá del gobierno?**

Claramente son programas políticos que buscan ser políticas públicas en cogestión entre el Estado argentino, las organizaciones sociales y los sectores que representan, a los que está dirigida esa política. Ha quedado demostrado que la interacción entre organizaciones y Estado, con muy pocos recursos, con mucha voluntad y participación puede consolidar políticas públicas. Esta estrategia debería ser replicada en todas las áreas. Y necesariamente debe tener la participación de los sujetos a los que va dirigida la política. Si no perdemos todos. Pierde el Estado, pierden los gobernantes, pierde plata el desarrollo de la política y, obviamente, pierde el pueblo pobre que es el que sufre la desidia y los errores de concepción, implementación y ejecución de políticas públicas.

**¿En qué medida todo el proceso del PNISU les sirvió para organizar al sector? ¿Fue la planificación una herramienta de construcción de poder popular?**

¡Sí! Sirvió para organizar a miles y miles de vecinos y vecinas en todo el país, para generar conciencia sobre los derechos que se tienen y para fortalecer la organización popular. Sin dudas. Pero además, este tipo de planificación popular, en cogestión entre Estado y movimientos sociales, puede ayudar a resolver uno de los grandes problemas de los gobiernos populares que es la falta de arraigo en el territorio. Son gobiernos muchas veces con una buena idea, pero pierden anclaje en la realidad. Creo que algo de eso explica la sorpresa frente al resultado electoral del domingo 12 de septiembre. La planificación popular, participativa, de la política pública, acompañada con el seguimiento de la ejecución y la retroalimentación de los resultados, puede ser un buen modelo para pensar ese nexo entre la sociedad y el Estado, que no quede tan distante una cosa de la otra.

## ENTREVISTA A **HUGO SPINELLI**

### **“LA COMPLEJIDAD ESTÁ EN GOBERNAR Y GESTIONAR, NO EN PLANIFICAR”**

Entrevista realizada el 15 de septiembre de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 25 de octubre de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por la entrevistada.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Hugo Spinelli. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 124-138). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

### **RESUMEN**

Hugo Spinelli es médico y Doctor en Salud Colectiva por la Universidad Estatal de Campinas (Brasil). Dirige el Instituto de Salud Colectiva de la Universidad Nacional de Lanús, la revista Salud Colectiva y la colección de libros digitales de libre acceso Cuadernos del ISCo. Presenta una crítica radical a la planificación, tanto en su versión tradicional normativa como en su reformulación “estratégica”. Propone enfocarse en los problemas reales ligados a la gestión y el gobierno. Los valores, lo simbólico y el juego social adquieren centralidad en su propuesta.

### **PALABRAS CLAVE**

Método de gobierno; gestión pública; planificación; teoría de juegos; lenguaje.

**Para comenzar, quisiéramos que nos cuente acerca de su formación y experiencia en planificación estratégica y gestión del campo de la salud.**

Tengo una formación médica. Allá lejos y hace tiempo, hice la residencia, y la jefatura de residentes en el Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una fuerte militancia gremial a nivel nacional por el tema de las residencias de salud entre los años 1982 y 1987. Después hice un Diplomado en Salud Pública en la Universidad de Buenos Aires, que fue una experiencia bastante pobre para lo que yo esperaba, como médico joven con inquietudes sociales. En el '88 Mario Testa me mandó a estudiar a Brasil e hice un curso internacional de planificación en la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz, que fue un gran momento formativo. Ahí trabajamos sobre Carlos Matus y el mismo Testa nos dio clases. Mario es un gran maestro para nosotros. Él es una persona de los orígenes de la planificación, y posteriormente fue muy crítico de ella.

En el camino hice algunas experiencias a nivel del Ministerio de Salud de la Nación y en el Programa de Atención Médica Integral (PAMI), en los años '90. Después me fui a hacer un doctorado a Brasil, en Campinas. En ese período también estuve trabajando en la Nicaragua post sandinista, en la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Volví al país en 1996, y trabajé en distintos espacios nacionales, y me incorporé en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), donde junto a Leonardo Werthein diseñamos la Maestría en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud. Desde entonces fuimos creciendo con la maestría (hoy hay 23 cohortes), especializaciones, doctorado, el instituto, la revista y las colecciones de libros (impresos y digitales).

Tuve cargos en el Estado nacional: de 1996 al 2000 estuve como Director de Auditoría del Programa Federal de Salud, después fui Director Nacional, estuve como consultor en algunos proyectos de Banco Mundial en Argentina, también en el inicio del gobierno de Néstor Kirchner fui asesor del Secretario de Coordinación de Políticas Sociales en Jefatura de Gabinete, y también estuve de asesor de Alicia Kirchner cuando fue Senadora de la

Nación. Además fui acompañando distintas gestiones a las cuales llegaron estudiantes de los posgrados.

La experiencia en Brasil me terminó de acercar a la gestión. En Brasil se estaba dando un proceso en donde el Partido de los Trabajadores (PT) había alcanzado primero los gobiernos municipales; desde ahí, pasaron a gobiernos provinciales y finalmente al gobierno nacional. En ese proceso se dan cuenta que el problema es la gestión y no la planificación. Por lo cual comenzaron a abandonar la planificación, estoy hablándote de un proceso iniciado a fines de los ochenta.

Hay un libro que me hizo mucho ruido en la cabeza que es *Adiós, señor Presidente* de Carlos Matus, el cual publicamos como libro físico y ahora también como libro digital. Allí Matus de manera novelada presenta las dificultades de Salvador Allende para gobernar. A partir de esa lectura y de la propia experiencia de gestionar y de acompañar a personas en cargos de gobierno/gestión, me fui acercando a la complejidad que está en el gobernar y no había visto al estudiar planificación. Esa es la trayectoria de mi pensamiento, y estoy cada vez más convencido de eso, con bases empíricas de haber pasado por experiencias de gestión/gobierno, que me han servido para reflexionar sobre el tema y realizar producciones científicas que acompañan esa discusión.

**¿Qué mirada y balance tiene sobre las experiencias de planificación a nivel nacional y regional de las últimas décadas?  
¿Qué aciertos y falencias considera que ha habido tanto de contenido como metodológicamente?**

La planificación tiene un problema epistémico. Si no discutimos la epistemología que está detrás de la planificación entramos en profundas contradicciones. La planificación solamente es posible –y lo afirmo categóricamente– en la medida que nos identifiquemos con las filosofías idealistas, que implican un sujeto de la razón pura, un tiempo futuro y un objeto, que en caso de tratarse de personas se las cosifica. Parados desde esa posición, que es propia de la filosofía idealista y que representan Descartes, Kant y Hegel, no hay discusión. Ahora, si yo salgo de esa epistemología

y me hago la pregunta por el ser, que es lo que hace Heidegger, y con ello, recuperando el tema del lenguaje, una idea del tiempo que no sea la del futuro sino la de un presente continuo, y jerarquizo lo relacional entendiendo lo social como relaciones intersubjetivas, la planificación pierde sentido.

Testa dice en su autocrítica como planificador: “le dimos valor cero a una variable cuyo único valor no podía ser cero”. ¿Cuál era esa variable? El conflicto. Ellos pensaban que como eran progresistas, muy inteligentes, y hacían un plan que consideraban bueno para la gente, la sociedad en su conjunto lo iba a aceptar y no habría conflictos. Esa idea de la planificación cosifica lo social. Ahora, lo que es interesante es ver cómo sectores progresistas, de la izquierda, del campo nacional y popular o como quieran denominarse, son atravesados por la idea de la planificación, lo cual señala la colonización epistemológica que tenemos y que se alimenta del relato –propio de la modernidad– de que el futuro va a ser maravilloso. Boaventura de Sousa Santos propone “achicar el futuro para ampliar el presente, que tiene cosas pendientes del pasado”. Es decir, todo un planteo filosófico que jerarquiza la acción en el presente y entra en conflicto con la idea de planificación.

La crítica que hacemos a la planificación está en clara consonancia con un viejo proverbio chino que dice: “el arte de la predicción es un arte muy difícil, sobre todo si se trata de predecir el futuro”.

**A lo largo del ciclo se ha criticado mucho la planificación más clásica, normativa. Se recupera la planificación estratégica de Matus y otros autores que buscan incorporar más variables, la cuestión de la incertidumbre, distintos futuros posibles, etc. ¿No comparte esas ideas alternativas sobre la planificación?**

La planificación normativa es a la cual Testa dice “le dimos valor cero a una variable cuyo único valor no podía ser cero”; esa era la planificación de los '50-'60. Durante los '70 en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en Chile,



se discute sobre la planificación normativa y se pasa a la planificación estratégica. Frente a ella, Matus desarrolla la planificación estratégica situacional, ¿por qué? ¿Qué dice Matus? “Cuando salí de la cárcel me di cuenta que ya no se hablaba de planificación normativa, sino de planificación estratégica. Pero cuando me ponía a mirar qué hacían bajo el nombre de estratégico era exactamente lo mismo que hacían con la planificación normativa, salvo que ahora la llamaban estratégica”. Una evidencia empírica del pensamiento de Matus sobre la planificación al final de su vida la encontramos en una entrevista que le hacen en 1998 en Argentina. Allí dice: “ya no hablo más de planificación, yo hablo de teorías y métodos de gobierno”.

Él se da cuenta que el problema está en gobernar/gestionar, y que allí está lo complejo. A mí tampoco me importa ya la planificación, me importan otras cosas como el juego social, lo simbólico en las organizaciones y en los trabajadores, y los valores en juego, siguiendo el pensamiento de Max Scheller, para quién “los valores no son, los valores valen”.

En vez de preocuparnos por la planificación tenemos que preocuparnos por las formas organizativas y las dimensiones institucionales de las organizaciones. Perón decía “solo la organización vencerá al tiempo”. Y el tiempo no se planifica, el tiempo transcurre y en ese devenir debemos jugar con acciones, muchas veces atravesadas por la incertidumbre, y ligadas a un mix entre razón y deseo. El tiempo y la comunicación son los dos grandes problemas en la gestión y el gobierno. ¿Cómo trabajamos las relaciones intersubjetivas? ¿Cómo son las culturas institucionales? ¿Cómo se ejerce el liderazgo? Esas son las preguntas que nos interpelan. En cambio, en las escuelas de gobierno de los partidos políticos mientras unos enseñan a Hipólito Yrigoyen, otros a Juan Domingo Perón, otros a León Trotsky y otros a Milton Friedman, confundiendo proyecto político con capacidades de gobierno. Y al llegar al gobierno no saben gobernar/gestionar. Hay una presentación de García Linera –siendo ya vicepresidente de Bolivia– en un foro de filosofía en Venezuela, donde él le dice a Enrique Dussel en referencia al gobernar: “esto no está en los libros, en los clásicos, no está en Marx, no está en Mao, no se estudia en la universidad”.

Los grandes proyectos, “la revolución”, aparecen a futuro, pero no siempre está claro cómo se va hacer, ni cómo se gobernará después. Si uno analiza los gobiernos de los países de la Patria Grande y pregunta quiénes fueron los mejores presidentes, se menciona, en general, a los que no fueron a la universidad: Evo Morales, Pepe Mujica y Lula Da Silva. Por ello la derecha insiste en: “los gobernantes tienen que ir a la universidad, tienen que ser universitarios”. ¿Por qué? Porque en ellos domina la lógica de la razón instrumental, que termina por ser más funcional a la reproducción del capital que al pueblo.

Si no ponemos en agenda los temas de gobierno y gestión seguiremos con la idea que tener un plan soluciona todo, a la vez que desprestigiamos a la gestión como propio de las tecnocracias. Creo que estamos muy equivocados y nos va a ir muy mal. En eso la derecha es más inteligente.

Me canso de hacer el mismo chiste en las clases de posgrados que doy: “¿qué vienen a buscar?” Le pregunto a los estudiantes. ¿Qué dice un alto porcentaje? “Herramientas”. ¿Hay herramientas? En los procesos relacionales –y la gestión/gobierno es claramente un proceso relacional– no hay herramientas, hay una muy fuerte cuestión relacional y simbólica, donde lo instrumental pasa a ser totalmente secundario. ¿Cuándo se trabaja eso? Nunca. Entonces la planificación termina teniendo un efecto muy negativo. A mí me preocupa cómo persiste la idea de planificación, y a la par se acumulan fracasos en la gestión y en el gobierno

### **¿No sirve la planificación para otros fines como esbozar estrategias de desarrollo, alinear actores, poner una meta hacia la cual se quiere ir?**

Para eso, nada. Eso exige un sujeto racional que diga “este es el plan, lo vamos a estudiar, y lo vamos a cumplir”. ¿Cuándo se vio que se cumple con eso? Entonces te das cuenta del iluminismo que nos atraviesa. Se ha instalado esa idea del plan, que para mí es una idea colonizante. ¿Qué estructura simbólica tenemos del Estado? ¿Qué estructura simbólica construye el Estado para sus trabajadores? Cuando vas a una oficina de un Estado nacional,

provincial o municipal, ¿encontrás en los pasillos fotos de esos trabajadores y del equipo o de algún elemento que remita a la historia, a lo simbólico de esa institución? Estamos exigiendo a esos trabajadores y usuarios una adhesión totalmente racional, ¿y quién es totalmente racional? Chantal Mouffe decía críticamente en una entrevista que la izquierda es muy racionalista. Los egresados universitarios son híper racionalistas, y de tan racionalistas son aburridos.

Me parece que esa idea de la necesidad del plan tendríamos que repensarla. El plan, en general, se desagrega en programas y los programas ¿para quién son? Para los pobres. Entonces discutamos la pobreza y los valores que ella implica. Me parece que la idea del plan se piensa como un comodín que evita discutir el problema de fondo. Yo digo que la planificación es un ansiolítico, mucho mejor que algunos ansiolíticos que recetan los médicos, ya que no produce “iatrogenia” (excepto cuando el plan lo hace un economista...).

### **¿Y los planes quinquenales del peronismo, los de la URSS, incluso China misma hoy en día?**

Mario Testa dice “hay solamente dos condiciones en las cuales es posible planificar: cuando tenés mucho poder o cuando tenés una fuerte cultura nacional”. Rusia tuvo y tiene mucho poder concentrado. China igual, además de una fuerte y milenaria cultura.

Escribimos un libro que se llama *Gobernantes y gestores*, tratando de ver las dimensiones que Matus trabaja en el triángulo de la política, en el cual señala tres vértices: el de la política, que remite al proyecto político, la ideología y lo político; después está otro vértice representado por las capacidades de gobierno, si se sabe cómo manejar el Estado o la institución en la que se está, si tengo idoneidad para eso; y el tercer vértice, es el de la gobernabilidad que remite al consenso que genera el proyecto político. En ese libro exploramos lo que les había pasado en la experiencia de gestión/gobierno a un grupo de 25 profesionales que habían pasado por formaciones impartidas desde las carreras del Instituto de Salud Colectiva.

No es nada fácil conseguir testimonios de quienes han gobernado o gestionado, en general nadie habla de esas experiencias de manera transparente contando el detrás de escena de lo vivido. Esas son cosas que se le cuentan, a lo sumo, al psicoanalista.

En la docencia trabajamos fuertemente el tema de gestión. Tenemos muchos estudiantes y cuando uno es profesor a veces alcanza un vínculo de alta confianza con el estudiante. Esa confianza es la que nos permitió acceder a las entrevistas y a los relatos de esas experiencias. En ese libro, hicimos entrevistas en profundidad a profesionales de diferentes lugares del país, de distintos campos, sobre las dificultades que tuvieron y cómo fueron llevando adelante la experiencia. La duración de las entrevistas se preveía para dos horas, lo cual era mucho, pero aún así hubo entrevistas que duraron cinco horas. No por nosotros, sino porque varios de ellos dijeron “yo jamás me imaginé que iba a poder contar esto”. Tres entrevistados, de ambos sexos, lloraron al recordar ciertas situaciones.

Entre los entrevistados había tres gremialistas en cargo de gestión de sus organizaciones, ministros provinciales de salud, directores de hospitales, secretarios de salud municipales, y directivos de obras sociales. Los relatos de esos gestores validan la complejidad del gobernar/gestionar, frente a la simpleza de los planes. Simplificando la idea anterior que enfrenta a la planificación con la acción de gobernar/gestionar, podemos compararla con la diferencia entre estar en la tribuna de una cancha de fútbol, y estar en el campo de juego y tener que patear, o atajar penales.

Con el trabajo de las entrevistas terminado y analizado, que eran poco alentadores en términos de éxito en la gestión/gobierno, fuimos a buscar publicaciones científicas para discutir los resultados. Y nos encontramos que las experiencias de gestión/gobierno no son temas trabajados, los textos son muy escasos y, cuando están, son escritos desde la comodidad de una platea (lógica del deber ser), y no desde la experiencia de haber pasado por la experiencia (lógica del hacer).

Al no encontrar textos científicos, fuimos a los diarios a buscar a gobernantes y gestores que hablaran de la experiencia de ese trabajo, y nos hicimos una panzada con todo lo que encontramos.

Por ejemplo, Donald Trump diciendo “era más difícil de lo que yo pensaba”, el príncipe de Inglaterra señalando “en nuestra familia nadie quiere ser rey”, Dilma Rouseff afirmando “gobernar es subir al Everest todos los días”, Mauricio Macri diciendo “veníamos bien y pasaron cosas”, el Papa Francisco hablando de “las enfermedades del Vaticano”, la burocracia y la corrupción entre otras.

Es muy difícil gobernar y gestionar. A su vez, la universidad no lo enseña, ni lo puede hacer ya que las experiencias son únicas e impredecibles. Sí puede señalar problemas, enseñar algunas técnicas, reflexionar sobre lo hecho, discutir las matrices epistemológicas de cómo pensar lo social, insistir en la necesidad de formar equipos, y de entrenar a esos equipos. Pero, ¿quién llega con equipo? En general no se los tiene y se llega con amigos, y los amigos no necesariamente constituyen un equipo de trabajo.

Mi pensamiento sigue la obra de Matus y Testa, pero no me quedó en el ‘60/’70. Ellos hacen una fuerte autocrítica. No es casual que tanto Matus como Testa salgan de los modelos racionalistas de la planificación, inicien una búsqueda en los modelos matemáticos tratando de sortear la incertidumbre del futuro, luego pasen a buscar en la teoría de los juegos y en la teoría de la guerra, y terminen por estudiar el lenguaje, y parangonando lo social con el juego. Siempre digo en chiste “hay dos posibilidades: que ambos –Matus y Testa– se hayan dado cuenta de un grave error epistemológico y hayan buscado deconstruir sus saberes, o que a medida que uno se vuelva más viejo, pierde rigor intelectual y abandona el rigor científico de las matemáticas y se pone a jugar”.

Lo que planteo son cuestiones que hay que seguir discutiendo. La planificación es un pilar de muchísimas carreras en la universidad. Vamos a encontrar profesores que dicen “¿cómo no vamos a enseñar planificación?”. Ante ello pregunto: ¿qué están enseñando? Si fueran todos idealistas está bien, pero algunos critican al idealismo y enseñan planificación. Eso no tiene coherencia epistemológica. Falta una discusión epistemológica de fondo sobre la idea de planificación, discusión que comienzan tanto Matus como Testa y que modestamente trato de continuar. Nada de esta crítica es propia a la planificación, la universidad en general sigue navegando en la epistemología idealista.

## **Entonces, si el nombre no es “planificación”, ¿cuál es?**

Organización. El problema es de organización. Los problemas en gobernar/gestionar son organizativos, dada la falta de jugadores, de equipo, de camiseta, de entrenamiento, y de desconocimiento de cómo se juega el juego. Entre los que rodean al gobernante sobran libres pensadores y faltan jugadores.

¿Cuáles son las formas organizativas? Nunca las discutimos ni a nivel macro ni micro, aparecen como dadas y son copiadas del pensamiento de la Teoría General de la Administración (TGA) que fue central para el desarrollo industrial, pero no tienen nada que ver con las organizaciones públicas y sociales. Estas últimas carecen de teorías organizativas propias, y saldan esa carencia copiando la de la TGA.

Me parece que es necesaria otra discusión que la de planificación. Por ejemplo, ¿son necesarias universidades tan grandes o habría que generar muchas universidades pequeñas a escala humana? ¿Cuál es la proporción de estudiantes y profesores que permite que una universidad sea gobernable? Los modelos institucionales actuales en salud (hospitales) y en universidades están tomados del mundo industrial (el paradigma de la fábrica). ¿Por qué no pensar formas organizativas desde lo social y no desde lo industrial? Por ejemplo, centros de salud, y universidades más pequeñas para que se produzcan vínculos entre trabajadores y usuarios. Cuando se analiza la relación numérica entre profesores y estudiantes en algunas universidades de países centrales son menores a las que tenemos en nuestros países, estamos muy lejos de esos modelos. Nosotros seguimos construyendo grandes hospitales, pero en cambio los países centrales están cerrando hospitales y construyendo centros de salud como la principal institucionalidad en el campo de la salud.

Entonces las formas y modos organizacionales, sobre todo para el campo de lo social, constituyen la agenda a discutir y a experimentar.

Seguimos con una visión muy vieja de lo social a través de la planificación y así acumulamos derrota tras derrota con muy poca reflexión. Los planes quinquenales de Perón estaban bien, pero

estamos hablando de casi 80 años, era otra Argentina, otra situación del país. Pero básicamente el peronismo no se explica por los planes quinquenales, se explica por el liderazgo de Perón y su gran construcción semiótica que muy bien analizan Laclau y Mouffe.

Oscilamos entre la antigua Grecia dedicados a la contemplación, y el mundo de las ideas de la filosofía idealista diseñando planes y, mientras buscamos las verdades en esas oscilaciones, hay otros que hacen las cosas por nosotros. A mí eso me da vergüenza intelectual, aunque sé que no es inocente ya que son ideas dominantes que bloquean el hacer, desjerarquizando el tiempo presente, y anulan la idea de acción como hecho claramente político, tal como sostiene Hannah Arendt.

**Si no es con la planificación, ¿cómo cree que se puede gestionar o gobernar, formular políticas públicas con visión estratégica, de modelo de país, ante esta complejidad que señala y que, evidentemente, es muy grande?**

Matus diferenciaba capacidades personales e institucionales. El presidente Alberto Fernandez, por ejemplo, ¿qué calidad de institución pública recibe para gobernar? Ahí empiezan los problemas. Tenemos gremios viejos, aún los sectores progresistas gremiales son viejos, no se preguntan por modernizar el Estado para priorizar la mejora del servicio público. Yo creo que hay que modernizar el Estado y no soy neoliberal. No podemos tener una máquina burocrática que asuste a la gente, porque si no Javier Milei gana votos. Además, el Estado no es una fuente de empleo, tiene que dar un servicio público, no puede ser que se cobre un sueldo y se decida no ir a trabajar. Hay que discutir esas situaciones.

La visión estratégica, ¿de quién o de quiénes? Creo que lo que hay que discutir son valores. La discusión de la agenda política no es planificación, es ampliación de derechos. Sonia Fleury tiene un libro (su tesis doctoral) que es *Estado sin ciudadanos*, que explicita en el título el gran problema de América Latina. Tenemos grandes porcentajes de población sin acceso a la ciudadanía, ni a una ciudadanía plena. Los dinamarqueses, los suecos, los nórdicos en general no son mejores que nosotros, tienen menos

desigualdades, cualquiera puede ejercer su ciudadanía. Más que visión estratégica hay valores a discutir: ¿estamos de acuerdo en que haya pobres y excluidos? Yo no estoy de acuerdo. Pongamos valores a discutir y en el devenir de esos valores quedará marcado un sendero. ¿Qué es la visión estratégica? ¿Cómo saber qué va a pasar dentro de X cantidad de años?

Además hablamos como si viviéramos en un país con una vida planificada por nosotros. Discutamos valores, pero no nos quedemos en la simple enunciación, hagamos que los valores valgan. Me parece que esa es la cuestión. Ampliación de derechos, reducción de desigualdades, son temas fundamentales, que debieran dividirnos claramente. Ahí yo quiero poner la frontera para empezar a discutir.

**Y pensando en particular en el área de salud, su especialidad, al respecto de este desafío que se planteó el gobierno, frente a la actual pandemia, de reformar el sistema de salud, ¿qué desafíos hay para poder gestionarlo y gobernarlo en un sentido más inclusivo o de ampliación de derechos?**

Primero, no hay un sistema de salud, la idea de sistema es una idea funcionalista. Entiendo al proceso salud-enfermedad-atención-cuidado como un campo, siguiendo a Bourdieu, con agentes que luchan por diferentes capitales, y con agendas invadidas por defensas corporativas. Un campo muy complejo, imposible de solucionar con una ley. Las experiencias de reformas por ley fueron fallidas. Hay que empezar con fortalecer lo público en salud, transformarlo en un agente inteligente que tenga la capacidad de regular fuertemente el juego. Conseguir lo anterior, produciría una revolución en las instituciones de salud. ¿Cuánto se gasta en salud? El 10% del PBI, que son 40 mil millones de dólares por año. Y de ese porcentaje de 10%, estimo que entre 2 y 3%, es corrupción o gasto innecesario, que se produce a niveles macro, meso y micro. Ahora, ¿quién se mete en esa cuestión tan compleja? Hay allí fuertes intereses económicos no relacionados necesariamente con la salud de las personas, y sí con actores poderosísimos. Además, la salud es un tema muy delicado, muy sensible,



y por lo tanto muy fácil de manipular por los medios como hemos visto en la pandemia. Tenemos un campo de la salud atravesado por la ineficiencia, que tiene y genera desigualdades y medicaliza situaciones sociales, culpabilizando a las víctimas.

El Covid lo que hizo de bueno fue destacar la relevancia los sistemas públicos a nivel mundial, y la necesidad e importancia de un primer nivel de atención fuerte y cerca de las personas que consultan. Los países centrales están yéndose de la figura del hospital, porque es ineficiente. Estados Unidos gasta el 17% del PBI en salud, y el no tener cobertura médica al enfermarse es la principal vía de ingreso a la pobreza, en un sistema totalmente privado.

El campo de la salud es muy complejo, debe ser para mí de los más complejos que tiene la sociedad.

**Y dada esa complejidad, sea en el campo de la salud o, en términos generales, de una organización o a nivel estatal: ¿cómo se puede concertar, alinear a determinados actores y construir un sujeto que garantice la sostenibilidad de un proyecto político?**

Nosotros somos sujetos con racionalidad, pero hay elementos simbólicos como el lenguaje que nos estructura. Debemos encarar una batalla sobre lo simbólico. Hay que crear valores simbólicos para que la gente adhiera. El peronismo logró articular una enorme cantidad de significantes vacíos, como lo analizó Laclau. Es esa la disputa y se da en el campo de lo simbólico. El neoliberalismo es muy hábil y se reproduce generando cuestiones simbólicas mientras seguimos discutiendo en términos racionales en vez de crear elementos simbólicos y de construir valores, identidades y recuperar nuestras historias. Analicemos, por ejemplo, dos preguntas: ¿hubo en Argentina alguna universidad nacional fundada por un dirigente gremial? Sí, la universidad provincial de Jujuy, fundada en la década de 1960 por Avelino Bazán, dirigente minero que cuando llega a diputado provincial propuso fundar una universidad. La crea con el lema “para que los hijos de los mineros puedan ir a la universidad”, copiando lo que había hecho

Perón con la Universidad de los Trabajadores. Esa universidad se constituye luego en Universidad Nacional de Jujuy. Avelino Bazan está desaparecido. ¿Esa historia es conocida? No, está tapada, y se conoce poco, a veces ni siquiera se la conoce en Jujuy. La otra pregunta es si hay un argentino entre los doce profesionales que conforman el equipo técnico preparatorio de la conferencia donde se crea la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1946. Sí, Gregorio Bermann, dirigente estudiantil, primer presidente de la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA), y activo participante de la reforma universitaria de 1918. ¿Por qué desconocemos esas historias? Recurrir a Arturo Jauretche con “¿cómo va ser diputado ése si es vecino mío!” señala la triste vigencia del *Manual de zonceras argentinas*. Pensar estos olvidos y volver a nuestros pensadores nos ayudará a entender muchas cosas que nos pasan.

Recuperar la historia nacional colabora en la gobernabilidad, ya que posibilita entender nuestras trayectorias y construir pensamientos y acciones contextualizadas. Hay que hacer una fuerte apuesta para recuperar valores que produzcan pertenencias simbólicas. Esa es la discusión de fondo, no la del plan. ¿Néstor Kirchner tenía un plan? Yo estuve en capacitaciones en la provincia de Santa Cruz antes que los “pingüinos” fueran famosos. Nestor era un animal político, con una gran capacidad de gestión y gobierno, no tenía un plan, tenía valores a los cuales fue fiel, además de ser creativo, y jugar como pocos.

En la gestión no hay plan. Solamente puede pensar en plan alguien que no ha gobernado ni ha gestionado, o que trabaja en una fábrica. Algo que me preocupa mucho es que hay mucha gente con buenas intenciones que llega cargada de iluminismo a puestos de gestión/gobierno, y sale totalmente desilusionada. Y ello nos está llevando a que no se encuentre quién quiera dirigir un hospital, o un centro de salud, que es lo que va a construir valor para que el que está de presidente tenga legitimidad. La gente le está escapando a los cargos de gestión pública, primero porque no hacen diferencia con sus ingresos económicos, es más, a veces pierden ingresos ya que se gana lo mismo siendo médico y haciendo unas guardias que siendo director de hospital,

donde además te ganás la bronca de muchos. Y entonces se va vaciando la estructura de dirigencia política, no de la macro institucionalidad, sino de la meso y micro institucionalidad, que son las que construyen legitimidad y desde donde se ejecutan gran parte de las políticas. Eso tampoco está en agenda, y eso para mí es un problema muy serio y no se soluciona con planes, sino con acciones.

## ENTREVISTA A ANA CASTELLANI

### **“PODEMOS TENER TODA LA VOLUNTAD DE IR HACIA UN LADO, PERO ESO NO VA A SUCEDER SI NO TENEMOS CAPACIDADES ESTATALES”**

Entrevista realizada el 27 de octubre de 2021. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 8 de noviembre de 2021. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por la entrevistada.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Ana Castellani. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 139-152). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

#### **RESUMEN**

Entrevista a Ana Castellani, Secretaria de Gestión y Empleo Público de la Nación, Doctora en Ciencias Sociales e Investigadora Principal del CONICET. Aborda la construcción de capacidades estatales y el rol del funcionario público. Asimismo, se analizan las características específicas de las políticas públicas y la gestión estatal; esferas atravesadas por procedimientos administrativos que le dan un carácter distintivo. Debate con la idea de modernización del Estado, destacando el papel de la capacitación de la burocracia estatal. Finalmente, analiza el papel de la decisión política para hacer frente a la cooptación y colusión del Estado por parte de intereses privados.

#### **PALABRAS CLAVE**

Capacidades de gobierno; planificación; gestión pública; empleo público; capacidades estatales.

**Para empezar, quisiéramos que nos cuente un poco acerca de cuál es su trayectoria en relación a la planificación y gestión pública.**

En el ámbito académico estamos bastante acostumbrados a la noción de la planificación, porque casi toda la tarea de investigación requiere de una planificación de un año como mínimo. Los proyectos de investigación pueden ser de cinco o de tres años. Uno está acostumbrado a establecer objetivos de largo alcance cuando arma un programa de investigación, en donde ese objetivo general que se pretende resolver o cumplir a su vez se desglosa en un conjunto de objetivos específicos, tareas e indicadores de resultados. El docente también requiere una planificación de sus clases, de su programa anual o la construcción de una materia. Todo ese tipo de herramientas vinculadas a poder proyectar hacia adelante lo que uno propone y cómo va a evaluar la calidad de ese camino realizado, es algo que está bastante incorporado y que en la función pública es indispensable. Así que haber contado con más de 30 años de experiencia con la vida académica ha ayudado muchísimo para organizar la gestión.

**Respecto a su rol actual como secretaria: ¿cómo se puede a través de las políticas de empleo público mejorar cualitativamente la capacidad de incidencia del Estado en la economía y la sociedad?**

Creo que ahí nosotros en Argentina tenemos una deuda. Hay mucho debate sobre el Estado: si tiene que intervenir o no y cuánto, o sea la orientación de la política pública, la cantidad de intervenciones del espacio que pueden ocupar las acciones concretas del estado. Entonces hay toda una discusión sobre la orientación y sobre el costo de esas acciones estatales y sobre el impacto fiscal que tienen, y ese paradigma que cómodamente se ubica siempre a discutir estos puntos, suele omitir –y el campo popular a veces cae en el mismo problema– la discusión sobre la calidad de la acción estatal. Nosotros podemos tener toda la voluntad de ir hacia un lado pero eso no va a suceder si no tenemos capacidades

estatales para llevar adelante esos objetivos políticos. Entonces está claro que los funcionarios de determinados gobiernos definimos la orientación, la cantidad y los campos de acción de las políticas, sobre qué universo de destinatarios queremos trabajar, o sobre qué campos de la política de la realidad queremos intervenir con las políticas públicas. Pero no hay una discusión sobre cómo se despliega eso, sobre cómo se evalúa la mejor relación entre los recursos que se invierten y los resultados que se obtienen, y sobre la eficacia concreta de la política pública, si una vez implementada cumplió el objetivo por la cual fue hecha. Entonces me parece que hay que empezar a matizar ese debate en términos cuantitativos, no minimizarlo, complementarlo con todo un análisis sobre las capacidades estatales. Procedimientos, equipamientos, saberes técnicos, capacidades relacionales con el resto de los actores, capacidades de coordinación hacia dentro del propio estado y de coordinación entre los distintos niveles del estado, porque Argentina como país federal tiene además ese desafío que es coordinar las políticas del estado nacional en los niveles provinciales y municipales. Y entre todas esas capacidades la que suele quedar omitida, en términos de entenderla como una capacidad del estado, es la calidad del empleo público. Si no cuento con personas que trabajen con la formación, idoneidad y capacitación permanente, o las condiciones laborales necesarias para que se retengan los talentos, es muy difícil que la batería de políticas salga bien.

**¿Se trata centralmente de la calidad y capacitación de ese empleo? Porque hay otros sectores, como el gobierno anterior, que identifican el problema con la falta de modernización del estado.**

El tema es qué se entiende por modernizar el estado. Nosotros tuvimos un gobierno que creó un Ministerio de Modernización. Yo estudié bien ese caso en el momento que iba sucediendo, y lo que uno ve claramente es la asociación de la modernización con la tecnología. Y ahí se corre un riesgo enorme, porque la tecnología por supuesto que es una herramienta clave para poder

diseñar mejor los procesos. Pero no se puede caer en un fetiche. La tecnología no va a resolver los problemas de la política pública mal diseñada, mal enfocada o mal resuelta. Es la herramienta que acompaña una producción que realizamos las personas, los funcionarios en el momento del diseño y todo el resto trabajadores y trabajadoras en el proceso de implementación, seguimiento y evaluación.

La modernización se entendió como una despapelización del estado. Eso está bien, agiliza los procesos, permite más transparencia y mejor seguimiento de los actos administrativos, pero eso solo no garantiza la calidad del estado. Ni las aplicaciones informáticas, ni las “turneras”. Hay un montón de procesos que se hacen en el estado y la mayoría de ellos los llevan adelante las personas, entonces para mí el foco de la modernización está en las personas, o sea en el empleo público.

Por supuesto, está la organización de los procesos. De nada sirve tener todo digitalizado si un proceso involucra 89 pasos. Habrá que ver cómo se simplifican esos pasos, y después veo cómo los meto dentro del programa que me permita hacerlo de una forma ágil y digital, si es que tengo acceso a esa oportunidad. Si la respuesta automática en una red social o en un whatsapp no me deja abierta la puerta a una atención personalizada, a algunos ciudadanos no les voy a estar resolviendo el problema que buscaban resolver.

Poner el énfasis exclusivamente en lo tecnológico como sinónimo de la modernización no es casual. Porque en la gestión anterior eso abrió una oportunidad de negocios a través de contrataciones con consultoras privadas. Además, permitió instalar la idea de que había una gran masa sobrante de trabajadores que ya no eran necesarios, y fueron hacia la reducción de las plantillas de personal. Entre retiros voluntarios y fines de contrataciones temporarias y renuncias, hay una baja de prácticamente 40.000 personas, que no tuvieron un impacto en el achicamiento del pago de la masa salarial, porque se generaron estructuras de cargos medios y no se coordinó la política salarial integralmente en el sector público, como nosotros estamos haciendo ahora. Todo lo que podías ajustar por esta masa de despidos se terminaba yendo

por arreglos sectoriales específicos, que generó fuertes heterogeneidades salariales dentro del estado nacional.

**Esos 40.000 que se dieron de baja, ¿a cuántos representan del total?**

La administración pública nacional tiene aproximadamente 400.000 personas, de las cuales 200.000 integran fuerzas armadas y de seguridad. Hoy son 200.000 aproximadamente los que componen los organismos descentralizados y ministerios. El macrismo echó esos 40.000, pero incorporó aproximadamente otros 10.000. Entonces, sobre una plantilla de 230.000 personas se desprendió de 40.000. Tuvo costos políticos y tuvo que negociar. Pero hubo áreas específicas en donde se ensañaron: cultura, agricultura familiar, el INTI, los organismos de CyT. Si nosotros queremos que eso no vuelva a suceder, tenemos que avanzar en los concursos para los cargos transitorios y lograr la estabilidad que brinda la planta permanente.

**Volviendo a la pregunta original, más allá de que la modernización no se pueda reducir a lo tecnológico, ¿usted comparte que, en un sentido más amplio, es un desafío para el estado modernizarse?**

No hablaría de modernización en ningún sentido, porque lo moderno se opone a algo tradicional, antiguo, y hay una definición ahí que no comparto. La burocracia no existe porque somos malos y queremos ser complicados. Hay que entender la diferencia fundamental entre estar regido por el derecho público y estar regido por el derecho privado. ¿Y por qué el derecho público es tan exigente? Porque nosotros administramos fondos públicos.

Si yo fuera una empresaria y arriesgara mi propio capital, lo único que me dice la ley es que tengo que hacer lo que quiera menos lo que la ley me prohíbe. Por ejemplo, no puedo evadir impuestos. Ahora, en el derecho administrativo esa lógica es completamente inversa. En el sector público todo requiere un acto administrativo, se hace de una manera establecida y estipulada



por ley: el procedimiento. Por supuesto, no me refiero a la orientación de la política pública, que yo la puedo definir: “quiero regularizar todos los cargos transitorios y llamar a concurso”. Entonces, este año arrancamos con 8.330 concursos. Tiene toda una serie de pasos administrativos enormes y necesarios, que se tienen que hacer bien, y que además, y esto es lo que no figura en el derecho administrativo, para que esas políticas tengan éxito hay que lograr los acuerdos necesarios. Dentro del gobierno, con las distintas áreas, y hacia afuera, en este caso con las con las representaciones gremiales.

A diferencia de otros tipos de planificación, la planificación de la política pública requiere permanentemente esta instancia de construcción política de los acuerdos necesarios adentro y afuera. Tengo ejemplos muy concretos de políticas públicas que tal vez nos llevó más tiempo, pero que cuando arrancó el proceso administrativo como ya teníamos todos los acuerdos logrados, ese circuito circuló por un tubo. Muchas veces, cuando no están contruidos esos acuerdos políticos, todo ese proceso se obstaculiza. Entonces no hay que caer tampoco en el fetichismo de la planificación, del procedimiento. La planificación y ese diseño estratégico incluye a todos los actores que van a estar involucrados, y para eso el funcionario político tiene el rol fundamental de construir acuerdos con sus superiores y con el resto de las áreas.

La política pública no puede venir ni del diseño teórico de un funcionario en un escritorio, aislado, y tampoco puede ser que venga cualquier organismo internacional que diseñó un “tipo de solución para este tipo de problemas en toda la región” y te venda el modelo de política y vos implementes bajado del manual. La planificación es situada, con los actores que tenés, los gobernadores, compañeros de gabinete, organizaciones de la sociedad civil, sindicales, empresarios, lo que sea que te toque lidiar. Tampoco puede ser, como muchas veces sucede –y en el gobierno de Cambiemos fue la marca distintiva– que la política pública sea el reclamo o el lobby particular de un sector, que venga quien sea y te diga “hay que hacer esto” y te lo dé llave en mano.

## **Y esa rigidez de los procedimientos, ¿no dejan al estado muchas veces en la posición de tener que tercerizar o buscar a través de consultoras privadas que no están regidas por el derecho administrativo para desarrollar su intervención?**

Para empezar, estoy totalmente en desacuerdo en que las políticas públicas se formulen mayoritariamente así. Uno tiene que construir las capacidades estatales y trabajar con las capacidades que tiene instaladas, ampliarlas o mejorarlas todo el tiempo. Y ese es el doble desafío: tengo que ir haciendo mientras voy mejorando esas capacidades.

Es claro que hay algún tipo de cuestiones, como un desarrollo informático, que jamás se lo daría a una consultora privada. Nosotros tuvimos que sacar Concursar 2.0. Teníamos una plantilla de desarrolladores propios que lo pudieron terminar, pero si hoy volviese a empezar y tuviera otra vez esa situación, hubiera contratado a la Fundación Sadosky, o a una universidad, porque hoy en el mercado de desarrolladores la competencia es infernal y eso enlentece la política pública.

No es que “me construí la política”, es “necesito este desarrollo tecnológico”. Argentina tiene más de 50 universidades nacionales, yo no dudo en que el actor estratégico con el que puedo articular algún tipo de política es la universidad, nunca la consultora privada. Porque el dinero que yo le transfiera redundaría en beneficio de esa comunidad universitaria y no en apropiación privada. Por ejemplo, el Plan de Capacitación Federal, un plan de capacitación y formación en gestión pública que construimos con todas las provincias. Llevamos la invitación para que todas las universidades nacionales que quisieran presentarse hagan propuestas, se presentaron doce e hicimos convenios para que estas universidades se hagan cargo de ese proceso de capacitación. No voy a salir a contratar gente que quede estable para hacer capacitación, porque hoy necesito capacitar en esta área y mañana necesitaré en otra. Tengo un grupo estable en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que se ocupa de hacer los diseños, la organización y de revisar que esos contenidos estén en el formato necesario, pero hay que hacer una asociación estratégica con las universidades públicas.

**Volviendo a lo complejo de construir acuerdos políticos para que una política pública tenga éxito, hay quienes plantean que cuando el estado es más autónomo de los sectores dominantes, más resistencias e intermediaciones dificultan la implementación de las políticas. ¿Coincide con ese diagnóstico? ¿Qué se puede hacer para evitar que suceda?**

Me parece que los problemas de autonomización de las burocracias tienen que ver con otro fenómeno, más vinculado a la conducción política del estado. Las burocracias van a tender a autonomizarse porque persisten y los funcionarios pasamos, y está bien que sea así, porque el estado es el estado y el gobierno es el gobierno. En un régimen democrático los gobiernos se alternan, del mismo signo político o distinto, pero se alternan. Lo estatal no puede empezar de cero. En el sistema político argentino hay dos miradas bastante diversas sobre la sociedad, el modelo de desarrollo, la intervención estatal. Entonces cada vez que llega un gobierno hay una idea de que se cambia por completo. El gobierno anterior llevó eso al nivel de prescindir y desprenderse de parte de los trabajadores y trabajadoras que venían llevando adelante ciertas políticas. Se despidió gente que incluso hacía muchos años que estaba en el estado.

Los que orientan el accionar de las burocracias son los funcionarios públicos, para que más allá de los niveles de autonomía que tengan las burocracias no se terminen de autonomizar. Si a vos se te autonomiza una burocracia el problema es la calidad de los funcionarios públicos, a quiénes responden, qué grado de idoneidad tienen, cómo organizan y cómo conciben su rol. Es lo mismo si te cooptan. Los procesos de cooptación y de colusión por parte de intereses privados suceden en todas las áreas del estado y en todos los niveles del estado. ¿Cuál es la principal malla de contención a eso? La decisión política, la transmisión de esa decisión y la construcción de las herramientas de prevención sobre todo el entramado de la burocracia. No veo tan claramente esa hipótesis, habría que explorarla mejor. Yo creo que hay procesos de autonomización de las burocracias de diversa magnitud en distintos gobiernos, y que la explicación para eso hay que buscarla

más en la calidad de los funcionarios y de la organización política del gobierno y la conducción.

**¿Cómo ve entonces ese proceso de incidencia de las élites sobre el estado, sobre los mecanismos de decisión pública en general?**

Eso es permanente desde la sociedad civil, de los distintos actores y no está ni bien ni mal. Lo que vos tenés que hacer desde acá es tener muy claro de qué lado del mostrador estás. Todo el tiempo, en todas las instancias que a mí me tocan de articulación pongo el énfasis en esa situación. Nosotros podemos coincidir en un montón de cosas con el interlocutor que tenemos de la sociedad civil en frente, pero tenemos que tener muy claro cuál es el rol que cumplimos. En mi caso es el de la defensa del estado “empleador”, puede ser cualquier otra faceta, el estado regulador o lo que sea. Yo tengo que asumir la responsabilidad de este lado e interactúo con el otro, pero yo defendiendo los intereses de la política de este gobierno, del estado, los recursos públicos y no habilito ningún tipo de acuerdo que perjudique esos recursos públicos.

Eso es la idoneidad y la integridad de los funcionarios. Desde la Secretaría de Gestión y Empleo Público tenemos un área de integridad y transparencia, trabajamos articuladamente tanto con la Oficina Anticorrupción como con la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) para velar por la existencia de mecanismos de prevención a los intentos de captura de la decisión pública por parte de los intereses privados. Una de las líneas estratégicas de capacitación, especialmente para mandos medios, tiene que ver con prevenir todo tipo de capturas o situaciones de conflicto de interés.

**¿Eso tiene que ver directamente con lo que se denomina “corrupción” o es un fenómeno más amplio?**

Es un fenómeno mucho más amplio, la corrupción no existe ni siquiera tipificada como delito. El funcionario o incumple los deberes del funcionario o malversa fondos públicos. El tema

es la influencia, y cómo la medís. Vos no cometés un delito si le pedís a una consultora que te diseñe la política, si una organización civil cualquiera te trae un proyecto y lo aplicás. Pero lo que uno tiene que mostrar es que aun cuando ahí no hubo un pago de un soborno, no te invitaron a ningún congreso, no hubo ningún regalo, puede haber un intento de captura de la decisión pública o de conflicto de interés. Por eso están los registros de audiencia, para que vos tengas transparentado con qué actores externos a la administración pública te estás reuniendo. Yo por ejemplo en el Plan de Capacitación Federal me cuidé de que hubiera muchas universidades. Tengo que abrirle la posibilidad a todos y después elijo a los mejores. Eso no está prohibido, podría haber hecho el convenio exclusivamente con una de las universidades, pero eso está en el límite. Imaginate lo que es esto en situaciones con el sector privado.

### **¿Y qué rol cree que pueden ocupar los distintos procesos de participación de la sociedad civil a la hora de elaborar políticas públicas?**

El estado también es una maquinaria de hacer, no nos olvidemos que hay dos fases de la acción del estado. Entonces, no es que vos vas a estar llamando a consulta popular a todo el que quiera venir a opinar cada vez, porque viviríamos en una deliberación permanente y no se haría nada.

Hay una acción del estado que es la que diseñamos los funcionarios que tiene que ver con la orientación de las políticas públicas que fijamos como prioritarias, pero después hay otra cantidad de acciones del estado que son rutinarias en el sentido más estricto del término y para nada peyorativo. Son sustantivas. Si vos estableciste el derecho jubilatorio, tramitar pensiones es un acto rutinario que el estado seguirá haciendo. Vos podés tener una orientación de política pública que diga “bueno, le voy a permitir a las madres que descuenten años por cantidad de hijos” como se hizo recientemente en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esa decisión te va a complejizar algunas de las rutinas, pero vos no dejás en ningún momento de seguir tramitando jubi-

laciones. Esa masa de acciones rutinarias tiene que seguir funcionando, no puede estar sujeto a deliberación.

Y después hay otra parte que es la que uno va implementando ante los problemas nuevos. Nosotros tuvimos que gestionar en pandemia con la administración pública en trabajo remoto en un 70%, o sea que hubo que hacer adecuación completa. Esa gestión de lo nuevo requiere procesos de participación, pero acotados en el campo de actores necesarios para que esa política pública se construya de la mejor manera para que cumpla su objetivo. La efectividad de la política pública es la clave. Después, por supuesto, busquemos la mejor relación costo/beneficio para llegar a ese objetivo, pero lo primero es que cumpla el objetivo. La definición del objetivo general lo tiene el funcionario público. En la construcción de ese objetivo uno tiene que ir escuchando a los actores involucrados para lograr la mejora, y entre los actores involucrados incluyo a los trabajadores de equipos técnicos. Hay mucha gente de 20 años de trayectoria dentro del estado que sabe un montón y que ningún funcionario podría hacer nada sin ellos, porque tienen un saber acumulado muy importante.

Y con los actores de afuera que son relevantes, por ejemplo los gremios, también tenemos ese diálogo permanentemente abierto, pero no para hacer lo que viene y pide. Vos recibís todo y de ahí hacés los análisis, jerarquizás, priorizás, decis “esto sí, esto no, esto de esta manera, busquemos criterios comunes”. Un proceso de negociación cooperativa es así. Entonces vos necesitás fortalecer esos procesos de negociación cooperativa con los actores de afuera. Hacia adentro la articulación, porque eso no es una negociación, es explicarle al otro qué y por qué lo estás haciendo, es escuchar las sugerencias para que eso salga mejor. Un ejemplo muy concreto de eso es una política que hicimos para fortalecer los recursos humanos del sistema científico-tecnológico, en los 17 organismos CyT que tiene el estado nacional, porque no es solamente el CONICET, y trabajamos codo a codo con el ex Ministro de Ciencia y Tecnología Roberto Salvarezza. Nos reunimos con los titulares de esos organismos y escuchándolos la idea original se fue transformando y se convirtió en otra cosa. Hay que invertir más en ese primer proceso de formulación para que ahí haya una etapa

participativa, porque garantizás que en el proceso de implementación van a participar los actores que tienen que participar. Hoy los gremios nos acompañan en todos los procesos de concurso porque construimos la política de regularización de los cargos transitorios con ellos y la sienten también, en parte, como propia.

**Hay quienes plantean que la planificación opera como un ansiolítico que calma a los funcionarios, pero no sirve para gestionar. ¿No te parece que en la gestión pública hay una cantidad de imprevistos y urgencias que hacen muy difícil guiarse a través de la planificación?**

No, la verdad no estoy de acuerdo. Yo creo que no hay que caer ni en un extremo ni en el otro. Hay dos tiempos paralelos. Vos tenés las políticas estratégicas. En el caso de nuestra secretaría, hay cinco que van a ser la marca distintiva de la gestión: el plan de regularización del empleo público, el plan de fortalecimiento de los recursos humanos de CyT, el plan estado integrado, el plan federal de capacitación y formación, y el plan de fortalecimiento de atención a la ciudadanía. Son cinco políticas estratégicas que se construyeron en el primer año de gestión aproximadamente, y van a llevar tiempo para su despliegue.

En la cabeza del funcionario tiene que estar la capacidad de ponerse en esos dos niveles de ritmo, garantizar que eso funcione. En medio de eso hubo que atender la pandemia. Fue una situación máxima de gestión imprevista y cotidiana. No hay ningún manual de política pública que diga cómo se regula la circulación para los padres separados en una pandemia. Pero vos no sos un amo de llaves que estás acá para abarajar solamente lo que viene. Alguien dentro de cualquier ministerio tiene que trabajar cuáles son los ejes fundamentales para los cuatro años de gestión en cada una de esas áreas y sostener eso. Tenés que tener trabajando siempre a los equipos en dos tiempos; a veces los dividís, entre un equipo que trabaja lo cotidiano y uno que trabaja lo estratégico.

De ninguna manera creo que podés venir a sentarte acá para planificar y pensar que porque planificaste hiciste. No, vos venís acá para producir políticas públicas que tengan efectos

concretos. Si te quedás en el proyecto de investigación nada más no hay tesis. Bueno, si te quedás solo en la planificación no hay resultado de la política pública concreta, pero tampoco decir eso quiere decir “ah, no, entonces no planifiquemos nada”. Además, si no hay planificación, no hay seguimiento y evaluación posible. Por eso nosotros hicimos este sistema de información público que es el Mapa de la Acción Estatal, que le permite a cada jurisdicción establecer cuáles son los objetivos, los indicadores y hacer una evaluación vinculada con la ejecución presupuestaria, con la cantidad de dotación.

**En 2020 desde la UTEP y otros gremios se presentó el Plan de Desarrollo Humano Integral, un plan no elaborado desde el estado sino desde actores de la sociedad civil. ¿Qué opinión le merece y cómo piensa que puede incidir la participación popular en la construcción de la agenda y de las políticas públicas?**

En la agenda siempre puede incidir, porque el gran rol de las organizaciones de la sociedad civil de todo tipo, la misma opinión pública, es incidir en la construcción de la agenda. Ponen temas que a veces no los tenés y los tenés que abordar. Las autoridades más involucradas con esa área tienen que trabajarla, tomarse el tiempo de escuchar, leer. De ahí a agarrarlo e implementarlo, eso es otra cuestión. Cada organización de la sociedad civil tiene intereses particulares, que desde ese interés particular se puede igual mirar el todo, eso está claro. Pero el que está en el gobierno a cargo del estado transitoriamente, tiene que poder ver todo el tablero de intereses cruzados, qué se puede implementar, cuándo y cómo.

**Finalmente, en relación a su producción académica. Durante el 2003-2015 hubo una apuesta por reformular el modo en que el estado incide en la economía y la sociedad. De un estado planificador del peronismo, se pasó en los noventa a un estado regulador y hay quienes promueven un estado empresario o productor. ¿Qué rol puede pensarse para el estado en**



## **el mundo actual en relación a las élites y los grupos empresariales que concentran tanto poder?**

Vos podés desplegar todas las facetas del estado: planificador, regulador, productor. El tema con el que yo insisto, y lo decía también en las clases cuando trabajábamos sociología del desarrollo, es que si la discusión va a ser solamente por la cantidad de incidencia del estado estamos mal. Porque si el estado crea y produce, se pone a producir bienes y crea empresas públicas y no construye capacidades intrínsecas, o sea cuestiones de la calidad estatal a la vez, para que esa gestión sea buena, lo que termina pasando es que todas esas cosas que vas creando terminan cooptadas con intereses cruzados, colusiones público-privadas de los proveedores, de distintos tipos de entidades de la sociedad de civil, de todo tipo. Está plagado de ejemplos. Mi tesis de doctorado fue sobre eso, sobre cómo hubo construcción de ámbitos privilegiados de acumulación.

Lo que tenemos que incorporar fuerte en la discusión es que no es menor el cómo y con qué lo vas a llevar adelante. Para eso hay que hacer una inversión pública fuerte en toda la mejora vinculada a las capacidades del estado. No es solamente mejorar los sueldos a los trabajadores. Por supuesto, lo incluye, pero no es solo eso. Se necesitan procesos de formación y capacitación muy fuertes, que se complementen con procedimientos revisados más eficaces, con tecnologías nuevas que se incorporen, con prevención de los conflictos de interés y la captura de la decisión pública, con mucha formación en integridad y transparencia. Por eso tiene que haber una Secretaría de función pública, más que un Ministerio de Modernización. La función pública es transversal, desde la Jefatura de Gabinete tenés que hacer esa tarea transversal de mejorar la calidad de la función pública. Lleva años. Uno tiene que dejar marcada una pauta de algunas líneas de las políticas estratégicas para que eso pueda continuar y haberlas construido de manera tal que si no continúan, o si el próximo funcionario no las quiere continuar, pague un costo político por no hacerlo, porque va a haber actores que le van a demandar que se sigan haciendo.

## ENTREVISTA A **GERARDO FERREYRA**

### **“ARGENTINA TIENE QUE RECUPERAR LA PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA SOBRE LA BASE DE LA DIVERSIFICACIÓN DE SU MATRIZ”**

Entrevista realizada el 7 de marzo de 2022. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 15 de marzo de 2022. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Gerardo Ferreyra. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 153-166). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

### **RESUMEN**

Entrevista a Gerardo Ferreyra, ex vicepresidente del grupo Electroingeniería e iniciador del proyecto Represas Patagonia. Ingeniero por la Universidad Nacional de Córdoba, Ferreyra fue preso político durante una década (nueve años durante la dictadura militar y un año en el gobierno neoliberal de Mauricio Macri). Ofrece una visión desde el empresariado nacional centrada en la cuestión energética y la infraestructura estratégica. Y plantea la necesidad de una vinculación con China, Rusia y demás países emergentes para favorecer la inversión en infraestructura.

### **PALABRAS CLAVE**

Energía; planificación; multipolaridad; matriz energética; infraestructura; geopolítica.

**Desde el punto de vista del empresariado nacional, ¿qué papel cree que debería tener la planificación del desarrollo llevada adelante por el Estado?**

La planificación es clave, particularmente en lo que hace a la energía, que es mi especialidad. El tema energético es central en las sociedades en general y en Argentina en particular, también internacionalmente, en todos los conflictos que hay en el mundo, y en la gobernabilidad de las sociedades. Creo que Argentina tiene que recuperar tradiciones de los gobiernos que han planificado la cuestión energética sobre la base de la diversificación de la matriz. Ya desde 1947 se planificó en Argentina el desarrollo industrial. Tenemos todos los recursos posibles para construir una matriz diversificada y soberana. La dependencia pone al país en condiciones de que un conflicto internacional lo golpee seriamente y lo deje en condiciones de ingobernabilidad, o de aumentos desproporcionados de los servicios básicos de la energía (sea eléctrica, combustibles, etc.), que es lo que puede pasar hoy en día.

Argentina, ya desde 1947, planificó el desarrollo de la energía nuclear y tenemos experiencia en ello con tres centrales importantes, que se construyeron a partir de los años setenta: Atucha I, Embalse y Atucha II. Entonces, eso es energía base. Después, el país también tiene gas y petróleo: convencional o no convencional (como Vaca Muerta), y luego tiene recursos hidroeléctricos que también debe aprovechar. De manera que una crisis de abastecimiento de petróleo o de gas no nos ponga en una situación de ingobernabilidad, o que un proceso de sequía que impacte sobre las centrales hidroeléctricas tampoco nos ponga en riesgo. Debemos diversificar la matriz energética. Hay pocos gobiernos nacionales que lo han hecho: Juan Domingo Perón y Néstor Kirchner. En el gobierno de este último se retomó el plan nuclear: primero con la terminación de Atucha II hacia 2010-2011, luego con el desarrollo de un nuevo Plan Nuclear Argentino y también con el proyecto de construcción de dos nuevas centrales nucleares: Atucha III y Atucha IV. También, se construyeron centrales hidroeléctricas y se aumentó la capacidad de generación térmica: fundamentalmente con gas, que es la menos contaminante de las energías.

O sea, estoy de acuerdo con la planificación estatal, porque las grandes centrales energéticas, ya sean nucleares, ciclos combinados (que son térmicas) o hidroeléctricas, son emprendimientos que tiene que hacer el Estado asociándose con otros Estados y también dándole una participación a los privados en los proyectos.

### **¿Qué balance hace de las experiencias de planificación estratégica del área de energía?**

En esos años hubo una verdadera planificación para el desarrollo industrial y la inversión en una infraestructura energética, como decía antes. Eso fue producto de una visión estratégica. En Argentina tenemos cincuenta años de experiencia en el desarrollo de energía nuclear, que fue cortado en los años del menemismo, pero la comunidad nuclear –científicos, expertos, ingenieros– está, el conocimiento también. Atucha II se ha completado con la administración y dirección del proceso por parte de NASA (Nucleoeléctrica Argentina S.A.), que adquirió la capacidad de completamiento de la central nuclear, la puesta en marcha y la operación. También se hicieron inversiones importantes en ciclos combinados, que funcionan a combustible múltiple, lo cual da soberanía energética porque funcionan a gas o si no a una combinación de gasoil y biodiesel, y ambos se producen en el país. Luego de 25 años de paralización en proyectos hidroeléctricos de envergadura, el kirchnerismo puso en marcha en 2012, con una licitación internacional, el proyecto de las represas patagónicas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic.

O sea, se trató de una generación diversificada y soberana. Todos estos combustibles que mencioné –nuclear, ciclos combinados e hidroelectricidad– se disponen en el país, incluso es generación soberana. Nos mantiene al margen de las crisis como la que ocurre ahora (a raíz de la guerra en Ucrania), que alza el precio del petróleo y el gas, y automáticamente se disparan de manera exponencial los precios a los usuarios, que después no pueden pagar la energía y eso genera ingobernabilidad. Eso, visto desde el punto de vista de la generación. Desde el punto de vista del transporte de la energía, en esos doce años prácticamente se duplicó la red exis-

tente, que pasó de los 7.500 kilómetros de líneas de alta tensión a 13.000 kilómetros. También se interconectó a nueve provincias que estaban aisladas (solamente había catorce provincias conectadas al sistema argentino de interconexión). Eso es una política de desarrollo industrial soberano e inclusivo, porque ninguna de las provincias patagónicas estaban conectadas al sistema argentino de interconexión, tampoco Misiones. Por supuesto, ese plan fue muy ignorado por los medios. Hoy, todas las provincias están interconectadas, tienen un despacho único de energía y un mercado único. Lo único que faltó es la provincia de Tierra del Fuego, que está interconectada con todo un gasoducto submarino, pero no está conectada desde el punto de vista eléctrico.

Eso, desde el punto de vista de generación y transporte. Lo otro que falta es la parte de distribución de la energía, eléctrica en este caso. Eso ha quedado en manos de actores privados y también en manos de empresas provinciales (estatales algunas y privadas otras). Es la parte, si se quiere, más débil del sistema eléctrico. En general, entre los doce años y medio del kirchnerismo no hubo fallas en el abastecimiento a la población por problemas de generación o del sistema de transporte, sino que las fallas que ocurrieron, o el desabastecimiento, los cortes, vinieron en la parte de las distribuidoras, porque allí no se hicieron las inversiones convenientes. Todo eso se hizo para atender la creciente reindustrialización que tenía el país, porque ese fue otro de los aciertos de las políticas de Néstor y Cristina: sin industria no hay país.

Si el país solamente se dedica a producir las industrias del campo o las extractivas, no hay generación de mano de obra (simple y calificada), y el crecimiento es para unos pocos y sobran veinte millones de argentinos. Entonces, tiene que haber industria de la alimentación para generar valor agregado, tiene que haber industria también de la actividad extractiva (como, por ejemplo, procesar el litio aquí: las baterías para los futuros motores de vehículos eléctricos), y generar toda la actividad industrial que tiene capacidad en la Argentina: la fabricación histórica de vehículos, camiones, energía nuclear (que es una industria de industrias), etc. Entonces, eso se hizo durante el kirchnerismo: casi se duplicó la red de transporte y el parque de generación, se modernizó, para

atender el crecimiento industrial, que requiere mucha energía para sus necesidades. Eso, en respuesta de lo que debe ser el crecimiento industrial de un país.

**Durante el período 2003-2015, hubo una apuesta por reformular el rol del Estado en la economía y la sociedad. ¿Cómo definiría usted el rol que asumió este durante aquel período, en comparación con las etapas anteriores? ¿Cree que la planificación aportó algo importante en esa reformulación/continuidad, o es un elemento secundario?**

La planificación es una herramienta fundamental que usan todos los países que disputan el liderazgo en el orden mundial, los cuales han llegado al lugar que tienen por una planificación que tiene que estar a cargo del Estado. Por caso, China y Rusia. Es imprescindible la planificación estatal. Lo que sí, yo he hecho el balance de lo que fue Argentina después de 1955: hasta ahí hubo planificación estatal con muy buenos resultados para la industrialización, para el nivel de empleo, para la cuestión de derechos (laborales, sociales), desarrollo de industrias nuevas. Esa etapa fue, desde el punto de vista de la planificación y el crecimiento industrial, virtuosa. Luego, como bien sabemos, producida la caída de Perón en 1955, se ingresó al Fondo Monetario Internacional (FMI), que es el ordenador de cómo deben ser las sociedades después de la Segunda Guerra Mundial. Con ello vino el derrumbe de la planificación estatal.

Si uno tiene excedentes en la balanza comercial, como tienen China y Rusia, es decir, exportar más de lo que se importa, y tiene a su vez superávit –como tuvo Néstor Kirchner en los primeros cuatro años de gobierno– entonces con esos excedentes cada país es libre de destinarlo a donde mejor considera. Ya sea al subsidio, si hay una parte de la sociedad que no tiene recursos suficientes, al desarrollo si hay actividades que solo el Estado las puede hacer, o a otras necesidades.

Por ejemplo, por citar un caso ahora muy actual: en Rusia, a partir del ascenso de Vladimir Putin al gobierno, que se produce en el 2000, hay una política de revalorización del Estado y de invertir

en energía fuertemente y generar excedente. Un rol como Estado, ya sea con empresas estatales, privadas o mixtas, que apunta a una planificación del desarrollo de la energía nuclear, del gas (sea convencional o *shale*), del petróleo y del transporte de esa energía hacia el mundo. Ese rol le permitió a la Federación Rusa tener durante casi veinte años excedentes que destinó a donde el Estado consideró que era conveniente. Entre otras áreas, a la tecnología nuclear, en la que hoy tiene un desarrollo tecnológico de punta, líder en el mundo. Pero también se dedicó a la industria del armamento.

Rusia tiene hoy, además, 620 mil millones de dólares de reserva, porque generó excedentes a partir de las capacidades que tiene como país. China hizo lo mismo, solo que en vez de la energía, fue y es la fábrica del mundo, tiene capacidades para fabricar de todo lo que demanda la sociedad de consumo. Abastece al mundo, genera entonces formidables superávits, comerciales y de la balanza de pagos, acumulan reservas, y entonces soberanamente deciden dónde aplican esas reservas.

Eso es lo que tiene que hacer la Argentina: tomar los modelos virtuosos, que la acumulación se produzca, es decir, el superávit, y después el Estado, soberanamente, decida dónde aplica esto. No dejarlo en manos de la especulación. El neoliberalismo también tiene una política que en algunos países hegemónicos (Estados Unidos, Alemania, etc.) genera superávit, ¿pero a dónde lo destinan? A la acumulación de riqueza, no al desarrollo de la infraestructura de un país y menos aún a colaborar con otros países para que se desarrollen, como hacen China y Rusia.

**¿Considera exitosa la estrategia de desarrollo nacional desplegada durante el ciclo de gobiernos kirchneristas? ¿Qué faltó para que el desarrollo fuera sostenible –en lo económico y en lo político– y para transformar la estructura productiva nacional con mayores grados de complejidad, valor agregado y contenido tecnológico?**

En general las políticas desarrolladas fueron virtuosas en todos los órdenes de lo que es energético y para la sociedad en general,

porque hubo un crecimiento y una industrialización importantes, bajó mucho el desempleo, se generaron derechos. Basta ver lo que se logró con el poder adquisitivo del salario de los trabajadores, que llegó a ser –como señala la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner– el país con el salario mínimo más alto y el salario promedio más alto de América Latina, un logro muy importante. Todo eso se logró, además, sin endeudamiento. Al contrario, el país iba en un proceso de desendeudamiento hasta llegar a un nivel de endeudamiento sobre PBI de los más bajos del mundo (alrededor del 27% de deuda sobre PBI, según recuerdo). Pero eso justamente es lo que el FMI no quiere, porque cuanto más desendeudado está el país, más libertad de acción tiene para decidir su política económica. Por eso ahora es la gran pelea con el FMI: que no nos vengán a revisar. A partir de que estamos en una situación de impago, la renegociación la dan para que podamos pagar, pero con visitas periódicas para venir a comprobar en dónde invertimos. Entonces, ésta es la clave: el desendeudamiento del país.

En lo que fallaron, para mí, que yo lo planteaba en las pocas oportunidades que tenía para dialogar, fue que durante la mitad del periodo de gobierno, la tarifa energética, que es el precio de la energía, prácticamente no valía nada. Ahí se cayó en una trampa. Uno le preguntaba a un usuario de energía eléctrica cuánto pagaba por kilovatio en su casa y no sabía, o cuánto pagaba por la factura y no se sabía, no tenía valor. Eso produjo un exceso de consumo de energía: por un lado, había hogares donde había tres aires acondicionados simultáneamente prendidos. ¿Por qué? Porque no valía nada. Entonces no se cuida, y produjo, también, además de un exceso de consumo per cápita, un desbalance justamente en lo que decía: teníamos que importar energía (gas y gasoil). Eso nos produjo un rojo en la balanza comercial que afectó las reservas.

Entonces, hubo actividades especulativas, corridas del dólar, y atrás de eso vino la inflación, que le produjo al gobierno de Cristina pérdida de credibilidad y adhesión. Allá por 2011-2012 aparece simultáneamente un rojo en la balanza y una moderada inflación. Eso nos quitó apoyo en parte de la sociedad que ve a la inflación como el enemigo mayor de cada hogar. Y eso que era un proceso inflacionario en torno al 1.5/2% mensual, o sea, del 20/22% anual.



Ahora tenemos una inflación del 50% anual. Esta es una falla para mí importante. No se segmentó el consumo energético. Recién ahora se está haciendo, con una demora de diez años. Yo lo planteaba ya para hacer en 2010-2011. Digamos que el subsidio tarifario tiene que ir a los sectores que realmente no lo pueden pagar, porque están en una situación laboral muy precaria, no tienen trabajo o el trabajo no les alcanza. Ahí tiene que ir el subsidio, no a los demás sectores. Eso nos costó caro, por lo que dije: rojo en la balanza de pagos, falta de dólares para cumplir compromisos, restricciones para comprar dólares, que también nos provoca, en una sociedad muy polarizada, rechazos por parte de la clase media y la clase trabajadora con nivel de ingreso alto. Así y todo, se perdió por dos puntos nada más. Hubo un acompañamiento de casi el 50% de la sociedad en 2015.

### **¿Cómo ve lo que sucedió en la etapa posterior?**

Se produjo el regreso de las políticas neoliberales salvajes, porque pasamos de una gran contención social durante doce años y medio al neoliberalismo puro y duro, que yo sintetizo en tres etapas. Así como el neoliberalismo del golpe de 1976 vino acompañado de un golpe militar y de la violencia de un genocidio (porque saben que para aplicar esos planes de ajuste, quita de derechos, desindustrialización, persecución a la oposición, procesamiento, detenciones, desaparecidos, exilio, necesitaban una violencia muy fuerte), Macri también sabía que necesitaba lo mismo. Quería aplicar ese plan neoliberal sobre la base de una experiencia exitosa de doce años de gobierno que terminaron con la presidenta Cristina Fernández yéndose con medio millón de personas en la Plaza de Mayo el 9 de diciembre de 2015. Para eso necesitaba represión. ¿Y cómo lo hizo? Con *lawfare*, que es usar la justicia para perseguir opositores. El neoliberalismo se apoyó fuertemente en el poder judicial para perseguir, asustar, meter miedo y encauzar. Inmediatamente, ya antes de asumir, tenían listas negras, los tribunales federales de Comodoro Py pasaron a ser un grupo de tareas como la ESMA desde 1976. Es decir, a armar causas para perseguir a funcionarios, opositores, empresarios también, para robarles las

empresas. Y también, por supuesto, el acompañamiento de los medios que generaron la desmemoria o el olvido de lo que habían vivido durante doce años y que generaron un blindaje para apoyar el *lawfare* y los planes neoliberales.

Así de simple se explica eso que aplicó Macri, que originó un cierre de empresas (particularmente pequeñas y medianas), una liberación brutal y dolarización de las tarifas, apertura indiscriminada del comercio exterior y endeudamiento, que es la cuarta pata que sostiene un plan de este tipo. El endeudamiento primero fue local, con las *Leliqs* a tasas disparatadas (hacia 2016-2017). Cuando explotó ese esquema en abril-mayo de 2018 y no se pudo acceder a otro financiamiento, ya tenían planificada la etapa superior del endeudamiento: ir al FMI, con todas las consecuencias que conocemos. Un crédito político, que era más de lo que necesitábamos, 57 mil millones de dólares, impagable. ¿Para qué? Para mantenernos sometidos.

### **¿Y cómo ve al actual gobierno?**

Este gobierno popular asume muy condicionado. El poder judicial que procesó a ex funcionarios kirchneristas, también condiciona al nuevo gobierno. Porque la líder principal y muchísimos funcionarios, empresarios opositores y sindicalistas también tienen causa judicial y han perdido derechos. Se ha inhibido a algunos para no formar parte de algo público o para hacer actividad política. Se ha condicionado al nuevo gobierno con la deuda impagable del FMI y la deuda con los bonistas. Está condicionado también por los medios que apoyaron al neoliberalismo. Y el *lawfare* continúa: el poder judicial está cabalmente alineado con el establishment global y sigue alineado con la Embajada de Estados Unidos, con los planes neoliberales de que no tengamos ni siquiera superávit comercial, ni obviamente desarrollo industrial. A Estados Unidos y a Europa no les interesa eso, porque quieren ser ellos los proveedores de todos esos equipamientos industriales. Entonces, mediante el FMI nos controlan.

Muy condicionado nace este gobierno. Recién hace poco, cuando ve que no puede lograr otra cosa en la negociación con

el FMI (que es la clave central de todo eso, porque de las finanzas nacen las libertades), al no poder negociar un acuerdo que le permita justamente crecimiento, desarrollo, industrialización, etc., recién ahí, en diciembre del 2021, el gobierno da un giro en su política exterior y viaja a Moscú para tener reuniones con Putin y a China para adherir a la Ruta de la Seda. De modo que el país pueda recibir inversiones en infraestructura, en dólares, para poder salir de esta trampa que es el FMI y tener crecimiento, empleo, baja de la pobreza, etc. Todo esto está en desarrollo y muy limitado, porque el FMI y Estados Unidos imponen vetos al gobierno argentino acerca de dónde vienen las inversiones y a dónde se pueden destinar esas inversiones.

Esto lo vengo sosteniendo desde que estuve injustamente detenido entre 2018 y 2019. Nosotros llegamos, hacia finales del gobierno de Macri, al nivel más alto de destrucción del aparato productivo argentino, el nivel de mayor pobreza, pasamos de tener el salario promedio más alto de la región al más bajo, un desempleo altísimo y una incapacidad de nuestra clase media, de nuestros trabajadores, para acceder a ingresos con capacidad adquisitiva. Una brutal decisión ha sido el final de esa etapa neoliberal, donde quedó demostrado cuáles son los planes que tienen las empresas del establishment y/o las empresas extranjeras en relación a la Argentina. Con el *lawfare*, al perseguir a una gran cantidad de empresarios argentinos, venían a comprar a dos pesos empresas argentinas de larga trayectoria, como nos pasó a nosotros. Entonces aquí se abre una nueva etapa, para mí, la de Macri fue la última intentona de domesticar al Estado argentino, que tuvo como consecuencia su derrota electoral. Pero quedó con un apoyo del 40% de la población, no es poco para ser un plan tan salvaje.

**Siguiendo esta veta geopolítica que introducía, ¿qué estrategia cree que podría asumir la Argentina en este mundo crecientemente multipolar en el que nos encontramos? ¿Qué papel podrían jugar ahí empresas nacionales, sean públicas o privadas?**

Argentina tiene que vincularse con los estados que nos ofrecen

inversiones, sobre todo en infraestructura: vienen los dólares, se construye la infraestructura y quedan acá para siempre. No con estados que nos ofrecen inversión financiera y especulativa. Por ejemplo, ahora se va a construir un nuevo tramo de gasoducto –se llamará Néstor Kirchner– de gran porte que tiene capacidad para abastecer lo que todavía nos falta del mercado local y capacidad para exportar y generar divisas. Ésas son las inversiones a considerar. O la nueva central nuclear: generar energía aquí. Viene China a financiar el proyecto, en dólares, para que se construya la central nuclear, con transferencia en tecnología, de modo que el combustible, que es el uranio enriquecido, se pueda fabricar acá y ser energía soberana, porque el combustible lo fabricamos en el país, no lo importamos. También es energía que no contamina el ambiente, no contribuye al calentamiento global y genera un proceso de industrialización muy importante, porque tanto la fabricación del uranio enriquecido o la propia central da origen a que muchas industrias pequeñas y medianas empresas se rehabiliten para proveer todos los insumos que se necesitan.

Lo mismo pasa con los gasoductos: es infraestructura que queda para transportar energía, se puede fabricar en el país, lo que no se fabrica se importará, pero se utilizan las capacidades de Vaca Muerta, que hoy ya está generando más de lo que puede transportarse o usarse. Entonces se utilizan capacidades del país. También China está interesada en terminar el proyecto de represas en la provincia de Santa Cruz. Ahora está suspendido el financiamiento, precisamente porque a Macri no le interesaba ese proyecto y lo paró (tanto la obra como el financiamiento). Con este gobierno, al adherir a la Ruta de la Seda, también se acordó completar el financiamiento de las represas, ponerla en marcha y producir la adenda del contrato de financiamiento. También es para energía soberana, porque es la energía del agua producto de los deshielos del lado argentino. Ésas son decisiones del Estado argentino: hacer la central nuclear, construir los gasoductos, construir centrales hidroeléctricas, aumentar la explotación del litio y construir aquí la fabricación de baterías, que son los motores eléctricos que van a abastecer al mercado local de vehículos eléctricos y al mercado internacional.

Estos son los vectores que se pueden desarrollar, pero solo los Estados están interesados en realizar esas inversiones. Entonces, lo que yo impulso son asociaciones Estado-Estado. O sea, NASA, que es del Estado, que se asocie con CNNC, que es la empresa estatal china para el área nuclear. Y que IEASA (ex ENARSA), que es la empresa energética argentina que va a construir los gasoductos, se asocie para producir (sea para construir más gasoductos o plantas de gas natural licuado) con la Federación Rusa, que tiene la tecnología de pasar gas natural a licuado, que es hoy un bien muy escaso en el mundo: las plantas de compresión de gas. Eso solo se va a producir si el Estado argentino toma la decisión de asociarse con los Estados que están dispuestos a invertir: pueden ser Rusia, China o India. También hay Estados árabes que tienen intenciones de invertir (en ese caso, por ejemplo, para acueductos, infraestructura de acceso y transporte del agua).

Estos son los vectores principales de desarrollo y de las políticas de Estado para la inversión. El FMI no financia obras de infraestructura, al contrario: financió la fuga. Acá entraron 45 mil millones de dólares y se fugaron 45.300. O sea, eso es para el club de amigos. Lo que yo impulso son políticas de inversión en infraestructura con Estados que están dispuestos a hacerlo, no con bancos y/o el FMI.

**Con la actual composición empresarial, ¿cómo podría entablarse una articulación virtuosa entre Estado y empresarios para un proyecto de desarrollo nacional? ¿Qué lugar piensa que debería tener la asociación público-privada? ¿Y el Estado empresario y/o emprendedor?**

Yo creo que la causa de las fotocopias de los cuadernos, que fue parte del *lawfare*, mostró la poca conciencia nacional que hay en el empresariado argentino. Porque quedó claro que todas las empresas, no solo Electroingeniería u otra, sino todas las empresas argentinas crecieron, duplicaron y hasta triplicaron su patrimonio durante los doce años kirchneristas. Crecieron, les fue bien, tuvieron rentabilidades importantes, superaron etapas tecnológicas, adquirieron tecnología, se expandieron hacia el exterior, y

sin embargo, cuando llegó la hora de verdad del *lawfare*, muchos claudicaron. La gran mayoría prefirió renegar de un gobierno que había propiciado todo ese crecimiento de Argentina sin endeudarse.

A pesar de las políticas virtuosas del kirchnerismo (compre argentino, industrialización, crecimiento de la infraestructura y del mercado interno, etc.), gran parte del empresariado argentino prefirió acusar al gobierno, renegar de esas políticas de estado. Por ello, yo llegué a la comprensión, a raíz de que fuimos muy pocos los que decidimos no arrepentirnos (cuatro o cinco nada más), que el empresariado argentino prefiere que le vaya mal pero que el trabajador tenga menos derechos. No sé si me explico. Es grave lo que estoy diciendo: prefiere tener menos crecimiento, pero que el sindicato esté domesticado, que no haya paritarias. Una cosa que le molesta son los derechos laborales: la indemnización, la paritaria, las vacaciones, recomponer el poder adquisitivo, la lucha salarial.

Entonces, en definitiva, el rol que debe tener el privado es el de acompañar las políticas de estado. Creo que hay sectores de la economía que tienen que estar en manos de privados. Hay sectores que tienen que estar en manos estatales, como los temas energéticos que mencionaba (centrales nucleares, represas hidroeléctricas, etc.). Y hay sectores donde tiene que haber empresas mixtas que las gestionen. Por ejemplo, en el área de las distribuidoras de energía eléctrica, gas o agua. Ahí sí puede haber una combinación virtuosa entre el Estado y el privado. Pero el Estado tiene que ser siempre el regulador de la economía, porque el privado no tiene límite en la aspiración de utilidades. Lo vimos cuando liberaron las tarifas: en manos de los privados se volvieron impagables las tarifas con la dolarización de Macri. Nosotros mismos, cuando participamos de la empresa Transener, la transportista de energía, durante diez años co-gestionamos, co-lideramos la empresa conjuntamente con el Estado. Fue una experiencia virtuosa, porque la red se expandió y nunca, en esos diez años, hubo desabastecimiento energético por responsabilidad de la compañía transportista. Entonces, las sociedades mixtas son también un modelo de gestión.

**Por último, ¿cómo cree que se puede modificar esa mentalidad empresaria antinacional (o antipopular, como usted señalaba)? ¿Cree que existe esa burguesía nacional que el kirchnerismo trató de emplazar?**

Cuando el Estado está solo manejando todas las cuestiones estratégicas se burocratiza. Si el Estado no tiene un control, no tiene un incentivo, incluso de la rentabilidad, sus empresas no tienen un fin claro y se burocratizan. Ocurre una falta de incorporación de tecnología, como pasaba en la época de Alfonsín con los teléfonos. Se cargan demasiado de empleados, porque no se percibe bien si sobran o faltan, porque al final todas las empresas dan pérdida y no se mide el valor agregado que cada empleado le pone a la empresa si es 100% estatal. Después pasamos a la época del menemismo donde pasamos al otro extremo: se privatizó hasta el agua.

En definitiva, hay actividades que no pueden estar sólo en manos del estado sin que haya un control o una participación privada, y hay actividades en que sí deben ser privadas, pero con control y planificación del estado. Es un equilibrio que no es fácil de lograr, pero muchos países lo han logrado. Por caso, la República Popular China. No es una economía de mercado, ellos dicen que es una economía hacia el socialismo con características chinas y control del estado. Hay ejemplos exitosos en el mundo de empresas privadas, con control del estado, empresas mixtas y empresas estatales. El Estado cumple un rol muy importante en cada una de ellas. Entonces, hay que saber buscarle un punto medio y el rol a cada una.

El empresariado argentino demostró que tiene poca pasión por la industrialización del país y una tendencia a la fuga de divisas. O sea, tiene la mentalidad dolarizada y busca siempre la rentabilidad en dólares para después fugar. Argentina, por las capacidades que tiene, debe ser el país más fugador del planeta. Tiene un PBI completo fugado al exterior. No hay ninguna empresa o familia que pueda desarrollarse si todo lo que produce lo fuga. El Estado tampoco. No hay país que resista esa situación social.

## ENTREVISTA A **SERGIO EISSA**

### **“LA DIRECTIVA POLÍTICA DE DEFENSA SE PODRÍA RESUMIR EN UN LEMA: HACIA EL SUR, HACIA EL MAR Y HACIA LA ANTÁRTIDA”**

Entrevista realizada el 10 de marzo de 2022. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 21 de marzo de 2022. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Sergio Eissa. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 167-179). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

#### **RESUMEN**

Entrevista a Sergio Eissa, Director Nacional de Formación del Ministerio de Defensa de la Nación Argentina. Eissa es experto en temas de defensa, seguridad y política exterior. Co-autor, entre otras obras, del libro *Planeamiento de la Defensa Nacional. La experiencia argentina (2007-2013)*. Se abordan los desafíos de una política nacional de defensa, su vínculo con el desarrollo nacional y los aportes de las experiencias en planificación sobre la materia.

#### **PALABRAS CLAVE**

Defensa; planificación; industria; política pública; desarrollo nacional; geopolítica



## **¿Cuál es su experiencia en el campo de la planificación, la gestión y la política pública?**

Trabajo desde 1998 en la gestión pública, en todo lo que es planeamiento estratégico. Estos últimos dos años estuve a cargo de la Dirección Nacional de Formación del Ministerio de Defensa (MINDEF), que tiene mucho más de gestión, pero igualmente estamos trabajando en un plan para las tres fuerzas en materia de educación de pre-grado. No obstante, en el ciclo de planeamiento de la defensa actual participé de la redacción de la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN), que el MINDEF le propone al Presidente, y estoy colaborando en la supervisión sobre lo que escribe el Estado Mayor Conjunto (EMCO).

## **¿Cuál fue su participación en el diseño e implementación del ciclo de planeamiento de la defensa nacional que comenzó el Ministerio de Defensa en 2007, durante la gestión de Nilda Garré?**

En el primer ciclo tuve participación al final, con el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) de 2011. Ese ciclo de planeamiento para la defensa se inició con la DPDN firmada por la entonces Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en 2009. Desde 2007 ya se estaba trabajando en la directiva y en el nivel estratégico militar. Con la supervisión del MINDEF se elaboraron varios documentos. Uno de los primeros son unas indicaciones que traducen del lenguaje político al lenguaje militar la DPDN. Ese documento se llama Directiva para la Elaboración y Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM). Después se elaboró la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL) que abarca lo que está pasando en los lugares de interés estratégico de Argentina y las Directivas Estratégicas para el corto, mediano y largo plazo (DEMIL). En función de esos documentos se elaboró en 2011 el plan de capacidades militares (PLANCAMIL) desde el Ministerio de Defensa, ya con las pautas presupuestarias y fiscales. Ese fue el primer ciclo de planeamiento. El segundo se inició en 2014, pero fue abortado por el nuevo gobierno nacional asumido en

diciembre de 2015. La tercera Directiva de Política de Defensa Nacional de 2018 no inició ningún ciclo de planeamiento, y el año pasado, en el 2021, se aprobó una nueva Directiva que dio inicio a un nuevo ciclo de planeamiento.

### **¿Y cómo avanza el ciclo actual de planeamiento?**

Ahora estoy colaborando con la AREMIL. Si bien yo estoy en Formación, colaboro con el área pertinente del MINDEF que es la Dirección Nacional de Planeamiento y Estrategia, a cargo del Dr. Luciano Anzelini. En paralelo, en 2020 fue aprobado el Fondo para la Defensa Nacional (FONDEF) que asigna un presupuesto especial. Es un porcentaje que se va incrementando, desde 2020 hasta 2023, hasta llegar al 0,8% del total del presupuesto de la Administración Pública Nacional, adicional a lo que ya tiene asignado Defensa, y que es destinado a modernización, fabricación o compra de sistemas de armas y equipamiento en general. El FONDEF permite, por ejemplo, la recuperación de la Base Petrel en Antártida para que esté disponible todo el año, o una nueva base naval en Ushuaia.

¿A qué se asigna el presupuesto y cómo se definen las prioridades? Se toma como base el PLANCAMIL de 2011 y se elaboró una resolución, con un anexo que asigna los recursos a aquellos proyectos que tienen que ver con requerimientos operativos. Entonces, en función de ese requerimiento genérico se analiza posteriormente cuál es la mejor opción: si fabricarlo acá, si modernizarlo o si hay necesidad de comprar afuera. El MINDEF tiene que informar a la Comisión Bicameral de Defensa de Diputados y Senadores sobre la evolución de la ejecución. El año pasado se ejecutó casi el 100% del presupuesto asignado. Se compró un avión para lo que es el transporte aéreo estratégico, aviones de adiestramiento, de enlace y de vigilancia, la modernización del Hércules, del Pampa (que es un avión de adiestramiento avanzado) y del Pucará. Es decir, hay medios que se compraron, otros que se están modernizando y otros que se están fabricando.

**Durante el ciclo kirchnerista hubo diversas planificaciones sectoriales, como en ciencia y tecnología, nuclear o territorial. ¿La planificación en defensa se hizo en vinculación con otras áreas estatales?**

El Decreto N° 1729/2007 fue un cambio de paradigma, porque antes no había una norma y a partir de ahí se establece el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Antes se seguía el modelo estadounidense de dictar una directiva estratégica nacional que abarcara distintos ámbitos de la vida política y pública nacional. En realidad, ahora lo que se hace es aprobar una directiva, que es sectorial, elaborada por el MINDEF junto con la Cancillería. Ésta, en tanto Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en el primer capítulo sobre la apreciación internacional y regional para que esté en línea con la política exterior argentina, la cual ilumina las prioridades en el relacionamiento externo de Argentina. Después, tanto en el ciclo de planeamiento de 2009 como en el de 2014 –que después se suspendió– se tuvo mucha interrelación con las empresas, ya sean del MINDEF o de otras áreas: con INVAP por el tema de los radares militares, con ARSAT por el tema de los satélites, y con las empresas que dependen del sector de defensa. Tenemos interrelación también con el Ministerio de Educación. Después con otros ministerios u otras empresas del Estado hay relaciones puntuales.

**¿Anteriormente eran las mismas Fuerzas Armadas las que planificaban en el área, o no había ningún tipo de planificación?**

En la época de Alfonsín hubo una planificación que terminó en 1985 con la Directiva Estratégica Militar (DEMIL), que se actualizó en 1991 y 1993. Fueron documentos elaborados por el Estado Mayor Conjunto. Recién en 1996, el Congreso de la Nación aprobó un pedido al Poder Ejecutivo para que elaborara un planeamiento estratégico, que culminó con la DEMIL de 1996 y la de 1999. Por el enfoque político que había en ese momento, el MINDEF no tuvo participación. A partir del 2005-2006 hay un proceso de fortaleci-

miento de las capacidades del MINDEF, pero también del mayor asesor militar que tiene el ministerio: el Estado Mayor Conjunto. Hoy en día son muy diferentes sus atribuciones con respecto a 1983, pero también se han fortalecido en cuanto al año 2005, por iniciativa de Nilda Garré.

### **¿Cuáles fueron los principales aciertos y falencias, tanto de contenido como metodológicos, en esa experiencia de planificación?**

El mejor acierto es que el poder político intervino. El poder político del MINDEF se involucró de lleno: tanto en la elaboración de la DPDN como en la supervisión del planeamiento estratégico militar. La metodología que se utilizó es la de planeamiento por capacidades, no por hipótesis de conflicto, lo cual hace que el planeamiento sea más complejo porque no se tiene identificado un “quién”. Éste establece cómo se pelea, cómo se hace la guerra en la actualidad, cuáles son las características de agresores genéricos y, en función de eso, se planifica qué operaciones se tienen que poder realizar para defender los intereses vitales y estratégicos de Argentina. Antes se hacía al revés: se tenía definido quiénes eran los enemigos y se establecían directamente los sistemas de armas.

¿Cuáles fueron las falencias? Primero, que no se tenía asignado presupuesto. Eso cambió recién a partir de la ley del FONDEF (N° 27.565) que impulsó en 2019 el entonces diputado Agustín Rossi. Por lo tanto, la ejecución de ese PLANCAMIL 2011 fue muy bajo. Entre 2015 y 2019 no se planificó ni se ejecutó nada. De hecho, el presupuesto de defensa bajó al mínimo histórico que fue del 0,7% en el 2019 (Alfonsín dejó el presupuesto en 2,4% en 1989). La otra dificultad fue que entre 2010 y 2011 se delegó en el Estado Mayor Conjunto el planeamiento estratégico y se produjeron desvíos. No creo que sean desvíos intencionales, sino debido a la doctrina militar. El MINDEF tiene que tener expertise técnico y las capacidades, humanas y de todo tipo en lo que hace a la gestión pública, para poder llevar eso adelante.

Una de las particularidades que tiene la política pública de

defensa, es que uno puede trazar el ciclo de la política pública, pero la implementación se hace a través de las Fuerzas Armadas. Luego que ingresa a la agenda pública y la agenda de gobierno, las alternativas de política pública, la elección entre las alternativas, el diseño, toda esa parte la hace el MINDEF con su burocracia. Pero la implementación la realizan las Fuerzas Armadas, mediada por la doctrina. Las Fuerzas Armadas tienen un personal con treinta años de carrera, expertise militar y trabajan con su propia doctrina. Esa doctrina militar filtra la etapa de implementación, entonces ahí se produjeron algunos desvíos entre 2010 y 2011 en el planeamiento estratégico militar.

### **¿Qué impactos y/o grado de implementación tuvo aquel planeamiento?**

Si uno quiere medirlo por impacto, el mayor fue la modernización del Hércules, que se aprobó durante la gestión de Garré y que afortunadamente se continuó. El otro proyecto que continuó fue la reparación y *upgrade* que se hizo del rompehielos ARA Almirante Irizar. Se decidió hacerlo acá y no comprar afuera porque tenía un impacto en el complejo militar naval en Buenos Aires, en particular en el astillero Tandanor. Esa decisión política tuvo un alto impacto, por el derrame hacia abajo en la cadena de producción.

### **¿Qué dificultades se encontraron a la hora de elaborar ese ciclo de planeamiento?**

La metodología de planeamiento por capacidades militares se inicia en los Estados Unidos y llega acá entre 2005 y 2010 a través del Ministerio de Defensa de España. No se compró llave en mano la metodología, sino que esta se adaptó, porque es distinta la visión política y aparte España es miembro de la OTAN, que tiene otros requerimientos políticos. Así que hubo todo un trabajo que se llevó adelante para adaptar la metodología española a Argentina. Fue muy difícil llevarla a cabo, porque la pregunta que se hacía siempre era: ¿contra quién? Entonces hubo que trabajar con la idea del agresor estatal militar genérico, que era la única especificación.

**¿Hay una hipótesis o existencia de conflicto con Gran Bretaña a considerar? En una nota reciente suya dice que Argentina tiene que mirar al Atlántico Sur, donde una parte de su territorio está ocupado.**

La DPDN de 2009 incluyó el tema Malvinas, pero no tuvo ninguna orientación específica para que se lo tome como hipótesis de conflicto. Hay que distinguir. Se puede tener o no hipótesis de conflicto. En 2009 la DPDN no la tenía, pero la actual DPDN 2021 dice textualmente que “la presencia ilegal e ilegítima del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte usurpa parte de nuestro territorio desde 1833, debe ser tenido presente para el desarrollo de capacidades y el despliegue del instrumento militar siempre en el marco de lo establecido en la Constitución y en la postura y actitud estratégica defensiva”. No obstante, en ambos momentos se utilizó la metodología de planeamiento por capacidades. Existen distintas metodologías para hacer planeamiento militar: planificación por capacidades, planeamiento por escenarios (que se intentó utilizar durante la época de De la Rúa) y por hipótesis de conflicto. No hay que confundir la metodología con el hecho de tener o no tener hipótesis de conflicto.

Hay una indicación clara de que el diseño del instrumento militar tiene que ser en función de que parte de nuestro territorio está usurpado y que la actual DPDN de 2021 define un escenario geoestratégico sur que abarca la Patagonia, el Atlántico Sur hasta la milla 350 (dependiendo en qué latitud), las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y la Antártida, entendiendo que eso es un constructo sistémico que está interrelacionado. Claramente, la presencia de Gran Bretaña en las islas no es por la voluntad de los isleños, sino porque desde las islas Malvinas puede controlar el Atlántico Sur y es una puerta de entrada a la Antártida. Por eso Gran Bretaña está construyendo un puerto de aguas profundas en Puerto Argentino. En ese marco, la nueva DPDN se podría resumir en un lema: “hacia el sur, hacia el mar y hacia la Antártida”.

**Por otro lado, el país tiene una pendularidad entre gobiernos con diferente orientación económica y estratégica. ¿Todos los proyectos de país requieren una política de defensa? ¿Cuál es la relación entre modelo económico y planificación de la defensa?**

Una economía que sea solamente agroexportadora lo que necesita es básicamente reforzar la seguridad, el orden interno y no tanto un proyecto de país, que creo es lo que se merece Argentina, teniendo en cuenta que somos el octavo territorio del mundo (esto sin contar la plataforma continental, la Antártida y las islas del Atlántico Sur). Necesitamos un proyecto de país y una arquitectura económica que, sin descartar la producción agrícola-ganadera o hidrocarburífera, minera, etc., invierta mucha plata en educación y en ciencia y tecnología. Sí, se pueden comprar satélites, utilizar los que ya están en órbita y enviarlos al espacio a través de un tercero. Es mucho más barato. Ahora, si lo hacés vos, apostando a educación y a ciencia y tecnología, te deja un valor agregado que nadie te lo vende, porque nadie te vende el *know how*.

El *know how* es fundamental en esta época de “cuarta revolución industrial”, donde la disputa pasa por el manejo del conocimiento. Si se apuesta a ese país se necesitan Fuerzas Armadas que sean creíbles para apoyar la política exterior argentina. La política exterior, como dice Roberto Russell, no es solamente diplomacia. Es también su dimensión militar, en la cual la política de defensa apoya. Juan Gabriel Tokatlian plantea que una política exterior necesita de dientes para ser prolífica. Sin política de defensa uno no tiene esos dientes. Otro colega, Paulo Botta, agrega: “no sea cosa que uno vaya a una reunión multilateral y, en vez de participar de la cena como comensal, se termine convirtiendo en el plato principal”.

**La corriente nacionalista de las FFAA del siglo pasado y la experiencia de los “militares capitanes de industria”, ¿tiene algo para aportar en los desafíos actuales?**

Digamos que sí. Habría que aclarar la palabra “nacionalista”

porque se presta a veces a confusiones. Tiene que ver con un pensamiento que se refiere en América Latina con figuras como Raúl Haya de la Torre y en nuestro país con Arturo Jauretche, Raúl Scalabrini Ortiz, FORJA, entre otros. Yo lo llamaría un desarrollismo nacional, donde el Estado maneja determinadas industrias estratégicas: INVAP, ARSAT, YPF o Aerolíneas Argentinas. Y dos cuestiones importantes que todavía debemos abordar: volver a tener una marina mercante y el control de la “hidrovía” Paraná-Paraguay. Se está tratando de revertir eso. Asimismo, debemos recuperar la red ferroviaria, acorde a las necesidades actuales. En este proyecto o estas ideas –que denomino desarrollismo nacional– no hay que cometer el error de tratar de replicar lo que hicieron, sobre todo, los presidentes Juan Domingo Perón y Arturo Frondizi, viniendo de dos partidos distintos. Tenemos que pensar qué pasa en el mundo, en la región y en el país y, sobre todo, pensar a futuro, que es algo que nos cuesta mucho a los argentinos.

**¿Qué rol puede jugar en esta articulación de defensa y desarrollo el FONDEF, el Polo Industrial Tecnológico para la Defensa y el conjunto de instituciones públicas y privadas en esta materia? ¿Es preciso sostener un financiamiento estable para la viabilidad de esos instrumentos y de su planeamiento?**

Esa es la idea del FONDEF. El fondo toma algo de una ley que fue reglamentada parcialmente: la Ley de Reestructuración de la Defensa de 1998. En un artículo derogado por De la Rúa se preveía un determinado recurso que debía ser destinado a la recuperación, modernización y compra en el exterior. El FONDEF recupera esa idea con un proyecto que es plurianual. La modernización y recuperación del buque Irizar, del avión Hércules, volver a fabricar el IA-63 Pampa, la modernización y recuperación del IA-58 Pucará (que se hace en Argentina). Estos proyectos tienen, por ejemplo, un impacto directo en las pymes del sector aeronáutico que estaban desconectadas de la Fábrica Argentina de Aviones (FADEA). Se las articula para que aporten al desarrollo de esos proyectos. Esto es algo que tiene mejor aceite INVAP y que tenemos que lograr en el sector defensa. No solamente FADEA, sino lo que es



Fabricaciones Militares y el Complejo Industrial Naval Argentino. En las industrias de defensa es muy incipiente y se fortaleció con el FONDEF. Es una ley que se aprobó, como todas las leyes del ámbito de defensa, por un amplio consenso. Creo que se va a sostener en el tiempo.

### **¿Qué lecciones cree que dejan los procesos de planeamiento estratégico de la defensa nacional para el presente y el futuro del país?**

La lección que dejó el ciclo que se completó del 2009 al 2011 es que el MINDEF tiene que meterse de lleno, como lo está haciendo actualmente, en el planeamiento estratégico militar. Otra lección que nos deja la historia de la política de defensa, es que el planeamiento de la defensa nacional es un bien público, definido por la economía, y no tiene resultados de corto plazo, requiere una inversión de mucho tiempo. Ahora estamos invirtiendo. Uno puede estar ansioso y hay cosas urgentes que debería tener Argentina. Pero si durante cuarenta años uno no arregla su departamento o casa se viene abajo, y va a salir más caro y más tiempo recuperar la versión original actualizada. Ahora tenemos los recursos, pero hay mucho por hacer. Mucho.

### **En este año en que se conmemora el 40° aniversario de la guerra del Atlántico Sur, ¿qué implicancias tiene para la planificación del desarrollo asumir a la Argentina como un país marítimo y bicontinental?**

Es fundamental. Ya lo planteaba el Almirante Segundo Rosa Storni a principios del siglo XX. Argentina ha sido un país que le ha prestado mucha atención a la pampa (no por la provincia, sino como región económica). Por eso hay un proyecto que es interministerial, que empezó allá por el segundo mandato de la ex presidenta Cristina Fernández, y que ahora se recuperó, que es Pampa Azul. Éste articula defensa, ciencia y tecnología, educación, economía, etc. Esa "pampa azul", esa otra Patagonia que tenemos en el litoral marítimo, hasta las 200 millas en lo que es superficie, subsuelo, y

de las 200 millas en adelante, hasta las 300/350 (depende el punto que uno mire), todo el lecho de subsuelo. Por eso me parece muy importante todo lo que es el tema de la exploración para ver qué hay en ese subsuelo marítimo.

Hace poco escuché en una charla a alguien que participó en la delimitación de la plataforma continental argentina. Él hablaba de las tierras raras que se utilizan para la batería de celulares, algo que demanda mucho China. Ahí hay todo un futuro donde podemos trabajar. No es tirar una semilla y esperar que llueva. Sino que se necesitará tecnología e industria. Ayer escuchaba a una especialista en temas energéticos y decía que si Argentina continúa poniendo plata en la explotación de Vaca Muerta, dentro de 5 o 10 años el sector de hidrocarburos, solamente contando el yacimiento de Vaca Muerta, en un año pagaría el préstamo del FMI. O sea, podríamos autoabastecernos, con lo cual cortamos el déficit que nos produce tener que importar, y vamos a poder exportar petróleo. Si esto se hubiera mantenido en los últimos años, hoy en el contexto de la guerra entre Ucrania y Rusia que provoca la suba del precio del gas y petróleo, tendríamos un problema menos.

### **En torno a esto último, ¿qué desafíos, amenazas y oportunidades depara este escenario mundial en que nos encontramos para el desarrollo soberano en nuestro país y en nuestra región?**

Venimos de dos años turbulentos por la pandemia. Un colega dice que este es un capítulo más de la saga de la transición de poder del noratlántico al pacífico sur. Básicamente, de la alianza atlántica hacia China. Entonces, lo que tenemos por delante es un mundo incierto en materia económica, comercial y militar. Los internacionalistas de la escuela realista alertan que todas las transiciones de poder a nivel internacional de los últimos siglos han producido guerras a nivel global. Yo, desde una visión constructivista, digo que no necesariamente. El pensamiento político en China no busca una confrontación militar, sino tratar de aprovechar al máximo la globalización y moldearla a este nuevo escenario. El aparato militar chino es muy incipiente. Entonces, la idea

del ascenso pacífico no es retórica, sino que están apostando a una competencia fuerte en materia comercial y económica, pero evitando los riesgos de un enfrentamiento militar.

**En torno a la actual DPDN, sancionada el año pasado: ¿cómo puede orientar el desarrollo nacional? ¿El declive occidental y la creciente situación de multipolaridad pueden representar una oportunidad para el desarrollo de nuestro país?**

Claramente. Si China y otros países logran moldear una globalización más multilateral, se presentan oportunidades para nuestro país en las que podamos diversificar nuestra matriz de exportación: exportar manufacturas no sólo de origen agropecuario, que ya lo hacemos, sino también manufacturas de origen industrial, como así también conocimiento. Se presentan oportunidades, pero también se presentan riesgos, como lo demuestra la Guerra en Ucrania. Los intereses o los objetivos de valor estratégico van surgiendo a medida que se desarrolla el país. Ernesto López decía que si uno tiene un país desarrollado va a tener mayor cantidad de objetivos de valor estratégico a los cuales defender, y si no se desarrolla, no va a tener objetivos de valor estratégico.

Los objetivos de valor estratégico son, por ejemplo, las vías férreas, el túnel subfluvial, las centrales nucleares, Vaca Muerta, entre otros. En la medida en que el país se desarrolla va a necesitar política de defensa. No es la política de defensa la que determina los objetivos de valor estratégico. Los vaivenes que uno puede observar en la política exterior son resultado de los vaivenes en la política económica. Si se tiene una política económica, la política exterior contribuye a ella, y atrás viene la política de defensa. La defensa no es el caballo, el caballo es el desarrollo económico sustentable.

**Para finalizar, ¿qué mirada tiene sobre el Consejo de Defensa Suramericano (CDS)? ¿Cómo aporta a la defensa nacional esta construcción de alianzas estratégicas a nivel regional?**

El CDS fue una experiencia muy buena. Yo participé en varias

reuniones del Consejo en donde estaban todos los países, independientemente de las alianzas y de las miradas políticas. Estábamos debatiendo definir el interés estratégico regional entre representantes de Colombia, Chile, Venezuela, etc. La verdad que se hizo mucho. Hace poco planteaba Tokatlian que justamente en este escenario incierto lo que necesitamos es escala política y escala económica, que las brinda la integración regional. No sé si volver a recrear la UNASUR, pero sí por lo menos fortalecer el Mercosur para darle mayor volumen político. Uruguay, Argentina o Paraguay, solos no podemos. Si estamos juntos vamos a tener una voz mucho más fuerte en materia política y en relaciones internacionales, y también en materia económica. La escala económica que podemos llegar a tener es muy importante para nuestro desarrollo y no solamente para defensa. La integración regional es necesaria para el desarrollo de Argentina y de Sudamérica.

## ENTREVISTA A **GUILLERMO MORETTI**

### **“LOS EMPRESARIOS DEBEMOS DEFENDER LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y UNA ORIENTACIÓN PRODUCTIVA DEL DESARROLLO”**

Entrevista realizada el 13 de marzo de 2022. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 30 de marzo de 2022. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Guillermo Moretti. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 180-185). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

### **RESUMEN**

Entrevista a Guillermo Moretti, vicepresidente de la Unión Industrial Argentina (UIA) y ex titular de la Federación Industrial de Santa Fe (FISFE) (2015-2019). Moretti ofrece una mirada desde el empresariado industrial sobre la planificación del desarrollo y los roles del Estado, de los actores del sector privado y de la industria en particular. Asimismo, presenta un balance general sobre el ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2015), el período neoliberal durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y los desafíos actuales.

### **PALABRAS CLAVE**

Planificación; industria; empresa; Estado; política pública; Unión Industrial Argentina; política industrial.

## **Desde el punto de vista del empresariado, ¿qué papel cree que debería tener la planificación del desarrollo llevada adelante por el Estado?**

Desde mi punto de vista, el Estado tiene un rol fundamental en la planificación del desarrollo económico. En primer lugar, el Estado juega un papel central en lo que refiere a expectativas y previsibilidad. En ese sentido, cuenta con numerosas herramientas para el rumbo hacia el desarrollo industrial. Entre esas herramientas, están las políticas en ciencia y tecnología, que impactan en la productividad y en la transformación del entramado productivo. Por otro lado, están las políticas de infraestructura, que mejoran la logística y el desempeño puertitas afuera de las fábricas. Otro aspecto importante son los instrumentos financieros, que son los que posibilitan a las empresas planificar en el largo plazo sus proyectos de inversión. A esto hay que sumarle todas las políticas activas sectoriales, regionales y para pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Pero una gran deuda pendiente es generar los mecanismos de evaluación que permitan observar los resultados de los esfuerzos realizados en cada una de ellas.

El desarrollo también tiene otro protagonista: el sector privado. Sector público y privado se complementan para alcanzar las distintas metas vinculadas al progreso económico y social. La inversión privada es central para aumentar la capacidad productiva, sofisticar el entramado industrial y generar empleo de calidad. Tres vértices fundamentales para el desarrollo de Argentina.

## **¿Qué balance hace de las experiencias de planificación estratégica del desarrollo que se efectuaron bajo los gobiernos kirchneristas (industria, agroindustria, energía, territorio, etc.)? ¿Tuvo alguna participación?**

El proceso de recuperación económica que se llevó a cabo a partir de 2003 fue fundamental para la recuperación de la industria argentina luego de la crisis de 2001. Entre 2003 y 2011, la economía creció un 59,7% y el sector industrial en particular lo hizo un 78,7%. Esta mejora en la producción generó un fuerte impulso del

empleo y del poder adquisitivo de los salarios, traccionando considerablemente la demanda agregada, que se vio empujada por la suba del consumo y la inversión. Este círculo virtuoso generó que alcanzáramos en 2011 el pico más alto de la producción industrial por habitante. Esto representó un cambio de rumbo respecto de la experiencia vivida durante los años noventa, cuando gran parte del sector industrial fue diezmado por las políticas aperturistas, produciendo el cierre de empresas y la destrucción de miles de puestos de trabajo, elevando los niveles de pobreza y de informalidad laboral.

Este proceso obviamente no estuvo exento de problemas. A partir de 2008, nos encontramos con un panorama mucho más complicado con la crisis económica internacional y mayores tensiones a nivel local. En este contexto, comenzó a hacerse cada vez más fuerte la restricción externa, traccionada también por la caída en los precios de los *commodities* a partir de 2013. Se suma a esto el menor dinamismo en la economía de nuestros socios comerciales, principalmente de Brasil. Sin embargo, a pesar de todas estas dificultades, el apoyo al sector industrial continuó hasta 2015. Luego, con el nuevo gobierno de Mauricio Macri, el escenario cambió y el sector fue relegado en pos de la economía financiera. Esto impactó en la economía real, generando una caída de la producción industrial y la destrucción de miles de puestos de trabajo. Este proceso tuvo como agravante que tampoco se lograron mejorar las variables macroeconómicas que se habían planteado estabilizar. Por el contrario, se generó mayor inestabilidad e incertidumbre.

**¿Cómo definiría el rol que asumió el Estado durante el período 2003-2015 en comparación con las etapas anteriores? ¿Cree que la planificación aportó algo importante en ello, o es un elemento secundario?**

Creo que en ese período el Estado tomó un rol protagónico como planificador del desarrollo nacional, como no se veía hacía varias décadas. Las políticas públicas llevadas a cabo, en conjunto con la virtuosa interacción público-privada, permitió motorizar no sólo

el crecimiento económico sino también mejorar la calidad de vida de la población, con nuevos programas orientados a la protección de los sectores más vulnerables, a mejorar el acceso a la educación superior, la conectividad, entre otras. Por eso creo que este es el rol que debe consolidarse de cara al futuro para profundizar el desarrollo económico de nuestro país.

**¿Considera exitosa la estrategia de desarrollo nacional desplegada durante el ciclo de gobiernos kirchneristas? ¿Qué faltó para que el desarrollo fuera sostenible –en lo económico y en lo político– y para transformar la estructura productiva nacional con mayores grados de complejidad, valor agregado y contenidos tecnológicos?**

Como comenté anteriormente, la economía se expandió considerablemente en general y el sector industrial en particular: la producción industrial creció más de un 70% entre 2003 y 2011. La situación desde la que se partió era muy mala, con niveles de actividad muy bajos, la pobreza superaba el 50% y la desocupación estaba por encima del 20%. De esta manera, la economía en su conjunto vio mejoras durante este período, pero no fue suficiente para contrarrestar décadas de abandono.

Por otro lado, en el período 2011-2015 comenzaron a evidenciarse algunos problemas macroeconómicos: la inflación comenzó a acelerarse, se endureció la restricción externa y las divisas empezaron a escasear. Eso trajo como consecuencia que se introdujeran los controles cambiarios. Complementariamente, el contexto internacional comenzó a ser más negativo, principalmente por la crisis económica y política en Brasil a partir 2014, nuestro principal socio comercial.

En lo particular, creo que una de las mayores dificultades de este proceso fue no poder dar un salto cualitativo en la matriz productiva y, sobre todo, en la exportadora. Si bien las exportaciones industriales crecieron considerablemente durante este período, la canasta exportadora estuvo dominada por los *commodities*. La gran deuda es modificar esta estructura dependiente del sector primario que todavía tiene la Argentina.



## **En un país que pendula entre proyectos antagónicos, ¿cómo logramos establecer políticas de Estado que se mantengan más allá de las alternancias?**

Estamos convencidos de que el diálogo es posible entre los distintos sectores políticos si se tiene como objetivo generar algunos consensos básicos. Políticas de Estado que perduren en el tiempo, sin importar el espacio político que esté en el gobierno. Todos son conscientes de que la industria juega un papel central en la economía argentina: por su fuerte dinamismo intersectorial y la gran participación en el empleo. Por lo tanto, es uno de los actores centrales para solucionar los problemas estructurales que tiene el país y aprovechar las oportunidades que ofrecen los activos productivos que tenemos.

## **¿Cómo explica las posturas neoliberales –antiindustriales– de una parte importante de los empresarios industriales? ¿Cómo se logra modificar una mentalidad empresaria antinacional? ¿Cuál ha sido y cuál debería ser el papel del empresariado en una estrategia de desarrollo nacional?**

Creo que eso está relacionado con la complejidad y la heterogeneidad de nuestra matriz productiva. Argentina ha logrado consolidar una gran cantidad de sectores industriales diversos. Algunos orientados al mercado interno y otros al mercado externo. Eso hace que a veces se generen posiciones encontradas dentro de las cámaras industriales donde procuramos llegar a un consenso entendiendo la importancia de la política industrial y del agregado de valor, tanto aguas arriba como aguas abajo.

## **¿Cómo podría entablarse una articulación virtuosa entre Estado y empresarios para un proyecto de desarrollo nacional? ¿Qué lugar piensa que debería tener la asociación público-privada? ¿Y el Estado empresario y/o emprendedor?**

Creo que existe una articulación virtuosa entre el Estado y los empresarios, y que puede potenciarse aún más a través del diálogo.

Sobre todo si se trata de potenciar las capacidades productivas. Uno de los ejemplos más concretos de esto se produjo en el contexto de la pandemia, cuando la articulación entre Estado y empresas evitó el cierre masivo de industria y permitió mantener los puestos de trabajo que de otra forma se hubiesen perdido. Una situación que hubiera tenido un impacto muy lesivo en términos económicos y sociales, mucho más profundo del que atravesamos. También se pudo hacer frente a las necesidades de bienes y servicios que tenía nuestra sociedad, con aportes importantes en materia de vacunas, respiradores, tapabocas y otros bienes necesarios para hacer frente a la emergencia sanitaria.

**En la actualidad, ¿cómo cree que debería plantearse la cuestión del desarrollo productivo teniendo en cuenta lo logrado y lo pendiente durante el ciclo kirchnerista y los retrocesos del período macrista?**

Creo que la principal lección aprendida es tomar la experiencia de las políticas del gobierno anterior –que priorizaron la esfera financiera versus la productiva– como un punto al cual no debemos volver. Los empresarios debemos defender la política industrial y una orientación productiva del desarrollo. Tenemos que tener claridad en un mundo muy complejo para trabajar en el salto cualitativo de nuestra matriz productiva, incorporando nuevas tecnologías que permitan aumentar la competitividad y el valor agregado de nuestra industria, lo que nos permitirá consolidar lo que producimos para el mercado interno y para exportar. Esto último es lo que nos permitirá reducir la fuerte dependencia del sector primario y autoabastecer de divisas al país para generar un sendero sostenible y estable de desarrollo económico.

## ENTREVISTA A **JUAN GRABOIS**

### **“PARA QUE FUNCIONE LA ORQUESTA TIENEN QUE ESTAR LAS TRES PATAS: PLANIFICACIÓN, AUTORIDAD POLÍTICA Y COMUNIDAD ORGANIZADA”**

Entrevista realizada el 19 de abril de 2022. Una versión previa fue publicada en Agencia Paco Urondo el 26 de abril de 2022. La presente versión fue corregida y autorizada para su publicación por el entrevistado.

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). Entrevista a Juan Grabois. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 186-198). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

#### **RESUMEN**

En los últimos años emergió un nuevo tipo de planificación del desarrollo impulsada por movimientos sociales, sindicatos y organizaciones populares. Los Programas de Buen Gobierno y el Plan de Desarrollo Humano Integral constituyen hitos en ese sentido. El entrevistado recupera estas experiencias en contrapunto con la planificación estatal. Hacia el final, plantea los límites de un modelo de desarrollo de capitalismo con inclusión social y la necesidad de poner en el centro desde la organización popular una planificación integral y humana del futuro.

#### **PALABRAS CLAVE**

Programas de Buen Gobierno; Plan de Desarrollo Humano Integral; organización popular; planificación popular; neoliberalismo; capitalismo; humanismo.

## **¿Cómo fue su acercamiento con la problemática de la planificación? ¿Qué fueron los Programas de Buen Gobierno?**

Yo siempre milité en movimientos populares, no en la política partidaria. En el 2018 decidimos intervenir en el proceso político institucional, por distintas razones. Analizamos que se venía un gobierno de carácter transicional. Entonces armamos en 2019 los Programas de Buen Gobierno, que fue nuestra primera experiencia de una planificación parcelada. Nosotros veíamos que, en la conformación del Frente de Todos, se armaban equipos de gobierno que eran una pantomima para contener militantes; una cosa muy fea, porque era un engaño para la gente que iba de buena voluntad a integrar los equipos. Y armamos en el Frente Patria Grande, con algunas organizaciones, nuestros Programas de Buen Gobierno para las áreas en las que nos interesaba intervenir.

Armamos un libro grande con políticas públicas específicas en los temas en que habíamos intervenido como militantes sociales y de los que sabíamos. Sobre todo, la agenda de Techo, Tierra y Trabajo; o sea, integración sociourbana, agricultura familiar y economía popular. También algunos temas vinculados a comunicación comunitaria, al acceso a la justicia y respecto a drogas, en particular al abordaje de situaciones de adicciones y problemas de consumo. El objetivo era definir cuáles son los problemas, qué es lo que hay que hacer, cuánto dinero se necesita y qué creemos que podemos hacer en este contexto en cuatro años, con metas e hitos cuantificables y un espíritu de misión.

## **A partir del cambio de gobierno en 2019, ¿pudieron implementar esos programas? ¿Encontraron dificultades?**

Cuando se ganaron las elecciones de 2019 fuimos a pedir, específicamente, los lugares donde habíamos elaborado Programas de Buen Gobierno. Con tres consignas: misión, subordinación jerárquica y, como tercer elemento, que los funcionarios de mayor nivel jerárquico tenían que ser representativos del sector social al que iban dirigidas las políticas públicas. El ejemplo más claro es el de

Fernanda Miño en la Secretaría de Integración Socio Urbana. Es una villera de La Cava, que tenía que desarrollar las políticas para los habitantes de los barrios populares del país. Habíamos tenido participación en el proceso de elaboración de la Ley de Barrios Populares, en la elaboración y reglamentación de la ley y en la implementación del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP)<sup>1</sup>. Fernanda Miño, después de una pelea ideológica importante (porque por su condición de clase no la querían en un puesto jerárquico), logramos que fuera Secretaria de Estado y, hoy, el propio Ministro de Desarrollo Social la define como su mejor funcionaria. Creo que una de las virtudes es que no responde a una organización, aunque Clarín diga «funcionaria de Grabois» con un nivel de machismo asqueroso e incomprensión acerca de cómo nosotros concebimos la política pública.

Entonces, esta primera experiencia de planificación fue de elaboración de políticas públicas parciales en el marco de un gobierno que caracterizamos como de transición. ¿Qué quiere decir “de transición”? Un gobierno que trabaja sobre la base de reglas de juego heredadas del macrismo, de raigambre neoliberal. Más algo que incluso los gobiernos populares kirchneristas no pudieron terminar de reestructurar: la incapacidad de planificar, esencia del Estado neoliberal vigente desde la dictadura. Lo esencial del neoliberalismo no son las privatizaciones, desregulaciones o cierta legislación tributaria, aduanera o bancaria. Esas son características importantes, algunas se pudieron revertir y otras todavía no. Pero su esencia es la destrucción de las capacidades transformadoras del Estado, particularmente la capacidad de gobernar el futuro.

### **¿Cómo concibe la planificación?**

Planificar es poder gobernar el futuro a partir de los dispositivos políticos que tiene la sociedad, es establecer una secuencia de acciones que permitan obtener un resultado. La espontaneidad en las acciones beneficia a las mal llamadas «fuerzas del mercado»,

---

1. Para profundizar sobre la experiencia del RENABAP, ver la entrevista realizada a Fernanda García Monticelli en este mismo volumen.

porque hoy no son del mercado sino de los poderes concentrados económicos. Fundamentalmente, monopolios financieros y algunos Estados centrales, que tienen una capacidad de planificación que desborda sus propias fronteras. Pero nosotros, los países dependientes, si no recuperamos esa capacidad de gobernar nuestro propio futuro, que alguna vez tuvimos a través de la planificación democrática, participativa, pero con una fuerte autoridad política, no tenemos ninguna posibilidad de ser protagonistas de nuestro destino.

### **¿Qué es el Plan de Desarrollo Humano Integral (PDHI)?**

El plan es una propuesta de desarrollo de sectores sociales y sindicales. No surge desde la política institucional, sino que fue promovido en 2020 por movimientos populares, gremios y organizaciones ambientales. Es un esbozo de plan integral de desarrollo que parte de una premisa: pone al ser humano en el centro. Lamentablemente, cuando se habla de planificación económica en Argentina, se habla de planes financieros; no de planes económicos y, mucho menos, de planes integrales o humanos. Y, cuando se refiere a planes económicos, se destacan metas de inflación o de déficit. En el mejor de los casos, se escucha de planes productivos, como el que anunció recientemente el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Es la clara demostración de modelos donde el ser humano no existe en sus dimensiones más elementales, como la vivienda o el poblamiento del territorio. Por eso, el lema del Plan de Desarrollo Humano Integral sintetiza las dos grandes corrientes políticas que le dieron forma a la historia nacional: el primer liberalismo, de Juan Bautista Alberdi, que decía “gobernar es poblar”, y el peronismo, que decía “gobernar es crear trabajo”.

### **La planificación en el actual gobierno, ¿contiene alguna de las metas del PDHI?**

El Plan de Desarrollo Productivo, anunciado por el ministro Kulfas, dice que en diez años vamos a crear dos millones de empleos

privados. Eso es menos que el crecimiento vegetativo de la población. Es una cristalización de la exclusión social: una sociedad donde la mitad de la clase trabajadora no existe. No dice una sola palabra de cómo vamos a resolver el déficit habitacional de once millones de argentinos; problema que, con la tendencia existente, se va a profundizar. Si uno ve el plan que aprobó el Fondo Monetario Internacional con el gobierno es peor todavía: el ser humano no existe. Esto no es para cargar las tintas sobre un sector del gobierno, porque es el pensamiento hegemónico en toda la clase política. Y también debatí esto con el Ministro del Interior, “Wado” De Pedro. Desde su ministerio están elaborando un Plan de Desarrollo Federal desde el punto de vista de la logística. ¿Qué le interesa al capital que haga el Estado? Garantizar la circulación de la mercancía. Está muy bien, porque es necesario, pero tampoco es humano. No contempla dónde va a vivir la gente o la dimensión ambiental, que es una dimensión humana. Por algo “humano” viene de *humus*, de tierra.

### **Entonces, ¿cuál es la lógica detrás de ese tipo de planificación? ¿Qué otras prioridades pueden proponerse?**

Si se piensa la vivienda en función de una ruta o de un túnel, en función de la explotación del litio o de Vaca Muerta, están invertidas las prioridades. Esto lo hablé mucho con el ministro De Pedro. Ahora estamos trabajando juntos para integrar esas dimensiones e invertir la forma de verlo: mirar desde lo humano y no desde una perspectiva productivista desarraigada de las necesidades humanas. El chip capitalista, en el sentido de que lo dominante es el capital, sea desde el neoliberalismo clásico más financiero o desde el productivismo deshumanizado, es absolutamente hegemónico. Hay que sacarse ese chip y ponerse uno humanista, con el ser humano y la naturaleza en el centro. Con el chip humanista uno se da cuenta de que sin planificación no hay protagonismo popular ni soberanía sobre el futuro. En definitiva, mi participación ha sido esa: tratar de promover entre las organizaciones sindicales, sociales, ambientales, la importancia de la planificación en la construcción del destino común.

## **Volviendo al Plan de Desarrollo Humano Integral, ¿sobre qué capacidades se apoyaron para su elaboración?**

Lo hicimos desde una mirada de los de abajo, que no es excluyente de otras. Es una perspectiva desde la economía popular y todas sus formas de creación de trabajo, que exceden los estrechos márgenes del empleo privado; una “especie en extinción” en todo el mundo. Es una mirada desde esas formas creativas de inventar trabajo. Ese es el gran desafío de esta época. Lo hicimos, también, con los trabajadores asalariados, con empleados que tienen convenio colectivo y que conocen realmente qué es la hidrovía, qué es el transporte multimodal, qué es la producción metalmeccánica, dónde se puede desarrollar más y dónde se puede desarrollar menos. Y lo hicimos con los pequeños productores, campesinos y pueblos originarios, que saben cuáles son las posibilidades y los límites de la agroecología. Es decir, lo hicimos desde la experiencia y el conocimiento prácticos. Armamos distintos módulos con posibilidad de generación de trabajo y de repoblamiento federal, expresados en un documento de trabajo inicial que luego refrendamos en trece foros regionales con aportes de todas las provincias. Después, la pandemia complicó todo.

## **¿Cómo fue la interacción entre conocimiento académico y ese conocimiento de los trabajadores?**

Pasamos el documento inicial a varias universidades para que nos hagan devoluciones. Algunas lo hicieron, otras no. En general, tengo una visión muy crítica del aporte de las universidades a estos procesos. Creo que tienen más capacidades de chamuyo, es decir, de abultar con palabras lo que nosotros planteamos, que de aportar una sistematización científica de las cosas. Para dar un ejemplo, nosotros planteamos que uno de los ejes de planificación, absolutamente necesario para la Argentina, es la integración urbana de los 4.500 barrios populares que tenemos en nuestro país. Una tarea que no puede realizarse en menos de ocho años, y requiere hacer más de un millón de lotes con servicios. Eso implica una planificación importante: qué insumos comprar,



cuántos metros de caños, en qué cronograma, dónde crear los lotes nuevos, realizar estudios de suelo, etc. En cada provincia, una o dos universidades públicas se podrían ocupar de tomar los barrios de su región, hacer el relevamiento y dividir los proyectos ejecutivos de obra. Nada de eso sucedió. No hubo ninguna propuesta por parte del complejo técnico-científico-universitario para hacer algo de estas características.

Hay un desarraigo muy grande de las necesidades prácticas de nuestro pueblo por parte del aparato técnico-científico-universitario. Por lo menos, de las necesidades de los más pobres. Se hizo el pedido explícito, a partir de problemas concretos, y no hubo respuesta. Por lo tanto, hay que salir a buscar por fuera del sector universitario, en el sector privado, consultoras o gente particular. Lo que hoy tenemos no está funcionando y, si uno va a ver otras realidades, se encuentra con problemáticas similares. Es decir, el Estado ha perdido capacidad de resolución de problemas y de planificar el futuro. Hay que reconstruir esas capacidades sobre la base de un pensamiento creativo y de nuevas instituciones a crearse o de la modificación de las existentes.

### **¿Qué sucedió con la implementación del PDHI? La gestión estatal, ¿es capaz de encarnar un proyecto transformador de esas características?**

Nuestro plan plantea una integralidad, una orientación política que se va dando en etapas quinquenales, de cinco años, con objetivos generales y particulares gruesos. Obviamente, eso no sucedió. Sí hay programas que se están implementando y tienen que ver con la urbanización de los barrios. Hay 700 obras que se están desarrollando en barrios populares y se hicieron más de 150 mil mejoramientos de vivienda en barrios populares (que es un tercio de las viviendas que existen en los barrios populares). Además, estimamos que se van a hacer 100 mil lotes nuevos antes de que termine este período de gobierno. Eso es un 10% del déficit que calculamos.

Pero, como los problemas son integrales y sistémicos, si uno hace una cosa y no las otras, no se resuelven los problemas. Lo

que se resuelve por un lado, aparece por el otro. Por eso, la integralidad es uno de los principios fundamentales de la planificación. Eso requiere salir de una de las trampas del neoliberalismo y la posmodernidad que es la fragmentación disciplinar, que se reproduce mucho en la universidad. En el Estado existe el doble fenómeno de la ultra fragmentación y del solapamiento de políticas. Por ahí hay diez organismos que hacen lo mismo, algunos ultra especializados en cosas totalmente irrelevantes, con funcionarios que no se conocen entre sí. En su crítica, los anti-estado o neoliberales explícitos dan un diagnóstico real, solo que plantean soluciones dañinas.

La ineficiencia e ineficacia que hoy tiene el Estado es un dato de la realidad. La planificación lo que viene a hacer es tratar de resolver eso. La planificación tiene que solucionar los problemas de la manera más eficiente, haciendo que los recursos se articulen de la mejor manera posible. Porque nuestro pueblo está sufriendo mucho la falta de tierra, de techo y de trabajo. E incluso de acceso a la educación y a la salud en un país que supo ser un verdadero orgullo en América Latina en relación con estos dos derechos.

**Además de la ineficiencia y fragmentación de políticas, hay otra dificultad para lograr políticas de Estado que es el movimiento pendular entre proyectos de país antagónicos. ¿Puede la planificación impulsada por actores externos a los gobiernos –en especial, de las organizaciones de trabajadores– colaborar con la existencia de ese tipo de políticas más estables?**

La única garantía de sostener lo que se llama “política de Estado”, es decir, planificaciones a largo plazo, es el pueblo organizado: las organizaciones populares, sindicales, la comunidad organizada. De hecho, es lo que ha permitido mantener algunas políticas redistributivas como la Asignación Universal por Hijo y otras políticas de ingreso que han sostenido el tejido social en la Argentina. No ha habido grandes esfuerzos por llevar adelante planes al estilo de los planes quinquenales; tampoco en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, que tuvieron elementos de

planificación en áreas productivas o energéticas muy importantes, pero no planes quinquenales en las áreas de lo que llamamos la agenda de “las tres T”: tierra, techo y trabajo.

Esa es una de las críticas que algunos planteamos: hay que recuperar y actualizar teórica y doctrinariamente el concepto de los planes quinquenales. Esa es la política al futuro, la planificación humana y participativa. Y cuando los planes quinquenales estén asumidos por el conjunto de las organizaciones del pueblo, las organizaciones los van a defender aunque haya cambios de gobierno. Cuando haya planes con metas de construcción de vivienda, de acceso a la tierra, de desarrollo de soberanía alimentaria, incluso de cosas más complejas como apertura de escuelas y universidades, el pueblo los va a defender y eso no va a haber gobierno que lo pueda detener. Ahora, si a esos planes el pueblo no se los apropia, si las metas no son claras y no están arraigadas, claramente el movimiento pendular las detiene.

### **En las planificaciones sectoriales que hubo en el período 2003-2015, ¿fueron convocados a participar? ¿Están participando en los planes actuales en elaboración?**

La respuesta es no, tanto entonces como ahora. Efectivamente, el problema es que son sectoriales y no son participativos. Ni siquiera se los toman muy en serio los ministros. Hay una oficina de planificación que hace un plan, ponen a alguien a redactar algo, lo presentan un día y nadie le da mucha bolilla. Se hace lo que no se planifica y se planifica lo que no se hace. La planificación y lo que finalmente se hace están totalmente disociados. La presión política, la coyuntura, el presupuesto, la burocracia, generan un desfasaje muy grande.

La no participación provoca el problema que decíamos anteriormente. Si nosotros tenemos compañeros campesinos, de pueblos originarios o de barrios populares que no tienen acceso a internet, tenemos un satélite que puede dar internet, y no hay ninguna relación entre esos compañeros y el satélite, ¿por qué los compañeros van a defender la política satelital de la Argentina? Cuando hay una distancia tan grande entre el desarrollo científico-tecnológico y las

necesidades del pueblo, este no se lo apropia, como una bandera de orgullo, para defenderlo. Ese es un problema de la política, no es de falta de conciencia del pueblo. Si todos esos desarrollos, fruto de los procesos de soberanía que impulsó el kirchnerismo, hubiesen tenido más capilaridad en los sectores populares, los hubiese defendido la gente, como defendió otras cosas que eran intocables. Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo o la moratoria jubilatoria.

En la etapa que viene tiene que ser así, como en la época de Perón. Cada obrero tenía una copia del plan quinquenal y sabía cuántas viviendas se hacían, cuántas escuelas se construían, cómo iba a ser la producción de la marina mercante, en qué lo beneficiaba, en qué lo perjudicaba. Hay que volver a recrear ese espíritu que fue bastardeado por el neoliberalismo, que asoció la palabra “planificación” con estalinismo, con falta de libertad y creatividad, como si estuviera en contradicción con el espíritu emprendedor. Tenemos que recuperar esa idea de planificación y ponerla en sintonía con las capacidades creativas de nuestro pueblo, en una dialéctica entre la creatividad del pueblo como un conjunto y de los individuos, las cooperativas y las empresas públicas y privadas. Eso requiere, desde luego, una autoridad política desde lo estratégico, que sea eficaz, eficiente, honesta, capaz desde el punto de vista técnico. Son características que hoy no abundan en el Estado, pero que podrían existir porque hay gente en el país con esas capacidades.

**Más allá de lo planificado, ¿cuál es su perspectiva respecto a la estrategia de desarrollo que efectivamente se llevó a cabo en el período 2003-2015? ¿Qué rescata como positivo y qué límites tuvo desde el punto de vista de su sector?**

La estrategia es una orientación general. Y la orientación general de esos gobiernos estuvo signada por la reconstrucción de un país que estaba absolutamente destruido. La idea era hacerlo a partir de la reconstrucción de la burguesía nacional, como dijo Néstor Kirchner en su discurso de asunción. El incremento de la demanda agregada mediante el consumo popular, los procesos de

desendeudamiento externo, la recuperación de algunos resortes estratégicos del Estado, el fortalecimiento de la autoridad política que estaba muy debilitada por la crisis de representatividad del 2001, la sustitución de las políticas represivas a través de políticas inclusivas. Todo eso está bien. Pero, para mí, tiene gusto a poco. Aunque es una delimitación clara con el neoliberalismo.

Como dice la narrativa kirchnerista (“narrativa” lo digo en el buen sentido), sacaron al país del infierno, subieron tres o cuatro escalones y lo dejaron mucho mejor de lo que lo encontraron. Después, faltó tal vez que las generaciones que venían atrás construyeran una propuesta de país que planteara lo que faltaba. ¿Qué era? Todos los que estaban afuera del mercado laboral. Porque los mercados, laboral, de consumo, inmobiliario, tienen límites; esos límites son y serán los excluidos de la globalización capitalista. Creo que el kirchnerismo dio todo lo que podía dar: un modelo de capitalismo con inclusión social. Eso pasó en todos los países de América Latina. Pero llega un punto en el que el capitalismo con inclusión social no da más, el punto de la distribución *fifty-fifty* entre trabajadores y empresarios. Ahí ya no se puede distribuir más, hay que empezar a hacer otras cosas.

### **¿A qué atribuye esas limitaciones? ¿Es posible ir más allá de un capitalismo con inclusión?**

Esas “otras cosas”, a los dirigentes formados en el siglo XX no se les pueden exigir. Son dirigentes formados en el mundo de la Guerra Fría. Para ellos, el Estado de bienestar es el paradigma. El recuerdo de la vida de los sesenta o setenta cuando la movilidad social era ascendente y había pleno empleo, es una imagen nostálgica a la que se quiere volver. Por más que haya estadísticas que demuestren racionalmente que el mercado no va a generar los puestos de trabajo suficientes para todos, no hay forma de que alguien que tenga más de sesenta años, pueda asumir eso como parte de su política y entienda que hay que salir de esa lógica. Porque es un mundo nuevo, distinto.

Hay una cuestión ahí de crisis generacional muy fuerte. Nuestra generación sigue pidiéndole a “mamá Cristina” que le resuelva los

problemas y no asume su propio destino. Cuando yo planteo estas cosas, no las planteo criticando a los líderes latinoamericanos de principios de este siglo. Sino criticándonos a nosotros por no desafiar esa lógica desde una perspectiva constructiva. Cuando Cristina Fernández dijo, como una discusión clausurada, que el capitalismo demostró ser el sistema más eficiente de producción de bienes y servicios, y veo que la aplauden incluso compañeros míos, me quiero cortar un dedo. Porque ella vivió un mundo donde el capitalismo podía garantizar elementos de bienestar. El capitalismo del siglo XXI no lo va a garantizar. Entonces, nosotros no podemos aplaudir eso. Tenemos que confrontar con esa idea.

Debemos plantear que este sistema no se aguanta más; no lo aguanta la naturaleza, no lo aguantan los excluidos. Es un sistema para pocos y no es un problema de modelo, de que el capitalismo productivo va a resolver los problemas y el capitalismo neoliberal o financiero es lo malo. El problema es el capitalismo propiamente dicho y, contra él, lo que se puede poner enfrente es la planificación humana. ¿Capitalismo es sinónimo de mercados? No, mercados hubo siempre en la historia de la humanidad. ¿Es sinónimo de propiedad privada? No, propiedad privada hubo antes que capitalismo. Capitalismo quiere decir cuando domina el capital, cuando el modo de producción está basado hegemonícamente en la ganancia. Y ese modo de producción no es el más eficiente, sino el que más ganancia genera. Son dos cosas distintas.

Nosotros tenemos que pensar en un modo de producción que lo que más genere sea “rentabilidad humana y ambiental”, donde el ser humano no se realice meramente como consumidor. El ser humano como consumidor es una visión muy jodida. La dimensión del consumo popular es clave, pero no puede ser la única ni el más importante indicador de realización de un proyecto nacional y popular. Mucho menos ahora que el consumo implica también una huella ambiental; un problema serio para nuestra generación y, sobre todo, para la de nuestros hijos, nietos, sobrinos. Ya se están viendo las consecuencias con los niveles de desmonte que hay en el norte del país, con las situaciones de cambio climático e inundaciones que vemos por todos lados, con los incendios. Son efectos que no podemos ignorar. Se puede entender que una

persona más grande no lo pueda ver, pero nosotros no podemos no verlo. Eso tiene que estar dentro de nuestra planificación, dentro de nuestro proyecto.

**Para terminar, los planes de desarrollo que elaboraron las organizaciones populares son impulsados por actores externos al Estado, pero en buena medida buscan orientar políticas estatales. ¿Cómo es esa relación? ¿Son programas políticos? ¿Son estrategias de desarrollo a ser llevadas desde el gobierno, contra el gobierno o más allá del gobierno?**

Es un poco de todo eso, hay una dialéctica ahí. Hay momentos en que va a haber coincidencia, hay momentos de colaboración, de cooperación, de conflicto, de confrontación. Creo que para que funcione la orquesta tiene que estar el plan, tiene que estar la comunidad organizada y tiene que estar la autoridad política. Así como, previamente, hice la crítica a una concepción de Cristina, hay que reconocerle que si hay algo que ella representa es autoridad política. Es una comandante y un plan necesita comandantes que lo lleven adelante. Otra de las grandes trampas del neoliberalismo es pisotear la figura del comandante, del caudillo, del liderazgo. Las grandes potencias se construyeron sobre la base de grandes liderazgos: George Washington, Abraham Lincoln... incluso los neoliberales con Margaret Thatcher. A nuestros líderes o lideresas los aplastan por autoritarios, mientras a los de ellos les hacen estatuas.

La planificación sin comunidad organizada que la lleve adelante está renga, pero sin liderazgo y autoridad política también renguea. Para que funcione la orquesta tienen que estar las tres patas: la planificación, la autoridad política y la comunidad organizada. Si falta alguna, hay que empujarla igual. Si falta la autoridad política, la comunidad organizada la tiene que empujar. Si falta la comunidad organizada, la tendrá que impulsar la autoridad política. Y si faltan las dos, estamos jodidos. Pero si hay una planificación es porque alguna de las dos existe, sino ¿quién hace el plan?

SEGUNDA PARTE  
**LA YAPA**



# **PLANIFICACIÓN, GESTIÓN ESTRATÉGICA Y TECNOLÓGICA: APORTES PARA PENSAR LA FORMACIÓN**

MARÍA BONICATTO Y MARÍA ALEJANDRA WAGNER<sup>1</sup>

Cita sugerida: Bonicatto, M.; Wagner, M. A. (2022). En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 200-217). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

## **RESUMEN**

En este trabajo se repasan, con un estilo que cruza lo biográfico con lo académico, debates, perspectivas y experiencias en torno a los desafíos que supone disputar la dirección de un proyecto nacional y popular con más y mejor Estado. Se parte de la experiencia de las autoras de más de dos décadas entre prácticas docentes, de investigación y de intervención profesional vinculadas a estos temas desde el Trabajo Social. En primer lugar, se presentan los rasgos más significativos de los paradigmas de planificación desde los que se acciona, fundamentalmente a través de la propuesta de Planificación Estratégica Situacional de Carlos Matus. Luego, se repasa la historia nacional en este campo y algunos de sus debates. Más adelante, se caracterizan los desafíos de la gestión pública y sus procesos, buscando colocar en debate la importancia de una comprensión holística. Se plantea para eso la noción de Gestión Estratégica Planificada. Finalmente, se concluye con la necesidad de constituir cuadros tecnopolíticos para afrontar este conjunto de desafíos, junto con los aportes del Trabajo Social a la formación de este tipo de cuadros de gestión.

---

1. Ambas pertenecen al Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSyS). Correo de las autoras: [mariabonicattogrillo@gmail.com](mailto:mariabonicattogrillo@gmail.com), [alejandra.wagner.2018@gmail.com](mailto:alejandra.wagner.2018@gmail.com)

## **PALABRAS CLAVE**

Planificación Estratégica Situacional; Gestión Estratégica Planificada; Trabajo Social; planificación; gestión.

## **INTRODUCCIÓN**

*Parece que la política y el gobierno  
constituyen el único arte que no tiene apoyo de las ciencias.  
Se gobierna sin método y nuestras universidades  
ignoran ese campo del saber humano.*

**Carlos Matus**

Formar parte de la “yapa” de un libro promovido por pares constituye una excelente oportunidad para repasar perspectivas y experiencias sobre las que venimos reflexionando hace años. El punto de encuentro son las discusiones en torno a los desafíos que supone disputar la dirección de un proyecto nacional y popular con más y mejor Estado, e integrado a una región que piensa, construye y sueña desde el sur.

Somos portadoras de una disciplina –Trabajo Social– que tiene mucho para decir y para hacer en materia de planificación, gestión y política pública. Nuestro bagaje se funda en las lecturas de los primeros debates en la región en torno a la Planificación Estratégica Situacional (PES). Pensamientos surgidos tras años de cárcel y autocríticas de maestros latinoamericanos de la talla de Matus (1987, 1995, 1997, 2007a, 2008) y Testa (1997). A los que se sumarían los saberes, preguntas y puestas a prueba construidas con Sotelo Maciel (2013), las búsquedas, debates y reencuentros con Pichardo Muñiz (1997, 2021), Róvere (1999), Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990) y Chorny (1998).

En simultáneo se agregarían los análisis de los planes quinquenales del peronismo, la constatación de los saltos cualitativos concretados por gobiernos populares con liderazgos fuertes, y los aportes de Vilas (2005, 2013) con su concepción del Estado y

el contrapunto entre razones y pasiones con el que nos permitió sintetizar la vitalidad de la política. Asimismo, podemos mencionar las interpelaciones de Spinelli (2012; Spinelli, Arakaki y Federico, 2019), las metáforas de Onocko (2007), la pedagogía de Bernazza (2006) y tantos otros y otras con quienes aprendimos y tuvimos oportunidad de comprender de qué trata el arte de gobernar en situaciones de poder compartido.

Hablamos desde la experiencia de más de dos décadas entre prácticas docentes, de investigación y de intervención profesional vinculadas a estos temas: i) hemos coordinado procesos de planificación institucional en organismos, ministerios, provincias, regiones y municipios; ii) asesoramos diseños, implementaciones y evaluaciones de políticas públicas; iii) ocupamos responsabilidades a nivel ejecutivo; iv) realizamos tareas de formación en aulas universitarias y extrauniversitarias, con organizaciones territoriales, equipos técnicos, sindicatos, funcionarias/os; v) lideramos líneas de investigación y extensión con perspectivas y propuestas siempre ligadas al campo de la gestión, la planificación y las políticas públicas. En todos estos años, tuvimos tantas satisfacciones y logros como tropiezos, quiebres y retiradas. No obstante, hemos aprendido. Comprendimos un poco mejor de qué tratan estos asuntos: el pensamiento estratégico, la teoría de la acción, la planificación situacional y las capacidades de gobierno.

En este capítulo, con un estilo que cruza lo biográfico con lo académico, buscamos expresarnos con la mayor franqueza posible en términos de lo que estudiamos, pusimos a prueba, disfrutamos a mares... y también padecimos. Si algo nos reconforta –pasadas ambas autoras la barrera de los cincuenta años– es la tranquilidad de hacernos cargo de lo que tenemos para decir como sujetos en devenir. En palabras de Gadamer: “Existir históricamente significa que el conocimiento sobre uno mismo nunca puede completarse” (citado por Matus, 1987: 263).

El texto está ordenado en tres secciones. La primera, está dedicada a compartir los rasgos más significativos de los paradigmas de planificación desde los que accionamos y sus implicancias. La segunda, está orientada a caracterizar la gestión y sus procesos desde nuestros saberes y experiencias. La tercera y última parte,

se aboca a reflexionar sobre los criterios, actitudes y aptitudes que entendemos son ineludibles en la formación de masa crítica: cuadros tecnopolíticos capaces de tomar partido y contribuir en los procesos de transformación que impulsan quienes, en palabras del Che Guevara, “hacen andar las ruedas de la historia”.

## **LA PLANIFICACIÓN: MATRICES, POSICIONAMIENTOS Y TRAYECTORIAS DESDE NUESTRAS EXPERIENCIAS**

### **Aportes de la Planificación Estratégica Situacional**

Al recordar las clases en que empezamos a conocer la prolífica obra de Carlos Matus, hacia el final de la carrera de Trabajo Social, encontramos que sus planteos conectaban de algún modo con conversaciones y quehaceres propios de nuestros padres (ambos vinculados a la política: uno, desde el sindicalismo y otro, por la militancia partidaria). Adentrarnos en el enfoque estratégico situacional fue empezar a “ponerle nombre” a saberes de la práctica política al calor del cual crecimos.

La idea de planificación que Matus proponía se semejaba a los movimientos y estrategias de lucha que reconocíamos en las organizaciones populares que marcaron nuestro tiempo histórico. El énfasis en el carácter situacional, la propuesta de una planificación concebida como herramienta para “ensanchar el campo de lo posible”, la perspectiva de transformación y disputa en contextos de desventaja, con intención de incidir en la construcción de la orientación de los acontecimientos; todo ello daba cuenta de una matriz de pensamiento que trascendía cualquier reduccionismo instrumental, tecnocrático o academicista.

Pensando en los aportes sustantivos de este maestro chileno, destacamos su definición de planificación entendida como *el cálculo que precede y preside la acción* (Matus, 1987). Noción que torna visible la vitalidad de las relaciones entre conocimientos y acciones, reconoce la lógica procesual de los acontecimientos, tiende puentes y genera implicancias múltiples entre pasado, presente y futuro, e instala la idea de finales abiertos. Además, recupera la potencia de un “hacer organizado”, un accionar deli-

berado de sujetos capaces de crear condiciones y situaciones impensadas. Por otra parte, posicionado en esa concepción de cálculo, el autor reconoce la vigencia de formas intuitivas o asistemáticas de ejercerlo, con variada eficacia (superando posiciones más bien inclinadas a fijar esta práctica en actores centralizados o círculos de especialistas).

Con la asunción del “precede”, Matus reconoce y pone en valor los aportes del enfoque normativo. No los desconoce ni descarta de plano. El ejercicio de la anticipación y las estimaciones exploratorias con respecto al futuro deseado resultan prácticas ineludibles de reflexión frente al desafío de revertir condiciones desfavorables de larga data. Así, evidencia la importancia de discutir, clarificar y asumir una direccionalidad intencionada, sin desconocer que la trayectoria efectiva resultará sinuosa, aproximada y revisable (zigzagueante). La segunda mitad de la definición constituye uno de los aportes que marcó un punto de inflexión en las discusiones de época: “preside la acción”. El proceso de implementación era una cuestión descuidada entre los planificadores, e incluso negada, desconectada y no visibilizada como un problema (la ejecución de un plan habitualmente era tratada como una “caja negra”).

Los desarrollos posteriores relacionados a caracterizar y comprender el ciclo de las políticas públicas y la necesidad de asumir al diseño y a la implementación como dos caras de una misma moneda, permitieron dimensionar la profundidad de aquel planteo. Lo cual implicó atender a una mayor diversidad de variables y dimensiones que resultaba indispensable reconocer y comprender al momento de pensar el tránsito de los papeles a la vida real (Aguilar Villanueva, 1996).

En ese sentido, si prestamos atención a lo que Matus presentaba como “rupturas epistemológicas” respecto del paradigma normativo, seguramente identificaremos un conjunto de criterios con los que cualquiera puede conectar rápidamente (y con fuentes de cotejo accesibles). Pero, siempre, explicar una realidad de la cual se forma parte implica sesgos, al menos, de posición (se admitan o no). Cuando se discute desde posiciones diferentes, cuando se gana o pierde según lo que se logre, circula más de una

explicación posible. Entre otras cosas porque el valor se asocia a la verosimilitud que cada explicación cobra para los grupos, sectores o sujetas/os que la portan.

Además, es frecuente que quienes pugnan por explicar y hacerse entender no adopten una actitud sumisa. Se busca “tensar la cuerda” para incidir en la toma de decisiones (para la distribución de recursos, para la construcción de nuevas respuestas, etc.). Saben que cuantas más desventajas tengan en esa mesa de decisiones, mayor será la astucia, picardía, creatividad que deberán echar a andar para inclinar luego el tablero a su favor (o al menos, buscar que se equilibren las fuerzas, achicando las brechas de partida).

Otra cuestión contundente que instaló Matus es el análisis en torno a los recursos. Esto le permitía completar sus críticas sobre cada uno de los postulados del paradigma normativo. Premisas que sostuvo y padeció en primera persona, dado que sus primeras experiencias de planificación estuvieron ligadas a ese paradigma tradicional. El autor chileno se ocupó de complejizar y abrir el análisis de la categoría “recursos”, trascendiendo el carácter totalizante que suele asignarse al factor económico. Su posición no significaba negar la relevancia de estos. Su formación como economista y sus responsabilidades institucionales en carteras del área no se lo hubieran permitido. Tenía claro que la escasez sistemática de estos recursos, especialmente en el contexto latinoamericano, irrumpe permanentemente, y se agrava frente a cada retroceso vivido como pueblo. El planteo de fondo consistía en problematizar el hecho de centrar la disputa en el recurso económico. Según él, no era lo que realmente definía la marcha de los acontecimientos en materia de gobierno.

Más adelante, Mario Testa, sanitarista argentino contemporáneo de Matus en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se sumó a estas críticas. Cuestionó los reduccionismos de los enfoques economicistas tradicionales, que tanto él como Matus habían protagonizado unos años antes, y explicó la torpeza de haberle asignado valor cero a la variable “poder”. Esta subestimación de los alcances de las situaciones de conflicto fue considerada una grave limitación. Los debates de la actualidad argen-

tina pueden servir para graficar este punto. Si a la hora de encarar una planificación gubernamental de carácter estratégico el recurso excluyente fuera el económico, ¿deberían preocuparnos las tensiones políticas al interior de la coalición de gobierno? ¿Tendría sentido inquietarse por las controversias acerca del ejercicio efectivo de la conducción política? Si la variable económica fuera la única, el marco pautado en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sería inamovible, no tendría sentido estar atentos al devenir político-electoral.

Otro aporte de Matus refiere a la imposibilidad de concebir los procesos de planificación en la esfera pública con la perspectiva de un final cerrado. En este sentido, adopta la noción de “balance de intercambio de problemas” (Matus, 1997), entendida como el saldo de efectos políticos positivos o negativos que se desencadenan al enfrentar problemas específicos socialmente valorados (tales como educación, trabajo, seguridad, agua potable, vivienda, saneamiento, etc.). Asume que la decisión misma de afrontarlos resulta de soluciones debatibles, de un conjunto de respuestas creadas a partir de incidir sobre los problemas-causas que los produjeron, perpetúan o agravan. Así pues, las acciones de gobierno suponen la adopción de una serie de supuestos de intervención o hipótesis prospectivas, en los cuales se sustentan las opciones escogidas.

En otras palabras, los problemas importantes rara vez se sintetizan de manera unívoca en la esfera pública. Las características o variables que los constituyen suelen ser difusas, dinámicas o diversas según contextos de ocurrencia, sujetos afectados, inversiones y plazos necesarios para su superación, conocimientos y posiciones ético-políticas al respecto, tecnologías disponibles, etc. Al mismo tiempo, colocar en primer plano alguno de esos problemas, implicará, muy probablemente, posponer o limitar la atención sobre otros. Se tensan así las relaciones con determinados grupos, sectores o intereses que se reconozcan particularmente desfavorecidos tras la selección (un ejemplo paradigmático en materia de puja distributiva y balance de intercambio de problemas lo constituye el conflicto de 2008 entre gobierno nacional y entidades rurales en torno a la resolución 125).

En esta línea, Matus plantea que el balance global de un gobierno deviene de un juego de equilibrios y contrapesos. No sólo implica el análisis de problemas a seleccionar, sino también la consideración de un balance macroeconómico (en referencia a los resultados comprometidos en relación al crecimiento económico, la situación del empleo, la tasa de inflación, etc.) y un balance de procesamiento o gestión política (atento a reducir la brecha entre los conflictos que se intenta saldar a partir del accionar priorizado y aquellos que se abren por la intervención decidida).

Al revisar las reflexiones que compartimos con quienes se reconocen en la perspectiva de la Planificación Estratégica Situacional queda claro que las distintas versiones de Matus confluyen en denominadores comunes. En particular, los asuntos de gobierno y la teoría de la acción (cuestión que retomamos en el último apartado, abocado a los procesos de formación y las capacidades de gobierno). Debemos incluir estos aportes evitando caer en el ofrecimiento de una panacea en base a la aplicación de ciertos métodos o destrezas de planificación y gestión. Más allá de eso, los planes –en tanto conjunto de acciones con sentido– han existido y seguirán desplegándose con mayor o menor grado de previsión, formalización, opacidades y eficacias. En esos casos, Matus siempre tendrá una palabra que aporte.

### **La planificación en Argentina y algunos debates al respecto**

El origen de la planificación social se remonta a las tensiones que fue necesario crear y sostener al momento de establecer límites al mercado, regulando en favor de las áreas, sectores o grupos especialmente desfavorecidos en las pujas distributivas. No casualmente, las expresiones más reconocidas en materia de planes históricos en nuestro país se vinculan al peronismo: los Planes Quinquenales (1947-1952, 1953-1957) y el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). Entre otras características, se les reconoce la integralidad del planteo, superando la tradición de plan circunscrita a intervenciones de corte



económico.<sup>2</sup>

En los planes del peronismo se hace explícito un proyecto político, un ideario de desarrollo, un modelo de sociedad que se propone construir a partir de la gestación de condiciones de posibilidad. Se trata de procesos materiales y simbólicos que se echan a andar; es decir, acciones materiales entramadas con sentidos simbólicos. Es esa dirección la que define la creación de nuevas instituciones, legislaciones y distribuciones presupuestarias. Son planes que toman posición comunicando decisiones y disputando fuertemente en la correlación de fuerzas de entonces. En el caso del Plan Trienal se hacen explícitas las preguntas acerca del desarrollo. En su introducción instala la necesidad de un plan de desarrollo de dar cuenta de: *quién produce, para qué, para quién*. Verdaderos interrogantes ordenadores, frente a los cuales Carlos Vilas propone agregar la reflexión acerca de *cómo se produce*. Desde la simplicidad de esas preguntas, se constata la profundidad y vigencia del planteo: conforman las cuatro patas de la mesa del desarrollo y el bienestar social.

En tiempos de la Alianza para el Progreso (1961-1970) se da una expansión de la planificación. Indudablemente, asociada a las prescripciones de intereses foráneos y a la necesidad de actores locales por ajustarse a esas reglas de juego, de modo de acceder a inversiones y financiamientos clave. Esta marca de origen no resulta inocua para las representaciones que circularon en el país en torno la planificación. El fuerte sesgo economicista que dio lugar a las propuestas promovidas en este contexto permite comprender las resistencias y sospechas sobre la planificación en el campo de las ciencias sociales.

A la estela de recelo que dejaron tras de sí los años sesenta, se le sumaron las controversias propias de la impronta que adoptó la planificación en la década de 1990 con la irrupción de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). Una época caracterizada por una sobreoferta de instrumentos, sofisticaciones tecnológicas y una camada de consultoras/es penetradas/os en áreas estratégicas del Estado, quienes –por acción u omisión– contribu-

---

2. En lo que resta de esta sección, las referencias a Jorge Sotelo, Hugo Spinelli y Carlos Vilas refieren a las entrevistas contenidas en el presente libro.

yeron a restringir el alcance de diseños y políticas. Mientras tanto las discusiones de fondo, en relación al largo plazo, la visión sistémica y los modelos de desarrollo, así como la dimensión política de todos los asuntos en juego, quedaron velada o convenientemente desplazadas de la agenda asumida en materia de planificación.

En la actualidad, coexisten múltiples formas de comprender y accionar en la planificación y la gestión. Se cuelean inercias del enfoque normativo, pero también se han ido diversificando y recreando los aportes disruptivos de la obra de Matus y otros maestros, en múltiples niveles gubernamentales, organizaciones sociales, sindicatos, etc. Algunos sectores, incluso, sostienen prácticas enraizadas en las premisas de la Planificación Estratégica Situacional (PES). A veces, más como método que como perspectiva. Pero asumimos que, en todo caso, se trata de procesos no necesariamente lineales, así como de cuestiones pendientes sobre las que resulta posible incidir a partir de la constitución de masa crítica capaz de revisar posiciones al respecto desde adentro de las organizaciones.

También han emergido reflexiones críticas sobre la planificación. Por caso, Hugo Spinelli pone fuertemente en cuestión las restricciones de la planificación entendida como hechura de planes. Afirma que la impronta normativa que permeó los históricos atavíos de la planificación ha sido débilmente transformada por las rupturas epistemológicas planteadas desde la perspectiva estratégico-situacional. Por esta razón se inclina por profundizar otros aportes de Matus tales como el estudio de las capacidades de gobierno y los problemas concretos en la gestión.

En clave de polémica también se ubican los aportes de Carlos Vilas, que reniega de la visión poética de los planificadores que pretenden homologar acuerdos organizativos o sectoriales a las premisas que exige un planeamiento estratégico. Este autor reflexiona sobre una de las hipótesis sustantivas que orienta el trazado de planes: la estabilidad y continuidad de parámetros político-institucionales. Sin embargo, la historia argentina muestra precisamente que el supuesto debería ser el contrario: la inestabilidad político-institucional. Vale recordar los golpes de Estado

que interrumpieron violentamente el Segundo Plan Quinquenal en 1955 y el Plan Trienal en 1976. Sin tomar en cuenta esos vaivenes, no hay planificación que resulte viable.

En síntesis, tenemos por detrás una rica tradición en materia de planificación, tanto en el país como en la región.<sup>3</sup> Existe aún un vasto reservorio de planes que no han sido analizados (este libro es un aporte en ese sentido). Y, sobre todo, un cúmulo de experiencias latinoamericanas que han puesto sobre la mesa la dimensión política que esta práctica comporta, así como las disputas para las cuales un plan tiene que poder contribuir socialmente. Con respecto a este bagaje, los espacios universitarios tienen (tenemos) una cuenta pendiente. Necesitamos recuperar ese legado, situarlo en contexto, interrogarlo y hacerlo parte de nuestros materiales de estudio, discusión y aprendizaje.

## **LA GESTIÓN: EL LUGAR EN DONDE PROBLEMAS, DESAFÍOS Y TIEMPOS SE ENCUENTRAN**

### **Las urgencias de la gestión**

Hay que abstraerse de lo cotidiano y tomar distancia para comprender ese sutil y contundente proceso que implica la gestión de políticas públicas. Situarse y tratar de entender con qué nos enfrentamos, cuáles son los temas sobre los que tenemos responsabilidades cuando nos toca diseñar, implementar y/o evaluar una política pública. Según el caso, llegamos con mejores o peores condiciones para estar a la altura del desafío que implica orientar y conducir procesos de gestión. Y mientras lo hacemos... el tiempo corre. Cuando nos damos cuenta, el periodo ha pasado y desde “afuera” o desde “adentro” nos piden cuentas de lo que hicimos. Entonces nos preguntamos si fuimos capaces de hacerlo.

La gestión sintetiza un complejo, incierto y desafiante proceso en el cual los equipos buscan un objetivo que no siempre están en condiciones de concretar. Y en el que, en innumerables ocasiones, la pericia no viene de la formación, sino de la experiencia de

---

3. Al respecto puede consultarse el capítulo de Julián Bilmes, Andrés Carbel y Santiago Liaudat en este mismo libro.

acumular “partidos” individuales y colectivos (en términos de trayectorias). La gestión se considera desde un doble plano. Por un lado, refiere a un periodo de gobierno acotado, en el que algunos/as responsables se encuentran a cargo por un lapso de tiempo de un conjunto de incumbencias en el marco de una dependencia pública específica. Por otro lado, hace referencia a un campo de pericia particular que requiere de competencias técnicas y políticas que hacen síntesis en la acción y pone en juego nuestra perspectiva teórica-metodológica acerca de la planificación.

La gestión es un espacio de articulación de recursos y demandas; un marco que pone de manifiesto los modos institucionales en que se realiza esta coordinación, o deja al descubierto su ausencia. Se trata de una práctica que desafía a quien pretenda sostener este accionar desde las distintas concepciones de planificación. Exige contar con la capacidad de registrar que el planeamiento no sólo es necesario en los momentos de diseño (es decir, cuando el pensamiento, predicción y previsión intentan comprender lo que vendrá), sino que su potencia se multiplica cuando advertimos su puesta en acto, el momento en que la gestión ocurre. En ese momento, se concreta lo que pensamos que podía suceder y aparecen situaciones distintas que no habían sido tenidas en cuenta. Así pues, la capacidad de planificación se pone en juego durante la acción.

En ese cabalgar entre procesos de planificación y gestión, la decodificación de viejos y nuevos problemas se torna imprescindible. Muestra la potencialidad de la idea de *constitución de demanda*: escucha, capacidad de análisis y opción de configurar hipótesis de intervención de políticas que puedan constituirse como herramientas de acción en un plan o programa de gobierno. La gestión es, en este sentido, una oportunidad para mejorar la calidad del aparato público gubernamental y lograr más y mejor Estado.

## **La Gestión Estratégica Planificada**

Si no se fortalece el Estado y la lógica del bien común que se encuentra por detrás de la idea de política pública, avanza el

mercado como regulador de una sociedad desigual desde su estructura y dinámica. Allí se torna imprescindible la vinculación de ambas conceptualizaciones: planificación y gestión. La primera ha sido el intento por dotar de competencias a quienes se enfrentan de manera cotidiana a la segunda. Por lo cual, la comprensión de ambos procesos no puede estar escindida.

Con ese objetivo, hace algunos años acuñamos la noción de *Gestión Estratégica Planificada*, buscando colocar en el debate la importancia de esta comprensión holística. Este marco teórico-metodológico intenta aportar perspectivas de análisis e instrumentos que acompañen y fortalezcan el desempeño de quienes asumen responsabilidades de gestión (a nivel meso y micro, fundamentalmente). Pone especial atención sobre aquellas cuestiones que pueden colocar a éstas/os en situación de conflicto e incertidumbre. Situaciones en las que “arte” y “experiencia” no son suficientes, y comienzan a ser necesarios cálculos y evaluaciones más complejas, en tiempo real (Bonicatto y Wagner, 2005). Conceptualizaciones integrales como esa permiten abordajes más complejos de los problemas públicos que requieren de intervenciones transversales. Implica comprender a la gestión como un proceso multidimensional que sintetiza tanto la historia de un país, los procesos de acumulación institucional y las capacidades individuales y colectivas en cada espacio institucional (sectores, niveles, jurisdicciones) y en el conjunto social.

La perspectiva de un proyecto nacional se fortalece o no desde las universidades públicas. Allí se forman la mayoría de quienes estarán a cargo de los equipos de gobiernos, así como el funcionariado estable que constituye la base de las capacidades estatales. La formación universitaria de grado y de posgrado impacta en forma directa en fortalecer la capacidad de gobierno individual y colectivo para el manejo de los asuntos públicos. En este sentido, la concepción de planificación y los marcos epistemológicos, políticos y metodológicos que se estudien tienen consecuencias directas en la gestión y pueden hacer la diferencia.

## EL APORTE DEL TRABAJO SOCIAL A LA FORMACIÓN DE CUADROS DE GESTIÓN

Hemos recuperado lo que consideramos los principales aportes de la Planificación Estratégica Situacional para abordar la gestión pública. Establecimos puntos de anclaje posibles entre algunos de los/as entrevistados/as y nuestros debates, en particular en relación con experiencias de planificación en la historia argentina. Queremos concluir con una reflexión sobre los procesos de formación, facilitado por el ida y vuelta que nos constituye entre la academia y la gestión.

Matus, en los últimos años de su vida, centró su reflexión en las inercias científicas que prevalecen en nuestras universidades, inclinadas a brindar conocimientos compartimentados, mayormente desconectados, despojados de sujetos y situaciones. Planteó, por ese entonces, la necesidad de complementar la tradición de las *ciencias verticales* con propuestas que acumulen en favor de una *ciencia horizontal*. Y consideró las debilidades derivadas de no disponer de una teoría de la acción, capaz de ser útil a las exigencias de la práctica social (Matus, 2007b). En varias ocasiones puso en evidencia la realidad de fragmentación al interior de las universidades entre departamentos, facultades o por disciplina, frente a actores y organizaciones habitualmente afectados por problemas que demandan poner en juego conocimientos y habilidades transdisciplinarias.

Aun compartiendo ese diagnóstico, creemos que la educación pública universitaria tiene una oportunidad –y una responsabilidad– respecto a la formación de profesionales: cuadros tecnopolíticos que retomen la propuesta de Matus. Se trata de retomar el debate sobre concepciones, posicionamientos y metodologías de planificación, en una apuesta por comprender a la gestión como un campo donde se reconoce una pericia particular y, por lo tanto, requiere de diseñar programas orientados a formar científicas y científicos sociales que sean capaces de participar e implicarse, con capacidades pertinentes a la complejidad planteada en la gestión pública (Bonicatto, 2019). Esto resulta central en la construcción de un proyecto de país que jerarquice el mejoramiento

de su política pública y preste efectiva atención a las capacidades de conducción y de acción del aparato estatal en su conjunto. En este marco, el Trabajo Social como campo de estudios aparece con ciertas características distintivas que podrían contribuir a la profesionalización de equipos técnicos con capacidad de abordar situacionalmente los problemas públicos.

Lo “tecnopolítico” remite al concepto de capacidad de gobierno entendido como capacidad de conducción o dirección que acumula quien asume y ejerce tareas de liderazgo, en su equipo de gobierno y en la organización que dirige, basada en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de las que dispone o se apropia para potenciar su labor (Matus 2007b). Esta perspectiva supone de los actores y actoras un posicionamiento ante las situaciones, un determinado manejo de metodologías y herramientas técnicas en el marco de estrategias situadas y definidas en base de análisis de viabilidad y gobernabilidad, guiados por sus creencias, valores, motivaciones y perspectivas. Esta destreza es entonces producto de múltiples factores donde la trayectoria de vida cobra importancia y se refuerza o cercena con la formación académica universitaria.

La formación interdisciplinaria, y por anillos de complejidad, en la comprensión de los problemas individuales, colectivos y societales de trabajadores/as sociales, resulta un campo fértil. A diferencia de otras profesiones que encuentran su razón de ser en el conocimiento y análisis de las situaciones y/o problemas de la sociedad, el Trabajo Social se constituye como tal a través de procesos de intervención, siendo éstos vertebradores de su identidad profesional. En nuestra opinión, una formación adecuada debe realizarse en el marco de procesos intersectoriales, donde la construcción colectiva de sentidos y proyectos institucionales se comparten y disputan con otros sectores: organizaciones públicas, territoriales, sindicatos, movimientos sociales, grupos de interés vinculados a un sector particular, formadores de opinión, etc. Cuando los planes se transforman en gestión y política, son éstos los actores que aportan, participan e interactúan con quienes tienen responsabilidades en la conducción estatal.

Sin negar la dimensión teórica y analítica, la intervención hace

la diferencia. En este sentido, concebir el rol tecnopolítico de su quehacer, es suponer que el/la profesional cuenta con capacidad para analizar situaciones, desarrolla habilidades para conjugar metodologías conforme a sujetos implicados, tiempo y espacio determinados; y acciona estratégicamente en situaciones que son complejas y no pocas veces conflictivas. En definitiva, se trata de dar cuenta de esa doble función de la planificación estratégica a la que remite Sotelo Maciel (2016): la normativa y la paragógica. Mientras que la función normativa tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, la función paragógica refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos y muchas veces contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida. El profesional, entonces, se posiciona políticamente y construye, en ese marco, cálculos de acción.

La importancia de la intervención profesional en un ámbito local y territorial donde se acompañan situaciones muchas veces extremas, con personas con serias dificultades de salud, de vulnerabilidad social, de empleo, con grupos que requieren acompañamiento en la búsqueda de organización y acceso a mejores condiciones de vida son, sin duda, acciones claves. Pero también constituyen espacios estratégicos a ocupar por trabajadoras/es sociales las fases de construcción de la agenda pública, los diseños de políticas y sus posteriores ajustes a partir de la confrontación con los problemas y actores reales, así como los procesos de evaluación que requieren de lógicas innovadoras, indisociables de las prácticas cotidianas de los propios sujetos de las políticas. En esta comprensión de las capacidades se inscriben los aportes conceptuales recuperados al inicio del presente texto, y se vislumbra un elemento que entendemos clave para profundizar la capacidad de gobierno en la gestión pública en lo que se refiere al aporte del Trabajo Social: pensar a la profesión no solamente como ejecutora terminal de las políticas públicas, sino como potencial integrante de cualquier fase del proceso. La formación de trabajadoras y trabajadores sociales, y la opción política por el acompañamiento de procesos de transformación que involucren a actores sociales con derechos vulnerados, constitutivos de su



identidad profesional, se vuelven elementos clave para aportar en los distintos momentos del proceso mencionado.

Finalmente, entendemos que tanto la constitución de la identidad profesional, como su dimensión política, permiten potencialmente que, aún en los ámbitos donde la burocracia abunda y la tecnocracia permea las prácticas cotidianas, las y los trabajadores sociales puedan aportar en la construcción de procesos que contribuyan a recuperar la intencionalidad y el sentido de una forma particular de entender y hacer políticas públicas. La formación en clave tecnopolítica profundiza las capacidades para la gestión de las organizaciones estatales, con especial atención de aquellas que contribuyen a sostener el rumbo de un proyecto de país inclusivo, orientado hacia la ampliación de derechos, mayor justicia social y construcción de soberanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Bernazza, C. (2006). *La planificación gubernamental en Argentina: Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma* [Tesis Doctoral, FLACSO]. <https://claudiabernazza.ar/wp-content/uploads/2020/11/tesis-1.pdf>
- Bonicatto, M. (2019). Sistemas de alta dirección y el arte de gobernar ¿La planificación y la gestión estratégica son posibles? En C. Bernazza (2020), *Más y Mejor Estado*. Instituto Patria. <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2019/09/Mas-y-mejor-Estado.pdf>
- Bonicatto, M.; Wagner, A. (2005). ¿Qué es la Gestión Estratégica Planificada? Ficha de Cátedra N°25. [https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/ficha\\_de\\_catedra\\_administracion\\_nro\\_25.pdf](https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/ficha_de_catedra_administracion_nro_25.pdf)
- Chorny, A. (mayo de 1998). Planificación en Salud: viejas ideas en nuevos ropajes. *Cuad. méd. soc. (Ros.)*, 73, 23-44.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Organización Panamericana de la Salud. <https://repositorio.esocite.la/976/>
- Matus, C. (1995). *Chimpance, Machiavelli y Gandhi. Estrategias Políticas*. Fondo Editorial Altadir.
- Matus, C. (1997). *Los tres cinturones de gobierno: gestión, organización y reforma*. Fondo Editorial Altadir. <https://repositorio>.

esocite.la/980/

• Matus, C. (2007a). *Adiós, señor presidente*. Colección Planificación y Políticas Públicas. Ediciones de la UNLa. <https://repositorio.esocite.la/978/>

• Matus, C. (2007b). *Teoría del Juego social*. Colección Planificación y Políticas Públicas. Ediciones de la UNLa. <https://repositorio.esocite.la/972/>

• Matus, C. (2008). *El líder sin Estado Mayor*. Universidad Nacional de La Matanza. CIGOB. Fundación Altadir. Editorial UNLAM. <https://repositorio.esocite.la/974/>

• Onocko, R. (2007). *La planificación en el laberinto. Un viaje hermenéutico*. Lugar Editorial.

• Pichardo Muñoz, A (1997) *Planificación y Programación Social*. Lumen-Humanitas.

• Pichardo Muñoz, A. (2021). *De cómo hacer Planificación Situacional aprendiendo*. Editorial Brujas.

• Robirosa, M.; Cardarelli, G.; Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y Planificación Social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. UNICEF Argentina.

• Róvere, M. (1999). Planificación estratégica en salud; acompañando la democratización de un sector en crisis. *Cuadernos Méd. Soc. (Ros.)*, 75, 32-63.

• Sotelo Maciel, J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Estado y Políticas Públicas* N° 1.

• Sotelo Maciel, J. (2016). *Modelo de Agregación de Valor Público*. Ficha Conceptual. Instituto Patria.

• Spinelli, H. (2012). El proyecto político y las capacidades de gobierno. *Rev. Salud Colectiva*, 8(2), 107-130. <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/SC00354/133>

• Spinelli, H.; Arakaki, J.; Federico, L. (2019). *Gobernantes y gestores: Las capacidades de gobierno a través de narrativas, puntos de vista y representaciones*. Cuadernos del ISCO, Serie Salud Colectiva. EdUNLa. <http://isco.unla.edu.ar/edunla/cuadernos/catalog/view/4/16/27-3>

• Testa, M. (1997). *Pensar en salud*. Lugar Editorial.

• Vilas, C. (2005). *Pensar el Estado*. [Conferencia dictada en ocasión del homenaje a su trayectoria]. Universidad Nacional de Lanús.

• Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Editorial Biblios/POLITEIA.

# **RESURGIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN ARGENTINA: LOGROS, LIMITACIONES Y APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA KIRCHNERISTA (2003-2015)**

JULIÁN BILMES, ANDRÉS CARBEL Y SANTIAGO LIAUDAT<sup>1</sup>

Cita sugerida: Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022). En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa* (pp. 218-248). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie\\_debates\\_en\\_investigacion\\_y\\_posgrado](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/serie_debates_en_investigacion_y_posgrado)

## **RESUMEN**

En este trabajo se aborda la recuperación de la planificación estratégica del desarrollo en Argentina durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). Se pone el foco en tres planes anunciados en ocasión del Bicentenario Nacional: el Plan Estratégico Industrial, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Primero, se reconstruyen los antecedentes intelectuales e institucionales de la planificación en Argentina y la región. Se presta especial atención a las contribuciones del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED) en las décadas de 1960-1970 y las revisiones y reformulaciones de la planificación en las décadas de 1980-1990. Segundo, se presenta el contexto del resurgimiento

---

1. Capítulo publicado originalmente en Patrouilleau, María Mercedes y Albarracín Deker, Jorge (Coords.) (2022). *Prospectiva y Estudios del Futuro. Epistemologías y experiencias en América Latina*. CIDES/UMSA. ISBN: 978-9917-605-59-1. Reproducido con autorización. El trabajo sufrió modificaciones menores orientadas a adaptar su publicación en el presente libro. Bilmes pertenece al Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP-CONICET). Carbel y Liaudat integran el Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad (LECyS-FTS-UNLP). Sus correos son: [bilmesjulian@gmail.com](mailto:bilmesjulian@gmail.com), [andrescarbel@gmail.com](mailto:andrescarbel@gmail.com), [santiago.liaudat@gmail.com](mailto:santiago.liaudat@gmail.com)

de la planificación estatal al más alto nivel y se realiza un análisis comparado de los tres planes estratégicos emblemáticos del ciclo kirchnerista a partir de las siguientes dimensiones: la visión del desarrollo, las metodologías de planificación, los mecanismos de participación y los ejercicios prospectivos. Finalmente, se aportan algunas reflexiones a partir de limitaciones detectadas en la experiencia kirchnerista, con miras a contribuir a los actuales y futuros procesos de planificación del desarrollo.

## **PALABRAS CLAVE**

Plan Estratégico Industrial, Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Plan Argentina Innovadora 2020, prospectiva.

## **INTRODUCCIÓN**

El “cambio de época” suramericano o giro nacional popular, acontecido en la primera década del siglo XXI, dio lugar a un reposicionamiento de la política y del Estado como instrumentos para transformar la realidad socioeconómica en un sentido posneoliberal. Con diversas características, alcances y horizontes según cada país, se intentó superar el modelo de desarrollo impuesto por el neoliberalismo periférico, en función de aumentar los grados de autonomía, soberanía, redistribución y democratización. En ese marco, el ciclo de gobiernos kirchneristas en Argentina (2003-2015), como parte relevante de aquel proceso, reimpulsó la planificación en el más alto nivel del Estado. Mediante una serie de planes estratégicos se explicitó y marcó un rumbo para un determinado modelo de desarrollo territorial, energético, infraestructural, agropecuario, industrial, científico-tecnológico y social.

En pos de instituir la planificación del desarrollo como política de Estado, hacia 2010 y en ocasión del Bicentenario Nacional, tres ministerios de reciente creación fueron instruidos a realizar planes estratégicos de mediano plazo. Nos referimos al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT), establecido en diciembre de 2007 a poco de asumir la presidencia Cristina Fernández de Kirchner, al Ministerio de Agricultura, Gana-

dería y Pesca (MAGyP) y al Ministerio de Industria, ambos creados en octubre de 2009.<sup>2</sup> En los tres casos se trató de Secretarías o Subsecretarías que ascendieron a Ministerios. Estas carteras delinearón, con características particulares, los respectivos planes estratégicos que serán foco de análisis de este trabajo, emblemáticos de la visión del desarrollo sostenida bajo aquel ciclo político. Respectivamente, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020” (PNCTI), el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA) y el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI).

En este trabajo nos proponemos: a) presentar la trayectoria general que tuvo la prospectiva y planificación del desarrollo en el Cono Sur, con énfasis en Argentina y sus procesos de planificación estratégica de las últimas décadas; b) dar cuenta de la visión de futuro y estrategia elaborada durante el ciclo posneoliberal en Argentina a través de los planes sectoriales mencionados, así como de las metodologías, mecanismos de participación y ejercicios prospectivos empleados; y c) reflexionar sobre las posibilidades para un desarrollo soberano en el país, las lecciones que deja el pasado reciente y los desafíos futuros que nos propone el presente. Metodológicamente nos basamos en el análisis documental de los tres planes referidos, la revisión de literatura especializada y la realización de entrevistas a referentes clave en planificación, gestión y política pública.<sup>3</sup>

---

2. En verdad, estos últimos se constituyeron como un único Ministerio de la Producción en noviembre de 2008, que se escindió del entonces Ministerio de Economía y Producción. Este efímero ministerio contenía las Secretarías de Industria, de Comercio, de la Pequeña y Mediana Empresa y de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Finalmente, en octubre de 2009 se conformaron, sobre la base de esas secretarías, los Ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca (Decreto N° 1366/2009 B.O. 01/10/2009).

3. Las entrevistas fueron realizadas con un doble propósito. Por un lado, alimentar las reflexiones contenidas en el presente trabajo. Por otro lado, generar un ciclo de entrevistas para la *Agencia Paco Urondo* respecto a planificación, gestión y política pública (entrevistas que se reproducen en este libro). Agradecemos a este medio informativo por el interés en llevar a un público amplio esta problemática, así como a Mercedes Patrouilleau y Jorge Albarracín Decker, merced a cuya iniciativa nos volcamos a realizar este trabajo. Por supuesto, las opiniones contenidas a continuación son de nuestra exclusiva responsabilidad. Finalmente, cabe señalar que una versión previa de este trabajo fue publicada en la *Revista Movimiento* (Liaudat, Carbel y Bيلمes, 2021).

## ANTECEDENTES

### Prospectiva y planificación del desarrollo en el Cono Sur

La aspiración de construcción de sociedades ideales o utópicas acompañó el desarrollo de las distintas corrientes del pensamiento social latinoamericano desde la época de la independencia y la constitución de las jóvenes naciones del subcontinente, dando cuenta tempranamente de una cierta “actitud prospectiva” en tanto se asumía el futuro como algo a construir (Yero, 1993). Sin embargo, fue en las agitadas décadas de 1960 y 1970 en que nacieron los primeros estudios prospectivos en la región en el marco de una “sensibilidad futurista” que tomó fuerza a nivel internacional luego de la Segunda Guerra Mundial. Esto acontecía ante la aceleración de la innovación tecnocientífica y los acuciantes debates sobre los usos, potenciales y peligros de la ciencia y la tecnología para la especie humana y la vida en el planeta. Pero el tipo de proyección del futuro que se hacía en los países centrales –fundamentalmente, la futurología y previsión tecnológica norteamericanas– no logró fácil aceptación en América Latina. Se le criticaba, entre otras cosas, ser un pronóstico basado en la lógica del pasado, desestimando e, incluso, obstaculizando la posibilidad de cambios cualitativos. Por ese entonces, buena parte del Tercer Mundo se encontraba convulsionado por los procesos nacionales de descolonización, la radicalización de amplios sectores sociales y la aparición de tendencias alternativas y contestatarias.

En este marco, el “desarrollo” era la aspiración dominante en tanto imaginario de bienestar, progreso, modernización e ingreso en la era industrial, emulando a los países centrales. Esto definió el modo en que se desarrolló el grueso de la reflexión sobre los futuros deseables en la región. No obstante, existía un gran debate intelectual sobre las cuestiones del desarrollo/subdesarrollo, entre las teorías de la modernización del *mainstream* académico de raíz estadounidense y diversas corrientes críticas: el estructuralismo latinoamericano, las teorías de la dependencia, los enfoques liberacionistas y las perspectivas del sistema-mundo, entre otras. En esas tensiones surgieron los estudios prospectivos en

América Latina, atravesados por las disputas entre capitalismo y comunismo, funcionalismo y marxismo, dependencia y liberación. Yero (1993) define esta etapa como el *primer período de los estudios del futuro en América Latina*, diferenciando aportes aplicados (vinculados con la planificación y ciertas organizaciones universitarias, científicas y/o internacionales) y otros de carácter reflexivos-críticos (más relacionados con los debates de las ciencias sociales y la filosofía respecto al porvenir).

Entre los primeros sobresale el rol del estructuralismo cepalino, pionero en la planificación del desarrollo, cargado de voluntarismo, espíritu tecnocrático y deseo de modernización. Con un lejano origen en la Unión Soviética de los años veinte, la planificación era por entonces utilizada extensamente también en los países capitalistas bajo influencia del keynesianismo. A tono con esta tendencia y con la concepción bienestarista que se volvía dominante en la posguerra en el mundo occidental, esta planificación implicaba proyectar tendencias de variables económicas y sociales para el diseño de programas y políticas públicas del Estado interventor. En ese contexto, especialmente en los años sesenta a partir del establecimiento de la Alianza para el Progreso, se crearon oficinas de planificación en todos los países de la región, buscando su formalización y fortalecimiento. Si bien esto representó un avance –la construcción de capacidades técnicas e institucionales– fue un tipo de planificación que rápidamente mostró limitaciones debido a su poca efectividad, representando ideas normativas antes que programas concretos de acción.

En Argentina, en particular, cuna de muchos de los intelectuales que protagonizaron los estudios y equipos prospectivos en la región, aparecieron en aquellos años tres grandes grupos vinculados a la investigación sistemática del futuro. Por un lado, el grupo dedicado a la elaboración de modelos de experimentación numérica (Oscar Varsavsky, Alfredo Eric Calcagno, etc.). Por otro lado, quienes se articularon en la Fundación Bariloche en torno al Modelo Mundial Latinoamericano (Amílcar Herrera y colaboradores). Finalmente, autores que realizaron una apropiación de la naciente prospectiva francesa (Agustín Merello y José Luis de

Imaz).<sup>4</sup> A nivel latinoamericano el mapa se completaba con instituciones pioneras –en algunos casos, bajo la dirección de estos mismos pensadores– como el Centro de Estudios del Desarrollo de Venezuela (CENDES), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Estatal de Campinas en Brasil (UNICAMP), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES), entre otras (Kozel y Patrouilleau, 2016).

Varsavsky y Herrera, en particular, representan figuras prominentes de lo que sería conocido como el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED). En el marco del clima de radicalización política, esta corriente intelectual impulsó un conocimiento científico y tecnológico que estuviera al servicio de Proyectos Nacionales orientados a la resolución de las graves problemáticas sociales y nacionales. Las figuras del PLACTED impugnaron la imparcialidad y objetividad de la futurología realizada en las potencias capitalistas, liderada por el Instituto Hudson, el Club de Roma y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Tales organismos predecían cursos de futuro a nivel mundial que recorrían un único camino según la proyección de grandes tendencias socioeconómicas. El foco de la discusión estuvo, en particular, en dar respuesta al informe “Los límites al crecimiento” publicado en 1972 por Donella Meadows y su equipo del Instituto de Tecnología de Massachusetts.

Los golpes de Estado y la instauración del neoliberalismo en las décadas de 1980 y 1990 condujeron al debilitamiento de estos debates y perspectivas. En la mayoría de los países se redujeron o directamente eliminaron las capacidades estatales en materia de planificación. Pese a ello, se produjo en estos años un *segundo período de los estudios prospectivos en la región*. Aparecieron por

---

4. En el ámbito de la planificación, la prospectiva francesa adquirió un importante protagonismo en la región a fines del siglo XX; período en que se abrevó más en las fuentes europeas y norteamericanas que en la tradición nacional y regional. Acaso del mismo modo que sucedió en otros campos académicos (por caso, los estudios sociales de la ciencia y la tecnología), las dictaduras del Cono Sur produjeron un corte en las tradiciones intelectuales endógenas. Y, cuando los campos académicos se reconstituyeron en los ochenta, lo hicieron bajo paradigmas exógenos y menos contestatarios que los de 1960-1970.



entonces grupos latinoamericanos, multinacionales e interinstitucionales, que trabajaban con estrategias e imágenes de futuro, así como en base a escenarios (método influido por la prospectiva francesa). Tenían en común la aspiración a definir un “nuevo modelo de desarrollo” que pudiera ofrecer una alternativa al neoliberalismo imperante, por un lado, y que diera cuenta de los límites de la etapa anterior, por el otro.

Con un tono, por momentos, más ensayístico que riguroso en lo metodológico (Yero, 1993), había una búsqueda por definir un nuevo tipo de planificación y prospectiva que contemplara la incertidumbre como variable fundamental. De aquí se siguieron dos grandes tendencias. Una, en sintonía con el clima de época, promovía la desagregación a escala municipal de las planificaciones, el abandono de los grandes debates y la adopción de una mirada reformista. La otra retomó la tradición crítica del pensamiento latinoamericano y llevó la teoría de la planificación a un grado superior de elaboración. La figura sobresaliente en esta corriente fue Carlos Matus, quien además expresó con su vida y obra las continuidades y rupturas entre el viejo modelo de planificación y la transición hacia una nueva etapa.

Ya a principios de los setenta este autor señaló la crisis de la planificación normativa, de la cual él mismo había sido parte (Matus, 1972). La crisis estaba dada por el agotamiento de una etapa del desarrollo regional bajo la industrialización por sustitución de importaciones iniciada en el período de entreguerras y que había dado lugar al surgimiento de este tipo de planificación. Pero su crítica no lo condujo al abandono del instrumento (como ocurrió con otros pensadores durante los años de hegemonía neoliberal), sino que se abocó a su reformulación y perfeccionamiento. Así pues, propuso a través de diversos trabajos el método de la Planificación Estratégica Situacional (PES), punto de referencia obligado en la temática en las últimas décadas.

La reformulación de Matus consiste esencialmente en, por un lado, dar cuenta de la acción de múltiples actores y, por el otro, señalar la necesidad de situar en tiempo y espacio la planificación. Ambas características diferencian a la PES de la planificación normativa o tecnocrática que presuponían un Estado centra-

lizado capaz de dirigir el proceso de desarrollo desde un gabinete. Matus incorporaba la incertidumbre, pero también la estrategia para hacer viable la consecución de las metas que la sociedad se propone (de ahí también la importancia creciente que fue concediendo en su obra a los métodos de gobierno). Y agregaba una función prospectiva que permitiera al decisor clarificar alternativas de mediano y largo plazo y explorar las consecuencias de adoptar distintos caminos (Matus, 1987).

No obstante la enorme contribución de Matus y otros autores que mantuvieron en alto la importancia de la planificación, el contexto era sumamente adverso a estas ideas que se mantuvieron en los márgenes de los gobiernos y las universidades. Recién a inicios del siglo XXI, con la crisis del neoliberalismo y de la mano de gobiernos con una orientación nacional y popular en buena parte de Sudamérica, resurgió la planificación del desarrollo en altos niveles del Estado. Frente a lo cual, la primera dificultad que apareció fue que tanto la economía y la sociedad como las capacidades estatales no eran las mismas que antes del neoliberalismo. Este punto de partida, sumado a la historia de debates en la región y los antecedentes específicos de la Argentina (que veremos a continuación), signaron las características del resurgimiento de la planificación en nuestro país.

### **Antecedentes institucionales en Argentina (1933-2003)**

El país recorrió un camino zigzagueante en torno a la planificación, jalonado por la alternancia de proyectos políticos y económicos antagónicos. Las primeras experiencias de planeamiento surgieron con la industrialización por sustitución de importaciones, de la mano de gobiernos conservadores ante la crisis del 29 y la Segunda Guerra Mundial: el Plan de Acción Económica de 1933 y el frustrado Plan Pinedo de 1940 (ambos con la colaboración de Raúl Prebisch quien sería, desde 1950, promotor del estructuralismo latinoamericano desde su cargo de dirección en la CEPAL). Luego vino la labor del Consejo Nacional de Posguerra, creado en 1944 por Juan Domingo Perón desde la vicepresidencia de la Nación, y los dos Planes Quinquenales de los primeros gobiernos

peronistas (1946 y 1953). El primero, establecido para el período 1947-1951, constituye el caso más exitoso en nuestra historia de coherencia entre planificación, desarrollo y políticas públicas.

Luego, los golpes de Estado y los virajes de política económica hicieron que los planes tendieran a desfasarse de la realidad nacional. Con el desarrollismo del presidente Arturo Frondizi –y como condición impuesta por la Alianza para el Progreso para acceder a financiamiento internacional– se produjo un reimpulso a la planificación bajo influencia norteamericana. Así pues, se creó en 1961 el Consejo Nacional de Desarrollo, encargado de la elaboración de los planes nacionales de 1965, 1970 y 1971. Los sucesivos golpes de Estado del período impugnaron los planes precedentes, pero sin desarticular las capacidades y la práctica de la planificación (Haberhorn, 2016).

Tras dieciocho años de proscripción del peronismo y democracia restringida, el tercer gobierno de Perón en 1973 elaboró el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. Este contenía ambiciosas metas de crecimiento y desarrollo autónomo, reformas tributarias y financieras, y dispositivos institucionales como el Pacto Social. Pero la crisis política de la época lo dejó sin efecto tempranamente. Más tarde, el gobierno *de facto* de 1976 viró hacia políticas promercado, aperturistas y desindustrializadoras, lo cual debilitó las actividades de planificación estatal –aunque creó un Ministerio de Planificación y aprobó, en 1977, un documento preliminar para un “Proyecto Nacional” que nunca fue más allá de esa etapa.

A partir de ese momento, la planificación fue de corto plazo, sectorial y acotada a funciones mínimas. Luego de 1976, el país no volvió a contar con una planificación sostenida de alto nivel durante un cuarto de siglo. Con la vuelta a la democracia, el gobierno de Raúl Alfonsín buscó recuperar un plan nacional de desarrollo en 1987, pero fracasó ante la hiperinflación de 1989. Finalmente, el gobierno de Carlos Menem produjo un quiebre, desmantelando las capacidades adquiridas y transfiriendo esas responsabilidades a gobiernos locales (en general, con limitadas capacidades de gestión), de acuerdo con la concepción neoliberal de retraimiento del Estado.

## **ANÁLISIS COMPARATIVO DE TRES PLANES ESTRATÉGICOS DEL CICLO 2003-2015**

Con la asunción de Néstor Kirchner como presidente en 2003, volvió al gobierno un proyecto nacional-popular que se propuso, desde sus inicios, otorgar al Estado un rol de mayor intervención en la economía y de dirección del desarrollo. En ese marco, gradualmente, la planificación estratégica fue tomando creciente importancia en las agendas ministeriales. Hacia 2015, numerosas reparticiones nacionales habían desarrollado experiencias de planificación estratégica (Schweitzer *et al.*, 2017). De este modo, se buscó desarrollar capacidades institucionales, técnicas y políticas que alimentaran la práctica de la planificación del desarrollo, alineando diversos actores (institucionales, económicos, políticos) y estableciendo metas comunes.

Cabe señalar, sin embargo, que no se formuló un plan de desarrollo nacional en términos globales o abarcadores, como había tenido el país entre 1946 y 1976. Hoy en día, existe entre los especialistas en planificación una discusión acerca de si un plan general de esas características es viable o incluso deseable. En los hechos –sobre todo en la primera etapa– existió más una concepción de “plan-en-acción” que de “plan-libro”.<sup>5</sup> No quiere decir que no hubiera elaboraciones escritas y documentos, pero la estrategia estaba orientada por acciones puntuales antes que por planificaciones oficiales. La iniciativa pasó en esos primeros años casi exclusivamente a través del flamante Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Este importante ministerio desarrolló diversos planes en materia energética, territorial, infraestructural, nuclear, espacial/satelital y de obra pública. Por otro lado, se desarrollaron tempranamente desde otras carteras iniciativas de planeamiento en áreas tales como deportes, vialidad y turismo.

En un segundo período, iniciado entre el 2008 y el 2010 a partir de una serie de sucesos sumamente relevantes (tales como el conflicto con las entidades agrarias, las repercusiones de la crisis

---

5. Respecto a la opinión de los especialistas en planificación, pueden consultarse las entrevistas en este mismo libro.

económica mundial, la evidencia de los límites del proceso de crecimiento iniciado en 2002 y el fallecimiento de Néstor Kirchner), se ingresó en una nueva fase de planificación orientada a procesar las tensiones políticas y superar las restricciones económicas. A esta segunda etapa corresponden los tres planes que se analizan a continuación. A saber, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial – PEA (MAGyP, 2010), el Plan Estratégico Industrial – PEI (Ministerio de Industria, 2011) y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – PNCTI (MINCyT, 2012). En el examen se consideran las siguientes dimensiones: la visión del desarrollo, las metodologías de planificación, los mecanismos de participación y los ejercicios prospectivos.

Cabe aclarar que desde lo sectorial el cuadro de situación que enfrentó cada ministerio fue disímil. En el caso del PEI, el plan buscaba otorgar previsibilidad al sector en un contexto de crisis internacional que ponía en cuestión los niveles de crecimiento registrados hasta el momento. El PEA partía de un contexto más adverso, como una herramienta que buscaba reconstruir consensos tras el conflicto con las entidades agrarias en 2008. Por último, el PNCTI buscaba establecer metas comunes para sacarle provecho a un contexto favorable para la ciencia y la tecnología en términos presupuestarios y políticos, en comparación con las décadas precedentes.

### **Visión del desarrollo y modelo de país**

Los tres planes considerados, en conjunto, presentan un planteamiento ideológico coherente en lo que hace a los grandes lineamientos que los guían explícitamente. La autodenominada “Generación del Bicentenario” se propuso abrir un “nuevo ciclo histórico” definido como “nuevo capitalismo nacional” o “serio”. Como horizonte, los tres planes se proponen contribuir a que Argentina se vuelva “un país más justo y pujante” o al “engrandecimiento de la Nación”, fijando como objetivo final una sociedad desarrollada.

El “desarrollo social”, entendido en una doble faz, es visto como la resolución de dos inequidades: la económica y la territorial. Una idea-fuerza clave es la afirmación taxativa de que el crecimiento

económico sólo sirve si aporta al desarrollo social. El “desarrollo económico”, luego, es definido como el pasaje de una economía primarizada o “de *commodities*” a una basada en la especialización de un perfil productivo que permita producir bienes y servicios de mayor valor agregado. Esto es identificado con la “industrialización” y es, a su vez, referido como “mayor productividad”, “mayor competitividad”, o “crecimiento” (a secas). Industrializar es entendido en sentido amplio como toda “agregación de valor y conocimiento en una cadena de producción”. Se apoya en un cambio teórico que transita de una visión centrada en las *ventajas comparativas* (caracterizadas por la posesión “estática” de ciertos factores de producción como el acceso a recursos naturales) a una visión con eje en las *ventajas competitivas*. Estas, a diferencia de las comparativas (que, hay que señalarlo, no dejan de tener relevancia), pueden ser generadas, es decir, son “dinámicas”. Tal como lo demostrarían los países más avanzados del mundo, una economía desarrollada produce una distribución más equitativa del ingreso a través de la generación de empleo decente. En cuanto a la resolución de la inequidad territorial, el agregado de valor “en origen” aportaría a igualar oportunidades en todo el territorio nacional.

Se pueden encontrar en los planes por lo menos cuatro factores que serían la condición para este desarrollo anhelado: a) un régimen macroeconómico favorable; b) un contexto internacional promisorio para nuestros productos; c) un marco político-institucional estable; d) una ciencia y tecnología orientada hacia la producción. Mientras que los precios internacionales no dependen de la planificación nacional (siendo, de hecho, una variable crucial que nos vuelve sumamente vulnerables y dependientes), el régimen macroeconómico se da por garantizado siempre y cuando se mantengan las coordenadas ya fijadas. Por lo tanto, los planes trabajan en extender y consolidar la institucionalidad vigente en diversas áreas estatales (c) y apuntan, en particular, a promover el último punto (d).

Así pues, la incorporación de ciencia y tecnología (CyT) a los procesos productivos es clave, ya que agregaría valor (“industrializa”), produciendo innovaciones. De este modo, se vuelve la prin-

principal fuente de creación de ventajas competitivas de una empresa o un sistema productivo. La ciencia, tecnología e innovación (CTI) necesitan ser dinamizadas a través de estímulos específicos pues se considera que la articulación y fortalecimiento institucional, propiciada por cada una de esas carteras, generaría el marco adecuado para los objetivos propuestos.

El punto de partida establece que, en general, hay un bajo nivel de contribución de la CyT a la productividad económica, a pesar de que en años anteriores este cuadro había empezado a virar a partir de nuevas políticas implementadas en el sector (instrumentos verticales de financiamiento, fomento a la articulación público/privado, etc.). Implícitamente, se propone un nuevo “contrato” ciencia-sociedad por el cual, a cambio del mayor financiamiento de parte del Estado, se espera como contraparte que la CyT colabore en el desarrollo económico (y por ende social). Por eso, se insiste en articular conocimiento con economía y universidad con empresa. Por lo tanto, las políticas CTI son transversales, estando presentes en los tres planes como elemento a fortalecer: son la “llave de paso” de una economía primarizada a una industrializada, de una sociedad subdesarrollada a una desarrollada. Según la concepción del desarrollo anteriormente descrita, la CyT debe colocarse principalmente en función de la productividad y la competitividad, e indirectamente de la problemática social. En un tercer plano aparece la sustentabilidad ambiental.

Los ministerios, por su parte, se adjudican el rol de planificadores, orientadores y reguladores, en un marco de “reconstrucción de la estatalidad”. Este planteo se distingue tanto del que refiere a un Estado “mínimo” del neoliberalismo de la década de 1990 –caracterizado por ser un promotor del “libre mercado”– como de un modelo desarrollista del período de posguerra en el que el Estado ocupaba un rol protagónico. Bajo esta concepción se busca justamente escapar a lo que se describe como “falsas dicotomías” entre Estado y mercado.

Por último, destaquemos que la estrategia de desarrollo apuesta al sector privado como actor privilegiado. Los protagonistas paradigmáticos son empresas de base tecnológica (EBT), investigadores-emprendedores, conglomerados productivos

industriales, cadenas de valor que incorporan CTI. La promoción de estos actores sería el resultado de la interacción sinérgica entre gobierno, sistema de CyT y empresas que apuestan a la innovación. De fondo (y a veces explícitamente), aparece la convicción de que el desarrollo científico-tecnológico, económico-productivo y social-territorial pueden constituir un círculo virtuoso que ubique a la Argentina en una década, hacia 2020, entre “los países desarrollados”.

## Metodologías de elaboración, participación e implementación

A continuación, se presenta resumidamente, en la Tabla 1, un análisis descriptivo comparativo de los documentos finales de los planes, bajo determinadas variables de relevancia que permiten observar los dispositivos técnico-metodológicos empleados.

Tabla 1 – Descripción y comparación del PEA, PEI y PNCTI.

Dimensiones a comparar	Planes		
	PEA	PEI	PNCTI
<b>Equipo a cargo de la elaboración</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equipo técnico externo para la coordinación del plan, en conjunto con el MAGyP.</li> <li>Estimaciones y proyecciones 2020: equipos técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y diferentes univ. nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de una Secretaría en el Ministerio de Industria a cargo de su formulación, con asesoramiento de CEPAL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación liderada por la Sec. de Planeamiento y Políticas del MINCyT, asesorada por FLACSO para temas puntuales.</li> </ul>
<b>Etapas de planificación y actores participantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo General que articuló a cuatro Consejos Federales (Agropecuario; CyT; Sistema Productivo; Desarrollo Econ. y Social), donde también participaron legisladores y otros ministerios.</li> <li>Jornadas y talleres participativos organizados por Consejos Federales. Participaron: prov., org. de CyT, univ., org. internacionales, actores del sector privado y de la soc. civil vinculados.</li> <li>Mesas Subsectoriales por cadenas de valor y complejo productivo.</li> <li>Actividades especiales con escuelas agrotécnicas, mujeres y jóvenes del sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes estructurados por cada una de las once cadenas de valor, a partir de su trayectoria reciente, su estado de situación y la dinámica local e internacional. Análisis de las relaciones inter e intra sectoriales, con foco en la competitividad general y eslabones más débiles.</li> <li>Foros participativos incluyendo a: sector privado, sindicatos, univ., organismos públicos y agentes relacionados con cada cadena de valor.</li> <li>Mesas de trabajo por cadena de valor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de antecedentes, diagnóstico de problemas y oportunidades, identif. de líneas de trabajo prioritarias.</li> <li>Convocatoria a actores a mesas de trabajo: transversales, sectoriales y de Tecnologías de Propósito General.</li> <li>Consultas y validaciones con ámbitos jerarquizados del Sist. Nac. de CTI: provinciales, pertenecientes a organismos CyT y/o ministeriales.</li> </ul>



Dimensiones a comparar	Planes		
	PEA	PEI	PNCTI
<b>Mecanismos de seguimiento y ejecución</b>	Articulación interinstitucional, compromiso de crear espacios de trabajo con los representantes del sector público.	Nueve consensos generales hacia el final del plan con los lineamientos transversales, entre los cuales está la institucionalización del PEI mediante mesas de trabajo por cadena de valor.	Etapas de programación: Elaboración de Planes Operativos Anuales. Mesas de Implementación para fijar o readecuar objetivos.
<b>Aplicación efectiva del plan</b>	Una vez concluido el plan, el Ministerio retomó la formulación de políticas para el sector sin transformaciones institucionales de peso. Cabe destacar que en 2011 hubo cambio de ministro.	Puesta en funcionamiento de mesas de trabajo por cadena de valor, bajo coordinación de la Sec. de Planeamiento Estratégico Industrial. Resultados dispares por sector. Giro en políticas industriales desde 2015.	2012-2015: Programación e implementación. Fue base del documento de cierre de gestión en 2015. 2015-2019: Abandono de la implementación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos finales de los planes y en base a Mucarsel (2014), Haberkorn (2016) y Lavarello y Sarabia (2015).

Mediante este cuadro esquemático se pretende dar una idea del modo en que cada uno de estos planes resolvió, en base a sus capacidades previas y la situación sectorial en la cual buscaba intervenir, su diseño técnico. Como puede observarse, no fue resultado de un proceso concertado, sino que tuvo que ver con trayectorias específicas. Por caso, mientras que el PNCTI y el PEI tuvieron un diseño más centralizado, el PEA supuso una apertura de la planificación en prácticamente todos los pasos del proceso planificador. En segundo lugar, nos interesa destacar que los tres planes implicaron una significativa participación de actores sectoriales, con un predominio de aquellos vinculados a la producción de conocimientos y aquellos en condiciones de motorizar el desarrollo económico desde el ámbito privado empresarial. No hubo, por el contrario, instancias de participación de actores sociales menos ligados al proceso productivo, salvo en el caso del PEA, donde participaron instituciones escolares, asociaciones civiles y otros poderes estatales. Finalmente, estos planes supusieron avances en la institucionalización de la planificación en las etapas de diseño y elaboración, aunque se evidenciaron dificultades para consolidar capacidades de seguimiento y evaluación –especialmente en el marco de los cambios de política entre gobiernos y dentro de un mismo gobierno.

## Visiones de futuro y ejercicios prospectivos

La presencia de la prospectiva en los tres planes es muy disímil. En todos aparece una visión de futuro delineada claramente, en base a objetivos macroeconómicos de cada sector, para un horizonte definido a diez años. Sin embargo, mientras el componente prospectivo es casi inexistente en el PEI y básico en el PNCTI, en el PEA aparece claramente y en forma elaborada. Veamos cada caso.

El PEI plantea una imagen-objetivo centrada en crecer al 5% promedio anual hasta el 2020 en base al fuerte crecimiento efectuado entre 2002 y 2010. En ese marco, se explicita una apuesta por duplicar el PBI industrial, sustituir importaciones en un 45%, reducir la brecha de productividad con el mundo desarrollado y más que duplicar las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario e industrial. Esto daría lugar a desempeños favorables de otras variables como balanza comercial, inversión, desempleo, PBI per cápita, etc. A la par, en cada cadena de valor aparece una escueta proyección de la balanza comercial correspondiente de acuerdo con los objetivos explicitados. Siguiendo a Beinstein (2016), se puede encuadrar como una técnica de previsión cuantitativa (previa y más rudimentaria que la prospectiva clásica), en base a la cual se realiza un pronóstico. Sin embargo, cabe señalar que, por un lado, no aparece explicitada la metodología o instrumental económico-matemático en base a la cual se llegó a tales proyecciones. Por otro lado, en muchos casos no se aprecia un asidero sólido para estas proyecciones, las cuales aparecen más bien como expresiones de deseo o apuestas gubernamentales que figuran allí en busca de dotarse de verosimilitud. En los hechos, lejos de los pronósticos realizados, desde 2012 comenzó a evidenciarse un estancamiento de la actividad industrial, alternando durante el resto de la década años de leve crecimiento con otros de caída en la actividad.

El PNCTI, a diferencia del anterior, cuenta con un apartado en donde se fundamentan los objetivos, proyecciones, estrategias y ejes de trabajo. Se anuncia allí que se han estimado distintas trayectorias posibles para un conjunto de indicadores económicos considerados clave para el desempeño del sistema nacional de

CTI. A la par, se apela también a la realización de proyecciones, aunque se explicitan tres dimensiones en función de las cuales fueron estimadas, y se diferencian los alcances y atribuciones del sector público y el sector privado. De hecho, la centralidad de esta sección del plan es interpelar al sector privado para que advierta los cambios cuantitativos y cualitativos que podrían lograrse si las empresas incrementaran su participación y de continuar el alto grado de compromiso del Estado con la CyT. En base a ello se construyeron dos escenarios hacia 2015 y 2020, sobre la base de distintas hipótesis acerca del comportamiento del sector público y privado en relación con la inversión y los recursos humanos: un escenario A con proyecciones “de base” y uno B “de máxima”. De lograrse este último, el incremento de los indicadores clave permitiría, al finalizar el período, alcanzar niveles cercanos a la media de los países de la OCDE, dando lugar a mejoras en el entramado productivo y la competitividad. Se señala que tales proyecciones y escenarios son de carácter general y de nivel agregado, y que serían complementados por metas específicas y desagregadas por año a definirse en la fase de operacionalización del plan.

Por último, en el PEA hay plasmado un ejercicio de prospectiva más explícito y elaborado que en el PNCTI y el PEI. En efecto, a través de un Marco Conceptual Integrador (MCI) se precisa un esquema de análisis que contempla la demanda externa actual y futura más probable que tendrá el Sector Agroalimentario y Agroindustrial en relación con la competencia externa. De este modo, teniendo en cuenta tendencias globales que influyen a nivel sectorial (ya sean económicas, tecnológicas, ambientales, sociales, institucionales), se define una matriz de demanda externa desagregada por país, complejo productivo y producto. Para ello fueron tenidas en cuenta las proyecciones de oferta y demanda globales de la producción agrícola para el período 2010-2020 según tendencias indicadas por estudios de organismos internacionales. Hacia adentro del país, el MCI identifica el consumo interno actual y futuro por complejo productivo. Ello, sumado a la demanda neta externa, da como resultado 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. Analizar la situación actual y los escenarios futuros más probables deriva en la construcción del FODA.<sup>6</sup> Este, a su vez, es contrastado con las metas del PEA. Dichas metas son definidas en función de la visión construida por los actores partícipes, un estudio realizado por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y la determinación de dos modelos de futuro posibles: un “modelo incremental” (continuidad con las políticas aplicadas hasta entonces) y un modelo deseado de “valor agregado con desarrollo”. La finalidad de estas metas es detectar las brechas existentes para los principales complejos productivos del sector entre un futuro que mantenga las tendencias actuales y un futuro deseado.

Como se puede apreciar, este ejercicio prospectivo es mucho más elaborado que los anteriores. Esto se debe a que, por un lado, el mismo fue llevado a cabo por un equipo técnico especializado, y a que en el seno del INTA se desarrolló desde 2007 un área de prospectiva con capacidades y estudios específicos en el sector (Vitale, 2017). De este modo, en ese caso se pusieron en juego las capacidades construidas en la materia, a diferencia del PNCTI, que desestimó lo acumulado en la materia en el MINCyT.<sup>7</sup> En el caso del PEI, como se ha señalado, no aparece un componente prospectivo a destacar, ni tampoco capacidades específicas en esta disciplina.

## **A MODO DE BALANCE: APRENDER DE LAS LIMITACIONES**

Sin dudas, fue mérito de los gobiernos kirchneristas la puesta en valor de la planificación estratégica del desarrollo en el más alto nivel estatal. Si bien las concepciones neoliberales estaban en crisis, el contexto ideológico seguía dominado por miradas cortoplacistas y de alcance local. Hizo falta audacia y decisión política para volver a poner en el centro de la escena la planificación de grandes áreas en el mediano y largo plazo. Por otra parte, es valorable el carácter participativo y federal buscado en la elaboración de los planes, aspecto que lo diferencia de la planificación

6. Técnica de análisis que se centra en identificar y vincular dos elementos del presente, Fortalezas (F) y Debilidades (D), con dos elementos del futuro esperado o previsto, Oportunidades (O) y Amenazas (A).

7. Ver al respecto la entrevista a Manuel Marí en este mismo libro.

tecnocrática del período 1946-1976 –más allá de los debates que puedan existir en torno a la amplitud de actores convocados para cada plan. En tercer lugar, la renovación de la planificación estratégica, de la mano con su carácter participativo, colaboraron con la “politización” de actores representativos, entendida como involucramiento de estos en el devenir social y económico de la comunidad a la que pertenecen (local, regional y/o nacional). Esto contribuyó también a mejorar sensiblemente las capacidades estatales de concertación y alineación de esfuerzos detrás de una misma orientación (naturalmente, en algunos casos más que en otros) y se lograron aprendizajes institucionales. Por último, es innegable, como señala Mucarsel (2014), que los planes combinaron en diverso grado la racionalidad técnica y metodológica con una fuerte racionalidad política, escapando de ese modo al riesgo de caer en propuestas de corte netamente tecnocrático. A la par, y a pesar de las intenciones en contrario, los planes fueron partícipes de las disputas antagónicas que caracterizan a la Argentina. De ahí que, con el cambio de gobierno en 2015 (e incluso antes, según el caso), fueron abandonados.

Por todo lo dicho, es inevitable destacar los procesos de planificación estratégica realizados durante los gobiernos kirchneristas como lo más avanzado en materia de planeamiento del desarrollo en los últimos cincuenta años. Pese a lo cual, es preciso también señalar las limitaciones que detectamos, con miras a construir propuestas superadoras en un nuevo contexto de avance de gobiernos nacional-populares en América Latina. Se trata, por lo tanto, de una crítica constructiva que apunta más al nivel conceptual que al técnico-metodológico. O, si se quiere, más a lo estratégico que a lo táctico.<sup>8</sup>

---

8. En el plano técnico-metodológico, además de la debilidad del componente prospectivo (en el PEI en particular y, en parte, también en el PNCTI), la principal crítica que ha sido hecha en reiteradas oportunidades es la desarticulación de las iniciativas. La distribución entre ministerios no refleja la complejidad de la problemática del desarrollo tal como se presenta en la realidad. Se planificó reflejando la estructura ministerial, operativa al funcionamiento del Estado; una estructura que no refleja la complejidad de la problemática del desarrollo en la realidad socioeconómica. La realidad no se comporta según compartimentos estancos. Se destaca, entonces, que no hubo un “plan maestro” que articulara los diferentes planes estratégicos sectoriales. Esto condujo, entre otros efectos negativos, a la “sobreplanificación” de algunas áreas, con superposición de planes, a ausencias notables o “subplanificación” de otras áreas, etc. (ver, entre otros, Lavarello y Sarabia, 2015; De Angelis y Pizzarulli, 2019). No ignoramos que existe un debate respecto a la viabilidad o deseabilidad de un plan de esas características. No obstante, es evidente que algún nivel de articulación es imprescindible, aunque ello no implique la elaboración de un plan nacional de desarrollo a la vieja usanza.

En otras palabras, nos interesa discutir particularmente la visión del desarrollo común en los tres planes, a la luz de los acontecimientos que se sucedieron en la última década en Argentina y el mundo.<sup>9</sup> Sintetizamos la crítica en tres aspectos entrelazados: a) los límites del desarrollo basado en la innovación; b) el cambio estructural requiere algún grado de desconexión; y c) la necesidad del componente transformador en los planes y la imprescindible dimensión comunitaria.

### **Sin la innovación no se puede, con la innovación no alcanza**

La visión del desarrollo anteriormente descrita podría ser resumida como neokeynesiana en la macroeconomía y neoschumpeteriana en la microeconomía. Es decir, se creía que bastaba con intervención del Estado a nivel macro (políticas anticíclicas, control de cambios, etc.) y fomento a la actividad privada emprendedora en el nivel micro. Sin embargo, este paradigma de crecimiento “neodesarrollista” entró en tensión a partir del conflicto con el agro en 2008 y los efectos de la crisis económica mundial desatada el mismo año, provocando un estancamiento entre 2012 y 2015. La agudización de las contradicciones internas condujo, finalmente, a la ruptura del frente político-social que sostenía el proyecto neodesarrollista, proceso que está en la base de la derrota electoral de 2015.<sup>10</sup> En síntesis, fueron los *límites del proyecto neodesarrollista*, condicionado tanto por factores

---

9. Se trata, por lo tanto, de un balance y reflexión “con el diario del lunes”, lo que, por supuesto, permite una mirada más acabada sobre una experiencia política y de gestión. Sin embargo, cabe aclarar que la primera versión de este trabajo fue escrita a mediados de 2012 (Liaudat, 2012). Es decir, que las limitaciones y discusiones aquí planteadas ya eran visibles en el fragor de los acontecimientos y cuando aún el estancamiento de un tipo de crecimiento no parecía tan evidente (se manifestó claramente en el período subsiguiente, entre 2012 y 2015). Uno de los signos tempranos de la existencia de un techo a la “inclusión mediante creación del empleo” y del “efecto derrame del crecimiento económico” fue el nacimiento de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011.

10. Como es sabido, esta ruptura recién fue revertida con la construcción del Frente de Todos en 2019, como cristalización electoral de un proceso de unidad político-social que se forjó en la resistencia a las políticas neoliberales desde fines de 2017. Pero a diferencia del período 2003-2012, en el que el crecimiento económico y un fuerte liderazgo político permitió mantener cierta unidad de concepción sobre el rumbo a seguir, la coyuntura actual encuentra al Frente de Todos es un escenario económico adverso y con discusiones de orientación a su interior (que se expresan, a su vez, en liderazgos en disputa).

internos como externos, los que impidieron su continuidad en la dirección del Estado y facilitaron el desmantelamiento de muchas de sus conquistas con el triunfo neoliberal.

¿Cómo se expresaron esos límites? En una enumeración no exhaustiva podemos mencionar los conflictos distributivos, la aceleración de la inflación, la incapacidad de horadar el piso de pobreza e indigencia, un alto grado de precarización laboral y economía informal, el estancamiento de la productividad, la baja tasa de inversión, la estructura productiva desequilibrada, la dependencia del precio internacional de las *commodities*, la “restricción externa” (agravada por una alta fuga de capitales), etc. En lo fundamental, los mismos límites que identificaron las teorías de la dependencia hace cincuenta años, en su debate con el desarrollismo y el estructuralismo latinoamericano. La dependencia conduce a la primarización, extranjerización y concentración de nuestra economía, con múltiples consecuencias en los planos social, político y cultural. Al igual que hace medio siglo, las pretensiones de “cambio estructural” chocaron de frente con el problema de la dependencia (financiera, tecnológica, comercial, logística, científica, etc.). Ello se vio acentuado, a su vez, en el contexto de un capitalismo que integró las cadenas de valor a nivel global, aumentó las asimetrías entre países exportadores e importadores de conocimiento y ató al Tercer Mundo a un esquema de libre comercio mediante los acuerdos constitutivos de la Organización Mundial del Comercio.

El devenir de los planes estratégicos de desarrollo quedó por completo atado a estos vaivenes. Si los primeros años los planes –dentro de un gobierno que mantenía una orientación nacional-popular– permitieron el avance en algunas áreas, el recambio político que se produjo en 2015 terminó por sepultarlos. Pero su bajo nivel de concreción no se debe exclusivamente a las políticas neoliberales del macrismo. Hay que buscar las causas también en los propios límites del proyecto neodesarrollista. Hacia 2012 se llegó a un punto muerto que requería de otras políticas. La generación de empleo formal como principal forma de inclusión social encontró su techo. El grueso del empresariado no se orientaba según lo esperado y abiertamente apostaba por un triunfo del

proyecto neoliberal. El gobierno se mostraba reacio a tomar las riendas de la producción y seguía confiando en el sector privado y la inversión extranjera como impulsores de la economía.<sup>11</sup> Además, las crecientes tensiones socioeconómicas esperaban ser resueltas mediante la innovación productiva, proceso que permitiría en simultáneo elevar el nivel tecnológico de nuestras exportaciones, crear empleo de calidad, sostener la rentabilidad empresarial, reducir la dependencia y aliviar la restricción externa.

Pero ¿es posible una economía basada en la innovación en un contexto periférico? Es preciso desglosar esta pregunta fundamental. En primer lugar, sin dudas la innovación debe tener un papel clave en una estrategia soberana de desarrollo. Aunque no el central. No puede ser identificada a secas con desarrollo, tal cual es promovido por las usinas de pensamiento de la OCDE en función de sus necesidades e intereses, pero sin corresponderse con nuestra realidad periférica. ¿Por qué? Porque la mirada innovacionista hace caso omiso a factores socioeconómicos de primer orden que, en gran medida, están resueltos en el plano interno en los países centrales y en el plano externo juegan a su favor haciendo que fluyan recursos desde las periferias hacia sus economías.

Nos referimos a aspectos tales como el régimen de propiedad (de la tierra, de los medios de producción, si hay monopolios u oligopolios, etc.), la composición del capital (extranjero o nacional, concentrado o no, con participación del Estado, etc.), el sistema legal que determina la apropiación de beneficios (distribución del ingreso nacional, límites al movimiento de capitales, fortaleza relativa de los organismos estatales de regulación, etc.), la responsabilidad frente a las pérdidas (qué ocurre en caso de quiebras, límites al vaciamiento de una empresa, quién responde frente a una crisis o a un ciclo negativo, si eso se traslada a los trabajadores o no, etc.),

---

11. Con la notable excepción de iniciativas como la renacionalización parcial de YPF (2012) y otras medidas análogas, aunque las mismas no formaron parte de un plan para incrementar la presencia del sector público en la economía, sino que se trató de respuestas tácticas ante desastrosas administraciones privadas (Bilmes, 2018). La centralidad se colocó en alimentar una "burguesía nacional" que pudiera motorizar el desarrollo local, una apuesta que se demostró infructuosa en la medida en que ese empresariado desarrolló las mismas conductas predatorias y especulativas que se buscaba superar al fortalecer su presencia en la economía doméstica.



las relaciones de dominancia o subordinación en las cadenas de valor, la estructura del sector financiero, la situación de la balanza comercial, la conformación de la deuda, los marcos de integración y alineamientos geopolíticos y económicos, entre otros factores. Sin dar una respuesta a estas preguntas fundamentales, el innovacionismo se vuelve un recetario de buenas intenciones y malas consecuencias.

Aun cuando estas preguntas fueran respondidas satisfactoriamente, la siguiente pregunta es: ¿en qué medida un modelo de desarrollo basado en la innovación puede satisfacer la necesidad de inclusión social en contextos periféricos? Si, como planteaba Joseph Schumpeter, la innovación implica un proceso de “destrucción creadora” y, como señalan las tendencias del capitalismo globalizado (especialmente sus efectos en nuestra región), es más el empleo que se destruye que el que se crea, ¿es posible hablar de “innovación inclusiva” sin caer en un oxímoron? ¿Acaso la innovación no provoca los mismos problemas (faceta destructiva) para los cuales luego es llamada como solución (faceta creadora)? Lo que se observa es que los empleos de calidad se crean en la economía del conocimiento concentrada en ciertas regiones (países centrales y circuitos cosmopolitas de la semiperiferia), mientras se destruyen o deslocalizan en busca de bajos salarios los trabajos manuales y poco calificados. Es decir, la acumulación de capital basada en la innovación está provocando, de un lado, reducidos sectores dinámicos, integrados, altamente calificados, y, del otro, esquemas masivos de superexplotación del trabajo humano y la naturaleza.

Aun cuando en contextos periféricos se logren procesos virtuosos de innovación (en términos de agregación de valor-conocimiento a la producción local) es preciso analizar quién se apropia de sus beneficios. En un país como el nuestro, en el que el grueso de la inversión en CyT (así como en investigación y desarrollo) corresponde al sector público, ¿cómo se garantizan los retornos sociales de esa inversión?

Es muy discutible que la incorporación de conocimiento a una cadena productiva “derrame automáticamente” en términos de ingreso. Por esta razón, debates respecto al régimen de la

propiedad intelectual, así como la composición de los capitales, deben incluirse en los planes estratégicos (o no incluirse por razones tácticas en un “plan-libro”, pero sí en la acción estratégica). De lo contrario se corre el riesgo de caer en lo que, retomando la expresión de Reinert (2002), podemos denominar “subdesarrollo schumpeteriano”. Efecto posible no solo por la escasa distribución de los beneficios de la innovación, sino porque los esfuerzos públicos de innovación se “fugan” del país de diversas formas, asumiendo un perfil de especialización –aun dentro de sectores de la economía del conocimiento– dentro de la división internacional del trabajo en actividades que alcanzan bajo puntaje en el índice de calidad de las actividades económicas (ver, por ejemplo, Moncaut, Baum y Robert, 2021, para el caso del sector del *software*).

Para graficar este punto podemos mencionar el caso emblemático de nuestra economía: el agronegocio. ¿Cuál ha sido el efecto distributivo de la formidable incorporación de innovaciones en el sector agropecuario? El fomento de la biotecnología y agroindustria aparecían en los tres planes estratégicos como prioridades. Efectivamente, representan sectores sumamente dinámicos de nuestra economía desde hace décadas. Por lo que también estamos en condiciones de evaluar el esperado “efecto de derrame” de estas tecnologías. Sin embargo, lo que se observa ha sido altos niveles de concentración, extranjerización, mucha destrucción de empleo manual y poca generación de empleo “cognitivo”. Sin dudas, este efecto distributivo puede existir en escala local y por vía de impuesto a las exportaciones y otros tributos que el Estado retiene. Sin embargo, la ecuación costo-beneficio es más compleja si consideramos poblaciones rurales desplazadas, disminución del empleo rural, nuevos problemas urbanos y de salud, pérdida de sustentabilidad y diversidad productiva, contaminación ambiental, dependencia externa, etc. (Vértiz, 2020). Puntualmente, en el PEA no se le otorgaba el peso que tiene a las condiciones ambientales de un modelo que requiere para su profundización de la explotación a escala industrial de los recursos naturales del país (suelos, minerales, agua, etc.). No parece haber una propuesta explícita de la manera en que se garantizaría la sustentabilidad a mediano

y largo plazo del proceso productivo agroindustrial, por ejemplo, frente al balance negativo de nutrientes en el suelo pampeano.<sup>12</sup>

En pocas palabras, podemos decir “sin la innovación no se puede, con la innovación no alcanza”. La innovación debe ser parte de una estrategia de desarrollo, pero discutida en su alcance y su concepción. Sobre todo, sacarla del lugar de llave mágica que abre el camino luminoso al desarrollo. ¿Qué significa innovación en un contexto periférico? ¿Qué actores hacen parte de ella? ¿Cómo se garantiza la distribución de los beneficios de acuerdo con el esfuerzo social invertido en ella? ¿Qué regulaciones hacen falta? ¿Qué otras condiciones económicas, sociales y políticas son imprescindibles?

### **El cambio estructural requiere algún grado de desconexión**

De la mano con lo anterior, se desprende una segunda idea: el concepto de “desconexión”. El cambio estructural es necesario. Eso está fuera de debate en el campo nacional y popular. Ante ello nos preguntamos: ¿es posible dentro de las actuales reglas de juego internacionales? ¿O acaso –como señalaban las teorías de la dependencia y el PLACTED– esto no es posible sin revisar la inserción internacional del país y la región? En otros términos, si como dijimos anteriormente, los límites del neodesarrollismo fueron los límites de la dependencia, *aparece la idea de desconexión con una centralidad mayor que la de innovación* (que, pese a todo, continúa dominando el debate sobre el desarrollo).

Pero ¿qué significa “desconexión”? Ante todo, no es aislamiento, sino poner en discusión, de modo soberano, las estructuras de la dependencia. Es “desconectarse” de las reglas de juego de un capitalismo globalizado que nos ha hecho retroceder

---

12. El límite ambiental va a imponerse por la fuerza de los hechos. Ningún plan estratégico puede pensarse por fuera de esa perspectiva. La innovación y el desarrollo deben evaluarse en términos económicos, sociales y ambientales. Se trata de un ejercicio prospectivo básico que, sin embargo, estuvo mayormente ausente en los planes estratégicos considerados. Por supuesto, hay que adecuar las preocupaciones del ambientalismo a nuestra particular situación y plantear a nivel internacional una justa distribución de responsabilidades. No se trata en esto, como en ningún otro punto, de adoptar agendas de debate elaboradas en otros contextos. Pero tampoco puede ignorarse o minimizarse la gravedad de la crisis ambiental. En particular, sus efectos a corto y mediano plazo sobre las diferentes regiones de nuestro país.

en todos los indicadores sociales y adoptar una postura soberana de “reconexión” en función de nuestros intereses. Esto supone discutir nuestro alineamiento geopolítico, nuestras alianzas comerciales, nuestra inserción en el esquema del derecho internacional (tratados, convenciones, organismos). Desconexión es sinónimo de soberanía. Y supone superar la actitud imitativa –en términos de modelos a seguir, conceptos o recetas– y adoptar un pensamiento nacional-regional estratégico. De alguna manera, es ir a contrapelo de la integración globalizada dependiente, que ha producido consecuencias calamitosas sobre nuestra economía y sociedad, y proponerse una reintegración en una oportuna situación global marcada por la multipolaridad (Liaudat y Sbattella, 2019).

Lo dicho tiene consecuencias incluso en el plano del pensamiento acerca de la innovación. ¿Cómo pensar una innovación para la desconexión? ¿Debe incluirse el pensamiento estratégico en las políticas de innovación, en términos de la integración internacional deseada? En ese sentido, es inevitable la suspicacia cuando hay una coincidencia entre las prioridades definidas internamente –expresadas en los planes estratégicos– y los temas prioritarios de financiación de los organismos internacionales de crédito y fomento al desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, OCDE, entre otros). ¿En qué medida las prioridades “nacionales” definidas en los planes no fueron mera traslación de las agendas definidas en los países centrales en función de sus necesidades? Así planteado, parece que la necesidad se volvió virtud, al volver prioritaria en la planificación aquella agenda que encontró respaldo de los organismos internacionales ante la escasez presupuestaria propia.

Desde nuestra mirada, la planificación tiene que ver con la definición de agendas locales, nacionales y regionales en el marco de una *desconexión*, en principio, *epistémica* (es decir, de concepción). Ser capaces de pensar desde nosotros mismos, desde nuestras necesidades sociales, económicas y ambientales (Red PLACTS, 2020). Y la integración o reconexión deseable debe ser parte del mismo proceso de planificación. Es decir, los planes estratégicos no deben quedar encerrados en una mirada loca-

lista, creyendo que solo con políticas domésticas alcanza. Deben ser nacionales, pero incluir la planificación del tipo de inserción/reconexión internacional necesaria (sur-sur, integración latinoamericana, vínculo con los nuevos polos de poder mundial y con los tradicionales centros capitalistas). Aunque no siempre estén escritas, las políticas deben ser claras en ese sentido.

## **Estado transformador y dimensión comunitaria**

Por último, se requiere de una ruptura epistemológica más. La planificación no puede ser autoría exclusiva de la dirigencia estatal y empresarial. La definición de actores que hacen parte del proceso de planificación va a tener consecuencias sobre el resultado. ¿Es esta una optimización de los intereses del *statu quo* o una palanca de transformación? Desde nuestro punto de vista, la planificación debe ser un instrumento más en la lucha política. Y esa transformación requiere necesariamente rever un punto ciego compartido por neoliberales y neodesarrollistas: el empresariado privado y la lógica del lucro como motor del desarrollo. En esta mirada absolutamente dominante en las últimas décadas parece que el “contrato” Estado-sociedad (por el cual la sociedad financia al Estado, para que este garantice ciertas condiciones básicas de vida digna y convivencia social), tiene una cláusula oculta. El Estado mantiene su papel en la convivencia social (en términos de régimen de derecho, fuerzas del orden y sistema político), pero la creación de las condiciones materiales para una “vida digna” queda en manos del sector privado empresario.<sup>13</sup>

No solo el Estado se retrotrae de sus funciones económicas, sino que tampoco confía esa tarea en otros actores sociales. Aparece la mediación “imprescindible” del empresariado y el mercado. Sin embargo, el dominio de esta concepción “empresocéntrica” –retomando esta expresión de Oscar Varsavsky– está lejos de producir los efectos esperados. Por el contrario, la realidad

---

13. Considerados en su conjunto, los tres planes se proponen contribuir al desarrollo económico y social. Sin embargo, objetivos sociales como el arraigo rural en el caso del PEA o la resolución de problemáticas sociales en el PNCTI aparecen siempre en segundo lugar y con mayor generalidad respecto a cuestiones económico-productivas como la inserción internacional mediante exportaciones, la innovación productiva o el mejoramiento de la competitividad.

nos señala un aumento de la exclusión, la inestabilidad política, los desequilibrios económicos y la fragilidad social en múltiples formas. ¿No será hora de rever no solo el papel del Estado, sino también el de la sociedad entendida como comunidad? ¿Acaso no fue la comunidad la que, en el retraimiento del Estado y la exclusión del mercado, generó las condiciones de supervivencia para millones de personas en la economía y producción popular? ¿No debe ser este sector, compuesto por, al menos, un tercio de la población económicamente activa, parte esencial de la planificación estratégica? Incluir lo comunitario como dimensión fundamental de la reproducción de la vida social debe implicar asumir las comunidades como actor pleno del desarrollo y la atención de necesidades comunitarias como una lógica que reemplace a la del lucro (Martínez, 2017).

Y no solo debe pensarse de este modo en sectores marginalizados de la actividad económica formal, donde lo comunitario tiene un rol primordial en la reproducción de la vida, sino en el conjunto de la sociedad. ¿Deben necesariamente asumirse los mecanismos de mercado como supuesto indiscutido e imprescindible de integración social? ¿Esto viene funcionando? Se trata de salir del mercado-centrismo, pero sin caer en un Estado-centrismo tecnocrático. Lo cual supone necesariamente incorporar la dimensión protagónica del pueblo (la construcción de la comunidad organizada). La planificación del desarrollo, la discusión de las políticas públicas, la gestión estatal, ganarían mucho con ese viraje.<sup>14</sup> Esto daría, además, al proyecto nacional-popular mejores condiciones de “sustentabilidad política” y arraigo popular. Sin lo cual es imposible emprender las imprescindibles políticas transformadoras y de desconexión. Y hasta las conquistas parciales y las mínimas reformas quedan en riesgo ante la apatía social y los cambios pendulares de la Argentina.

14. Cabe destacar el proceso que se han dado un conjunto de sindicatos de la Confederación General del Trabajo e integrantes de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular en la elaboración de un Plan de Desarrollo Humano Integral, disponible en <https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/plan-desarrollo.pdf>. Ello da cuenta de la vocación de estos actores por ser partícipes y aportar una mirada propia en la planificación del desarrollo nacional. Asimismo, se destaca el trabajo en torno al Plan Nacional de Integración Socio Urbana como un ejemplo de cogestión entre Estado, movimientos sociales y comunidad (ver al respecto las entrevistas a Fernanda García Monticelli y Juan Grabois en este mismo libro).

## REFERENCIAS

- Beinstein, J. (2016). *Manual de prospectiva: guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos*. MinCyT.
- Bilmes, J. (2018). Apuesta por la recuperación de YPF (2012-2015): diseño, desempeño e implicancias. *Cuestiones de Sociología*, 19, e063. <https://doi.org/10.24215/23468904e063>
- De Angelis, J.; Pizzarulli, F. (2019). Las idas y vueltas de la planificación estratégica para el desarrollo. En: P. Gutti y C. Fernández Bugna (comps.), *En busca del desarrollo: planificación, financiamiento e infraestructuras en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Haberkorn, M. (2016). Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de tres planes estratégicos en el período de post convertibilidad (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/903>
- Kozel, A.; Patrouilleau, M. (2016). La exploración científica del futuro, antes de la última dictadura. En: H. Biagini y G. Oviedo (dirs.), *El pensamiento alternativo en la Argentina contemporánea, Tomo III. Derechos Humanos, resistencia, emancipación (1960-2015)* (pp. 103-120). Biblos.
- Lavarello, P.; Sarabia, M. (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. Serie Estudios y Perspectivas, 45. CEPAL.
- Liaudat, S. (2012). Análisis comparado de los planes estratégicos impulsados durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Inédito. Trabajo final del Seminario "Planificación y gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación". Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad. Universidad Nacional de Quilmes.
- Liaudat, S.; Carbel, A.; Bilmes, J. (2021). Planificación, ¿para qué desarrollo? Un debate necesario. *Revista Movimiento*, 36, 36-47. <https://www.revistamovimiento.com/wp-content/uploads/2021/10/Movimiento-36.pdf>
- Liaudat, S.; Sbattella, J. (comps.) (2019). *La teoría de la desconexión de Samir Amin: una opción para Argentina frente a la crisis global*. Colihue. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/112817>

- Martínez, E. (2017). *Ocupémonos. Del Estado de bienestar al Estado transformador*. Instituto para la Producción Popular.
- Matus, C. (1972). *Estrategia y Plan*. Siglo XXI Editores.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Fundación Altadir.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina – MAGyP (2010). *Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. [https://inta.gov.ar/sites/default/files/inta\\_000001-libro\\_pea\\_argentina\\_lider\\_agroalimentario.pdf](https://inta.gov.ar/sites/default/files/inta_000001-libro_pea_argentina_lider_agroalimentario.pdf)
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina – MINCyT (2012). *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015*. <https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/pai2020.pdf>
- Ministerio de Industria de Argentina (2011). *Plan Estratégico Industrial – Horizonte 2020*. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf>
- Moncaut, N.; Baum, G.; Robert, V. (2021). ¿Qué industria de software promovemos y cuál necesitamos?. *Realidad Económica*, 51(340), 77-102. <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/156>
- Mucarsel, L. (2014). Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur. Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013. Documento de proyecto. ILPES-CEPAL.
- Red PLACTS (2020). Otro estilo científico y tecnológico es posible. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(5). <https://doi.org/10.24215/26183188e050>
- Reinert, E. (2002). El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano. *Esan - cuadernos de difusión*, 7(12).
- Schweitzer, M.; Carrizo, S.; Scardino, M.; Petrocelli, S.; Schweitzer, P.; Carena, M. (2017). Planificación en Argentina a principios del siglo XXI. *AREA – Agenda De Reflexión En Arquitectura, Diseño Y Urbanismo*, 23, 25-35. <https://publicacionescientificas.fadu.uba.ar/index.php/area/article/view/723>



- Vértiz, P. (2020). El agro argentino. Modelo tecnológico, dependencia y soberanía. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(5). <https://doi.org/10.24215/26183188e044>
- Vitale, J. (2017). Trayectoria y lecciones de la experiencia prospectiva del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, Argentina). Ciclo de Conferencias sobre Prospectiva e Innovación. Cali, Colombia.
- Yero, L. (1993). Los estudios del futuro en América Latina. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 137, 413-424.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Néstor Artiñano y Adriana Cuenca, decano y vicedecana de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, por apoyar la publicación de este libro.

A Fernando Tauber, Vicepresidente Académico de la Universidad Nacional de La Plata, por las amables y estimulantes palabras del prólogo.

A todos y todas los/as entrevistados/as, quienes gentilmente brindaron su tiempo para contar sus experiencias y miradas sobre estos temas.

A las múltiples personas que colaboraron para la coordinación y realización de las entrevistas.

A la Agencia Paco Urondo, por facilitar el espacio para la publicación del ciclo de entrevistas sobre planificación, gestión y política pública y alentarnos a la comunicación pública de la investigación social sobre estos temas. En particular, a Enrique de la Calle.

A María Mercedes Patrouilleau y Jorge Albarracín Deker, por permitirnos la reproducción del capítulo "Resurgimiento de la planificación del desarrollo en Argentina: logros, limitaciones y aprendizajes de la experiencia kirchnerista (2003-2015)". Ese trabajo fue elaborado para su publicación en el libro *Prospectiva y estudios del futuro. Epistemologías y experiencias en América Latina*, editado por el CIDES de la Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia).

A la Revista Movimiento, por publicar una versión preliminar del capítulo de nuestra autoría. En particular, a su director, Mariano Fontela.

A María Alejandra Wagner y María Bonicatto, por colaborar con un capítulo inédito de su autoría.

Al personal de la Biblioteca, de la Secretaría de Investigación y especialmente de la Dirección de Publicaciones y Comunicación de la Facultad de Trabajo Social, por su predisposición y acompañamiento técnico para que este libro sea posible.

A Olmo Masini, por proveernos contrarreloj las desgrabaciones de las entrevistas para ser publicadas semana a semana en la Agencia Paco Urondo.

## **ACERCA DE LOS COORDINADORES**

### **SANTIAGO LIAUDAT**

<https://orcid.org/0000-0003-3128-5144>

[santiago.liaudat@gmail.com](mailto:santiago.liaudat@gmail.com)

Profesor en Filosofía (Universidad Nacional de la Plata, Argentina). Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Universidad Nacional de Quilmes). Investigador del Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (LECyS-FTS-UNLP). Profesor de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

### **JULIÁN BILMES**

<https://orcid.org/0000-0003-1170-1526>

<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/perfiles/1596BilmesJ.html>

[bilmesjulian@gmail.com](mailto:bilmesjulian@gmail.com)

Licenciado en Sociología y Doctorando en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET). Docente en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP).

### **ANDRÉS CARBEL**

<https://orcid.org/0000-0003-2621-1116>

[andrescarbel@gmail.com](mailto:andrescarbel@gmail.com)

Licenciado y Profesor en Filosofía (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Doctorando en Ciencias Sociales y Humanas (Universidad Nacional de Quilmes). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de

trabajo en el Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (LECyS-FTS-UNLP).

Los tres coordinadores integran a su vez la Cátedra Libre “Ciencia, Política y Sociedad. Contribuciones a un pensamiento latinoamericano”, la Red de Pensamiento en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Red PRACTS) y el Comité Editorial de la revista Ciencia, Tecnología y Política.

## PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA QUINCE ENTREVISTAS Y LA YAPA

Los países de América Latina suelen pasar por bruscos movimientos pendulares en materia política. Los cambios de gobierno se traducen, habitualmente, en quiebres y discontinuidades que afectan las capacidades estatales de planificación y gestión pública. En particular, cuando representantes del neoliberalismo acceden a los poderes ejecutivos. En cuanto a las administraciones nacional-populares, progresistas o de izquierda, suelen carecer de métodos de gobierno y enfrentan serias dificultades en la concreción de sus metas. Una de las causas es que, como dijera Rodolfo Walsh, “la experiencia colectiva se pierde, las lecciones se olvidan”.

Para enfrentar la desmemoria, en este libro, Santiago Liaudat, Julián Bilmes y Andrés Carbel recuperan las experiencias y discusiones de la Argentina reciente en torno a la planificación, la gestión y la política pública. En la primera parte, entrevistan a quince funcionarios/as, especialistas académicos y dirigentes de los empresarios y de los trabajadores. Se abordan sectores tales como industria, ciencia y tecnología, agro, empleo público, energía, defensa, telecomunicaciones, integración socio-urbana y desarrollo productivo. En la segunda parte, se incluyen dos trabajos de investigación. En el primero, se reflexiona sobre la necesidad de incorporar en la formación universitaria esta problemática. En el segundo, se analizan logros y limitaciones de la planificación durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015).



Facultad de  
Trabajo Social



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA