



VIII Jornadas Patagónicas de Investigación y
III Jornadas Patagónicas de Extensión en Ciencias Económicas
Trelew-Chubut. Noviembre de 2017



Filiación Académica: Instituto de Industria (IDEI) – Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

Título del trabajo: Origen, auge, decadencia y resurgimiento de la planificación en Argentina.

Autor: CANTERO, Javier H.

Contacto: jcantero@ungs.edu.ar

Dimensión: Investigación

Reseña

Desde el Plan Revolucionario de Operaciones (1810) atribuido a Mariano Moreno hasta el reciente Plan Belgrano (2015), pasando por los planes quinquenales del primer peronismo y la multiplicidad de planes estratégicos de los años 2000, Argentina cuenta con una vasta experiencia en procesos de planificación.

A partir del abundante *corpus* empírico se plantea como objetivo general de investigación:

Analizar los procesos de planificación estratégica en Argentina y su evolución hasta la actualidad, haciendo foco en las especificidades de concepción, metodológicas y en los resultados alcanzados.

Por su parte, el propósito general se declina en cinco objetivos específicos, a saber:

- 1) Realizar un *racconto* histórico de las experiencias de planificación estratégica en el sector público argentino.
- 2) Comparar el *corpus* empírico argentino con el *corpus* teórico de la planificación
- 3) Analizar planes estratégicos de sectores clave como el nuclear, aeroespacial, CTI, industrial, transporte ferroviario y agroindustrial para conocer y comprender las especificidades metodológicas y los resultados logrados.
- 4) Estudiar las causas que determinan las brechas entre los planes formulados y los resultados obtenidos
- 5) Comprender las particularidades de la planificación en organizaciones altamente riesgosas (i.e. HROs, por el acrónimo anglosajón de High Reliability Organizations) y compararlas con los procesos de planificación en otros tipos organizacionales.

En pos de los objetivos –general y específicos– se plantea una postura epistemológica propia de las ciencias de la gestión (i.e. teoría de la organización o estudios organizacionales) y una estrategia metodológica basada en fuentes documentales que serán complementadas, en una segunda etapa, con fuentes primarias de información



VIII Jornadas Patagónicas de Investigación y III Jornadas Patagónicas de Extensión en Ciencias Económicas Trelew-Chubut. Noviembre de 2017



resultantes de entrevistas semi-estructuradas enmarcadas en la construcción de estudios de caso.

Entre las fuentes documentales utilizadas se destacan los documentos publicados correspondientes a los planes estratégicos bajo estudio (e.g. Plan nuclear argentino, Plan Estratégico Industrial 2020, Plan estratégico agroindustrial). Adicionalmente se recurrió a una minuciosa búsqueda y análisis de fuentes de información secundaria como *papers* en revistas académicas, informes de organismos nacionales e internacionales, publicaciones institucionales y artículos en medios periodísticos y de divulgación.

Desde comienzos del siglo XX (Fayol, 1949), la planificación es reconocida como una de las funciones esenciales del administrador. Ubicada en el S4 del modelo de sistema viable de la teoría cibernética (Beer, 1995), planificar significa tomar decisiones de manera anticipada. Es un instrumento del hombre sabio ya que implica proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo (Ackoff, 1997). Se trata de un ejercicio libertario porque en la medida en que una organización y sus miembros planifican están construyendo sus caminos futuros (Matus, 2006). Como sostiene Karl Mannheim (1960), lejos de ser una herramienta restrictiva de las libertades individuales, la planificación es necesaria y compatible con el mercado y la democracia.

Planificar ergo teorizar la planificación parece ser la secuencia originaria de nuestro objeto de estudio. Al menos hasta comienzos del siglo XIX se puede observar un conjunto de grandes obras imperiales, algunas monumentales, que raramente hayan carecido de planificación (e.g. imperio egipcio, griego, romano). Sin embargo, la reflexión sobre el proceso de planeación recién se ve plasmada en el pensamiento de Saint-Simon y, posteriormente, de August Comte (Friedmann, 1991).

Según John Friedmann, las ideas positivistas de Saint-Simon, así como los aportes de Comte y Stuart Mill, nutrieron de fuentes epistemológicas a la planificación normativa, paradigma dominante desde mediados del siglo XX. Basada en el conocimiento científico, el poder de la razón y el determinismo de la realidad y del futuro, la planificación normativa apunta al establecimiento de un “deber ser” del proceso de planificar. Es normativa porque se prescriben los pasos que todo planificador debe dar para que el proceso de decisiones anticipadas alcance los objetivos previamente fijados.¹

El modelo normativo experimenta ajustes, modificaciones y reformulaciones que fueron moldeando una nueva epistemología de la planificación, rotulada como estratégica. Sin

¹ Entre los autores representativos del planeamiento normativo y neo-normativo cabe mencionar a Edward Banfield (1959), Meyerson y Banfield (1955), Andreas Faludi (1973), Ernest Alexander (2006) y Franco Archibugi (2008).



**VIII Jornadas Patagónicas de Investigación y
III Jornadas Patagónicas de Extensión en Ciencias Económicas
Trelew-Chubut. Noviembre de 2017**



dejar de ser normativa, la planificación estratégica concebida a partir de mediados de la década de 1960 en EEUU por autores como Ansoff (1965), Steiner (1969), Andrews (1971) y Lorange (1980), aporta un mayor grado de formalización al proceso, establece una secuencia lógica en las etapas del proceso, postula la naturaleza *top-down* del proceso e incorpora una serie de técnicas para evaluar y programar las estrategias.²

Si la planificación estratégica surgió como un enfoque superador del modelo normativo básico, la complejización del contexto y de las organizaciones a fines del siglo XX pusieron en evidencia, en ciertas ocasiones de manera ostensible, sus dificultades, limitaciones y errores. En 1994 Henry Mintzberg escribirá *The rise and fall of strategic planning*, libro que se convertirá en la crítica más contundente de la escuela de la planificación.

Ante la ola de críticas por parte de los teóricos de la planificación y los magros resultados obtenidos por la puesta en práctica de la planificación estratégica, fueron surgiendo nuevos aportes tendientes a subsanar los problemas prácticos y epistemológicos de la matriz del planeamiento estratégico. De ahí, la incorporación de nuevas técnicas, no ya para predecir el futuro, sino para que las organizaciones desarrollen sus capacidades de previsión (e.g. método Delphi, técnica de escenarios).

En las últimas décadas tuvo lugar un prolífico diálogo entre *praxis* y teoría de la planificación. Surgieron nuevas y diversas epistemologías de la planificación que propusieron concepciones y lecturas alternativas. Planificación Estratégica Situacional de Carlos Matus (1987), Planificación transaccional de John Friedmann (2011), Planificación Colaborativa de Patsy Healey (1997, 2003), Planificación dialogada de John Forester (1989, 2009), Planificación de Conflictos Políticos (Sandercock, 1998). Cada uno con sus especificidades, parten de la idea de que todos los actores concernidos por las problemáticas que originan un proceso de planificación deben participar en cada una de sus etapas. Con sus múltiples intereses, frecuentemente en conflicto, sus distintos tipos de conocimiento (i.e. profanos, expertos, científicos) y sus diferentes dotaciones de recursos y experiencia. De esta manera la planificación en general –y la estratégica en particular– pasa a ser un proceso político (Sandercock, 1998) en cuya arena se mantienen relaciones de poder (Wildavsky, 1964; Flyvbjerg, 1998, 2002) que tienen como telón de fondo cuestiones técnicas.

El conjunto de aportes reseñados constituye el marco teórico que se movilizó para comprender las especificidades de los procesos de planificación en Argentina.

² El *mainstream* teórico occidental de los estudios organizacionales no debería conducirnos a la omisión de la planificación estratégica en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Para profundizar el conocimiento de las especificidades de la planificación rusa véanse los trabajos de: Philippe Bernard (1966); Boris Brutzkus (2000); Maurice Dobb (1970); Michael Ellman (2014); R. A. French (1995), entre otros.



VIII Jornadas Patagónicas de Investigación y III Jornadas Patagónicas de Extensión en Ciencias Económicas Trelew-Chubut. Noviembre de 2017



Conclusiones parciales y/o finales

Argentina cuenta con una vasta experiencia en planificación (estratégica) que se remonta a sus orígenes como nación y se amplifica y complejiza en el siglo XX con los planes quinquenales y los planes estratégicos de los años 2000.

Desde el punto de vista de la concepción y de las metodologías empleadas en los procesos de planificación se constata el predominio de la planificación normativa hasta los años 2000. A partir de ahí, las experiencias planificadoras incorporan rasgos de los nuevos modelos de planificación (e.g. planificación dialogada, colaborativa).

El análisis de la puesta en práctica de los planes estratégicos permite constatar una amplia brecha entre los planes formulados y los resultados alcanzados. Entre las causas se destacan las recurrentes rupturas institucionales y el abandono de los planes estratégicos por parte de las nuevas administraciones. Por otra parte, el voluntarismo utópico, el reduccionismo economicista y el formalismo (De Mattos, 1987) se encuentran presentes en las causas coadyuvantes de las perturbaciones e interrupciones de los planes estratégicos en Argentina.

Los planes estratégicos de los años 2000 (e.g. plan estratégico industrial, plan nuclear, plan aeroespacial) conservan ciertos rasgos de la planificación normativa junto con características de los nuevos modelos de planificación. Desde el punto de vista de la puesta en práctica y de los resultados alcanzados se renuevan tanto la discontinuación como la brecha entre los resultados esperados y los obtenidos.

Planificar en las organizaciones altamente riesgosas (e.g. HROs) es un proceso contradictorio ya que si bien el sentido común llevaría a pensar que en esos sistemas potencialmente catastróficos debería estar todo planificado, tanto el *corpus* empírico como los aportes teóricos sostienen que sólo hay que planificar todas aquellas decisiones que se puedan programar. Adoptar la planificación contingente allí donde es posible establecer escenarios. Y en el espacio residual dejar que la HRO emplee sus competencias de improvisación para lidiar con lo inesperado.

La solubilidad o complementariedad de la planificación con la racionalidad y las políticas de mercado resulta un área de estudios futuros de ineludible abordaje en la Argentina actual. Si bien la administración nacional continúa formulando planes (e.g. Plan Belgrano), las políticas pro-mercado plantean la necesidad de un análisis tanto epistemológico como metodológico y de los resultados alcanzados en el período actual.