



 **realidad
económica**

Nº 339 • AÑO 51

1º de abril al 15 de mayo de 2021

ISSN 0325-1926

Páginas 71 a 104

ECONOMÍA Y DESARROLLO

Vigencia de la planificación: el caso de la Argentina*

Alberto Müller**

* Se deja constancia de los importantes comentarios y aportes realizados por Francisco Sobrero, que mejoraron una primera versión de este trabajo. El autor también tuvo oportunidad de cambiar ideas y opiniones sobre temas relacionados con el presente texto con Teresita Gómez. Va el agradecimiento a ambos, con las salvedades de rigor.

** Economista. Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA), que forma parte del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), Av. Córdoba 2122 (C1120AAQ), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. dircespa@econ.uba.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2020

ACEPTACIÓN: marzo de 2021



Resumen

Este trabajo elabora una reflexión acerca de la vigencia del concepto de Planificación como instrumento de políticas públicas para orientar un proceso de desarrollo sostenido y equitativo. Desarrolla, para ello, una discusión acerca del significado del término, a fin de precisar un sentido en el que resulte adecuado al propósito mencionado. El análisis se centra en lo que se denomina Planificación Económica del Desarrollo –propia de la Segunda Posguerra Mundial– y las propuestas que han emergido de las críticas que se formularon a las experiencias que aquella fundamentó. Se propone que la formulación de un plan puede ser considerada una opción válida para el caso de economías que, como la de la Argentina, enfrenta restricciones que la han sumido en un estancamiento secular. Este plan no deberá ser entendido como un desarrollo rígido, sino más bien como un ejercicio de consistencia, un marco de referencia para las decisiones diarias de política económica y social, y también como la corporización de un proyecto de país.

Palabras clave: Planificación - Economía argentina - Desarrollo económico - Historia económica

Abstract

Validity of Planning: the case of Argentina

This paper elaborates a reflection on the validity of the concept of planning as an instrument of public policies to guide a process of sustained and equitable development. For this purpose, we reflect on the uses of this term, in order to specify a sense in which it is appropriate to the mentioned purpose. The analysis focuses on what we call Economic Development Planning - typical of the postwar period of the Second World War - and the proposals that have emerged from the criticisms that were made of the experiences that it founded. We propose that the formulation of a Plan may be considered a valid option, for economies that, like Argentina, face constraints that have plunged it into secular stagnation. This Plan should not be understood as a rigid development, but rather as an exercise in consistency, a frame of reference for daily economic and social policy decisions, and also as the embodiment of a country project.

Keywords: Planning - Argentine economy - Economic Development - Economic History

Introducción

Esta nota indaga sobre la vigencia y relevancia del concepto de *Planificación* en nuestros días, como categoría de aplicación en el plano de las políticas sociales y económicas.

Cuando referida a prácticas que afectan a la sociedad como un todo (y no restringidas a una organización de alcance más acotado), la Planificación constituye indudablemente un concepto ligado al nivel político. Y seguramente se trata de un término con capacidad movilizadora y contenido programático, que apunta a alguna forma de activismo en el plano político-estatal. De allí que exista un visible interés por parte de los actores allí situados, quienes suelen emplear el término con frecuencia y en diversos contextos.

Pero lo cierto es que “planificación” es un término que alude a una diversidad de conceptos y de prácticas. De allí que nuestro propósito será, en realidad, doble: identificar un sentido operable para el término “planificación” y establecer si tal concepto tiene vigencia hoy día.

Esta segunda cuestión – por lejos la más importante– no será respondida en abstracto. Como dijimos, la Planificación como promesa tiene poder convocante y algún sentido programático asociado al activismo estatal. Pero nuestra pregunta en cuanto a qué puede brindar no alude a un mero instrumental para la gestión pública, independiente de la orientación particular de la política pública. Por el contrario, enmarcaremos esta cuestión en la necesidad de avanzar en la construcción de un patrón económico sostenible y que brinde progresivamente mayor bienestar a las mayorías. Este patrón debe constituirse en respuesta al paradigma neoliberal, de presencia dominante en la Latinoamérica desde mediados de la década de 1970 y con más fuerza dos décadas más tarde (Lora, 2001; Bértola y Ocampo, 2013). En otras palabras, no nos interesará la vigencia en sí del concepto

de “planificación” en una suerte de “vacío” programático, y menos aún en cuanto instrumento para la continuidad de algún proyecto neoliberal¹.

Una forma determinada de Planificación –que denominaremos Planificación Económica del Desarrollo– supo tener un lugar destacado en prácticas sociales y políticas de los países capitalistas, tanto centrales como periféricos, en un pasado que se remonta a los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Abundaron así los “Planes de Desarrollo”, especialmente en los países periféricos. Esta línea de acción estatal cayó luego en un progresivo descrédito por varias razones, entre ellas la crítica a los modelos industrializadores desarrollistas de política económica y el sistemático incumplimiento de los planes, que los convirtió en un epítome de la promesa frustrada².

Contabilizamos también, como un cuestionamiento a la Planificación, el paralelo abandono (progresivo o brusco según el caso) de la matriz fuertemente estatista y centralizadora que imperó en las economías centralmente planificadas. Pero lo que se entendía en estas últimas por “planificación” distaba de coincidir con la Planificación Económica del Desarrollo, básicamente porque en las economías centralmente planificadas el rol del sector privado –y sobre todo de los mecanismos de mercado– era marginal.

Ésta es solo una primera muestra de la variedad de significados del término “planificación”, variedad de la que más adelante deberemos dar cuenta³.

¹ Esta aclaración es necesaria. A pesar de cualquier acepción razonable del término “planificación”, parecerá contradictoria con programas de esa orientación, ya que la realidad puede deparar situaciones de cierta diversidad. Ver Müller (2011) para una caracterización de acciones relacionadas con la Planificación durante el ciclo neoliberal 1989-2001 en Argentina

² Otro factor de descrédito –particularmente en Latinoamérica– fue una progresiva burocratización de los organismos a cargo de la Planificación dentro del Estado, lo que produjo un distanciamiento de los actores relevantes de la actividad económica y social. Numerosas agencias de Planificación, tanto nacionales como subnacionales, subsistieron hasta principios del presente siglo cumpliendo roles menores de carácter burocrático, lejano ya a la formulación de Planes de Desarrollo.

³ Aclaremos que consideraremos los términos “planificación”, “planeamiento” y “planeación” como equivalentes entre sí, si bien es real que en ciertos dominios su uso puede tener un sentido diferenciado. De hecho, la locución en otros idiomas no parece ofrecer estas variantes (planeamento en portugués, plan-

Nuestra pregunta será entonces si, y qué, puede aportar alguna conceptualización de la Planificación y de qué forma, para la construcción de un patrón alternativo al programa que predominó en las últimas tres décadas. Nos concentraremos en el caso de la Argentina, con alguna referencia a otros países de América Latina.

Un punto requiere énfasis particular: no asociamos la práctica de la Planificación a cualquier forma de activismo estatal, en el plano económico; si así fuera, estaríamos preguntándonos simplemente si las políticas activas son una práctica deseable y bajo qué condiciones⁴. No dudamos de que tales políticas son necesarias, deben superarse definitivamente dogmatismos como los plasmados en la conocida frase “la mejor política industrial es no tener política industrial” (Bértola y Ocampo, 2013, p. 265). Nuestra pregunta apunta a alguna forma específica de activismo estatal, asociable con la Planificación.

Como vimos, esto demanda una previa clarificación en cuanto al significado del término, porque se lo emplea en sentidos diferentes. No precisar qué entendemos por “planificación” puede llevarnos a no comprender con exactitud con qué estamos tratando, y a caer en afirmaciones falaces.

Un ejemplo, diríamos clásico, de esto queda evidenciado en la controversia siguiente. ¿Es correcto que el Estado “planifique” determinadas actividades de la economía, avanzando sobre el mercado? A ello se suele responder que las organizaciones privadas “planifican”, por lo que es igualmente legítimo que lo haga el Es-

ning en inglés, pianificazione en italiano). El vocablo “planeamiento”, en particular, fue adoptado a partir de los años 80 por la literatura del managment para describir la planificación corporativa. El contexto en que se usa parece asociar el concepto de “planeamiento” a una práctica más participativa e incluso indicativa, para contraponerlo a la dureza y rigidez simbólica que se asocia el concepto de “planificación”.

⁴ Véase por caso el trabajo de Casparrino et al. (2011), que asocia el término “planificación” al activismo estatal en forma genérica, sin asignarle ningún sentido o matiz específico. Esta asociación poco lícita entre Planificación y políticas estatales activas es de larga data. El antiguo texto de Walinsky et al. (1964) lleva por título Planeación del desarrollo económico y reporta experiencias diversas de activismo estatal en nueve países, mayormente en desarrollo, bajo la genérica designación de “planeación” (equivalente a “planificación”). Pero se trata de experiencias que distan de responder a una matriz conceptual unificada: los relatos se refieren a política macroeconómica de corto plazo (Gran Bretaña), planes de inversión (México), ensayos integrales aunque limitados en su detalle por carencia de datos (Pakistán), etc.

tado. Pero ocurre que, en esta oposición, el término tiene significados diferentes. “Planificación”, en el primer caso, adopta el sentido de avance del Estado sobre la esfera de relaciones reguladas por el intercambio mercantil; ya en el segundo caso, se refiere a la práctica de las organizaciones privadas de analizar las perspectivas de mediano y largo plazo como forma de enmarcar las acciones diarias. Esta controversia no es tal, sino un juego semántico; no es una controversia real, sino terminológica⁵.

Desde la perspectiva de este trabajo, los usos ambiguos del término deben ser reconocidos y disecados, pero esto no obliga a aceptarlos como inevitables. Y es así porque nuestro ángulo no es el del actor político, sino el del analista. Esto no significa que consideremos patológicas este tipo de prácticas en el uso del lenguaje. Pero si algo puede aportar nuestro ángulo es claridad, de nada sirve suscribir usos ambiguos. Se espera que ello resulte útil para los actores políticos con intención de desarrollar un proyecto de las características que apuntamos más arriba. Pero no se pretende imponer terminologías o prácticas desde la perspectiva del analista.

Esta diversidad de significados nos lleva a que la primera sección de este trabajo esté destinada a reseñar los sentidos del término “planificación”. Este excursus será más largo quizá de lo esperable. Pero veremos que esta cuestión amerita un tratamiento que va más allá del sencillo procedimiento nominalista de asignar un significado por simple convención (como ocurre en las ciencias naturales –véase al respecto Popper, 2006). De hecho, pretendemos que esta discusión sea en sí un aporte del presente texto⁶.

⁵ Otro ejemplo es la comprensiva reseña de Lira (2006) acerca de la Planificación, que abarca cuestiones tales como la gestión de economías socialistas, planificación empresarial y Planificación del Desarrollo. Más allá del interés de este valioso trabajo, su principal resultado puede ser entendido como una reseña de un conjunto de posibles significados del término.

⁶ No ingresamos aquí en la cuestión de por qué son frecuentes en las ciencias sociales –al contrario de lo que ocurre en física, química o biología– las ambigüedades terminológicas y aun la discusión por el sentido de los términos. Sugerimos que ello puede deberse a tres razones: la complejidad inherente al universo estudiado por las ciencias sociales; al hecho de que este universo en sí produce lenguaje (al contrario del caso de las ciencias naturales); y a la propensión de los científicos sociales a formular recomendaciones de cursos de acción.

Seguidamente, abordaremos el núcleo temático central, referido a qué vigencia podría tener la noción de Planificación hoy día, en relación a un patrón socioeconómico que consideramos deseable; el apartado ulterior retoma este tema para el caso específico de la Argentina. Por último, delinearemos algunas conclusiones.

Planificación y sus significados⁷

Como se indicó, es necesario precisar el significado que daremos al término “planificación”, dado que se lo ha utilizado en sentidos diferentes. Este apartado se dedicará a desentrañar esta diversidad. Para ello, haremos referencia a un conjunto de significados, sin pretensiones de cubrir la totalidad de los usos que puedan haberse registrado. Aclaramos que no nos restringimos al ámbito del análisis económico, pero esta perspectiva será la predominante.

“Planificación” ha aludido a prácticas sociales y políticas diversas, más allá de que podremos hallar un (tenue) hilo conductor común. Es conveniente ordenar esta reseña de sentidos, a partir de una distinción en dos planos.

- El primero apuntará al sentido del término, en términos teórico-conceptuales; se trata de desentrañar el uso en ámbitos que emplean lenguajes especializados.
- El segundo plano hará alusión más directa a prácticas de las políticas públicas⁸.

Esta división tiene algo de convencional (como ocurre generalmente con este tipo de particiones), y no pretende carecer de zonas grises, pero entendemos que puede ser esclarecedora.

⁷ Este apartado retoma (y en alguna medida supera) la discusión desarrollada en el capítulo 1 de Müller (2013).

⁸ Podría plantearse la distinción en términos de los actores que integran ambos planos. Diríamos entonces que se trata del uso del término por parte de académicos-investigadores, y de actores técnicos y políticos en el ámbito estatal. Esta distinción tiene el innegable mérito de ser fácilmente operable, pero asume que los actores de ambos planos se encuentran netamente diferenciados, algo que en la práctica no ocurre puesto que un funcionario o técnico del sector público puede ser también un integrante de la comunidad académica.

En el nivel teórico-conceptual, el término “planificación” es empleado en los sentidos siguientes⁹:

- *Reflexión y acción basada en esa reflexión.* Esta acepción alude tanto al plano del individuo como de grupos de individuos, y no es sino otra forma de referirse a decisiones conscientes. Estas decisiones serán “racionales”, si se quiere, si se trata de lograr el mejor resultado posible entre diversas opciones excluyentes entre sí, con recursos acotados¹⁰. Se trata de un sentido trivial, que poco aporta a nuestra discusión, pero que ha sido mencionado en la literatura (Chadwick, 1981).
- *Coordinación de actividades desarrolladas por diversos individuos.* Este significado es de aplicación a colectivos, y apunta a la necesidad de ordenar decisiones individuales a fin de lograr cierto propósito grupal. La coordinación consiste en elaborar indicaciones explícitas acerca del comportamiento esperado de cada individuo del grupo, quienes así actúan de acuerdo al “plan”. Esta acepción del término es de aplicación en virtualmente todos los órdenes de la vida. Supone también una visión común sobre el propósito principal.
- *Adopción de decisiones para un colectivo social en forma centralizada y opuesta, en consecuencia, a la operación mediante mercados descentralizados.* En este contexto, bien propio del análisis económico, la Planificación es claramente un instrumento estatal (aunque podría serlo también de colectivos autogestionados en ámbitos relativamente aislados), que anula el mecanismo de mercado. Ésta, de hecho, es la forma propia en la que el Estado interviene en una economía de mercado: infringiendo la norma del intercambio descentralizado. Claramente,

⁹ Debe señalarse que no consideramos aquí la temática de la Planificación dentro de una unidad empresarial, nuestro objeto primordial serán las prácticas de colectivos sociales. Una discusión acerca del término “planificación” puede ser encontrada en Eatwell, Milgate y Newman (1998) bajo la voz *planned economy*.

¹⁰ En el análisis económico convencional es usual definir el equilibrio como una situación donde las transacciones planeadas y realizadas coinciden. En este caso, estamos usando el término “plan” con el mismo sentido que “decisión”. Notemos que incluimos aquí tanto el caso de racionalidad completa como de racionalidad limitada, esta última aplicable en un escenario de información incompleta.

esta definición tiene sentido solo para colectivos de individuos; a su vez, se dobla en dos acepciones claramente diferenciadas:

- * La constitución de una economía donde las decisiones relevantes son tomadas por una autoridad central –en general, el Estado– que recibe información y transmite órdenes. Esta economía es designada como “centralmente planificada” y, como tal, se opone al caso de una economía donde no existe decisión centralizada y donde los agentes toman decisiones autónomamente, regulados por las relaciones que se establecen en el mercado (Pearce, 1999). Este caso también es denominado en la literatura técnica como “economía de comando” (Eatwell, Milgate y Newman, 1998). La gestión de estas economías fue también objeto de intensos debates académicos, lo que dio lugar a la célebre controversia entre Oskar Lange y los exponentes de la escuela austríaca Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek.
- * La acción estatal en economías capitalistas de mercado es también asociada a la Planificación, esta vez vista como una manifestación del activismo estatal en general.

Consideramos la asociación de ambas acepciones como no lícita, toda vez que se refieren a realidades muy diferentes, pero ella ha ocurrido. Una de las consecuencias de tal asociación se ha visto en la práctica, cuando el derrumbe de las economías “centralmente planificadas” en los 90 fue utilizado como un argumento para cuestionar el activismo estatal en países capitalistas. Nuevamente, un ejemplo del uso ambiguo del término, pero que se encuentra muy presente en la literatura¹¹.

- *Consideración de un horizonte de largo plazo.* En esta acepción, la Planificación comporta incorporar la consideración de objetivos y consecuencias de las acciones para períodos futuros lejanos, algo que suele ser omitido en las decisiones corrientes, sobre todo cuando se toman en el ámbito de mercados descentralizados

¹¹ Este es el caso de la entrada de la voz *planned economy* (Eatwell, Milgate y Newman, 1998) a cargo de Alec Nove. De hecho, hallamos en esta entrada elementos que reflejan las cuatro acepciones del término “planificación” que mencionamos como en uso en el plano conceptual.

(típicamente considerados como “miopes”). Este sentido vale tanto a nivel individual como grupal.

En las prácticas que se observan en las sociedades, el término “planificación” remite a los significados anteriores, aunque no hace eje en alguno de ellos en particular. En consecuencia, la estrategia de abordaje deberá ser diferente porque se trata ya de prácticas concretas y, por lo tanto, más complejas.

Podemos identificar cinco acepciones, dos de las cuales ya han sido mencionadas anteriormente: (i) la regulación del uso del suelo urbano; (ii) la Planificación Territorial; (iii) las prácticas de las economías “centralmente planificadas”; (iv) la Planificación Económica del Desarrollo; (v) la incorporación de la planificación organizacional al accionar del sector público.

- (i) Las prácticas de regulación de uso del suelo, en particular en el caso del suelo urbano, definen pautas constructivas (densidad) y de uso. Dado que ellas requieren definir características deseables del área urbana, a lograr en un plazo prolongado, se emplea el término “planificación”¹² para hacer referencia a este horizonte, pero también a que se apunta a coordinar decisiones para evitar usos del suelo que resulten conflictivos; esto implica reconocer que las decisiones que se tomen en mercados descentralizados pueden no ser socialmente deseables o aceptables. Notemos que además representa un avance sobre el mercado, a partir del hecho de que se establecen restricciones de tipo cuantitativo (por ejemplo, limitaciones en cuanto a la relación entre superficie construida y superficie del terreno, retiro de frentes de edificación, limitaciones en cuanto al uso). “Planificación de uso del suelo” es entonces una locución de uso corriente y una práctica que –más allá de matices inevitables– es aceptada por la generalidad de actores y analistas (Chadwick, 1981); el instrumento que sistematiza las normas que deben cumplirse para el uso del suelo se denomina con frecuencia “plan regulador”.
- (ii) La Planificación Territorial es una actividad desarrollada en el ámbito del Estado que apunta al ordenamiento de la distribución territorial de las acti-

¹² En nuestro medio, es más habitual el uso del término “planeamiento”.

vidades sobre la base de principios esencialmente físicos. Si bien incorpora aspectos económicos, su lógica es más la dictada por planificadores de uso del suelo. La planificación del uso del suelo mencionada anteriormente es un antecedente de esta práctica, pero ésta trasciende los ámbitos urbanos. Ella está vigente en Argentina, aunque con relativa trascendencia (Dadon y Cappuccio, 2017).

- (iii) Las prácticas de las sociedades con “economías centralmente planificadas” (socialistas o comunistas) constituyeron un conjunto de experiencias, y el caso pionero fue el de la Unión Soviética (URSS), que luego se expandió a Europa Oriental tras la Segunda Guerra Mundial, y también al este de Asia (China, Vietnam, Corea del Norte) y a Cuba. La institución característica en la Unión Soviética era el Gosplan (Comité Estatal de Planificación). Estas prácticas subsisten, con fuerte centralidad, en algunos países de la ex URSS (Uzbekistán) y en Corea del Norte. Debe destacarse que la centralidad de la Planificación no excluye –o no excluyó– eventuales áreas subordinadas de la actividad económica reguladas por relaciones mercantiles (típicamente, en el ámbito de la producción agrícola).
- (iv) La Planificación Económica del Desarrollo comportó la realización de ejercicios en el ámbito estatal, que se tornaron muy difundidos en la posguerra por un complejo de razones que no trataremos aquí (Forte, 1964; Lira, 2006; Müller, 2011). Debemos sí señalar que ella fue particularmente importante en países periféricos, donde se entrecruzó en su momento con contribuciones de la naciente Teoría del Desarrollo, lo que dio lugar a una suerte de período clásico, tanto para este conjunto de teorías como de la propia Planificación del Desarrollo (Ahumada, 1958 y 1966; Sobrero, 2013).
- (v) La incorporación de prácticas de planificación organizacional al accionar del sector público (Lira, 2006). Estas prácticas surgen desde el *análisis organizacional* desarrollado en las corporaciones empresarias como forma de procurar una actualización permanente de las rutinas de gestión y –a la par– de involucrar al personal implicado en ellas. Estas prácticas desarrollaron diversas herramientas centradas en la relación recursos-costos-resultados-objetivos, que luego fueron adaptadas a los espacios burocráticos

del sector público. Se trata de una deriva relativamente reciente de la noción de “planificación”.

Trataremos la Planificación del Desarrollo en forma más extensa en el apartado siguiente, por su proximidad con la experiencia de América Latina, y porque sentará las bases para nuestra propuesta.

La Planificación Económica del Desarrollo

La Planificación Económica del Desarrollo dio lugar a sucesivos Planes de Desarrollo, una práctica que se difundió en numerosos países, propiciada en parte por instancias multilaterales (por ejemplo, la Alianza para el Progreso en América Latina). Su ámbito intelectual más visible fue la Oficina de Chile de la Comisión Económica de América Latina, donde tiene todavía sede el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Como indicamos, la Planificación para el Desarrollo tuvo apoyo teórico en la Teoría del Desarrollo, de la mano de autores tales como Paul Rosenstein-Rodan, Rangar Nurske, Albert Hirschmann, Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, etc., algunos de los cuales, de hecho, integraron el núcleo intelectual de la propia Planificación.

El período en el que estos planes se formularon coincide con una suerte de era dorada en lo que se refiere a industrialización en diversos países de América Latina (principalmente, Brasil, México y Argentina) (Bértola y Ocampo, 2013).

Hasta qué punto estas experiencias –de las que pueden destacarse logros, sobre todo en comparación a lo ocurrido con posterioridad– fueron el resultado de estos ensayos de Planificación es un tema abierto a discusión. Hay quienes sostienen que las gruesas falencias informativas que les dieron base impiden considerarlos seriamente (Yusuf, 2009); y, de hecho, estas experiencias recibieron por lo general una apreciación negativa por el sistemático incumplimiento de los planes, cuyo destino no fue más allá de las bibliotecas. Pero de lo que no cabe duda es de que esta suerte de era (más o menos) dorada fue el efecto de políticas activas¹³. Un re-

¹³ De hecho, en Bértola y Ocampo (2013) se denomina este período “Industrialización dirigida por el Estado”. Notemos, al pasar, que no se adopta la denominación más corriente de “industrialización sustitutiva de importaciones” para destacar que existieron logros relevantes en materia de exportación industrial.

sultado colateral positivo de la realización de los planes fue la capacitación de recursos humanos que luego permanecieron en el ámbito de la gestión estatal. Pero en el curso de esos años no faltaron posturas que tomaron distancia, aun sin renegar del activismo estatal, de las prácticas de la Planificación, enfatizando la baja viabilidad de los planes (Walinsky et al., 1964; Haberkorn, 2016). Hubo incluso voces fuertemente críticas, aunque tuvieron un peso minoritario en la época (Bauer, 1983)¹⁴.

El activismo estatal en pro del desarrollo –y, consecuentemente, la Planificación Económica del Desarrollo– fue objeto de cuestionamientos a partir de la década de 1980, como parte de un movimiento intelectual y político fuertemente crítico hacia la suerte de economía mixta que se había constituido, con variados matices, en la posguerra en los países capitalistas. La Planificación fue criticada por su ineficacia, pero también en el plano ideológico. Como dijimos más arriba, a esto se unió la asociación (que consideramos no lícita) entre las experiencias de Planificación de países periféricos y la de los socialismos que finalmente colapsaron a partir de 1989.

En las décadas del 80 y 90 hubo además una suerte de invisibilización de la cuestión del desarrollo, sobre todo en América Latina, producto de los planes de ajuste relacionados con la crisis de la deuda externa y de las consecuentes reformas liberalizadoras. Todo ello, en un ámbito intelectual donde no prevaleció la claridad. Fue así que, por ejemplo, se impuso la noción de que el ciclo industrializador se encontraba agotado, una tesis que no respondía a los hechos, por lo menos en Brasil (Bértola y Ocampo, 2013; Tible, 2013) y Argentina (Müller, 1990).

De todas formas, la Planificación del Desarrollo no desapareció totalmente de los ámbitos gubernamentales. Chile mantuvo un Ministerio de Planificación durante toda la dictadura de Augusto Pinochet y los posteriores gobiernos de la Concertación, que fue suprimido durante la primera gestión conservadora (presidencia de Sebastián Piñera 2010-2014). Brasil brindó a la Planificación un ministerio de

¹⁴ El capítulo II se centra precisamente en la “planificación central global” orientada al desarrollo. Este libro fue originariamente publicado en 1971, pero el capítulo mencionado había sido publicado, en una versión anterior, en 1968.

gran peso. La neutralización institucional de la Planificación fue más fuerte en la Argentina de los 90 (pese a que se estipuló por ley la elaboración de un Plan Nacional de Inversiones Públicas). Otros países de América Latina continuaron con la elaboración de ejercicios de planificación, aun en el marco de gobiernos conservadores (Colombia, Panamá). Algunos gobiernos provinciales en Argentina han conservado esta práctica (éste es el caso de las provincias de Santa Fe y Mendoza) (Müller, 2011).

La reversión política producida a principios del siglo XXI en varios países de América Latina, cuando asumieron gobiernos de orientación no conservadora, contribuyó a un reverdecimiento de la Planificación como práctica, aunque con alcance variado. Chile no volvió a recomponer un área con ese nombre tras el final del gobierno conservador; Argentina –más allá de un ensayo puntual de planificación territorial– no reconstituyó una red de oficinas de Planificación ni ensayó la elaboración de planes de desarrollo (Haberkorn, 2016). Bolivia, en cambio, elaboró un plan de desarrollo que constituyó una suerte de marco referencial. Brasil no alteró sustantivamente su política económica, más allá de la formulación de planes que tuvieron sobre todo objetivos de movilización política.

Paralelamente, ya desde los años 70, la práctica de la Planificación del período clásico fue objeto de otra crítica. Sin ingresar ahora en detalles, y aun a riesgo de omitir matices de importancia, podríamos sintetizar esta crítica en la pretensión de la Planificación de contender el papel de la acción política (ya no del mercado). Se señalan así dos lógicas contrapuestas. La Planificación *clásica* se constituyó como un ejercicio de racionalidad centralizada (*top down*), basada en el conocimiento especializado y opuesto, así, a reconocer el conflicto de intereses y el consiguiente compromiso negociador propio de la actividad política. Asociado a esto, pero en un plano diferente, se plantea que un plan nunca puede dar cuenta de la diversidad y complejidad de una sociedad, ni tampoco de la incertidumbre propia del devenir, por lo que se encuentra condenado al fracaso y demanda, en consecuencia, un abordaje como es el que brinda la política (Lira, 2006; Van Gunsteren, 1976).

Pero la oposición entre Planificación y práctica política se asienta no solo en la capacidad de adaptación y flexibilidad de esta última. Se critica también el que la

legitimación de la primera se funde exclusivamente en la competencia técnica de quienes formulan el plan, ya que la sociedad es objeto y no sujeto de dicho plan. Se trata entonces de un ejercicio tecnocrático que no admite la participación civil o de representaciones sociales.

Estas críticas han dado lugar a abordajes alternativos para la Planificación que buscan superar estas brechas. Ellos guardan alguna similitud entre sí:

- La propuesta del *Planeamiento Estratégico Situacional*. Se trata de una aproximación que se desarrolla en espejo frente a la planificación tradicional. Es así como propicia la incorporación de los individuos al proceso de Planificación, y diluye la partición entre sujeto y objeto; descrea de las propuestas surgidas solo desde perspectivas científicas; acepta el conflicto de intereses, y no su mediación por cálculo económico; asume un contexto incierto, no susceptible de cálculo; y no postula que el ejercicio de planeamiento pueda cerrarse en un producto único (Matus, 1993).
- La incorporación de la *dimensión territorial*. “Territorio” es un término no claramente definido, pero que conlleva un conjunto de matices característicos: asumir la diversidad del universo planificado; involucrar a los individuos en la elaboración del plan, abriendo la posibilidad de un abordaje de tipo *bottom up*; incorporar distintos niveles de institucionalidad (evitando la concentración en el plano nacional). Bajo el título de Planificación se cubren multitud de experiencias particulares, desde proyectos específicos de desarrollo local hasta modalidades de presupuesto participativo (Mattar y Cuervo, 2017).
- La *redefinición* del propio término “planificación”, colocando el énfasis en el carácter político de la Planificación. Un propósito central es ahora “la construcción de la idea que cada sociedad, en cada momento de su historia, tiene de lo que es el bien común” (Máttar y Cuervo, 2017, p. 35). El aspecto diferenciador clave con relación a la tradicional Planificación Económica del Desarrollo es que ésta no comprende una construcción de valores (la idea de “bien común”), sino que ellos son tomados de definiciones externas a la misma (Ahumada, 1966).

Ubicamos en principio estas redefiniciones en el campo de lo conceptual y no en el de las prácticas, pero ellas no dejan de mostrar cierta hibridez en cuanto al nivel de pertenencia, toda vez que se originan en una crítica a la Planificación Económica del Desarrollo que pertenece al plano de las prácticas en el plano político estatal. Esto es, al surgir como una respuesta en el plano de lo conceptual a una práctica socio-estatal adquieren cierto carácter mixto. Por conveniencia, serán clasificadas aquí como pertenecientes al conjunto de formulaciones de orden conceptual, sus derivaciones serán incluidas en el conjunto de las prácticas. Una de las manifestaciones más difundidas de estas reformulaciones es la práctica de elaboración del presupuesto estatal abriendo instancias participativas, típicamente en el nivel municipal de gobierno.

Un aspecto importante surge de lo expuesto hasta aquí: la Planificación Económica del Desarrollo carece en rigor de un marco referencial preciso en el plano de lo teórico-conceptual. En particular, cabe señalar que las Teorías del Desarrollo Económico –además de haber sido construidas *pari passu* con las prácticas de las políticas del desarrollo– no constituyen en sí mismas un fundamento comprensivo para las prácticas de elaboración de dichos planes, más allá de que pregonen en pro del activismo estatal¹⁵. La raíz teórica que fundamenta el activismo estatal no va mucho más allá de lo dictado por las convencionales teorías acerca de las fallas de mercado (externalidades, bienes públicos, bienes preferentes, juicios distributivos, etc.); en definitiva, las razones para la presencia del Estado como agente económico en economías organizadas en torno a mercados, identificadas por la teoría económica convencional (Stiglitz, 1988).

Yendo ahora a las definiciones conceptuales más recientes de “planificación”, ellas comportan cuestionar el concepto y las pretensiones de la anterior Planificación Económica del Desarrollo; esto es particularmente visible en el caso del Planeamiento Estratégico Situacional que, como vimos, se define por oposición¹⁶.

¹⁵ Por ejemplo, el amplio manual acerca de teoría y prácticas del desarrollo de De Janvry y Sadoulet (2015) omite cualquier mención a la Planificación.

¹⁶ El citado texto de Van Gunsteren realiza una operación similar, al procurar significados alternativos para “planificación”, aunque agregando adjetivos en cada caso (“Planificación Ortodoxa”, “Planificación Revisionista”, “Planificación Comunicacional”, etc.).

Cabe preguntarse entonces si se trata de conceptos diferentes, sin mayores aditamentos. Si así fuera, el uso del término “planificación” no satisface un elemental criterio de claridad conceptual, como es el de no usar el mismo término para denominar entidades diferentes (especialmente si se oponen entre sí en un conjunto decisivo de características). ¿Es lícito utilizar un mismo nombre para caracterizar prácticas de tipo *top-down* y de tipo *bottom-up*? ¿Es lícito hacerlo para referirse a diseños tecnocráticos y a diseños participativos? ¿Cuál sería el hilo conductor común que justifica el uso del mismo término?

Desde el punto de vista de quiénes impulsan estas redefiniciones, se pueden alegar continuidades, por cuanto ellas estarían surgiendo de un aprendizaje que emerge de la experiencia recibida. Se trataría entonces de una suerte de Planificación alternativa a la tradicional, pero que emerge de ésta (Lira, 2006). Por otro lado, quizá la versión que hemos dado de la Planificación Económica del Desarrollo resulta un tanto caricaturesca, por cuanto las prácticas se orientaron a subsanar el exceso de racionalidad *top-down* que caracterizó los primeros ensayos.

Pero lo cierto es que esto no parece ser sino una forma de salvar el término “planificación” a partir de una redefinición que diluye buena parte de su razón de ser: se solapa con la propia acción política, y cuestiona los principios básicos de racionalidad y coordinación, pilares de la Planificación Económica del Desarrollo (por más que estos principios puedan haber sido morigerados en versiones más maduras de este tipo de Planificación). Dicho de otra manera, si se decide emplear el término “planificación” será menester hacerlo con una acepción que deberá optar entre ambos sentidos (*top down* o *bottom-up*, diseño tecnocrático o participativo).

Tanto en el caso de la Planificación alternativa a la tradicional Planificación del Desarrollo como de la Planificación como oposición al mercado, el término “planificación” se torna innecesario, su empleo respondería cuando mucho a razones retóricas. Sería suficiente invocar el activismo estatal y la participación civil en instancias políticas. Esto no implica entrar en un juicio acerca de estas prácticas y el alcance que deberían tener, más allá de que nuestra postura sea en general favorable a ellas.

En conclusión, cabe preguntarnos si tenemos alguna acepción para el término que pueda resultar útil, en el sentido de que aporte connotaciones específicas al accionar del Estado o de la sociedad civil. A esta cuestión –que es la central en nuestro trabajo– nos referimos en el apartado siguiente.

Lineamientos para un abordaje viable para la Planificación

La discusión que hemos desarrollado en el apartado anterior contextualiza nuestra pregunta acerca de si es viable una noción de Planificación con un razonable contenido específico a nivel técnico, y que a la vez sea un instrumento convocante y organizador en el plano político, evitando en lo posible usos equívocos. Esto significa que la discusión deberá referirse a ambos planos, aun cuando en función de la especialidad del autor, ella se concentrará en el plano conceptual. Un tratamiento más adecuado del plano de las prácticas deberá ser llevado adelante por quienes tengan la experticia necesaria.

Trataremos la cuestión de la viabilidad de algún concepto de Planificación a nivel general, en el apartado siguiente haremos referencia al caso de la Argentina.

Una primera tarea necesaria es rescatar aquellos sentidos del término que sean consistentes entre sí, y que permitan enlazar un conjunto de tópicos que consideramos importantes. La naturaleza de este interrogante lleva a centrarnos en los sentidos identificados en el plano teórico-conceptual. Ello es esquematizado a continuación:

- Las nociones básicas de *acción basada en la racionalidad*, *coordinación* y *horizonte amplio de decisión* deben ser obviamente incluidas. En definitiva, todas ellas devienen de la aplicación de un principio de racionalidad.

88

Conviene destacar aquí dos aspectos particulares. El primero es que la racionalidad a que se alude se refiere a la elección de los medios dedicados a obtener determinados objetivos; los objetivos en principio no son definibles en términos de este concepto de racionalidad¹⁷. En segundo lugar, dado que el contexto real

¹⁷ Con frecuencia, ciertos objetivos son a su vez medios para el logro de objetivos de orden superior. En este contexto, los “objetivos” son aquellos del más alto nivel, esto es, los que no son medios para otros

en que se realizan estas actividades es de información incompleta, la racionalidad de aplicación responde al carácter de *racionalidad limitada*, a la manera de lo definido por Herbert Simon (1947); esto es, una elección racional entre opciones previamente identificadas por el analista y no entre todas las opciones posibles. Debe señalarse que el hecho de que se trate de la aplicación de racionalidad limitada hace que la propia definición de los objetivos (o mejor, su priorización) pueda ser revisada, en función del alcance de los recursos disponibles. Esto hace que la Planificación se torne necesariamente un ejercicio con algún grado de recursividad, en la medida en que los sucesivos avances en los análisis cambien sustancialmente el nivel de información disponible¹⁸.

- Con relación al *avance sobre el mercado*, se trata de un concepto que no puede ser evitado, a partir de que se acepta la necesidad de implementar políticas activas. No incorporamos lo referido a economías de comando porque no corresponde al caso de los países latinoamericanos, organizados en torno del molde de una economía capitalista (excepto el caso de Cuba). Esta noción, sin embargo, no estará totalmente ausente, como veremos.
- La más reciente noción de una *idea del bien común* puede y debe ser integrada, en cuanto principio organizador del contenido de un plan, en particular en la identificación de sus objetivos y en los valores que inciden en la elección de los medios. Esta definición planteada como objetivo superior traslada el centro de la cuestión a la esfera de la política y las decisiones resultantes al respectivo gobierno, con lo que se imponen restricciones importantes a los fundamentos técnico-económicos.
- El plan debe constituirse en *instrumento organizador de las acciones del sector público*. Este tópico puede parecer trivial (se supone que el Estado debe ajustarse

objetivos. Por ejemplo, la elevación del nivel de bienestar y el logro de una sociedad igualitaria pueden ser considerados fines en sí mismos (aun cuando esta jerarquización puede variar, según el punto de vista del analista). Está claro que esta suerte de regresión hacia los objetivos últimos se detiene en base a criterios algo convencionales, pero la jerarquización resultante en cualquier caso es útil.

¹⁸ La Planificación Económica para el Desarrollo más tradicional no parece reconocerle importancia a este punto. Por ejemplo, Ahumada (1966) no menciona este aspecto.

al plan producido en su propio seno), pero la historia nos muestra que la operacionalización del plan a nivel estatal enfrenta dificultades, por razones diversas. Entre ellas, señalamos (a) la imposibilidad de que el plan cubra la totalidad (o la mayor parte) de las múltiples actividades que desarrolla el sector público; (b) la inercia o resistencia de estamentos burocráticos del Estado; (c) los intereses creados concretos; y (d) los desvíos que imponen las fluctuaciones de corto plazo. Una manera de referirse a estas cuestiones de operacionalización del plan es integrarlas en la noción de “estrategia de implementación”.

Hasta aquí, hemos incluido una buena parte de los contenidos atribuibles al término “planificación”. Pero como ya hemos visto, entre la Planificación para el Desarrollo y las formulaciones más actuales se registran diferencias importantes, que no admiten una síntesis o integración. Nos referimos a la opción entre prácticas tecnocráticas de tipo *top-down* y prácticas participativas *bottom-up*, como así también a aceptar o no la permanente flexibilización y ajuste del plan, a medida que se lo implementa.

En respuesta, se propone en el presente trabajo un abordaje que atienda en alguna medida a las lógicas contrapuestas que se han citado (y que principalmente el Planeamiento Estratégico Situacional ha planteado con claridad).

A nuestro juicio, una formulación de tipo *top-down* es la que mejor implementa las nociones de racionalidad, coordinación y visión de largo plazo, al articularlas en una formulación unificada. Se entiende que esta herencia de la Planificación Económica del Desarrollo no debe ser abandonada.

Puede incluso argumentarse –y éste es un tópico que merece un tratamiento mucho más extenso que esta breve mención– que la disponibilidad de información hoy día es incomparablemente mayor a la de la edad de oro desarrollista y, por lo tanto, que existen posibilidades mucho más amplias para formular un plan enraizado en información robusta, a la vez que las capacidades de seguimiento para eventuales ajustes también se han ampliado. Pero por ahora no debe exagerarse sobre este punto: es también cierto que las economías continúan siendo inestables

y por lo tanto poco previsible¹⁹. Por otro lado, entre los enfoques *top-down* y *bottom-up* existe una tensión permanente relacionada con la legitimidad de ejercicio del poder gubernamental y del estilo con que éste se ejerce.

Una vía posible pasa entonces por resignificar el ejercicio de formulación del plan. Más que un producto que pretenda erigirse en una predicción precisa, el plan puede constituirse en un marco referencial de alguna amplitud, esto es que tolera desvíos con relación a las previsiones de cierta magnitud, siempre y cuando se mantengan determinadas características consideradas nodales: la explotación de algún recurso primario considerado estratégico, el avance hacia una mayor profundidad tecnológica en algún subsector industrial, una recomposición de la matriz energética, la tendencia a la adopción de soluciones para el transporte que resulten energo-eficientes y cumplan con objetivos ambientales, la integración regional, progresividad en la distribución del ingreso, etc.

Al respecto, cabe mencionar lo que parece ser una restricción insalvable para una ejecución rigurosa de un plan. Los ejercicios de Planificación habitualmente se construyen sobre variables tendenciales, con el fin precisamente de corregir trayectorias en pos de los objetivos planteados. Pero es sabido que las variables económicas son típicamente cíclicas, la gestión del ciclo es función de las políticas macroeconómicas coyunturales. Es imposible que un plan incorpore en forma sistemática el componente cíclico por ser un fenómeno de gran complejidad y difícil tratamiento. Esto conlleva un problema específico y característico: en cada coyuntura, el analista que rastrea el cumplimiento del plan y determina necesidades de ajuste debe identificar el *componente tendencial*, y retirar así el efecto del ciclo. En otras palabras, la mera observación de valores registrados no es suficiente para verificar el nivel de cumplimiento del plan. Por lo tanto, el ajuste a lo planificado se evalúa en función de una estimación del analista acerca del *valor tendencial subyacente* (y por cierto que esta determinación dista de ser trivial, porque implica conocer *a priori* la fase e intensidad del ciclo).

¹⁹ Más aún, puede sugerirse que la propensión de las economías a fluctuar se ha visto reforzada por el creciente peso de los mercados financieros desregulados frente a la represión financiera que prevalecía décadas atrás, y que a nuestro juicio contribuyó a estabilizar las trayectorias.

En definitiva, un plan logrado será el que establezca un marco de referencia eficaz a fin de gobernar el día a día. Su ejecución no responderá –a la manera de una economía de comando– a decisiones rígidas originadas en un núcleo responsable e inapelable, sino que surgirá de conciliar objetivos y metas planteados con la realidad de los cambios no previstos en recursos y restricciones. ¿En qué medida el plan será un instrumento de peso en las decisiones corrientes del Estado y de los agentes privados? ¿En qué medida podrán reconocerse en éstas las directivas del plan? Éstas son cuestiones sobre las que no caben aseveraciones precisas. En definitiva, gobernar es siempre un arte, no una mera aplicación de técnicas y procedimientos.

Esta postura reconoce algunas de las críticas que han llevado a la propuesta del Planeamiento Estratégico Situacional, en particular pretende lograr la supervivencia del plan ante lo inesperado. Debe notarse que esto no implica, en términos técnicos, reformular en forma flexible el plan, sino gestionar los desvíos respecto de lo previsto de una manera que permita mantener las orientaciones generales de aquél. Desde ya, esto será posible en la medida en que se transite por una coyuntura relativamente estable. De producirse hechos inesperados, tales como la crisis de 2008-2009 o la corriente pandemia, el plan perderá una parte importante de su fuerza, aun cuando podrá dar referencias para las respuestas a formular a inflexiones acentuadas con relación a las tendencias esperadas.

Queda, dentro de las nociones asociadas a la Planificación, la cuestión del rol de las instancias participativas, cuya ausencia se ha reprochado desde siempre a los planes formulados desde una perspectiva tecnocrática. Se cuestiona así que la técnica se constituya en una suerte de sustituto pretendidamente racional –y, sobre todo, ajeno a presiones sectoriales– de la actividad propia de la política. Al separarse tajantemente entre sujeto y objeto del plan, la ciudadanía en definitiva no lo toma como propio, se desentiende y de hecho contribuye a la neutralización de aquél. Coinciden aquí las críticas desde la Ciencia Política y desde el Planeamiento Estratégico Situacional.

Éste es un punto especialmente complejo y controversial. Por un lado, es real que decisiones tomadas en los escritorios –y por lo tanto alejadas del sentir y la

voluntad de las personas involucradas– están expuestas a errores, y también a planteos de ilegitimidad por no respetar derechos o idiosincrasias específicos. La mera legitimación de la decisión de la autoridad mediante algún mecanismo electoral periódico no es seguramente una garantía; es la actividad política diaria la que asume el rol de enfrentar tales planteos, buscando el consenso posible mediante la composición de intereses de sectores que reciben impactos diferenciados o contradictorios.

Pero caben dos observaciones. En primer lugar, no está dicho que la práctica de los actores políticos traduzca la voluntad mayoritaria, especialmente en temas de alcance local. Como mínimo, intervienen factores propios del juego interno de esos actores, que también pueden encontrarse alejados de los requerimientos comunitarios; y también intervienen intereses concretos, desde ya.

Por otro lado, tampoco está claro cuál puede ser el fundamento y alcance del juicio comunitario con relación a cuestiones como son las que se enfrentan desde el gobierno, cuando su impacto trasciende lo específicamente local. Dos ejemplos pueden ayudar a comprender este importante tópico.

- Tomemos el caso de la construcción de una central hidroeléctrica de gran escala. Su construcción puede verse justificada en términos del convencional análisis costo-beneficio (porque representa una opción de menor costo, frente a la generación térmica), de política energética (sustitución de fuentes no renovables por renovables) y ambiental (reduce el volumen de emisiones de dióxido de carbono)²⁰. Ahora, esta acción debe ser validada a nivel nacional, en función de que atienda la demanda de energía de todo el país. Puede abrirse a instancias consultivas de la sociedad civil (ONG interesadas en los temas energéticos o ambientales, medios universitarios especializados, etc.), pero la decisión no puede ser bajada al nivel de la comunidad, porque en definitiva la comunidad coincide con la totalidad del país (cuando no incluye habitantes de países vecinos).

²⁰ Desde ya, la evaluación debe considerar los impactos ambientales de carácter sistémico (por ejemplo, el impacto del cambio en el régimen del curso de agua sobre la sobrevivencia de especies ictícolas).

- Diferente es el caso de proyectos de desarrollo local, donde la participación y movilización de la comunidad es relevante, por los específicos aspectos técnicos e institucionales que demandan definirse. El ejemplo clásico de este último caso es el de proyectos de riego, que en la Argentina muestran éxitos y fracasos, muchas veces relacionados con la capacidad de los beneficiarios de participar en su concepción y gestión, y también por su nivel de capacitación en las tecnologías agrícolas que emplea el riego.

Esto no significa, claro está, que las decisiones de orden nacional deban pasar por alto los eventuales efectos locales. En el ejemplo de la central hidroeléctrica, estos aspectos son de interés crucial por lo profundos efectos que produce esta obra en su entorno, tanto en la etapa de construcción como de posterior operación. Un proyecto de esta naturaleza no debe ser impuesto en determinado ámbito sin considerar los eventuales impactos y las correspondientes mitigaciones y compensaciones que aseguren, como mínimo, un efecto neutral sobre la comunidad de dicho entorno en términos de bienestar. Pero no significa que se la deba empoderar con relación a la decisión que debe adoptarse, por cuanto el interés del proyecto claramente la trasciende²¹.

Por estas razones, nos parece que la invocación a lo “territorial” como alternativa a la Planificación tradicional de tipo *top-down* presenta necesariamente limitaciones. Su implementación tiene sentido precisamente en iniciativas del ámbito local, con fuerte y prevaeciente vinculación con la comunidad. No puede ser extendida a decisiones del nivel regional o nacional, por su magnitud y alcance²². Estas decisiones, en sociedades de desarrollo medio o alto, claramente prevalecen en tamaño e impacto, con relación a acciones a nivel local. El alcance de la cobertura educativa, la naturaleza organizativa y cobertura del sector salud, el sistema previsional, la infraestructura vial troncal, todos estos segmentos asumen una escala que excede en forma amplia el nivel local o “territorial”.

²¹ Notemos que incluso si el proyecto fuera financiable íntegramente por parte de la comunidad local, este argumento no dejaría de ser válido. La decisión sobre el mismo se funda en una evaluación social (y no privada), y como tal abarca a todos los individuos, perjudicados o beneficiados por el proyecto.

En función de lo reseñado anteriormente, podemos desarrollar algunas ideas acerca de las características de un posible plan.

Retomando elementos ya presentados en este trabajo, este plan podrá tener las características siguientes:

- Para comenzar, deberá construirse “la idea que cada sociedad, en cada momento de su historia, tiene de lo que es el bien común” (Cuervo y Mattar, 2017). No hay duda de que este concepto debe integrar cualquier formulación que apunte a construir un marco coherente de políticas. Asimismo, integra la formulación del plan, por cuanto la definición de tal idea del “bien común” debe considerar las restricciones de recursos.
- El plan será formulado a la manera de la Planificación Económica del Desarrollo, que supone una lógica de tipo *top-down*, en la medida que sintetice e integre las expectativas y deseos mayoritarios de la sociedad, expresados por la coalición gobernante.
- Identificará, mediante diagnósticos, las características de las actividades productivas clave.
- Será planteado inicialmente bajo la hipótesis de una economía de comando, que cuente con los recursos actuales del país (internos y externos), al margen de aspectos institucionales, y asumiendo plena operabilidad de instrumentos de gestión.

Este paso permitirá conocer el potencial productivo y distributivo, e identificar nodos críticos (brechas externa, fiscal y privada; requerimientos energéticos; necesidades de inversión; distribución del ingreso). Este ejercicio será realizado para diferentes escenarios de crecimiento, con el fin de seleccionar el que resulte más conveniente en términos de los objetivos del plan.

²² Consideremos, al pasar, que aquí parece residir una restricción que la Planificación Territorial no logra comprender cabalmente. De hecho, es frecuente que ella sea formulada en una gran diversidad de escalas (desde lo local hasta lo nacional, o incluso supranacional), sin dar cuenta de las importantes diferencias que se producen al cambiar de escala.

Se diseñarán para el/los escenario/s seleccionados los cursos de política económica y social que se consideren a la vez eficaces y viables, desde un ángulo social y político.

En el plano técnico, el plan será así un ejercicio de consistencia entre los recursos identificados, los objetivos a lograr y los instrumentos técnicos e institucionales necesarios.

Yendo ahora al plano de las prácticas políticas, señalaremos tres aspectos que entendemos de importancia.

En primer lugar, la secuencia de actividades de desarrollo del plan puede incorporar, en carácter esencialmente consultivo, la intervención de referentes de sectores productivos, sociales y políticos. En esta instancia, se establecerán puntos de acuerdo y desacuerdo con las definiciones que se tomen respecto de la confección del plan. Tal participación deberá encontrarse claramente definida en el tiempo, y limitarse los mecanismos de suspensión de avances a omisiones indebidas de actores o posturas. Se intenta de esta forma suavizar la dicotomía entre sujeto y objeto de la Planificación, si bien ella no desaparece. Un producto básico de esta interacción con referentes políticos es que la alianza política que sustenta el plan lo asuma como propio.

Cabe señalar, en segundo término, una condición ineludible para que el plan tenga permanencia y sentido –esto es, que no sea descartado de hecho de las decisiones gubernamentales. El plan debe integrar sólida y explícitamente la construcción política que da base al gobierno. Esto implica que el plan debe existir desde el comienzo de la gestión, por lo menos en sus lineamientos principales; esto será posible con cierta facilidad si se trata de un ciclo gubernamental que no cambia la orientación preexistente, y será más complejo de lograr en caso contrario²³. Notemos que esto no tiene que ver con el éxito, en el sentido del efectivo

²³ La información necesaria para la confección de un plan está hoy día disponible en grado importante, a través de medios tanto escritos como digitales. Los equipos técnicos de un partido político pueden elaborar con cierta soltura una primera versión del plan aun fuera del aparato estatal, dada la accesibilidad

cumplimiento de metas propuestas. Dado el sentido que se pretende dar al plan – ser antes que nada un marco referencial para las decisiones del día a día–, las metas del mismo no deben ser entendidas como un punto central ni mucho menos inamovible. En la práctica, se trata de preguntar en oportunidad de cada decisión sustantiva de gobierno en qué medida ella se ajusta a la lógica y propósitos del plan.

Debe notarse que esta condición de integrar el plan a la plataforma política comporta una particular tarea de traducción de su contenido –elaborado con perspectiva y lenguaje técnicos– al lenguaje propio de las prácticas políticas.

Por último, dar centralidad al plan comporta adoptar una plataforma política que haga eje en la noción de razón y de bienestar del conjunto, antes que en la confrontación entre intereses contrapuestos. Es real que en este punto hay una dicotomía compleja, por cuanto el conflicto de intereses es un hecho inevitable. Le corresponde a la práctica política gestionarlo a partir de invocar la razón del conjunto. Una construcción política basada en la confrontación difícilmente pueda sentar las bases para la ejecución de un plan en los términos que hemos delineado aquí. Sería entonces contradictorio que un proyecto político abogue al mismo tiempo por el plan y la confrontación; en tal caso, es bien posible que el plan sea dejado de lado, y se torne un ejercicio retórico y descartable.

Un posible rol de la Planificación en la Argentina

El apartado anterior presentó una conceptualización de la Planificación que se considera viable. Consiste en una suerte de reformulación de la Planificación Económica del Desarrollo, en función de las experiencias y las críticas que ella recibió.

Pero no hemos tratado la cuestión de si la Planificación es necesaria. Esta pregunta apunta en realidad a determinar si se demandan políticas activas, y si ellas deben encontrarse enmarcadas en un plan.

actual a elevadas capacidades de procesamiento de información, incomparablemente superior a las de la época clásica de la Planificación Económica del Desarrollo.

Responder a esta pregunta en forma general es demasiado ambicioso, por lo menos para el autor de esta nota. Enunciaremos algunas breves consideraciones que entendemos pertinentes para encarar el caso de la Argentina a partir de ellas.

Una sociedad moderna no puede existir sin un aparato estatal, éste en realidad se desarrolló *pari passu* con los mercados capitalistas. La posibilidad de una sociedad capitalista carente de Estado reina solamente en los libros de texto de microeconomía y en mentes afiebradas (Polanyi, 1944). La pregunta que nos interesa aquí se refiere a cuál es el nivel esperable o deseable de activismo estatal.

La vulgata neoliberal ha argumentado una y otra vez a favor de un Estado mínimo, que asegure las premisas para el intercambio privado brindando el necesario marco de seguridad jurídica. La experiencia muestra que esta minimización del Estado no ha tenido lugar. El grado de intervención ha sido variable entre países y a lo largo del tiempo, pero en todos los casos la ha habido.

Por lo tanto, la pregunta es si la intervención estatal demanda o no un ejercicio de Planificación como el que se ha sugerido aquí que es necesario. Ésta es una pregunta que deberá tratarse en cada caso.

Elaborar un plan, en los términos que hemos presentado, para países que transitan una senda de crecimiento acelerado es a la vez técnicamente muy complejo y posiblemente innecesario. Complejo, porque en este contexto los cambios de tecnología y preferencias que se producen son muy intensos y acelerados, y por lo tanto poco previsibles, ello hace que el escenario en el que se formula un plan quede rápidamente desdibujado. Solo un plan que tuviera la capacidad de anticipar estos cambios sería un ejercicio con algún sentido, pero hasta donde sabemos esta tarea no es factible. Quede en claro que no se excluye el activismo estatal en este tipo de procesos, pero su carácter será diferente. De hecho, esto ha ocurrido en economías en franco crecimiento, en el Este Asiático.

Y decimos también que no sería necesario toda vez que el crecimiento está asegurado, por lo que corresponde otro tipo de activismo estatal (típicamente, en relación a la temática distributiva y medioambiental).

Por el contrario, la pertinencia de contar con un plan resulta clara cuando se requiere un esfuerzo coordinado y significativo para superar situaciones de estancamiento, con consecuencias importantes en el bienestar de las mayorías.

Éste es el caso de la Argentina de hoy día. Su economía ha chocado una y otra vez con la restricción externa. Más allá de la coyuntura asociada a la pandemia producida por el COVID-19, los últimos diez años han visto una trayectoria estancada, esto implicó que el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se redujera en más de 10% a lo largo de la década. Esta incapacidad de crecer de la economía argentina es uno de sus principales nodos críticos.

La particular evolución de los términos de intercambio y el aflojamiento de las condiciones de financiamiento externo²⁴ permitieron en la década de 2000 una expansión productiva que superó con creces el derrumbe iniciado en 1998. Este ciclo –que consistió en términos netos en una expansión de alrededor del 35% en cinco años²⁵– se vio interrumpido por la restricción externa en 2011 y posteriormente por el derrumbe de los términos de intercambio. Si bien hubo cierta recuperación de la inversión, ella no fue suficiente para introducir cambios en la matriz productiva. El detonante de la restricción externa, en 2011, fue el comercio de energéticos, cuyo saldo se tornó bruscamente deficitario (Kulfas, 2016; Müller, 2016).

Este estancamiento –que, bien mirado, reitera lo ocurrido a lo largo de más de cuatro décadas– muestra sin duda la incapacidad de la dirigencia económica y política argentina, y su insistencia en programas que fracasaron en promover la inclusión social y lograr un crecimiento sostenible. Esto fue producto de sucesivos ensayos del ideario neoliberal y antiestatista, que prevaleció –con mayor o menor

²⁴ La mejoría de los términos de intercambio y la baja del costo del financiamiento externo suelen ocurrir en forma simultánea en el caso de la Argentina. Esto es así porque la mayor disponibilidad de financiamiento suele traducirse en un incremento de los precios de las commodities, esencialmente por vía especulativa.

²⁵ Hasta 2005-2006, el crecimiento que se observa es mera recuperación de la brutal caída de la actividad ocurrida en los últimos tres años de vigencia del régimen de convertibilidad.

profundidad y competencia técnica– más de tres décadas desde mediados de los años 70 (Rapoport, 2010; Basualdo, 2010; Ferrer, 2008).

El imperativo de la hora es lograr la formulación de un programa de crecimiento orientado a superar la restricción externa. Esto no pasa solo por gestionar adecuadamente las variables macroeconómicas básicas (vgr, el tipo de cambio, la tasa de interés, etc.), sino que demanda un incremento sustancial de la inversión, que podemos cifrar en no menos de 4-5 puntos porcentuales del PIB, con relación a la incidencia histórica de esta variable (inferior en promedio al 17% del PIB en el período 2004-2018)²⁶. Requiere, además, identificar sectores con capacidad de liderar el crecimiento ya que la importante dotación de recursos naturales de la Argentina no podrá ser suficiente, por lo tanto deberán ser convocados sectores dinámicos de la industria manufacturera y los servicios. Debe lograrse crecimiento con sostenibilidad externa sobre la base de un patrón híbrido primario-industrial, que permita capitalizar adecuadamente la abundancia de recursos naturales de la Argentina.

Una tarea de esta índole no puede ser llevada adelante por las “fuerzas del mercado”, éste es precisamente el escenario que demanda un plan. La actividad privada podría liderar procesos de este tipo cuando existen apreciables fuentes de renta, por vía de la explotación de recursos primarios o por posibilidades ofrecidas por tecnologías nuevas en adopción²⁷.

La formulación de este programa dista de ser una tarea sencilla. Además de identificar sectores actuales o a desarrollar aptos, y lograr el incremento mencionado en la inversión, se requiere elaborar un programa con institucionalidad e instrumentos congruentes y asegurar un respaldo político suficiente. Esto demanda una estrategia cuidadosamente diseñada y ejecutada.

²⁶ En Müller (2020, p. 28) se realiza un cálculo que permite aproximar un requerimiento de inversión adicional de 5 puntos porcentuales, con relación al promedio histórico, para asegurar una tasa de crecimiento del PIB del orden de 3%.

²⁷ Esto configuraría el escenario en el que el plan precisamente no sería necesario. Aun así, el Estado puede tener un rol importante, como lo demuestra la presencia estatal en la ya lejana etapa agroexportadora, en el caso argentino.

Un plan podrá ser el instrumento adecuado para este fin, tanto por la construcción técnica que demanda como por su capacidad movilizadora en el plano de las prácticas políticas.

Conclusiones

En esta nota hemos realizado un breve recorrido acerca de los sentidos del término “planificación”. Más allá del propósito de esclarecimiento semántico, ello ha permitido reflexionar sobre el alcance de un conjunto de prácticas de los individuos en sociedad.

Hemos así identificado una variedad de posibles significados, situados en un plano más apartado de las prácticas colectivas, plano que hemos identificado con lo técnico-conceptual. Estos significados probablemente permanecerán, aunque será siempre necesario aclarar cuál es el específico sentido que se le estará dando a “planificación” en oportunidad de su uso.

Por otro lado, hemos tratado el uso del término en relación a las prácticas sociales. Hemos detectado allí una suerte de evolución. Un sentido más clásico se asocia a las gestiones económicas de la posguerra, en particular al proceso de desarrollo de los países periféricos: esto dio lugar a lo que hemos denominado Planificación Económica del Desarrollo. Este sentido del término luego se fue transformando, al calor del cuestionamiento que sufrieron las prácticas mencionadas. Surgió así un significado diferente, y en parte opuesto al significado clásico, que a la vez alude a un conjunto conceptual demasiado amplio.

A partir de esta revisión de significados se ha propuesto una noción de Planificación que retoma la experiencia de la Planificación para el Desarrollo, aunque resignificándola. El ejercicio de elaboración de un plan sigue teniendo plena vigencia, específicamente para el caso de sociedades sumidas en condiciones de estancamiento estructural, como es el caso de la Argentina.

Cerramos con una reflexión. Es posible que el término “planificación” continúe siendo utilizado, en tal caso una cuestión conceptual que subyace a esta discusión

semántica seguirá presente: a qué se querrá aludir cuando en el plano de las prácticas sociales se hable de “planificación”.

Podemos sugerir que si el término “planificación”, en su uso societario y político, permanecerá, no será en el sentido de mera oposición al “mercado”. El “plan” será en este contexto la corporización de un proyecto para el conjunto (o para una mayoría relevante) de la sociedad. Como vimos, este sentido está expresado en alguna de las conceptualizaciones más recientes de “planificación”.

De hecho, es en este aspecto donde puede fortalecerse un puente con la antigua Planificación Económica del Desarrollo. Si bien no hay dudas de que los planes de aquel entonces no fueron más que ejercicios sin un reflejo cabal en las prácticas diarias, lo cierto es que tuvieron el mérito de delinear un proyecto, un escenario prospectivo deseado. Éste fue un aporte de la etapa clásica de la Planificación, que es menester recuperar. La siguiente cita de un crítico de la Planificación clásica es bien ilustrativa acerca de este punto (Yusuf):

No importaba que los planes quinquenales fueran con frecuencia poco más que predecibles declaraciones de intenciones y que los responsables de las políticas tuvieran poca experiencia y carecieran de capacidades técnicas. En la medida en que los objetivos gruesos fueran razonablemente claros, que el gobierno se encontrara mínimamente comprometido en su alcance, y que las medidas de política fueran coherentes (o inofensivas) para los estándares de entonces, las economías crecieron. (2009, p. 10)

Bibliografía

- Ahumada, J. (1958). *Teoría y Programación del Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - CEPAL – Mimeo.
- Ahumada, J. (1966, marzo). Notas para una teoría general de la Planificación. *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, IV(4-5).

- Basualdo, E. (2010). *Estudios de Historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bértola, L., y Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Casparrino, C., Briner, A., y Rossi, C. (2011, julio). Planificar el desarrollo - Apuntes para retomar el debate. *Documento de Trabajo del CEFIDAR*, (38).
- Chadwick, G. (1981). *A systems view of planning - Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford: Pergamon Press.
- Dadon, J., y Cappuccio, S. (2017). *Planificación territorial y modelos de desarrollo: Los Planes Estratégicos Argentina 2005-2015*. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Hábitat y Ambiente, Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.
- De Janvry, A., y Sadoulet, E. (2015). *Development Economics: Theory and practice*. Londres: Routledge.
- Eatwell, J., Milgate, M., y Newman, P. (1998). *The New Palgrave - A Dictionary of Economics*. Londres: McMillan Publishers LTD.
- Ferrer, A. (2008). *La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Forte, F. (1964). *Introduzione alla Politica Economica: Il mercato e i piani*. Turín: Einaudi.
- Haberkorn, M. (2016). *Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de tres planes estratégicos en el período de post convertibilidad* (Tesis de Maestría). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL - ILPES.
- Lora, E. (2001). *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Máttar, J., y Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Matus, C. (1993). *Estrategia y Plan*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Müller, A., y Gómez, T. (2013). *La Planificación argentina en perspectiva. 1930-2012*. Buenos Aires: CESP-UBA.

- Müller, A. (1990, noviembre). *El agotamiento del crecimiento argentino en los años 70. Análisis de una tesis*. Ponencia presentada en la XXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina.
- Müller, A. (2011, mayo-junio). La (no) planificación en Argentina en los 90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro. *Realidad Económica*, (260).
- Müller, A. (2016). Crecimiento, cambio estructural y deuda: Tres ensayos sobre el ciclo neo-desarrollista. *Documento de Trabajo CESPA*.
- Müller, A. (2020). Modelo CESPA-PLAN. Un aporte a la construcción de un patrón sostenible para la economía argentina. *Documento de Trabajo CESPA*, (59).
- Pearce, D. (1999). *Diccionario Akal de Economía Moderna*. Madrid: Ediciones Akal.
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Popper, K. (2006). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina: Una breve historia*. Buenos Aires: Booket.
- Simon, H. (1982 [1947]). El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa. Madrid: Aguilar.
- Sobrero, F. (2013). El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y las Prácticas de Decisión y Gestión de la Inversión Pública en Argentina (Tesis Doctoral). México: El Colegio Mexiquense.
- Stiglitz, J. (1988). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Tilble, J. (2013, enero-febrero). ¿Una nueva clase media en Brasil? El lulismo como fenómeno político-social. *Revista Nueva Sociedad*, (243).
- Van Gunsteren, H. (1976). *The Quest for Control: A critique of the Rational-Central Rule*. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.
- Walinsky, L., Wilcox, C., Lewis, J., Tsuru, S., Wionczek, M., Dabcevic-Kucar, S., Olsen, B., Bentley Clark, P., y Worswick, G. (1965). *Planeación del desarrollo económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Yusuf, S. (2009). *Development Economics through the Decades*. Washington DC: The World Bank.