

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

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

Juan Federico von Zeschau

92

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

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

Juan Federico von Zeschau

92



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
Marco conceptual	11
Resultados del análisis comparado	21
Conclusiones	53
Referencias bibliográficas	60

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

Parte II: La dimensión político-institucional



**Juan
Federico
von
Zeschau**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA), y magíster en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF). Ejerció como docente universitario en la UBA y desarrolló diversas actividades en otras universidades públicas y privadas del país. Actualmente se desempeña como investigador en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP.

Resumen

Este documento forma parte de una investigación que se presenta en etapas. En la primera etapa (*Cuinap 71*) se propusieron categorías analíticas que permitieran el abordaje de planes del sector público de gran escala. En esta segunda etapa de la investigación se realizan comparaciones entre documentos de planes concretos de la Administración Pública Nacional (APN) argentina y de la Administración General del Estado (AGE) español en el período 2008-2018, a efectos de enumerar las principales características, similitudes y diferencias en sus dimensiones formal y política. Este documento corresponde a la Parte II del análisis comparado, centrado en la segunda de las dimensiones, la dimensión política. En ese sentido, los resultados del estudio buscan identificar condiciones político-institucionales que sirvan de insumo para el desarrollo de procesos de planificación a gran escala en el sector público argentino.

Palabras clave

Planificación pública a gran escala, Administración Pública Nacional, Administración General del Estado, análisis comparado, Argentina, España.

Abstract

This paper is part of a research project presented in stages. In the first stage (*Cuinap 71*), analytical categories were proposed to enable the approach of large-scale public sector plans. In a second stage of the research, comparisons are made between specific plan documents of the Argentine National Public Administration (APN) and the Spanish General State Administration (AGE) in the period 2008-2018, in order to list the main characteristics, similarities and differences in their formal and political dimensions. This document corresponds to Part II of the comparative analysis, focused on the second dimension, the political dimension. In this sense, the results of

the study seek to identify political-institutional conditions that may serve as an input for the development of large-scale planning processes in the Argentine public sector.

Key words

Large-scale public planning, National Public Administration, General State Administration, comparative analysis, Argentina, Spain.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo avanzar en la construcción de conocimientos sobre planificación pública¹. En la primera etapa de la investigación se propusieron variables y categorías que permitieran comparar casos de planificación pública a gran escala, y que incorporaran al mismo tiempo aspectos formales y también político-institucionales del proceso planificador (von Zeschau, 2020b). Para ello se estudiaron, por un lado, documentos relevantes de planificación pública y, por el otro, documentos de planes concretos de la Administración Pública Nacional (APN) argentina y de la Administración General del Estado (AGE) español en el período 2008-2018.

El actual documento corresponde a la segunda etapa de la investigación, Parte II. En la Parte I (von Zeschau, 2021) se validaron las categorías analíticas de la dimensión formal presentadas en la primera etapa del proyecto. En esa ocasión se realizó una comparación entre planes a gran escala argentinos y españoles recientes con foco en las herramientas formales aplicadas de la planificación. En la Parte II del estudio, por el contrario, se focaliza en la dimensión política de la planificación, es decir, aquella dimensión que hace posible la implementación de lo planificado.

Básicamente, en la Parte I la planificación se analizó como un instrumento operativo que, a través de una serie de elementos formales, ordena y vincula cronológicamente las actividades y los recursos necesarios para alcanzar una serie de metas. En la Parte II, por el contrario, la planificación es analizada desde su dimensión política-paragógica (Sotelo Maciel, 2012),

1 El proyecto está enmarcado en una línea de investigación del Instituto Nacional de la Administración Pública del Estado argentino, como así también en la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador. El estudio fue desarrollado durante una estada de investigación en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada (UGR).

al entenderla como una actividad vinculada a un programa de gobierno que busca satisfacer una serie de necesidades y demandas sociales, y que está inserta en un entramado institucional que la condiciona.

Marco conceptual

Los procesos de planificación se desarrollan en un sistema institucional situado (Huertas, 1993), con potencialidades y limitantes. La existencia de un conjunto de organismos y relaciones funcionales —a través de los cuales la administración pública y la sociedad civil, directa o indirectamente, se integran y desarrollan un proceso de planificación a gran escala (Ander-Egg, 1996)— condiciona los resultados de su implementación. Un sistema institucional que acompañe el desarrollo de un plan a gran escala (por ejemplo, ministerios coordinados, organismos de apoyo técnico a la planificación y la evaluación, consejos sectoriales, entre otros) es una condición indispensable para garantizar acciones colectivas con unidad de sentido, cohesión, coherencia y sinergia (Máttar y Cuervo, 2017).

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

Las experiencias de planificación pública suelen tener muy en cuenta el diseño formal del plan (Sotelo Maciel, 2012). Sin embargo, la dimensión política de la planificación fue obviada por la perspectiva tecnocrática que tradicionalmente domina la práctica (Ander-Egg, 1996). Se parte de la premisa que un plan «bien diseñado» por los expertos garantiza su éxito, siempre y cuando las «políticas» respeten los objetivos y los procedimientos señalados. De forma tácita, la política es, en gran parte de los manuales de planificación, un factor disruptivo de la planificación.

Esta concepción puede ser aún más perniciosa si se aborda un proceso de planificación a gran escala. Este tipo de planificación, como ningún otro, se caracteriza por ser una política conducida por los más altos niveles de la administración pública central. Su cobertura territorial abarca toda la geografía nacional, suele tener una perspectiva temporal de largo plazo, y, para implementarse, pone en juego un volumen extraordinario de recursos públicos. En la mayoría de los casos, el proceso suele requerir la incorporación, directa o indirecta, de actores extraestatales que le otorguen viabilidad y sustento a lo planificado, a efectos de asegurar intervenciones enriquecedoras en el diseño y, posteriormente, garantizar su éxito en la implementación. Esto último requiere, en muchas ocasiones, la generación de acuerdos tripartitos de tipo neocorporativo (Sánchez Mosquera, 2018; Schmitter, 1989), a partir de los cuales se establezcan los consensos mínimos en relación a los objetivos del plan. Por último, la planificación a gran escala busca superar una serie de retos político-institucionales intrínsecos del volumen de su acción —pluritemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad, participación, aprendizaje (Máttar y Cuervo, 2017)—, trascendiendo la cuestión estrecha de las técnicas y aludiendo a la cuestión central de la capacidad estatal (Bertranou, 2015) o, en otras palabras, a si el Estado puede realmente concretar los objetivos que establece en sus planes de gran escala.

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

Como se analizó en von Zeschau (2020), los manuales de planificación pública ponen el acento en la mirada «formalista», al proponer una serie de elementos formales comunes y deseables de todo plan (Armijo, 2011; Armijo y Bonnefoy, 2005; CEPAL, 2014; Cuervo y Máttar, 2014; Martner y Máttar, 2012; Máttar y Cuervo, 2017; Perrotti y Máttar, 2014; Sandoval Escudero, 2012; 2014). Los planes deben establecer un estado final a alcanzar en un tiempo determinado (una visión y una serie de objetivos), un diagnóstico de la situación inicial, cronogramas de aplicación, entre otros componentes. Sobre este tema se ha profundizado en la Parte I del estudio (von Zeschau, 2021).

La planificación a gran escala, no obstante, es un proceso que no se agota en los aspectos formales. La tarea, por supuesto, requiere sólidos conocimientos técnicos, pero también la existencia de un contexto institucional y político que colabore con el éxito del plan a través del compromiso de un conjunto de organismos públicos y organizaciones socioeconómicas. Analizada desde una perspectiva político-sistémica, toda planificación a gran escala está sujeta a desafíos propios de su magnitud (Máttar y Cuervo, 2017). Como sugieren los documentos de la CEPAL:

no basta con una teoría del desarrollo, con diagnósticos ni estrategias si, al mismo tiempo, no se resuelven de forma práctica y concreta los desafíos de articular al Estado y la sociedad civil, conjugar los sectores, poner en sintonía los niveles de gobierno y hacer una adecuada gestión de los distintos horizontes de tiempo con los que los diferentes actores guían sus acciones (Cuervo y Délano, 2019, p. 11).

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

La decisión metodológica tiene sus razones. La publicación oficial de un plan posee un valor intrínseco, ya que es un texto que establece compromisos por parte del Estado y plasma acuerdos realizados entre el sector público y la sociedad civil. Los objetivos o la visión a largo plazo publicados en un documento oficial vinculan en mayor o menor medida al organismo público responsable del plan, como así también a los actores estatales y extraestatales involucrados en el proceso. Por ello, el análisis del documento otorga una valiosa información sobre el contexto en el que está inserto el plan. El compromiso asumido entre los poderes públicos, los actores corporativos y la ciudadanía en general, se evidencia sobre todo cuando los objetivos y las metas del plan se modifican unilateralmente por parte de alguno de los actores. Un ejemplo concreto de ello fue el reclamo efectuado por la comunidad científica argentina al incumplimiento de las metas propuestas por el Plan Argentina innovadora del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva durante 2016 (Hurtado, 2016).

Debe hacerse una aclaración: el interés en el documento escrito no implica de ningún modo que se comprenda la publicación del «plan-libro» (Huertas, 1993) como la cúspide del ciclo planificador; por el contrario, la publicación del plan se entiende como parte de un proceso y de un conjunto mucho más amplio de instituciones y relaciones de poder. Hay consenso en la literatura acerca de que la publicación del documento del plan es solo una mínima parte del proceso de planificación (Ander-Egg, 1996; Lira, 2006).

Pero, a pesar de eso, el plan-libro tiene un gran valor: como documento público es una fuente de información excepcional, al ser parte de un diálogo con otros documentos, normativas, instituciones, actores, y, en suma, un contexto situado. El documento del plan, en ese sentido, es entendido como un texto que recoge múltiples discursos (escritos o no) y dialoga con ellos en una relación de intertextualidad y citas mutuas (Allen, 2000).

A efectos de extraer la información presente en los documentos oficiales de los planes, la técnica utilizada fue el análisis del discurso en tanto técnica de las ciencias sociales (Sayago, 2014) y, particularmente, el análisis de contenido centrado en aspectos descriptivos (López Noguero, 2002), compatible con la estrategia cualitativa de esta investigación y útil como técnica para construir datos (Andréu Abela, 2002). En este sentido, la técnica se consideró adecuada para analizar la información escrita disponible en los documentos de los planes argentinos y españoles.

Desde luego, esto supone una limitación de este trabajo. El estudio de la dimensión «político-sistémica» privilegia las tres primeras fases del ciclo de las políticas públicas (Tamayo Sáez, 1997), es decir, las fases de definición de los problemas públicos, la adopción de una opción de intervención y la formulación de las políticas (expresadas en el documento del plan), relegando las fases de implementación y evaluación. Esta limitación busca compensarse parcialmente con el análisis de bibliografía de ILPES-CEPAL relacionada con la aplicación de planes concretos (Máttar y Cuervo, 2017) y con la revisión de artículos periodísticos y entrevistas puntuales a informantes clave que trabajaron en el proceso.

Por último, las variables de la «política-sistémica» se agrupan en una matriz de datos cualitativa orientada al análisis de casos (Flick, 2004), destinada

a la carga de la información. La función de esta matriz es la de facilitar el análisis comparativo de experiencias de planificación a gran escala.

Bajo este marco, el objetivo del artículo es exponer los resultados del análisis comparado de documentos de planificación pública a gran escala de, por un lado, la Administración Pública Nacional (APN) argentina, y, por el otro, la Administración General del Estado (AGE) español. El análisis, como se señaló, busca incorporar aspectos político-institucionales del proceso planificador.

1.2 Justificación de la selección de los casos

La decisión de seleccionar casos de planificación a gran escala de Argentina y de España responde a una serie de razones. Dado que el propósito último de la investigación es obtener insumos teórico-metodológicos para avanzar en la construcción de conocimientos sobre planificación a gran escala que permita su desarrollo en la APN de nuestro país, el estudio de los planes argentinos era esencial. Particularmente en el período 2011-2015, la APN argentina desarrolló una serie de planes estratégicos-participativos de gran relevancia en la agenda política, como el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 (2011), el Plan Estratégico Industrial 2020 (2012) y el Plan Argentina Innovadora 2020 (2013). Si bien no se implementó un gran Plan Nacional de Desarrollo (PND) que integrara los planes sectoriales —como durante la etapa 1946-1976 (Iramain, 2022; von Zeschau, 2020c), o como en experiencias contemporáneas de la región (Armijo, 2011)—, este grupo de documentos ofrecían una suerte de «carta de navegación» del modelo económico propuesto por el gobierno. Adicionalmente, muchos de estos planes involucraron a actores corporativos de peso, como la Confederación

General del Trabajo (CGT), la Unión Industrial Argentina (UIA) o la Federación Agraria Argentina (FAA). También deben resaltarse diferentes ediciones del Plan Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008, 2009, 2010, 2011 y 2015), y del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020 (2005, 2012). En este estudio, sin embargo, se tomarán los tres primeros planes, es decir, los denominados «Planes 2020», ya que los documentos dialogan fuertemente entre sí y establecen un horizonte común.

La elección de los casos españoles intenta complementar y servir de contrapunto de las experiencias planificadoras argentinas. En primer lugar, la AGE española goza de una trayectoria en la materia y posee un sistema de planificación relativamente consolidado, compuesto por densas normativas y organismos públicos (Ramos y Sánchez Naranjo, 2013). A partir de la grave crisis internacional de 2008, los planes elaborados por la AGE se vieron muy condicionados por la recesión y la austeridad, y tendieron a enfocarse en la captación de los fondos provenientes de Europa.

En segundo lugar, el sistema planificador español es relevante, ya que está encuadrado en el marco planificador supranacional de la Unión Europea (UE) (von Zeschau, 2020a); esta característica permite pensar en los modos de articulación entre instituciones y normas de diferentes niveles de gobierno (nacional/supranacional). De gran abundancia y heterogeneidad documental, en la última década se destacan particularmente dos referencias europeas en materia de planificación: la Estrategia Europa 2020 (2010) y las Diez Prioridades de la Comisión Europea para 2015-2019 (2014). Ambos instrumentos ofrecieron lineamientos de largo alcance que apuntaron al crecimiento económico y sirvieron de marco para las famosas «reformas estructurales» de los países del sur europeo.

En tercer lugar, a partir de lo relevado en los documentos, la participación (directa o indirecta) de las organizaciones de la sociedad civil es una práctica generalizada en el marco de la planificación española a gran escala, y es frecuente que empresas, sindicatos o universidades sean mencionados en los documentos como partícipes del plan.

Pero la principal y cuarta razón por la cual se seleccionaron los casos de planificación españoles para comparar sus variables político-sistémicas con las argentinas fue, sobre todo, la amplia disponibilidad de información escrita y de acceso público. Los documentos de los planes de la AGE española son por lo general extensos, detallados y con abundante información, aspectos valiosos para la propuesta metodológica del presente trabajo.

Los principales planes a gran escala de la AGE española son las denominadas «Estrategias Españolas». Estos planes ocupan la cúspide del sistema de planificación español y fueron la principal herramienta a la hora de sistematizar las actuaciones de la AGE durante el período 2008-2018. Por lo general, estos instrumentos cumplen el papel, justamente, de una «Gran Estrategia» para su ámbito de aplicación (Defensa, Seguridad Interior, Empleo, Ciencia y Tecnología, etc.), al fijar los lineamientos prioritarios, establecer las políticas que se deben abordar y los objetivos que se deben perseguir en largos períodos de tiempo. Su rol no es definir los instrumentos específicos por desarrollar —aunque a veces lo hacen— ni la distribución de los recursos (a pesar de que los documentos suelen ofrecer información al respecto), sino establecer los grandes desafíos que tiene que hacer frente el país en las diversas áreas, planteando cursos de acción al respecto. A su vez, las estrategias suelen alinear los objetivos de la AGE con los objetivos perseguidos por la Unión Europea, facilitando la colaboración, el financiamiento y la participación de agentes del entorno europeo.

Así pues, para este estudio se relevaron todas las Estrategias Españolas existentes en el período 2008-2018², once en total. Además, se incorporó el Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este Plan —lanzado a mediados de 2018 por el gobierno de Pedro Sánchez y destinado a adaptar los objetivos de desarrollo de la ONU a la realidad española— se propuso la enorme tarea de integrar las diferentes Estrategias Españolas en un marco común (Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible).

1.3 Justificación del recorte temporal

En este cuadro general y con el fin de realizar comparaciones entre planes a gran escala, se privilegiaron los documentos de los planes de mayor jerarquía diseñados y ejecutados en el marco de la administración pública nacional, durante el período 2008-2018, es decir, aquellos planes elaborados en la década inmediata posterior a la crisis económica. El recorte temporal se justifica en el impacto que tuvo la crisis de las hipotecas subprime en la forma de planificar en Europa (De Gregorio *et al.*, 2012). A partir de 2008, sobre todo en España, los planes elaborados por el sector público nacional se vieron cada vez más condicionados por la recesión en el nivel mundial, y se enfocaron en la captación de fondos europeos.

En el caso argentino, 2008 también representa un momento de quiebre en materia de planificación. A principios de ese año, el gobierno nacional,

2 En el caso de las Estrategias que continúan ediciones anteriores, solo se seleccionó la última de ellas, entendiendo que prosigue y sintetiza un recorrido planificador. Estos casos son la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (que tuvo una edición 2014-2016); la de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 (cuya primera edición es del período 2007-2012); la de Seguridad Nacional 2017 (la cual tuvo una primera edición para el período 2013-2017); y la de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020 (con una primera edición para el período 2013-2015).

interesado por dar un paso más y avanzar en una planificación para el desarrollo en gran escala, declaró públicamente su interés por convocar a los actores económicos a un pacto social denominado Acuerdo Bicentenario (*Página 12*, 2008), en clara alusión al Pacto Social impulsado por el gobierno peronista en 1973 (y que concluyó en la elaboración del Plan Gelbard). A pesar de las ambiciones de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, el conflicto con el sector agrario de 2008 limitó cualquier convocatoria al diálogo social: la elaboración de un gran plan de desarrollo nacional quedaba supeditada a la resolución de la crisis del campo. Al finalizar el conflicto, el margen político con el que contaba el gobierno nacional era escaso y el diseño de un plan nacional quedó definitivamente abandonado. No obstante, como alternativa se decidió avanzar con planes sectoriales de escala nacional y con un mismo horizonte a futuro, el año 2020. Esos son los planes que se describen más abajo.

En suma, los casos analizados fueron los doce más relevantes de España y los tres de Argentina, en el período 2008-2018. Otros planes menores desarrollados por la APN argentina o la AGE española³ quedaron excluidos del trabajo, al igual que aquellos planes realizados por los gobiernos subnacionales.

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

Resultados del análisis comparado

El análisis comparativo de los casos se ordenó, entonces, sobre la base de una serie de categorías.

Tabla 1. Categorías dimensión político-sistémica

Categorías
Organismo planificador
Fecha de lanzamiento
Antecedentes y referencias
Planes subsidiarios
Edición del plan
Forma de validación del plan
Motivo de entrada en la agenda de gobierno
Participación de actores ajenos al planificador
Actores estratégicos
Canales institucionales de participación

Nota: los argumentos para elaborar las categorías de la dimensión política están expresados en von Zeschau (2020b)

En la Tabla 2 se expone el nombre de cada uno de los casos, el organismo responsable del mismo y su fecha de lanzamiento. La primera categoría enuncia el nombre del plan (el cual, en muchas ocasiones, dice mucho acerca

de las pretensiones del mismo). Luego se enuncia el nivel y la jerarquía del organismo público responsable de llevar adelante el plan (si es un ministerio, una secretaría, un organismo creado *ad hoc*, etc.) y, por último, se aclara la fecha de lanzamiento del documento.

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

Caso	Nombre del plan	Organismo planificador	Fecha de lanzamiento	País
1	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	2011	Argentina
2	Plan Estratégico Industrial 2020	Ministerio de Industria	2012	Argentina
3	Plan Argentina Innovadora 2020	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	2013	Argentina
4	Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Ministerio de Fomento y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (de manera conjunta)	2009	España

Caso	Nombre del plan	Organismo planificador	Fecha de lanzamiento	País
5	Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	Ministerio de Economía y Competitividad. A partir de 2018, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades	2013	España
6	Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2014	España
7	Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	2014	España
8	Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	2015	España
9	Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2015	España
10	Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España

Caso	Nombre del plan	Organismo planificador	Fecha de lanzamiento	País
11	Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	2017	España
12	Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Ministerio de Defensa	2017	España
13	Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España
14	Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	España
15	Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Presidencia de Gobierno	2018	España

Fuente: elaboración propia

En los casos españoles sobresale la gran concentración de planes en un puñado de organismos. Cinco de los casos analizados son llevados adelante por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Asimismo, el Ministerio de Economía y Competitividad es responsable de dos casos (aunque uno de ellos pasó al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en 2018). El resto de los casos se reparten entre diversos ministerios (Fomento, Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Asuntos Exteriores y de Cooperación,

Educación Cultura y Deporte, y Defensa). Esto es similar a lo que sucede en los casos de la APN argentina, donde los tres planes son desarrollados por tres organismos diferentes. Por último, tanto en la Argentina como en España hay ministerios que no desarrollan ningún plan a gran escala durante el período analizado, evidenciando una elevada heterogeneidad y dispersión en la utilización de este tipo de instrumentos planificadores en ambos países.

Por otro lado, es habitual que los planes seleccionados, al ser de gran escala, sean responsabilidad del más alto nivel ministerial. Sin embargo, en la AGE española en algunos casos su diseño e implementación son delegados a organismos de menor jerarquía. Este es el caso de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020, la cual es impulsada por el Ministerio de Economía y Competitividad, pero implementada por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación. Lo mismo sucede con las Estrategias impulsadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (desarrolladas a través de organismos, tales como el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, o la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas) o el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, que delega el desarrollo de su Estrategia de Internacionalización de la Economía en la Secretaría de Comercio. Esta delegación no se observa en ninguno de los casos argentinos.

Por último, cabe destacar que solo un caso de los quince analizados depende directamente de la Presidencia de Gobierno: es el Plan de Acción Agenda 2030 (conducido por el Alto Comisionado para la Agenda 2030), lo que evidencia el alto valor estratégico que se le asigna al plan en la gestión de Pedro Sánchez. El resto de los planes son sectoriales y segmentados según tema y organismo rector. En ese sentido, la Argentina se destaca la ausencia

de un plan integrador de nivel nacional, contrastando con lo que sucedió en la gran mayoría de los países latinoamericanos desde comienzos del siglo XXI, donde se reeditaron una suerte de planes nacionales de desarrollo (Leiva Lavalle, 2010).

Ahora bien, la Tabla 3 agrupa los casos según área temática que es objeto de la planificación. En otras palabras, es el ámbito de la realidad que el Estado recorta para elaborar su planificación.

Tabla 3. Área temática de los planes

Nombre del plan	Área temática
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	Agroindustria, exportaciones agrarias
Plan Estratégico Industrial 2020	Industria, exportaciones industriales
Plan Argentina Innovadora 2020	Ciencia y Tecnología aplicada a la innovación productiva
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Movilidad sostenible, infraestructuras de transporte, cambio climático y energía
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	La ciencia, la tecnología y la innovación vinculada a la productividad y la competitividad económicas
Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	La Responsabilidad Social Empresaria (RSE)
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Política exterior de España, relacionada a defensa, inmigración, cooperación internacional, búsqueda de inversiones, desarme

Nombre del plan	Área temática
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	El sistema español de educación superior
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Seguridad y salud en el trabajo, con foco en la prevención de riesgos laborales
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Emprendimiento y empleo juvenil, con foco en la orientación y la formación
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Internacionalización de la economía española, con foco en la exportación y la atracción de inversiones hacia España
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Seguridad y defensa nacional
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Empleo y seguridad social, con foco en la modernización del Sistema Nacional de Empleo
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Economía social
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Desarrollo sostenible del conjunto de la economía y la sociedad españolas

Fuente: elaboración propia

Los planes argentinos están claramente enfocados al desarrollo económico productivo. Este interés por la cuestión económica puede ser el resultado de la etapa de crecimiento que se vivió en el país desde 2003 en adelante, dado que este grupo de documentos involucra aspectos centrales del desarrollo argentino: agro, industria y tecnología. Por el contrario, en España, tanto las Estrategias Españolas como el Plan de Acción Agenda

2030 abarcan temas de todo tipo⁴, como infraestructuras, medio ambiente, educación superior o seguridad en el trabajo. No obstante, al igual que en la Argentina, la gran mayoría de las áreas temáticas también se vinculan indirectamente con aspectos económicos: innovación productiva, RSE, inversiones, emprendimiento y empleo joven, internacionalización privada, economía social, desarrollo integral y sostenible, etc. El sesgo economicista de la planificación parece compartirse entre los casos de ambos países.

En la Tabla 4 se agrupan los casos según dos categorías. La categoría «Antecedentes y referencias» pretende incluir aquellos hitos, estudios, normativas o experiencias que el plan consideró relevantes para el diseño de la propuesta. El valor de esta categoría es el de comprobar (o no) la existencia de un recorrido y un contexto planificador que exceden al propio plan. Se entiende que toda experiencia planificadora no es una isla ni un hecho aislado en el entramado institucional y, por lo tanto, se inscribe dentro de un sistema planificador que tiene una serie de antecedentes y referencias, tanto nacionales como internacionales. Por su parte, la categoría «Planes subsidiarios» recoge las características de los planes específicos que se desprenden, si los hay, del caso analizado. Debido a que los planes a gran escala suelen ofrecer grandes lineamientos de acción es habitual que surjan posteriores documentos de corto plazo que detallen con precisión lo que debe realizarse.

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

Tabla 4. Antecedentes/referencias y planes subsidiarios

Nombre del plan	Antecedentes/ referencias	Planes subsidiarios
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	No se citan antecedentes. Se utilizaron como referencia estudios de la Universidad de Tres de Febrero, la Universidad Austral, el Plan Fénix y, en particular, el INTA. El INTA elaboró el documento denominado «Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias y Agroindustriales».	No
Plan Estratégico Industrial 2020	No se citan antecedentes. Como referencias, se citan estudios de asociaciones empresarias (por ejemplo, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina); organismos internacionales (por ejemplo, CEPAL); y universidades (por ejemplo, Universidad Nacional De General San Martín).	No

Nombre del plan	Antecedentes/ referencias	Planes subsidiarios
Plan Argentina Innovadora 2020	Se toma como antecedente el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación «Bicentenario» de 2006, diseñado por el Ministerio de Educación, el cual dio nacimiento al Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva en 2007. La principal referencia es la Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación.	Planes Operativos 2012-2015 de los 35 Núcleos Socio-Productivos Estratégicos (NSPE)
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	En el plano europeo, el Libro Blanco de Transporte (2007) y la Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano (2006). En el ámbito de la AGE, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT), la Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 y la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007.	s/d
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	En el plano europeo, el plan Horizonte 2020. En el ámbito de la AGE, la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología de 2007 (vigente hasta 2015) y la Estrategia Estatal de Innovación de 2010.	Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 y 2017-2020

Nombre del plan	Antecedentes/ referencias	Planes subsidiarios
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	En el plano europeo, la Estrategia Renovada de la Unión Europea sobre RSE. En el ámbito de la AGE, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020.	s/d
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	En el ámbito de la AGE, la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (2007), los Planes Directores de la Cooperación Española (ediciones 2013-2016 y 2018-2021) y el anteproyecto de ley sobre Política Exterior (2012).	Plan de Acción Exterior 2015-2018
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	En el plano europeo, la Estrategia Europa 2020, Horizonte 2020, el Acuerdo de Boloña y la Estrategia de Internacionalización de la Educación Superior en la UE (2013). En el ámbito de la AGE, la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2020, el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 y la Estrategia de Acción Exterior 2015-2019.	s/d

Nombre del plan	Antecedentes/ referencias	Planes subsidiarios
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	En el ámbito de la AGE, el Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes de Trabajo (2005) y la precedente Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.	Se desagrega en tres planes bienales sucesivos
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	En el ámbito de la AGE, la precedente Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.	s/d
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	En el ámbito de la AGE, el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015.	Plan de Acción Bienal 2017-2018
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	En el ámbito de la AGE, la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional y la precedente Estrategia Española de Seguridad de 2011 y de 2013.	Directivas anuales de Defensa Nacional
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	En el ámbito de la AGE, la precedente Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.	s/d

Nombre del plan	Antecedentes/ referencias	Planes subsidiarios
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	En el plano europeo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre Economía Social (2009). En el ámbito de la AGE, la Ley de Economía Social (2011), la precedente Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2017 y el Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social 2015-2016.	s/d
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	En el plano internacional, el Plan de Acción de Economía Circular 2030 de la Comisión Europea (2015), y los ODS 2030 de la ONU (2015). En el ámbito de la AGE, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007-2012, y el borrador de la Estrategia Española de Economía Circular 2030.	s/d

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, en los casos argentinos no suelen mencionarse antecedentes (es decir, planes previos), aunque las referencias en las que se apoya cada plan sean abundantes. Esto contrasta con los planes españoles, en los cuales hay una mención abundante de antecedentes (por lo menos seis casos rescatan anteriores ediciones del plan) y referencias (en algunos casos, otras Estrategias contemporáneas de temática similar, entre las que se destaca la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación

2013-2020). Asimismo, la mayoría de los casos españoles se referencia en planes de la Unión Europea (como la Estrategia Europa 2020 u Horizonte 2020), algo que no sucede en los documentos planificadores argentinos. En este sentido, los casos españoles demuestran la existencia de una trayectoria planificadora consolidada —y que pretende ser acumulativa— en la que se rescatan múltiples experiencias nacionales y comunitarias. Al mismo tiempo, el impulso del contexto planificador comunitario es ineludible.

Por otro lado, seis casos se desagregan en planes subsidiarios, más específicos y que adoptan la forma de planes cuatrienales (Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 y 2017-2020, y el Plan de Acción Exterior 2015-2018), planes trienales (Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 y 2017-2020), planes bienales (en el caso de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 y también del Plan de Acción Bienal 2017-2018 de Internacionalización de la Economía Española) y Directivas Anuales de Defensa Nacional. En España se constituye una jerarquía planificadora, en la que ciertas estrategias, a la vez que se apoyan en los antecedentes y las referencias descritos más arriba, se desagregan en planes de menor jerarquía que reproducen el sistema planificador. En la Argentina esto sucede con un solo caso: el plan Argentina Innovadora 2020.

En la Tabla 5, por su parte, se observa en primer lugar al período de aplicación enunciado por el plan (generalmente, todos los planes establecen una fecha de inicio y finalización). Asimismo, se trabaja una categoría adicional: «Período estimado de vigencia real», la cual pretende aclarar si el plan continúa vigente o fue aplazado antes de la fecha establecida. La última categoría, «Forma de validación del plan», se refiere al modo en que se validó institucionalmente lo planificado (mediante un Real Decreto,

una ley del Parlamento, etc.). La forma de validación da indicios acerca de la voluntad de las autoridades políticas para llevar a cabo lo planificado.

Tabla 5. Período enunciado de aplicación del plan, período de vigencia real, forma de validación

Nombre del plan	Período	Período de vigencia	Forma de validación del plan
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	2011-2020	No está en vigencia desde 2013 (aprox.)	Anuncio público de la presidenta de la Nación
Plan Estratégico Industrial 2020	2012-2020	No está en vigencia desde 2012	Anuncio público de la presidenta de la Nación
Plan Argentina Innovadora 2020	2013-2020	No está en vigencia desde 2016	Anuncio público de la presidenta de la Nación
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	2009-SD	No está en vigencia	Real Decreto del Consejo de Ministros
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	2013-2020	En vigencia	Real Decreto del Consejo de Ministros
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	2014-2020	No está en vigencia	Real Decreto del Consejo de Ministros

Nombre del plan	Período	Período de vigencia	Forma de validación del plan
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	2015-2019	s/d	Real Decreto del Consejo de Ministros
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	2015-2020	s/d	s/d
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	2015-2020	s/d	Ratificación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	2017-2020	s/d	Anuncio público de la ministra de Empleo, Fátima Báñez
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	2017-2027	En vigencia	Real Decreto del Consejo de Ministros
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	2017-s/d	En vigencia	Real Decreto del Consejo de Ministros
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	2017-2020	s/d	Real Decreto del Consejo de Ministros
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	2017-2020	En vigencia	Real Decreto del Consejo de Ministros

Nombre del plan	Período	Período de vigencia	Forma de validación del plan
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	2018-2030	En vigencia	Real Decreto del Consejo de Ministros

Fuente: elaboración propia

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

Asimismo, cinco de los quince casos analizados continuaban aún vigentes en 2019. Asimismo, por lo menos cinco casos no están vigentes, y fueron aplazados antes de la finalización de su período de acción⁵. Esto último sucede en el caso de todos los planes argentinos: el Plan Estratégico Industrial 2020 fue desarrollado por escasos meses; hay registros de que el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 siguió operando hasta 2013; el Plan Argentina Innovadora 2020 fue el más duradero, y, al menos, hasta 2016 fue implementado.

Los cinco casos españoles que continuaban vigentes en 2019 sobrevivieron al cambio de gobierno en junio de 2018, cuando finalizó prematuramente el

⁵ No se pudieron relevar datos de los cinco casos restantes, de los cuales no se sabe si continúan vigentes o fueron desestimados.

mandato presidencial de Mariano Rajoy (Partido Popular) y fue reemplazado por Pedro Sánchez (Partido Socialista Obrero Español-PSOE). El gobierno del PSOE retomó cuatro Estrategias e incluso ordenó ampliaciones de las mismas. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, por ejemplo, trabajó en 2018 en la reelaboración para el período 2019-2020 de la Estrategia de Internacionalización. En esa misma línea, en junio de 2018 el gobierno de Sánchez ordenó al Consejo de Seguridad Nacional que elabore una Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional y una nueva Estrategia de Ciberseguridad Nacional (como ampliaciones de la Estrategia de Seguridad original).

Desde luego, cabe preguntarse por qué, a pesar de las diferencias ideológicas del PSOE y el PP, estas Estrategias tuvieron continuidad: ¿será por el peso de las instituciones comunitarias que promueven la estabilidad de lo planificado?, ¿será por las escasas diferencias sustanciales entre los dos partidos más representativos de España? Aunque las respuestas exceden este trabajo, algunas pautas explicativas se esbozarán en sus conclusiones.

Al mismo tiempo, al observar los casos argentinos, el Plan Argentina Innovadora 2020 fue el único de los tres planes analizados que sobrevivió a un cambio de color político de gobierno en 2015. Sin embargo, su sobrevida fue corta: ya en 2016 se incumplieron las metas proyectadas por el plan, debido al fuerte ajuste presupuestario en ciencia y tecnología. La supervivencia de este único caso se debe principalmente a que el ministro que lo impulsó en 2012, Lino Barañao, continuó en su cartera luego de la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación.

En cuanto a la forma de validación del plan, el modo utilizado en la totalidad de los casos argentinos fue a través de una presentación en acto público por parte de la/el ministra/o responsable y la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner. En ningún caso se validó el plan a través de un

decreto o una ley. Esto contrasta con la forma de validación de los casos españoles, en los cuales el modo más habitual fue mediante Real Decreto del Consejo de Ministros (nueve de los doce casos españoles fueron ratificados de esa manera). El Consejo de Ministros es, en un sistema parlamentario, el equivalente al gabinete de ministros en un sistema presidencial, por lo cual la validación por Real Decreto ministerial permite pensar en la gran importancia que se les dan a los planes. De los tres casos restantes, uno fue ratificado por lanzamiento en acto público, otro aprobado en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo⁶, y del último no se obtuvieron datos al respecto.

En la Tabla 6 se trabaja una categoría que es central. El motivo de entrada en la agenda de gobierno⁷ hace hincapié en las razones que motivaron la elaboración del plan, es decir, aquellos factores del contexto o demandas ciudadanas que promovieron que el plan sea realizado. El motivo de entrada en la agenda, de alguna manera, también condiciona el perfil y los ejes centrales del documento.

6 Las Comisiones Nacionales son, en España, el equivalente a un Consejo Federal en Argentina.

7 Por agenda de gobierno se entiende el conjunto de los problemas que el gobierno toma en consideración e incorpora en sus políticas por su relevancia social, por la conflictividad que encierran o por la afinidad valorativa con el decisor político (Aruguete, 2009).

Tabla 6. Motivo de entrada en la agenda de gobierno

Nombre del plan	Motivo	Descripción
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020	Necesidad de visión conjunta de desarrollo. Renovado mandato presidencial. Crecimiento económico.	En un contexto de crecimiento económico y en pleno proceso electoral durante 2011, se deseaba integrar al sector agrario en una visión de desarrollo conjunta con el Gobierno.
Plan Estratégico Industrial 2020	Necesidad de visión conjunta de desarrollo. Crecimiento económico.	En un contexto de crecimiento económico, se deseaba integrar al sector industrial en una visión de desarrollo conjunta con el Gobierno.
Plan Argentina Innovadora 2020	Necesidad de visión conjunta de desarrollo. Crecimiento económico.	En un contexto de crecimiento económico, se deseaba integrar al sistema científico en una visión de desarrollo conjunta con el Gobierno.
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Objetivos europeos.	En base a los objetivos de movilidad sostenible de UE, propuso una serie de objetivos nacionales.
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	Crisis económica. Objetivos europeos.	La crisis es mencionada como el principal motivo de la elaboración del plan. También se mencionan los objetivos europeos de I+D+i en «Horizonte 2020» para el período 2014-2020.

Nombre del plan	Motivo	Descripción
Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Crisis económica. Objetivos europeos.	Se destaca el rol de la crisis, ya que se considera que la RSE puede contribuir a la recuperación económica española. El documento también pretende dar respuesta a las recomendaciones de la «Estrategia Renovada de la Unión Europea sobre RSE».
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Crisis económica. Agotamiento de la Estrategia anterior. Objetivos europeos.	Se ahonda en las consecuencias de una «crisis económica particularmente devastadora». También se determina el agotamiento de la Estrategia anterior y se apunta a la necesidad de «refundar la Unión Europea en los próximos años».
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Crisis económica. Objetivos europeos.	Se interpreta que la internacionalización de las universidades españolas puede atraer recursos económicos para superar la crisis. Otro motivo está relacionado con las obligaciones del acuerdo de Bolonia firmado en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la «Estrategia de internacionalización de la UE» aprobada en 2013.

Nombre del plan	Motivo	Descripción
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Acuerdo tripartito.	Objetivos consensuados de forma tripartita entre Gobierno, uniones empresariales y sindicatos.
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Crisis económica. Desempleo juvenil. Evaluación positiva de la anterior edición.	El documento le da una importancia central al impacto de la crisis económica en el agravamiento de un desempleo juvenil estructural. A su vez, destaca el éxito de la anterior edición de la Estrategia y la necesidad de profundización.
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Crisis económica. Impacto de los cambios en la globalización en el comercio.	El documento destaca como motivos de su elaboración la crisis económica europea y su profundización a partir de los cambios en la globalización. En este contexto, la Estrategia entiende que el sector exterior español es un motor de salida de la crisis.
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Objetivos europeos.	La edición 2013 de la Estrategia se reelabora tras la presentación, en 2016, de la «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad» de la Unión Europea.

Nombre del plan	Motivo	Descripción
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Crisis económica. Pérdida de puestos de trabajo. Evaluación positiva de la edición anterior.	Los principales motivos enumerados son el contexto recesivo y la pérdida de puestos de trabajo, aunque en este último punto se destacan leves mejorías resultado de la aplicación de la versión 2014-2016 de la Estrategia, la cual se describe como exitosa.
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	Crisis económica. Necesidad de apoyo a las pymes.	Los principales motivos son la crisis económica y el necesario apoyo a las pymes, ya que se considera que la economía social resistió mejor la crisis y puede ser el motor del crecimiento.
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	Acuerdo de la ONU. Oportunidad de consolidar un plan de Gobierno del PSOE.	En 2015, la ONU aprueba la Agenda 2030. El gobierno de Pedro Sánchez, asumido en 2018, toma la elaboración de un plan que adapte los ODS como una forma de diferenciarse del gobierno anterior, y le da centralidad como plan de Gobierno y proyecto de país*.

* Pedro Sánchez dice en el prólogo del Plan: «Una España que haya alcanzado los ODS en 2030 será el país con el que todos y todas soñamos. Por eso, la Agenda 2030 está ya en el centro de nuestra visión de Estado y de la acción de gobierno. Representa una forma de actuar en el mundo. En definitiva, un proyecto de país. Ni más, ni menos» (Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2018, p. 3).

Fuente: elaboración propia

Como se observa, los factores que impulsaron la elaboración de cada uno de los planes son diversos. En los casos españoles, la crisis económica se menciona en los documentos como motivo explicativo de por lo menos ocho casos. Al mismo tiempo, razones de tipo económico como desempleo juvenil estructural, impacto de la globalización en el comercio, pérdida de puestos de trabajo y necesidad de apoyo a las pymes, también tienen amplio espacio como motivo que decidió la elaboración de los planes. A su vez, por lo menos cinco casos españoles destacan entre los motivos de su elaboración las directivas de las instituciones europeas. Esto parece subrayar la importancia de la UE como impulsora de los planes analizados. El único caso que responde a una institucionalidad supranacional no-europea es el Plan de Acción 2030, el cual se elabora a partir de la adhesión de España a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en el marco de la ONU en 2015. Un último motivo de entrada en la agenda de gobierno se refiere al éxito de la anterior edición de la Estrategia, factor presente en dos casos.

En contraste, los planes argentinos analizados no son producto de la crisis económica, sino todo lo contrario. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 se lanzó en pleno proceso electoral de 2011, en un contexto de crecimiento económico, y buscaba integrar al sector agrario en una visión de desarrollo común, luego del duro conflicto político entre el gobierno y la Mesa de Enlace durante el año 2008. Asimismo, el Plan Argentina Innovadora 2020 y el Plan Estratégico Industrial 2020 también buscaban integrar a los correspondientes sectores en una visión mancomunada de desarrollo, en un marco de crecimiento económico acelerado y sostenido. Como se observaba en la Parte I del estudio (von Zeschau, 2021), la gran mayoría de los objetivos, tanto de los casos argentinos como españoles, se centraron en cuestiones de índole económica. Crecimiento, empleo, agroindustria, exportación manufacturera, responsabilidad social e internacionalización

empresarial, sostenibilidad, economía social, incorporación tecnológica son algunos ejemplos de objetivos de tipo económico.

En la Tabla 7 se pretende relevar si agentes del sector público o la sociedad civil participaron en la etapa de diseño del plan. En caso de ser así, se evalúa cuáles fueron los actores centrales⁸ en los que se apoyó el proceso. La apertura a la participación por parte del organismo planificador (y, sobre todo, a quién se convoca y a quién se deja afuera) dice mucho acerca de las características del plan.

8 Estos actores estratégicos son los denominados *stakeholders* (Fernández Arroyo, 2012), es decir, aquellos colectivos que de alguna manera están involucrados en las problemáticas por resolver por parte del plan o que pueden colaborar en su resolución. Por actor se entiende aquel sujeto, persona, organización o agrupación humana que interpreta situaciones, realiza previsiones y toma decisiones en un contexto situacional complejo e incierto.

Tabla 7. Actores estratégicos y canales institucionales de participación

Nombre del plan	Actores estratégicos	Canales
<p>Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020</p>	<p>23 provincias. 140 cámaras empresariales de los diferentes complejos productivos del Sector. 53 facultades de agronomía, veterinaria, agronegocios, ciencias de alimentación y ciencias económicas, pertenecientes a universidades públicas y privadas. INTA, SENASA y demás organismos descentralizados. Organismos internacionales (CEPAL, FAO, IICA, PNUD). Entidades de la sociedad civil que representan diversos intereses sociales, ambientales, territoriales e institucionales. 400 escuelas agrotécnicas.</p>	<p>Consejo Interuniversitario Nacional. Cuatro espacios diseñados <i>ad hoc</i>: Consejo Federal Agropecuario (CFA); el Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (CFACyT); el Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP); el Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDSEyS). Estas cuatro estructuras convergen en un órgano de articulación denominado Consejo General del PEA.</p>
<p>Plan Estratégico Industrial 2020</p>	<p>Sector privado, sindicatos, universidades, centros tecnológicos, organismos públicos y agentes relacionados, ordenados según 11 cadenas industriales de valor. Gobiernos provinciales y municipales, otros ministerios nacionales.</p>	<p>Espacios diseñados <i>ad hoc</i>: 11 foros sectoriales y federales.</p>

Nombre del plan	Actores estratégicos	Canales
Plan Argentina Innovadora 2020	Actores del sector productivo y ONG, científicos, tecnólogos, miembros de otros ministerios, instituciones de la producción y del sistema científico y tecnológico, universidades. Gobiernos provinciales.	Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) y Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT). Espacios diseñados ad hoc: Comisión Consultiva del Plan (integrada por expertos de reconocido prestigio) y diez mesas participativas (de tres tipos: mesas transversales, sectoriales, de tecnologías de propósito general).
Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009	Comunidades Autónomas. Gobiernos locales. Organizaciones medioambientales.	Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático. Consejo Nacional del Clima. Consejo Asesor de Medio Ambiente.
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020	Agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación. Ministerios y Comunidades Autónomas. Comisión Europea.	Consejo General de Política Científica, Tecnológica y de Innovación.
La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020	Administraciones públicas, sindicatos, empresas y sociedad civil organizada que se dedican a la RSE, agrupadas en el CERSE. Ciudadanía en general.	Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE). Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Ciudadanía a través de un proceso de consulta pública.

Nombre del plan	Actores estratégicos	Canales
Estrategia de Acción Exterior 2015-2019	Comunidades Autónomas. Fuerzas Armadas. Servicio Exterior. Institutos de investigación en Relaciones Internacionales.	Consejo de Política Exterior*
Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020	Ministerios, universidades, empresas, estudiantes. Comunidades Autónomas. Red de Consejeros de Educación en las Embajadas Españolas. Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE). Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad (ANECA).	Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Comisión de Internacionalización de las universidades españolas (CICUE).
Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020	Comunidades Autónomas. Comisión Europea. Administraciones Públicas y organizaciones empresariales y sindicales más representativas.	Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020	Comunidades Autónomas. Grandes ayuntamientos. Las más de mil empresas y entidades que adhieron a la anterior edición de la Estrategia.	s/d

Nombre del plan	Actores estratégicos	Canales
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027	Asociaciones de Exportadores, Organizaciones Empresariales y Cámaras de Comercio. Comunidades Autónomas, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).	Consejo Interterritorial de Internacionalización. Consejo Interterritorial de Internacionalización (CII)**.
Estrategia de Seguridad Nacional 2017	Organismos públicos vinculados a Defensa y Seguridad. Departamento de Seguridad Nacional. Centro Nacional de Inteligencia. Comunidades Autónomas. Sector privado. PSOE y Ciudadanos. Comisión Europea.	Consejo de Seguridad Nacional. Comité Asesor Independiente (compuesto por 50 especialistas).
Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Comunidades Autónomas. Empresarios y sindicatos.	Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.
Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	. Consejo para el Fomento de la Economía Social. Comunidades Autónomas. Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES).	s/d

Nombre del plan	Actores estratégicos	Canales
Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	ONU. Comisión Europea. Toda la AGE. Parlamento. Empresas. Sindicatos. Comunidades Autónomas y Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Organizaciones de la Sociedad civil en la plataforma Futuro en Común. Red Española del Pacto Mundial (REPM), que nuclea a las dos principales confederaciones empresariales del país, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES). Asociación Española de Fundaciones. Club de Excelencia por la Sostenibilidad.	Conferencia de Rectores de Universidades españolas (CRUE). Espacios creados <i>ad hoc</i> . <i>workshops</i> .

* El Consejo es un órgano colegiado de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en la materia.

** El CII reúne a las Comunidades Autónomas, a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y a empresarias/os.

Fuente: elaboración propia sobre la base de documentos oficiales

De acuerdo con la Tabla 7, hay varios aspectos por destacar. En primer lugar, todos los casos involucraron algún tipo de participación extraestatal. En segundo, algunos planes conformaron grupos de trabajo para canalizar la participación de los actores. Esto es común en los casos argentinos, donde el único plan analizado que aprovecha instituciones de participación ya existentes en el sector público para su elaboración es el Plan Argentina Innovadora 2020. Esto plantea un interrogante: ¿por qué dos de los

planes argentinos analizados no se apoyan en espacios institucionales de participación creados previamente por el propio Estado nacional, como son los Consejos Federales, Sectoriales u otros ámbitos similares? Es de destacar que el Estado argentino, actualmente cuenta con el Consejo Económico y Social, espacio estratégico de concertación tripartito.

Algunos de los casos españoles también crearon espacios *ad hoc* para canalizar la participación en el plan. En la Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas, la participación se llevó adelante a través del Grupo de Trabajo coordinado por la Secretaría General de Universidades. También es el caso de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027, que dirigió la participación a través del Grupo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la empresa española. Sin embargo, en los casos españoles destaca el rol crucial de instituciones preexistentes a la hora de asegurar y canalizar la participación. Por lo menos diez de los doce casos analizados se apoyaron en Consejos o Comisiones ya presentes en la AGE para desarrollar la planificación, lo que habla de una institucionalidad preexistente que colabora con el proceso planificador. Ejemplos de ello son la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, el Consejo General de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, el Consejo de Política Exterior, la Comisión de Internacionalización de las universidades españolas, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Consejo Interterritorial de Internacionalización, el Consejo de Seguridad Nacional, o el Consejo para el Fomento de la Economía Social.

Asimismo, es interesante remarcar la participación de partidos políticos en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. El documento fue consensuado

con el Partido Socialista Obrero Español y el partido Ciudadanos, en gran parte debido a la sensibilidad de la materia.

Por otro lado, la participación de los gobiernos subnacionales, tanto en la Argentina como en España, es reiterada. La totalidad de los casos analizados involucran directa o indirectamente, es decir, a través de consejos o conferencias, la participación de las provincias argentinas y de las Comunidades Autónomas españolas. Algo similar sucede, aunque en menor medida, con los gobiernos locales.

Por último, muchos de los planes movilizaron una participación destacable, al menos, según lo mencionado en los documentos. Para la elaboración del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020, se realizaron 500 encuentros provinciales en los que participaron más de 7000 personas (entre productoras/es, empresarias/os, trabajadoras/es, científicas/os, técnicas/os, profesionales y consultoras/es, entre otras). En el caso del Plan Estratégico Industrial 2020, concurrieron a través de los 11 foros más de 2500 representantes sectoriales, públicos y académicos. Por su parte, el Plan de Acción Agenda 2030 es la experiencia que movilizó el mayor volumen de participación entre los casos españoles analizados, por lo menos según lo relevado. En muchos casos, los actores involucrados presentaron un «Documento de Posición» que explicitó la opinión del colectivo acerca del Plan y los ODS.

Conclusiones

Con base en el análisis comparado de los quince casos propuestos, cabe resaltar el valor que, tanto en la APN argentina como en la AGE española, se les atribuye a los planes a gran escala como herramientas de gestión para direccionar intervenciones del sector público nacional y construir horizontes futuros.

Sin embargo, en ambos casos la utilización de este tipo de planes es desigual y ecléctica. En la APN los planes a gran escala se concentraron en un número reducido de ministerios, y en la AGE española, algunos ministerios elaboraron más de una Estrategia (es llamativo que cinco de los planes analizados fueron llevados adelante por un solo ministerio) y otros ministerios ninguna. Esta dispersión presente en ambos países puede deberse a la ausencia de un plan integral de alcance nacional que ordene y jerarquice las experiencias planificadoras, brindándole a los planes homogeneidad, como así también responsabilidades compartidas a las carteras ministeriales. En el caso de España, el Plan de Acción Agenda 2030, que dependía directamente de la Presidencia de Gobierno, buscó ordenar la planificación española, con resultados infructuosos.

Las temáticas abordadas por los planes de ambos países son muy heterogéneas (agroindustria, industria, ciencia e innovación, empleo, sistema universitario, etc.), y pueden destacarse ciertas lagunas temáticas o ámbitos «no planificados» (políticas culturales, ciertos ámbitos educativos o el desarrollo social). Pese a la heterogeneidad, todas las experiencias tienen un denominador común: los quince casos abordan cuestiones relacionadas con el crecimiento económico, lo que habla de su sesgo economicista. Aspectos

como la innovación productiva, la industrialización, las exportaciones o el empleo, evidencian la preocupación, por un lado, del gobierno argentino por «racionalizar» el crecimiento que se vivía desde 2003 (y construir, por ello, una visión conjunta de desarrollo entre el gobierno y los sectores socioeconómicos más importantes) y, por el otro, de los sucesivos gobiernos españoles por superar la crisis económica de 2008.

En ese sentido, cabe preguntarse cómo se determina la selección de las problemáticas por resolver por parte de los gobiernos. Sobre la base de lo recabado, la elección de las áreas por planificar está determinada por una mezcla de lineamientos políticos del gobierno de turno, el condicionante de la agenda pública, y la presión de los actores extraestatales, quienes gozan de cierta influencia sobre qué se planifica y qué no. A su vez, en el caso español, los objetivos estratégicos de la Unión Europea definen, en última instancia, qué temática debe abordarse. Cinco de los casos españoles analizados destacan, entre los motivos de su elaboración, respetar lo dispuesto por las instituciones europeas. No obstante, más allá de la gravitación de la UE, la crisis económica es, según lo relevado, la principal razón que impulsó a la AGE española a elaborar la mayoría de los planes. Al mismo tiempo, factores relacionados, como el desempleo juvenil, el impacto de la globalización o la falta de apoyo a las pymes, también se enuncian como razones impulsoras de los planes analizados. De este modo, la crisis y sus consecuencias (desempleo, recesión, etc.) son factores que, según lo expresado en los documentos, estimularon la creación de planes y seguramente incidieron en su perfil economicista. Bajo esta perspectiva, la mayoría de los planes españoles se diseñaron, fundamentalmente, para superar el duro contexto económico pos 2008.

Llamativamente, los casos argentinos no suelen señalar la crisis económica como la principal razón de la elaboración del plan. Todo lo contrario: los

tres planes se lanzaron en un contexto de bonanza económica, y, según sus documentos, buscaban principalmente integrar en una visión de desarrollo conjunta a los sectores económicos considerados estratégicos por el gobierno nacional.

En suma, en lo referente a cómo se eligen los temas por planificar, se genera una situación paradójica: por un lado, hay un gran apoyo supranacional para llevar adelante lo planificado en el caso de las Estrategias Españolas, pero, por el otro, la AGE española no tiene autonomía para seleccionar las temáticas (siempre muy condicionadas por la UE).

Lo dicho se refuerza según la revisión de los antecedentes y referencias tomados por los mismos planes. En todos los casos españoles hay una abundante presencia de informes previos, experiencias y buenas prácticas que ratifican la fuerte gravitación institucional de la UE sobre la planificación de la AGE española (en particular, a través de la Estrategia Europa 2020, las Diez Prioridades de la Comisión Europea, y Horizonte 2020). Desde luego, es difícil evaluar la influencia concreta de la UE en el Estado español, pero es evidente que las instituciones comunitarias son una referencia central de la planificación en la AGE, hecho que puede constatarse según la lectura de los documentos de las Estrategias Españolas (y también el Plan de Acción Agenda 2030). De este modo, las experiencias y los lineamientos europeos parecen ocupar la cúspide del sistema planificador, sistema donde la AGE española tiene un rol subsidiario. Esta situación no guarda ningún paralelismo con la APN, ya que el Estado argentino no responde a los parámetros de ninguna institución supranacional.

Ahora bien, la AGE española suele mantener una trayectoria planificadora. El valor que se le otorga a ediciones anteriores del mismo plan (y otros antecedentes planificadores de la propia AGE) demuestra una trayectoria

consolidada y un diálogo fluido entre las experiencias planificadoras más relevantes del sector público español. Esta situación contrasta con lo observado en los casos argentinos, dos de los cuales no mencionan ningún antecedente (en particular, planes previos del sector). El único plan que se apoya en experiencias previas es el Plan Argentina Innovadora (el cual subraya al Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación «Bicentenario» de 2006) y es también el único plan argentino que se desagrega en planes trienales que buscan concretar sus lineamientos estratégicos (los planes estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 y 2017-2020). Cabe preguntarse entonces: ¿por qué los planes argentinos no destacan antecedentes de planificación, habiendo habido experiencias previas importantes? Esto puede deberse al vaivén en los modelos económicos que se promueven desde el gobierno, dependiendo de su color político. Fue frecuente que, tanto en la presidencia de Néstor y Cristina Kirchner, como, sobre todo, en la presidencia de Mauricio Macri, al menos en cuanto a la planificación pública a gran escala, no se recuperaran de manera significativa las experiencias de gestiones anteriores (von Zeschau, 2019).

En cuanto a su período de aplicación, muchos de los planes relevados fueron interrumpidos prematuramente, aunque no deja de ser llamativo que un grupo de planes inauguradas por gestiones previas hayan continuado vigentes luego del cambio de color político del gobierno. Esto sucede con un caso argentino, el Plan Argentina Innovadora 2020, hecho seguramente vinculado a la supervivencia del ministro Lino Barañao. No obstante, el plan solo gozó de un año de sobrevida: el recorte presupuestario en ciencia y tecnología de 2016 significó, en la práctica, su clausura. En cuanto a los casos españoles, cuatro Estrategias diseñadas por la gestión del PP continuaron vigentes luego del cambio de gobierno y la asunción del PSOE a mediados de 2018. ¿Por qué, a pesar de las diferencias ideológicas entre

ambos partidos, estas Estrategias tuvieron continuidad? La respuesta excede el presente trabajo, pero pueden ofrecerse algunas pautas que sirvan de indicio. En primer lugar, se podría argumentar que las diferencias ideológicas entre los dos partidos más representativos de España no son sustanciales, lo que se traduce en que un cambio de gobierno no impacta necesariamente en un cambio de políticas. En segundo término, puede sostenerse que las instituciones de la AGE tienen la solidez suficiente como para darle permanencia a lo planificado, independientemente del cambio de administración. En ese sentido, los ámbitos institucionalizados de diálogo y consenso (Consejo Económico y Social, Conferencias, etc.) y la forma de validación de los planes —habitualmente por Real Decreto del Consejo de Ministros— dan fortaleza y permanencia a lo pautado. Por último, otra explicación está ligada, nuevamente, el peso de las instituciones comunitarias. La integración de España en un sistema planificador europeo que sirve de marco supranacional y que brinda horizontes comunes y estables a todos los países miembro, explicaría la continuidad de los planes diagramados por la AGE, independientemente de los cambios de color político en el nivel nacional.

La extendida participación de actores ajenos al organismo planificador es otro aspecto que merece destacarse. Para canalizarla, en ciertos casos se conformaron grupos de trabajo *ad hoc* transversales y específicos. Esto es lo característico en los casos argentinos. Por el contrario, en los casos españoles, los espacios cruciales de intercambio fueron instituciones que preexistían al plan, como el Consejo Económico y Social, diversas conferencias sectoriales o comisiones nacionales ya presentes en la AGE, lo que habla de una sólida institucionalidad que colaboró con el proceso de planificación. Estos espacios participativos agrupan tanto a organizaciones públicas (la AGE, las Comunidades Autónomas, los gobiernos locales), como a organizaciones de la sociedad civil (empresas, sindicatos y grupos de interés,

etc.). En el caso argentino, la creación del Consejo Económico y Social en 2021 puede ser un punto de quiebre favorable, si se lo constituye como el espacio de concertación de los planes a gran escala del Estado nacional.

En resumen, los casos españoles analizados demuestran la importancia de la UE como marco planificador. Las directivas y los lineamientos comunitarios encauzan, promueven y también limitan la planificación española, al establecer objetivos, metas y líneas de financiamiento continentales que priorizan algunas áreas por sobre otras. De este modo, la gravitación comunitaria quizás explica, por un lado, la permanencia de gran parte de las Estrategias Españolas a pesar de los cambios de gobierno y, por el otro, el sesgo economicista de los planes analizados y su preocupación por dejar atrás la crisis económica, en línea con Estrategia Europa 2020 y otros planes comunitarios.

Los casos argentinos no presentan este impulso supranacional, lo que provocó, al menos en materia de planificación a gran escala, una gran libertad para seleccionar los ámbitos socioeconómicos por intervenir, pero perjudicó la estabilidad y permanencia de los planes. Esta inestabilidad seguramente se potenció por el abuso de espacios de participación creados *ad hoc*, en lugar de apelar a Consejos Federales o Sectoriales preexistentes, que le dieran mayor densidad política a lo planificado. Asimismo, los planes tampoco fueron acompañados de la sanción de un decreto o una ley que reforzara su legitimidad. En los casos argentinos interesaba, primordialmente, construir una visión de desarrollo público-privada común, es decir, casi una suerte de acuerdo normativo sectorial sobre valores. Esto se evidenció en el uso de ciertas herramientas prospectivas, como la visión, y en la profusión de enunciados valorativos de fuerte contenido político.

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

Referencias bibliográficas

- Allen, G. (2021). *Intertextuality*. Routledge.
- Ander-Egg, E. (1996). *Introducción a la planificación*. Lumen.
- Aruguete, N. (2009). Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting. *Ecós de la comunicación*, 2(2), 11-38.
- Armijo, M. (2011). *Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Armijo, M. y Bonnefoy, J. C. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Cuervo, L. M. y Délano, M. del P. (2019). *Planificación multiescalar, regional y local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Cuervo, L. M. y Máttar, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. *Serie Gestión Pública* (81). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- De Gregorio Cestero, P., Postigo Vidal, R. y Pueyo Campos, A. (2012). *Estrategias de futuro en la planificación estratégica española: estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020*. Ebrópolis, Universidad de Zaragoza.
- Gobierno de España. (2018). *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*.

- Huertas, F. (1993). *El método PES. Entrevista con Matus*. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana.
- Hurtado, D. (2016, 24 de diciembre). Ciencia para qué. *Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/ciencia-para-que/>
- Iramain, L. (2022). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1966-1976). *Cuadernos del INAP*, 3(90).
- Leiva Lavalle, J. (2010). Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. Textos para Discussão CEPAL-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 165. <http://hdl.handle.net/11362/28163>
- Lira, L. (2006). Revaloración de la planificación del desarrollo. *Serie Gestión Pública* (59). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Martner, R. y Máttar, J. (2012). Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972). (CEPAL), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Máttar, J. y Cuervo, L. M. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. *Enfoques, experiencias y perspectivas* (3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perrotti, D. E. y Máttar, J. (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. *Tendencias y desafíos. Serie Gestión Pública* (80). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Sánchez Mosquera, M. (2018). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 23-38. <https://doi.org/10.1177/0959680117711476>
- Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. *Serie Desarrollo Territorial (CEPAL)*, 17, 1-84. <http://hdl.handle.net/11362/36967>

- Schmitter, P. C. (1989). Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), 54-73.
- Sotelo Maciel, A. J. (30 de octubre-2 de noviembre de 2012). *Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo* [Ponencia]. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia.
- Von Zeschau, J. F. (2019). Pensando el empleo público argentino a futuro. En F. Dávila (ed.). *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. Universidad del Salvador.
- Von Zeschau, J. F. (2020a). El marco europeo reciente de la planificación pública en la Administración General del Estado español. *Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 23(4), 139-150.
- Von Zeschau, J. F. (2020b). Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias. *Cuadernos del INAP*, 1(43).
- Von Zeschau, J. F. (2020c). Planificando la post-pandemia: Las experiencias de planificación a gran escala en la Argentina, desde los planes quinquenales al Plan Gelbard. En F. Dávila (comp.). *Una administración pública de cara al futuro: reflexiones y desafíos*. Universidad del Salvador.
- Von Zeschau, J. F. (2021). Los planes a gran escala recientes de Argentina y España: un estudio comparado en su dimensión formal y política. Parte I: La dimensión formal. *Cuadernos del INAP*, 2(71).

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 92 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

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

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

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



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

no puede utilizarse con fines comerciales.

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

Junio 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina