

# Resurgimiento de la planificación del desarrollo en Argentina: logros, limitaciones y aprendizajes de la experiencia kirchnerista (2003-2015)

*Reemergence of development planning in Argentina: achievements, limitations and learnings from the Kirchnerist experience (2003-2015)*

*Julián Bilmes,<sup>1</sup> Andrés Carbel<sup>2</sup> y Santiago Liaudat<sup>3</sup>*

## Resumen

En este trabajo se aborda la recuperación de la planificación estratégica del desarrollo en Argentina durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). Se pone el foco en tres planes anunciados en ocasión del Bicentenario Nacional: el Plan Estratégico Industrial, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Primero, se reconstruyen los antecedentes intelectuales e institucionales de la planificación en Argentina y la región. Se presta especial atención a las contribuciones del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED) en las décadas de 1960-1970 y las revisiones y reformulaciones de la planificación en las décadas de 1980-1990. Segundo, se presenta el contexto del resurgimiento de la planificación estatal al más alto nivel y se realiza un análisis comparado de los tres planes estratégicos emblemáticos del ciclo kirchnerista a partir de las siguientes dimensiones: la visión del desarrollo, las metodologías de planificación, los mecanismos de

- 
- 1 Licenciado en Sociología (UNLP). Becario Doctoral CONICET. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (IdIHCS-UNLP/CONICET).
  - 2 Licenciado en Filosofía (UNC). Becario Doctoral CONICET. Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (LECyS-UNLP).
  - 3 Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ). Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (LECyS-UNLP).

participación y los ejercicios prospectivos. Finalmente, se aportan algunas reflexiones a partir de limitaciones detectadas en la experiencia kirchnerista, con miras a contribuir a los actuales y futuros procesos de planificación del desarrollo.

**Palabras clave:** Plan Estratégico Industrial, Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Plan Argentina Innovadora 2020, prospectiva.

### *Abstract*

*This paper presents the recovery of strategic development planning in Argentina during the presidencies of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). The focus is on three plans announced on the occasion of the National Bicentennial: the Industrial Strategic Plan, the Agri-food and Agro-industrial Strategic Plan, and the National Plan for Science, Technology and Innovation. First, the intellectual and institutional background of planning in Argentina and the region are reconstructed. Special attention is paid to the contributions of the Latin American Thought in Science, Technology and Development (PLACTED) in the 1960-1970s and the revisions and reformulations of planning in the 1980-1990s. Second, the context of the reemergence of state planning at the highest level is presented and a comparative analysis of the three emblematic strategic plans of the kirchnerist cycle is carried out based on the following dimensions: the vision of development, planning methodologies, mechanisms participation and foresight exercises. Finally, some reflections are provided based on limitations detected in the kirchnerist experience, willing to contribute to the current and future development planning processes.*

**Keywords:** *Industrial Strategic Plan, Agri-food and Agro-industrial Strategic Plan, Innovative Argentina Plan 2020, foresight.*

## **Introducción**

El “cambio de época” suramericano o giro nacional popular, acontecido en la primera década del siglo XXI, dio lugar a un reposicionamiento de la política y del Estado como instrumentos para transformar la realidad socioeconómica en un sentido posneoliberal. Con diversas características, alcances y horizontes según cada país, se intentó superar el modelo de desarrollo impuesto por el neoliberalismo periférico, en función de aumentar los grados de autonomía, soberanía, redistribución y democratización. En ese marco, el ciclo de gobiernos kirchneristas en Argentina (2003-2015), como parte relevante de aquel proceso, reimpulsó la planificación en el más alto nivel del Estado. Mediante una serie de planes estratégicos se explicitó y marcó un rumbo para un determinado modelo de desarrollo territorial, energético, infraestructural, agropecuario, industrial, científico-tecnológico y social.

En pos de instituir la planificación del desarrollo como política de Estado, hacia 2010 y en ocasión del Bicentenario Nacional, tres ministerios de reciente creación fueron instruidos a realizar planes estratégicos de mediano plazo. Nos referimos al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), establecido en diciembre de 2007 a poco de asumir la presidencia Cristina Fernández de Kirchner, al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) y al Ministerio de Industria, ambos creados en octubre de 2009.<sup>4</sup> En los tres casos se trató de Secretarías o Subsecretarías que ascendieron a Ministerios. Estas carteras delinearon, con características particulares, los respectivos planes estratégicos que serán foco de análisis de este trabajo, emblemáticos de la visión del desarrollo sostenida bajo aquel ciclo político. Respectivamente, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020” (PNCTI), el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA) y el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI).

En este trabajo nos proponemos: a) presentar la trayectoria general que tuvo la prospectiva y planificación del desarrollo en el Cono Sur, con énfasis en Argentina y sus procesos de planificación estratégica de las últimas décadas; b) dar cuenta de la visión de futuro y estrategia elaborada durante el ciclo posneoliberal en Argentina a través de los planes sectoriales mencionados, así como de las metodologías, mecanismos de participación y ejercicios prospectivos empleados; y c) reflexionar sobre las posibilidades para un desarrollo soberano en el país, las lecciones que deja el pasado reciente y los desafíos futuros que nos propone el presente. Metodológicamente nos basamos en el análisis documental de los tres planes referidos, la revisión de literatura especializada y la realización de entrevistas a referentes clave en planificación, gestión y política pública.<sup>5</sup>

---

4 En verdad, estos últimos se constituyeron como un único Ministerio de la Producción en noviembre de 2008, que se escindió del entonces Ministerio de Economía y Producción. Este efímero ministerio contenía las Secretarías de Industria, de Comercio, de la Pequeña y Mediana Empresa y de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Finalmente, en octubre de 2009 se conformaron, sobre la base de esas secretarías, los Ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca (Decreto N° 1366/2009 B.O. 01/10/2009).

5 Las entrevistas fueron realizadas con un doble propósito. Por un lado, alimentar las reflexiones contenidas en el presente trabajo. Por otro lado, generar un ciclo de entrevistas para la *Agencia Paco Urondo* respecto a planificación, gestión y política pública (Bilmes, Carbel y Liaudat, 2021). Agradecemos a este medio informativo por el interés en llevar a un público amplio esta problemática, así como a Mercedes Patrouilleau y Jorge Albarracín Decker, merced a cuya iniciativa nos volcamos a realizar este trabajo. Por supuesto, las opiniones contenidas a continuación son de nuestra exclusiva responsabilidad. Finalmente, cabe señalar que una versión previa de este trabajo fue publicada en la *Revista Movimiento* (Liaudat, Carbel y Bilmes, 2021).

## Antecedentes

### Prospectiva y planificación del desarrollo en el Cono Sur

La aspiración de construcción de sociedades ideales o utópicas acompañó el desarrollo de las distintas corrientes del pensamiento social latinoamericano desde la época de la independencia y la constitución de las jóvenes naciones del subcontinente, dando cuenta tempranamente de una cierta “actitud prospectiva” en tanto se asumía el futuro como algo a construir (Yero, 1993). Sin embargo, fue en las agitadas décadas de 1960 y 1970 en que nacieron los primeros estudios prospectivos en la región en el marco de una “sensibilidad futurista” que tomó fuerza a nivel internacional luego de la Segunda Guerra Mundial. Esto acontecía ante la aceleración de la innovación tecnocientífica y los acuciantes debates sobre los usos, potenciales y peligros de la ciencia y la tecnología para la especie humana y la vida en el planeta. Pero el tipo de proyección del futuro que se hacía en los países centrales –fundamentalmente, la futurología y previsión tecnológica norteamericanas– no logró fácil aceptación en América Latina. Se le criticaba, entre otras cosas, ser un pronóstico basado en la lógica del pasado, desestimando e, incluso, obstaculizando la posibilidad de cambios cualitativos. Por ese entonces, buena parte del Tercer Mundo se encontraba convulsionado por los procesos nacionales de descolonización, la radicalización de amplios sectores sociales y la aparición de tendencias alternativas y contestatarias.

En este marco, el “desarrollo” era la aspiración dominante en tanto imaginario de bienestar, progreso, modernización e ingreso en la era industrial, emulando a los países centrales. Esto definió el modo en que se desarrolló el grueso de la reflexión sobre los futuros deseables en la región. No obstante, existía un gran debate intelectual sobre las cuestiones del desarrollo/subdesarrollo, entre las teorías de la modernización del *mainstream* académico de raíz estadounidense y diversas corrientes críticas: el estructuralismo latinoamericano, las teorías de la dependencia, los enfoques liberacionistas y las perspectivas del sistema-mundo, entre otras. En esas tensiones surgieron los estudios prospectivos en América Latina, atravesados por las disputas entre capitalismo y comunismo, funcionalismo y marxismo, dependencia y liberación. Yero (1993) define esta etapa como el *primer período de los estudios del futuro en América Latina*, diferenciando aportes aplicados (vinculados con la planificación y ciertas organizaciones universitarias, científicas y/o internacionales) y otros de carácter reflexivos-críticos (más relacionados con los debates de las ciencias sociales y la filosofía respecto al porvenir).

Entre los primeros sobresale el rol del estructuralismo cepalino, pionero en la planificación del desarrollo, cargado de voluntarismo, espíritu tecnocrático y deseo de modernización. Con un lejano origen en la Unión Soviética de los años veinte, la planificación era por entonces utilizada extensamente también en los países capitalistas bajo influencia del keynesianismo. A tono con esta tendencia

y con la concepción bienestarista que se volvía dominante en la posguerra en el mundo occidental, esta planificación implicaba proyectar tendencias de variables económicas y sociales para el diseño de programas y políticas públicas del Estado interventor. En ese contexto, especialmente en los años sesenta a partir del establecimiento de la Alianza para el Progreso, se crearon oficinas de planificación en todos los países de la región, buscando su formalización y fortalecimiento. Si bien esto representó un avance –la construcción de capacidades técnicas e institucionales– fue un tipo de planificación que rápidamente mostró limitaciones debido a su poca efectividad, representando ideas normativas antes que programas concretos de acción.

En Argentina, en particular, cuna de muchos de los intelectuales que protagonizaron los estudios y equipos prospectivos en la región, aparecieron en aquellos años tres grandes grupos vinculados a la investigación sistemática del futuro. Por un lado, el grupo dedicado a la elaboración de modelos de experimentación numérica (Oscar Varsavsky, Alfredo Eric Calcagno, etc.). Por otro lado, quienes se articularon en la Fundación Bariloche en torno al Modelo Mundial Latinoamericano (Amílcar Herrera y colaboradores). Finalmente, autores que realizaron una apropiación de la naciente prospectiva francesa (Agustín Merello y José Luis de Imaz)<sup>6</sup>. A nivel latinoamericano el mapa se completaba con instituciones pioneras –en algunos casos, bajo la dirección de estos mismos pensadores– como el Centro de Estudios del Desarrollo de Venezuela (CENDES), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Estatal de Campinas en Brasil (UNICAMP), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES), entre otras (Kozel y Patrouilleau, 2016).

Varsavsky y Herrera, en particular, representan figuras prominentes de lo que sería conocido como el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED). En el marco del clima de radicalización política, esta corriente intelectual impulsó un conocimiento científico y tecnológico que estuviera al servicio de Proyectos Nacionales orientados a la resolución de las graves problemáticas sociales y nacionales. Las figuras del PLACTED impugnaron la imparcialidad y objetividad de la futurología realizada en las potencias capitalistas, liderada por el Instituto Hudson, el Club de Roma y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Tales organismos predecían cursos de futuro a nivel mundial que recorrían un único camino según

---

6 En el ámbito de la planificación, la prospectiva prospectiva francesa adquirió un importante protagonismo en la región a fines del siglo XX; período en que se abrevó más en las fuentes europeas y norteamericanas que en la tradición nacional y regional. Acaso del mismo modo que sucedió en otros campos académicos (por caso, los estudios sociales de la ciencia y la tecnología), las dictaduras del Cono Sur produjeron un corte en las tradiciones intelectuales endógenas. Y, cuando los campos académicos se reconstituyeron en los ochenta, lo hicieron bajo paradigmas exógenos y menos contestatarios que los de 1960-1970.

la proyección de grandes tendencias socioeconómicas. El foco de la discusión estuvo, en particular, en dar respuesta al informe “Los límites al crecimiento” publicado en 1972 por Donella Meadows y su equipo del Instituto de Tecnología de Massachusetts.

Los golpes de Estado y la instauración del neoliberalismo en las décadas de 1980 y 1990 condujeron al debilitamiento de estos debates y perspectivas. En la mayoría de los países se redujeron o directamente eliminaron las capacidades estatales en materia de planificación. Pese a ello, se produjo en estos años un *segundo período de los estudios prospectivos en la región*. Aparecieron por entonces grupos latinoamericanos, multinacionales e interinstitucionales, que trabajaban con estrategias e imágenes de futuro, así como en base a escenarios (método influido por la prospectiva francesa). Tenían en común la aspiración a definir un “nuevo modelo de desarrollo” que pudiera ofrecer una alternativa al neoliberalismo imperante, por un lado, y que diera cuenta de los límites de la etapa anterior, por el otro.

Con un tono, por momentos, más ensayístico que riguroso en lo metodológico (Yero, 1993), había una búsqueda por definir un nuevo tipo de planificación y prospectiva que contemplara la incertidumbre como variable fundamental. De aquí se siguieron dos grandes tendencias. Una, en sintonía con el clima de época, promovía la desagregación a escala municipal de las planificaciones, el abandono de los grandes debates y la adopción de una mirada reformista. La otra retomó la tradición crítica del pensamiento latinoamericano y llevó la teoría de la planificación a un grado superior de elaboración. La figura sobresaliente en esta corriente fue Carlos Matus, quien además expresó con su vida y obra las continuidades y rupturas entre el viejo modelo de planificación y la transición hacia una nueva etapa.

Ya a principios de los setenta este autor señaló la crisis de la planificación normativa, de la cual él mismo había sido parte (Matus, 1972). La crisis estaba dada por el agotamiento de una etapa del desarrollo regional bajo la industrialización por sustitución de importaciones iniciada en el período de entreguerras y que había dado lugar al surgimiento de este tipo de planificación. Pero su crítica no lo condujo al abandono del instrumento (como ocurrió con otros pensadores durante los años de hegemonía neoliberal), sino que se abocó a su reformulación y perfeccionamiento. Así pues, propuso a través de diversos trabajos el método de la Planificación Estratégica Situacional (PES), punto de referencia obligado en la temática en las últimas décadas.

La reformulación de Matus consiste esencialmente en, por un lado, dar cuenta de la acción de múltiples actores y, por el otro, señalar la necesidad de situar en tiempo y espacio la planificación. Ambas características diferencian a la PES de la planificación normativa o tecnocrática que suponían un Estado centralizado capaz de dirigir el proceso de desarrollo desde un gabinete. Matus incorporaba la incertidumbre, pero también la estrategia para hacer viable la

consecución de las metas que la sociedad se propone (de ahí también la importancia creciente que fue concediendo en su obra a los métodos de gobierno). Y agregaba una función prospectiva que permitiera al decisor clarificar alternativas de mediano y largo plazo y explorar las consecuencias de adoptar distintos caminos (Matus, 1987).

No obstante la enorme contribución de Matus y otros autores, que mantuvieron en alto la importancia de la planificación, el contexto era sumamente adverso a estas ideas que se mantuvieron en los márgenes de los gobiernos y las universidades. Recién a inicios del siglo XXI, con la crisis del neoliberalismo y de la mano de gobiernos con una orientación nacional y popular en buena parte de Sudamérica, resurgió la planificación del desarrollo en altos niveles del Estado. Frente a lo cual, la primera dificultad que apareció fue que tanto la economía y la sociedad como las capacidades estatales no eran las mismas que antes del neoliberalismo. Este punto de partida, sumado a la historia de debates en la región y los antecedentes específicos de la Argentina (que veremos a continuación), signaron las características del resurgimiento de la planificación en nuestro país.

### **Antecedentes institucionales en Argentina (1933-2003)**

El país recorrió un camino zigzagueante en torno a la planificación, jalonado por la alternancia de proyectos políticos y económicos antagónicos. Las primeras experiencias de planeamiento surgieron con la industrialización por sustitución de importaciones, de la mano de gobiernos conservadores ante la crisis del 29 y la Segunda Guerra Mundial: el Plan de Acción Económica de 1933 y el frustrado Plan Pinedo de 1940 (ambos con la colaboración de Raúl Prebisch quien sería, desde 1950, promotor del estructuralismo latinoamericano desde su cargo de dirección en la CEPAL). Luego vino la labor del Consejo Nacional de Posguerra, creado en 1944 por Juan Domingo Perón desde la vicepresidencia de la Nación, y los dos Planes Quinquenales de los primeros gobiernos peronistas (1946 y 1953). El primero, establecido para el período 1947-1951, constituye el caso más exitoso en nuestra historia de coherencia entre planificación, desarrollo y políticas públicas.

Luego, los golpes de Estado y los virajes de política económica hicieron que los planes tendieran a desfasarse de la realidad nacional. Con el desarrollismo del presidente Arturo Frondizi –y como condición impuesta por la Alianza para el Progreso para acceder a financiamiento internacional– se produjo un reimpulso a la planificación bajo influencia norteamericana. Así pues, se creó en 1961 el Consejo Nacional de Desarrollo, encargado de la elaboración de los planes nacionales de 1965, 1970 y 1971. Los sucesivos golpes de Estado del período impugnaron los planes precedentes, pero sin desarticular las capacidades y la práctica de la planificación (Haberkorn, 2016).

Tras dieciocho años de proscripción del peronismo y democracia restringida, el tercer gobierno de Perón en 1973 elaboró el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. Este contenía ambiciosas metas de crecimiento y desarrollo autónomo, reformas tributarias y financieras, y dispositivos institucionales como el Pacto Social. Pero la crisis política de la época lo dejó sin efecto tempranamente. Más tarde, el gobierno *de facto* de 1976 viró hacia políticas promercado, aperturistas y desindustrializadoras, lo cual debilitó las actividades de planificación estatal –aunque creó un Ministerio de Planificación y aprobó, en 1977, un documento preliminar para un “Proyecto Nacional” que nunca fue más allá de esa etapa.

A partir de ese momento, la planificación fue de corto plazo, sectorial y acotada a funciones mínimas. Luego de 1976, el país no volvió a contar con una planificación sostenida de alto nivel durante un cuarto de siglo. Con la vuelta a la democracia, el gobierno de Raúl Alfonsín buscó recuperar un plan nacional de desarrollo en 1987, pero fracasó ante la hiperinflación de 1989. Finalmente, el gobierno de Carlos Menem produjo un quiebre, desmantelando las capacidades adquiridas y transfiriendo esas responsabilidades a gobiernos locales (en general, con limitadas capacidades de gestión), de acuerdo con la concepción neoliberal de retraimiento del Estado.

### **Análisis comparativo de tres planes estratégicos del ciclo 2003-2015**

Con la asunción de Néstor Kirchner como presidente en 2003, volvió al gobierno un proyecto nacional-popular que se propuso, desde sus inicios, otorgar al Estado un rol de mayor intervención en la economía y de dirección del desarrollo. En ese marco, gradualmente, la planificación estratégica fue tomando creciente importancia en las agendas ministeriales. Hacia 2015, numerosas reparticiones nacionales habían desarrollado experiencias de planificación estratégica (Schweitzer *et al.*, 2017). De este modo, se buscó desarrollar capacidades institucionales, técnicas y políticas que alimentaran la práctica de la planificación del desarrollo, alineando diversos actores (institucionales, económicos, políticos) y estableciendo metas comunes.

Cabe señalar, sin embargo, que no se formuló un plan de desarrollo nacional en términos globales o abarcadores, como había tenido el país entre 1946 y 1976. Hoy en día, existe entre los especialistas en planificación una discusión acerca de si un plan general de esas características es viable o incluso deseable. En los hechos –sobre todo en la primera etapa– existió más una concepción de “plan-en-acción” que de “plan-libro”. No quiere decir que no hubiera elaboraciones escritas y documentos, pero la estrategia estaba orientada por acciones puntuales antes que por planificaciones oficiales (Bilmes, Carbel y Liaudat, 2021). La iniciativa pasó en esos primeros años casi exclusivamente a través del flamante

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Este importante ministerio desarrolló diversos planes en materia energética, territorial, infraestructural, nuclear, espacial/satelital y de obra pública. Por otro lado, se desarrollaron tempranamente desde otras carteras iniciativas de planeamiento en áreas tales como deportes, vialidad y turismo.

En un segundo período, iniciado entre el 2008 y el 2010 a partir de una serie de sucesos sumamente relevantes (tales como el conflicto con las entidades agrarias, las repercusiones de la crisis económica mundial, la evidencia de los límites del proceso de crecimiento iniciado en 2002 y el fallecimiento de Néstor Kirchner), se ingresó en una nueva fase de planificación orientada a procesar las tensiones políticas y superar las restricciones económicas. A esta segunda etapa corresponden los tres planes que se analizan a continuación. A saber, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial - PEA (MAGyP, 2010), el Plan Estratégico Industrial - PEI (Ministerio de Industria, 2011) y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - PNCTI (MINCyT, 2012). En el examen se consideran las siguientes dimensiones: la visión del desarrollo, las metodologías de planificación, los mecanismos de participación y los ejercicios prospectivos.

Cabe aclarar que desde lo sectorial el cuadro de situación que enfrentó cada ministerio fue disímil. En el caso del PEI, el plan buscaba otorgar previsibilidad al sector en un contexto de crisis internacional que ponía en cuestión los niveles de crecimiento registrados hasta el momento. El PEA partía de un contexto más adverso, como una herramienta que buscaba reconstruir consensos tras el conflicto con las entidades agrarias en 2008. Por último, el PNCTI buscaba establecer metas comunes para sacarle provecho a un contexto favorable para la ciencia y la tecnología en términos presupuestarios y políticos, en comparación con las décadas precedentes.

## **Visión del desarrollo y modelo de país**

Los tres planes considerados, en conjunto, presentan un planteamiento ideológico coherente en lo que hace a los grandes lineamientos que los guían explícitamente. La autodenominada “Generación del Bicentenario” se propuso abrir un “nuevo ciclo histórico” definido como “nuevo capitalismo nacional” o “serio”. Como horizonte, los tres planes se proponen contribuir a que Argentina se vuelva “un país más justo y pujante” o al “engrandecimiento de la Nación”, fijando como objetivo final una sociedad desarrollada.

El “desarrollo social”, entendido en una doble faz, es visto como la resolución de dos inequidades: la económica y la territorial. Una idea-fuerza clave es la afirmación taxativa de que el crecimiento económico sólo sirve si aporta al desarrollo social. El “desarrollo económico”, luego, es definido como el pasaje de una economía primarizada o “de *commodities*” a una basada en la especialización de un perfil productivo que permita producir bienes y servicios de mayor valor

agregado. Esto es identificado con la “industrialización” y es, a su vez, referido como “mayor productividad”, “mayor competitividad”, o “crecimiento” (a secas). Industrializar es entendido en sentido amplio como toda “agregación de valor y conocimiento en una cadena de producción”. Se apoya en un cambio teórico que transita de una visión centrada en las *ventajas comparativas* (caracterizadas por la posesión “estática” de ciertos factores de producción como el acceso a recursos naturales) a una visión con eje en las *ventajas competitivas*. Estas, a diferencia de las comparativas (que, hay que señalarlo, no dejan de tener relevancia), pueden ser generadas, es decir, son “dinámicas”. Tal como lo demostrarían los países más avanzados del mundo, una economía desarrollada produce una distribución más equitativa del ingreso a través de la generación de empleo decente. En cuanto a la resolución de la inequidad territorial, el agregado de valor “en origen” aportaría a igualar oportunidades en todo el territorio nacional.

Se pueden encontrar en los planes por lo menos cuatro factores que serían la condición para este desarrollo anhelado: a) un régimen macroeconómico favorable; b) un contexto internacional promisorio para nuestros productos; c) un marco político-institucional estable; d) una ciencia y tecnología orientada hacia la producción. Mientras que los precios internacionales no dependen de la planificación nacional (siendo, de hecho, una variable crucial que nos vuelve sumamente vulnerables y dependientes), el régimen macroeconómico se da por garantizado siempre y cuando se mantengan las coordenadas ya fijadas. Por lo tanto, los planes trabajan en extender y consolidar la institucionalidad vigente en diversas áreas estatales (c) y apuntan, en particular, a promover el último punto (d).

Así pues, la incorporación de ciencia y tecnología (CyT) a los procesos productivos es clave, ya que agregaría valor (“industrializa”), produciendo innovaciones. De este modo, se vuelve la principal fuente de creación de ventajas competitivas de una empresa o un sistema productivo. La ciencia, tecnología e innovación (CTI) necesitan ser dinamizadas a través de estímulos específicos pues se considera que la articulación y fortalecimiento institucional, propiciada por cada una de esas carteras, generaría el marco adecuado para los objetivos propuestos.

El punto de partida establece que, en general, hay un bajo nivel de contribución de la CyT a la productividad económica, a pesar de que en años anteriores este cuadro había empezado a virar a partir de nuevas políticas implementadas en el sector (instrumentos verticales de financiamiento, fomento a la articulación público/privado, etc.). Implícitamente, se propone un nuevo “contrato” ciencia-sociedad por el cual, a cambio del mayor financiamiento de parte del Estado, se espera como contraparte que la CyT colabore en el desarrollo económico (y por ende social). Por eso, se insiste en articular conocimiento con economía y universidad con empresa. Por lo tanto, las políticas CTI son transversales, estando presentes en los tres planes como elemento a fortalecer: son la “llave de paso”

de una economía primarizada a una industrializada, de una sociedad subdesarrollada a una desarrollada. Según la concepción del desarrollo anteriormente descrita, la CyT debe colocarse principalmente en función de la productividad y la competitividad, e indirectamente de la problemática social. En un tercer plano aparece la sustentabilidad ambiental.

Los ministerios, por su parte, se adjudican el rol de planificadores, orientadores y reguladores, en un marco de “reconstrucción de la estatalidad”. Este planteo se distingue tanto del que refiere a un Estado “mínimo” del neoliberalismo de la década de 1990 –caracterizado por un ser promotor del “libre mercado”– como de un modelo desarrollista del período de posguerra en el que el Estado ocupaba un rol protagónico. Bajo esta concepción se busca justamente escapar a lo que se describe como “falsas dicotomías” entre Estado y mercado.

Por último, destaquemos que la estrategia de desarrollo apuesta al sector privado como actor privilegiado. Los protagonistas paradigmáticos son empresas de base tecnológica (EBT), investigadores-emprendedores, conglomerados productivos industriales, cadenas de valor que incorporan CTI. La promoción de estos actores sería el resultado de la interacción sinérgica entre gobierno, sistema de CyT y empresas que apuestan a la innovación. De fondo (y a veces explícitamente), aparece la convicción de que el desarrollo científico-tecnológico, económico-productivo y social-territorial pueden constituir un círculo virtuoso que ubique a la Argentina en una década, hacia 2020, entre “los países desarrollados”.

### **Metodologías de elaboración, participación e implementación**

A continuación, se presenta resumidamente, en la Tabla 1, un análisis descriptivo comparativo de los documentos finales de los planes, bajo determinadas variables de relevancia que permiten observar los dispositivos técnico-metodológicos empleados.

Mediante este cuadro esquemático se pretende dar una idea del modo en que cada uno de estos planes resolvió, en base a sus capacidades previas y la situación sectorial en la cual buscaba intervenir, su diseño técnico. Como puede observarse, no fue resultado de un proceso concertado, sino que tuvo que ver con trayectorias específicas. Por caso, mientras que el PNCTI y el PEI tuvieron un diseño más centralizado, el PEA supuso una apertura de la planificación en prácticamente todos los pasos del proceso planificador. En segundo lugar, nos interesa destacar que los tres planes implicaron una significativa participación de actores sectoriales, con un predominio de aquellos vinculados a la producción de conocimientos y aquellos en condiciones de motorizar el desarrollo económico desde el ámbito privado empresarial. No hubo, por el contrario, instancias de participación de actores sociales menos ligados al proceso productivo, salvo en el caso del PEA, donde participaron instituciones escolares, asociaciones civiles

y otros poderes estatales. Finalmente, estos planes supusieron avances en la institucionalización de la planificación en las etapas de diseño y elaboración, aunque se evidenciaron dificultades para consolidar capacidades de seguimiento y evaluación –especialmente en el marco de los cambios de política entre gobiernos y dentro de un mismo gobierno.

**Tabla 1**  
**Descripción y comparación del PEA, PEI y PNCTI**

Dimensiones a comparar	Planes		
	PEA	PEI	PNCTI
Equipo a cargo de la elaboración	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Equipo técnico externo para la coordinación del plan, en conjunto con el MAGyP.</li> <li>– Estimaciones y proyecciones 2020: equipos técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y diferentes univ. nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Creación de una Secretaría en el Ministerio de Industria a cargo de su formulación, con asesoramiento de CEPAL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planificación liderada por la Sec. de Planeamiento y Políticas del MINCyT, asesorada por FLACSO para temas puntuales.</li> </ul>
Etapas de planificación y actores participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consejo General que articuló a cuatro Consejos Federales (Agropecuaria; CyT; Sistema Productivo; Desarrollo Econ. y Social), donde también participaron legisladores y otros ministerios</li> <li>– Jornadas y talleres participativos organizados por Consejos Federales. Participaron: prov., org. de CyT, univ., org. internacionales, actores del sector privado y de la soc. civil vinculados.</li> <li>– Mesas Subsectoriales por cadenas de valor y complejo productivo.</li> <li>– Actividades especiales con escuelas agrotécnicas, mujeres y jóvenes del sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informes estructurados por cada una de las once cadenas de valor, a partir de su trayectoria reciente, su estado de situación y la dinámica local e internacional. Análisis de las relaciones inter e intra sectoriales, con foco en la competitividad general y eslabones más débiles.</li> <li>– Foros participativos incluyendo a: sector privado, sindicatos, univ., organismos públicos y agentes relacionados con cada cadena de valor.</li> <li>– Mesas de trabajo por cadena de valor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Revisión de antecedentes, diagnóstico de problemas y oportunidades, identif. de líneas de trabajo prioritarias.</li> <li>– Convocatoria a actores a mesas de trabajo: transversales, sectoriales y de Tecnologías de Propósito General.</li> <li>– Consultas y validaciones con ámbitos jerarquizados del Sist. Nac. de CTI: provinciales, pertenecientes a organismos CyT y/o ministeriales.</li> </ul>
Mecanismos de seguimiento y ejecución	Articulación interinstitucional, compromiso de crear espacios de trabajo con los representantes del sector público.	Nueve consensos generales hacia el final del plan con los lineamientos transversales, entre los cuales está la institucionalización del PEI mediante mesas de trabajo por cadena de valor.	Etapas de programación: Elaboración de Planes Operativos Anuales. Mesas de Implementación para fijar o readecuar objetivos.
Aplicación efectiva del plan	Una vez concluido el plan, el Ministerio retomó la formulación de políticas para el sector sin transformaciones institucionales de peso. Cabe destacar que en 2011 hubo cambio de ministro.	Puesta en funcionamiento de mesas de trabajo por cadena de valor, bajo coordinación de la Sec. de Planeamiento Estratégico Industrial. Resultados dispares por sector. Giro en políticas industriales desde 2015.	2012-2015: Programación e implementación. Fue base del documento de cierre de gestión en 2015. 2015-2019: Abandono de la implementación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos finales de los planes y en base a Mucarsel (2014), Haberkorn (2016) y Lavarello y Sarabia (2015).

## Visiones de futuro y ejercicios prospectivos

La presencia de la prospectiva en los tres planes es muy disímil. En todos aparece una visión de futuro delineada claramente, en base a objetivos macroeconómicos de cada sector, para un horizonte definido a diez años. Sin embargo, mientras el componente prospectivo es casi inexistente en el PEI y básico en el PNCTI, en el PEA aparece claramente y en forma elaborada. Veamos cada caso.

El PEI plantea una imagen-objetivo centrada en crecer al 5% promedio anual hasta el 2020 en base al fuerte crecimiento efectuado entre 2002 y 2010. En ese marco, se explicita una apuesta por duplicar el PBI industrial, sustituir importaciones en un 45%, reducir la brecha de productividad con el mundo desarrollado y más que duplicar las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario e industrial. Esto daría lugar a desempeños favorables de otras variables como balanza comercial, inversión, desempleo, PBI per cápita, etc. A la par, en cada cadena de valor aparece una escueta proyección de la balanza comercial correspondiente de acuerdo con los objetivos explicitados. Siguiendo a Beinstein (2016), se puede encuadrar como una técnica de previsión cuantitativa (previa y más rudimentaria que la prospectiva clásica), en base a la cual se realiza un pronóstico. Sin embargo, cabe señalar que, por un lado, no aparece explicitada la metodología o instrumental económico-matemático en base a la cual se llegó a tales proyecciones. Por otro lado, en muchos casos no se aprecia un asidero sólido para estas proyecciones, las cuales aparecen más bien como expresiones de deseo o apuestas gubernamentales que figuran allí en busca de dotarse de verosimilitud. En los hechos, lejos de los pronósticos realizados, desde 2012 comenzó a evidenciarse un estancamiento de la actividad industrial, alternando durante el resto de la década años de leve crecimiento con otros de caída en la actividad.

El PNCTI, a diferencia del anterior, cuenta con un apartado en donde se fundamentan los objetivos, proyecciones, estrategias y ejes de trabajo. Se anuncia allí que se han estimado distintas trayectorias posibles para un conjunto de indicadores económicos considerados clave para el desempeño del sistema nacional de CTI. A la par, se apela también a la realización de proyecciones, aunque se explicitan tres dimensiones en función de las cuales fueron estimadas, y se diferencian los alcances y atribuciones del sector público y el sector privado. De hecho, la centralidad de esta sección del plan es interpelar al sector privado para que advierta los cambios cuantitativos y cualitativos que podrían lograrse si las empresas incrementaran su participación y de continuar el alto grado de compromiso del Estado con la CyT. En base a ello se construyeron dos escenarios hacia 2015 y 2020, sobre la base de distintas hipótesis acerca del comportamiento del sector público y privado en relación con la inversión y los recursos humanos: un escenario A con proyecciones “de base” y uno B “de máxima”. De lograrse este último, el incremento de los indicadores clave permitiría, al finalizar el

período, alcanzar niveles cercanos a la media de los países de la OCDE, dando lugar a mejoras en el entramado productivo y la competitividad. Se señala que tales proyecciones y escenarios son de carácter general y de nivel agregado, y que serían complementados por metas específicas y desagregadas por año a definirse en la fase de operacionalización del plan.

Por último, en el PEA hay plasmado un ejercicio de prospectiva más explícito y elaborado que en el PNCTI y el PEI. En efecto, a través de un Marco Conceptual Integrador (MCI) se precisa un esquema de análisis que contempla la demanda externa actual y futura más probable que tendrá el Sector Agroalimentario y Agroindustrial en relación con la competencia externa. De este modo, teniendo en cuenta tendencias globales que influyen a nivel sectorial (ya sean económicas, tecnológicas, ambientales, sociales, institucionales), se define una matriz de demanda externa desagregada por país, complejo productivo y producto. Para ello fueron tenidas en cuenta las proyecciones de oferta y demanda globales de la producción agrícola para el período 2010-2020 según tendencias indicadas por estudios de organismos internacionales. Hacia adentro del país, el MCI identifica el consumo interno actual y futuro por complejo productivo. Ello, sumado a la demanda neta externa, da como resultado la demanda total por complejo 2010-2020 que deberá enfrentar el país con la oferta de productos provenientes de los diferentes eslabones de la cadena de valor de cada complejo productivo, desagregados por provincia. Analizar la situación actual y los escenarios futuros más probables deriva en la construcción del FODA.<sup>7</sup> Este, a su vez, es contrastado con las metas del PEA. Dichas metas son definidas en función de la visión construida por los actores partícipes, un estudio realizado por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y la determinación de dos modelos de futuro posibles: un “modelo incremental” (continuidad con las políticas aplicadas hasta entonces) y un modelo deseado de “valor agregado con desarrollo”. La finalidad de estas metas es detectar las brechas existentes para los principales complejos productivos del sector entre un futuro que mantenga las tendencias actuales y un futuro deseado.

Como se puede apreciar, este ejercicio prospectivo es mucho más elaborado que los anteriores. Esto se debe a que, por un lado, el mismo fue llevado a cabo por un equipo técnico especializado, y a que en el seno del INTA se desarrolló desde 2007 un área de prospectiva con capacidades y estudios específicos en el sector (Vitale, 2017). De este modo, en ese caso se pusieron en juego las capacidades construidas en la materia, a diferencia del PNCTI, que desestimó lo acumulado en la materia en el MINCyT.<sup>8</sup> En el caso del PEI, como se ha señala-

---

7 Técnica de análisis que se centra en identificar y vincular dos elementos del presente, Fortalezas (F) y Debilidades (D), con dos elementos del futuro esperado o previsto, Oportunidades (O) y Amenazas (A).

8 Ver al respecto la entrevista a Manuel Marí en Bilmes, Carbel y Liaudat (2021).

do, no aparece un componente prospectivo a destacar, ni tampoco capacidades específicas en esta disciplina.

### **A modo de balance: aprender de las limitaciones**

Sin dudas, fue mérito de los gobiernos kirchneristas la puesta en valor de la planificación estratégica del desarrollo en el más alto nivel estatal. Si bien las concepciones neoliberales estaban en crisis, el contexto ideológico seguía dominado por miradas cortoplacistas y de alcance local. Hizo falta audacia y decisión política para volver a poner en el centro de la escena la planificación de grandes áreas en el mediano y largo plazo. Por otra parte, es valorable el carácter participativo y federal buscado en la elaboración de los planes, aspecto que lo diferencia de la planificación tecnocrática del período 1946-1976 –más allá de los debates que puedan existir en torno a la amplitud de actores convocados para cada plan. En tercer lugar, la renovación de la planificación estratégica, de la mano con su carácter participativo, colaboraron con la “politización” de actores representativos, entendida como involucramiento de estos en el devenir social y económico de la comunidad a la que pertenecen (local, regional y/o nacional). Esto contribuyó también a mejorar sensiblemente las capacidades estatales de concertación y alineación de esfuerzos detrás de una misma orientación (naturalmente, en algunos casos más que en otros) y se lograron aprendizajes institucionales. Por último, es innegable, como señala Mucarsel (2014), que los planes combinaron en diverso grado la racionalidad técnica y metodológica con una fuerte racionalidad política, escapando de ese modo al riesgo de caer en propuestas de corte netamente tecnocrático. A la par, y a pesar de las intenciones en contrario, los planes fueron partícipes de las disputas antagónicas que caracterizan a la Argentina. De ahí que, con el cambio de gobierno en 2015 (e incluso antes, según el caso), fueron abandonados.

Por todo lo dicho, es inevitable destacar los procesos de planificación estratégica realizados durante los gobiernos kirchneristas como lo más avanzado en materia de planeamiento del desarrollo en los últimos cincuenta años. Pese a lo cual, es preciso también señalar las limitaciones que detectamos, con miras a construir propuestas superadoras en un nuevo contexto de avance de gobiernos nacional-populares en América Latina. Se trata, por lo tanto, de una crítica constructiva que apunta más al nivel conceptual que al técnico-metodológico. O, si se quiere, más a lo estratégico que a lo táctico.<sup>9</sup>

---

9 En el plano técnico-metodológico, además de la debilidad del componente prospectivo (en el PEI en particular y, en parte, también en el PNCTI), la principal crítica que ha sido hecha en reiteradas oportunidades es la desarticulación de las iniciativas. La distribución entre ministerios no refleja la complejidad de la problemática del desarrollo tal como se presenta en la realidad. Se planificó reflejando la estructura ministerial, operativa al funcionamiento

En otras palabras, nos interesa discutir particularmente la visión del desarrollo común en los tres planes, a la luz de los acontecimientos que se sucedieron en la última década en Argentina y el mundo<sup>10</sup>. Sintetizaremos la crítica en tres aspectos entrelazados: a) los límites del desarrollo basado en la innovación; b) el cambio estructural requiere algún grado de desconexión; y c) la necesidad del componente transformador en los planes y la imprescindible dimensión comunitaria.

### **Sin la innovación no se puede, con la innovación no alcanza**

La visión del desarrollo anteriormente descrita podría ser resumida como neokeynesiana en la macroeconomía y neoschumpeteriana en la microeconomía. Es decir, se creía que bastaba con intervención del Estado a nivel macro (políticas anticíclicas, control de cambios, etc.) y fomento a la actividad privada emprendedora en el nivel micro. Sin embargo, este paradigma de crecimiento “neodesarrollista” entró en tensión a partir del conflicto con el agro en 2008 y los efectos de la crisis económica mundial desatada el mismo año, provocando un estancamiento entre 2012 y 2015. La agudización de las contradicciones internas condujo, finalmente, a la ruptura del frente político-social que sostenía el proyecto neodesarrollista, proceso que está en la base de la derrota electoral de 2015.<sup>11</sup> En síntesis, fueron los

---

del Estado; una estructura que no refleja la complejidad de la problemática del desarrollo en la realidad socioeconómica. La realidad no se comporta según compartimentos estancos. Se destaca, entonces, que no hubo un “plan maestro” que articulara los diferentes planes estratégicos sectoriales. Esto condujo, entre otros efectos negativos, a la “sobreplanificación” de algunas áreas, con superposición de planes, a ausencias notables o “subplanificación” de otras áreas, etc. (ver, entre otros, Lavarello y Sarabia, 2015; De Angelis y Pizzarulli, 2019). No ignoramos que existe un debate respecto a la viabilidad o deseabilidad de un plan de esas características. No obstante, es evidente que algún nivel de articulación es imprescindible, aunque ello no implique la elaboración de un plan nacional de desarrollo a la vieja usanza.

- 10 Se trata, por lo tanto, de un balance y reflexión “con el diario del lunes”, lo que, por supuesto, permite una mirada más acabada sobre una experiencia política y de gestión. Sin embargo, cabe aclarar que la primera versión de este trabajo (Liaudat, 2012) fue escrita a mediados de 2012. Es decir, que las limitaciones y discusiones aquí planteadas ya eran visibles en el fragor de los acontecimientos y cuando aún el estancamiento de un tipo de crecimiento no parecía tan evidente (se manifestó claramente en el período subsiguiente, entre 2012 y 2015). Uno de los signos tempranos de la existencia de un techo a la “inclusión mediante creación del empleo” y del “efecto derrame del crecimiento económico” fue el nacimiento de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011.
- 11 Como es sabido, esta ruptura recién fue revertida con la construcción del Frente de Todos en 2019, como cristalización electoral de un proceso de unidad político-social que se forjó en la resistencia a las políticas neoliberales desde fines de 2017. Pero a diferencia del período 2003-2012, en el que el crecimiento económico y un fuerte liderazgo político permitió mantener cierta unidad de concepción sobre el rumbo a seguir, la coyuntura actual encuentra al Frente de Todos es un escenario económico adverso y con discusiones de orientación a su interior (que se expresan, a su vez, en liderazgos en disputa).

*límites del proyecto neodesarrollista*, condicionado tanto por factores internos como externos, los que impidieron su continuidad en la dirección del Estado y facilitaron el desmantelamiento de muchas de sus conquistas con el triunfo neoliberal.

¿Cómo se expresaron esos límites? En una enumeración no exhaustiva podemos mencionar los conflictos distributivos, la aceleración de la inflación, la incapacidad de horadar el piso de pobreza e indigencia, un alto grado de precarización laboral y economía informal, el estancamiento de la productividad, la baja tasa de inversión, la estructura productiva desequilibrada, la dependencia del precio internacional de las *commodities*, la “restricción externa” (agravada por una alta fuga de capitales), etc. En lo fundamental, los mismos límites que identificaron las teorías de la dependencia hace cincuenta años, en su debate con el desarrollismo y el estructuralismo latinoamericano. La dependencia conduce a la primarización, extranjerización y concentración de nuestra economía, con múltiples consecuencias en los planos social, político y cultural. Al igual que hace medio siglo, las pretensiones de “cambio estructural” chocaron de frente con el problema de la dependencia (financiera, tecnológica, comercial, logística, científica, etc.). Ello se vio acentuado, a su vez, en el contexto de un capitalismo que integró las cadenas de valor a nivel global, aumentó las asimetrías entre países exportadores e importadores de conocimiento y ató al Tercer Mundo a un esquema de libre comercio mediante los acuerdos constitutivos de la Organización Mundial del Comercio.

El devenir de los planes estratégicos de desarrollo quedó por completo atado a estos vaivenes. Si los primeros años los planes –dentro de un gobierno que mantenía una orientación nacional-popular– permitieron el avance en algunas áreas, el recambio político que se produjo en 2015 terminó por sepultarlos. Pero su bajo nivel de concreción no se debe exclusivamente a las políticas neoliberales del macrismo. Hay que buscar las causas también en los propios límites del proyecto neodesarrollista. Hacia 2012 se llegó a un punto muerto que requería de otras políticas. La generación de empleo formal como principal forma de inclusión social encontró su techo. El grueso del empresariado no se orientaba según lo esperado y abiertamente apostaba por un triunfo del proyecto neoliberal. El gobierno se mostraba reacio a tomar las riendas de la producción y seguía confiando en el sector privado y la inversión extranjera como impulsores de la economía.<sup>12</sup> Además, las crecientes tensiones socioeconómicas esperaban ser resueltas mediante la innovación productiva, proceso que permitiría en

---

12 Con la notable excepción de iniciativas como la renacionalización parcial de YPF (2012) y otras medidas análogas, aunque las mismas no formaron parte de un plan para incrementar la presencia del sector público en la economía, sino que se trató de respuestas tácticas ante desastrosas administraciones privadas (Bilmes, 2018). La centralidad se colocó en alimentar una “burguesía nacional” que pudiera motorizar el desarrollo local, una apuesta que se demostró infructuosa en la medida en que ese empresariado desarrolló las mismas conductas predatorias y especulativas que se buscaba superar al fortalecer su presencia en la economía doméstica.

simultáneo elevar el nivel tecnológico de nuestras exportaciones, crear empleo de calidad, sostener la rentabilidad empresarial, reducir la dependencia y aliviar la restricción externa.

Pero ¿es posible una economía basada en la innovación en un contexto periférico? Es preciso desglosar esta pregunta fundamental. En primer lugar, sin dudas la innovación debe tener un papel clave en una estrategia soberana de desarrollo. Aunque no el central. No puede ser identificada a secas con desarrollo, tal cual es promovido por las usinas de pensamiento de la OCDE en función de sus necesidades e intereses, pero sin corresponderse con nuestra realidad periférica. ¿Por qué? Porque la mirada innovacionista hace caso omiso a factores socioeconómicos de primer orden que, en gran medida, están resueltos en el plano interno en los países centrales y en el plano externo juegan a su favor haciendo que fluyan recursos desde las periferias hacia sus economías.

Nos referimos a aspectos tales como el régimen de propiedad (de la tierra, de los medios de producción, si hay monopolios u oligopolios, etc.), la composición del capital (extranjero o nacional, concentrado o no, con participación del Estado, etc.), el sistema legal que determina la apropiación de beneficios (distribución del ingreso nacional, límites al movimiento de capitales, fortaleza relativa de los organismos estatales de regulación, etc.), la responsabilidad frente a las pérdidas (qué ocurre en caso de quiebras, límites al vaciamiento de una empresa, quién responde frente a una crisis o a un ciclo negativo, si eso se traslada a los trabajadores o no, etc.), las relaciones de dominancia o subordinación en las cadenas de valor, la estructura del sector financiero, la situación de la balanza comercial, la conformación de la deuda, los marcos de integración y alineamientos geopolíticos y económicos, entre otros factores. Sin dar una respuesta a estas preguntas fundamentales, el innovacionismo se vuelve un recetario de buenas intenciones y malas consecuencias.

Aun cuando estas preguntas fueran respondidas satisfactoriamente, la siguiente pregunta es: ¿en qué medida un modelo de desarrollo basado en la innovación puede satisfacer la necesidad de inclusión social en contextos periféricos? Si, como planteaba Joseph Schumpeter, la innovación implica un proceso de “destrucción creadora” y, como señalan las tendencias del capitalismo globalizado (especialmente sus efectos en nuestra región), es más el empleo que se destruye que el que se crea, ¿es posible hablar de “innovación inclusiva” sin caer en un oxímoron? ¿Acaso la innovación no provoca los mismos problemas (faceta destructiva) para los cuales luego es llamada como solución (faceta creadora)? Lo que se observa es que los empleos de calidad se crean en la economía del conocimiento concentrada en ciertas regiones (países centrales y circuitos cosmopolitas de la semiperiferia), mientras se destruyen o deslocalizan en busca de bajos salarios los trabajos manuales y poco calificados. Es decir, la acumulación de capital basada en la innovación está provocando, de un lado, reducidos sectores dinámicos, integrados, altamente calificados, y, del otro, esquemas masivos de superexplotación del trabajo humano y la naturaleza.

Aun cuando en contextos periféricos se logren procesos virtuosos de innovación (en términos de agregación de valor-conocimiento a la producción local) es preciso analizar quién se apropia de sus beneficios. En un país como el nuestro, en el que el grueso de la inversión en CyT (así como en investigación y desarrollo) corresponde al sector público, ¿cómo se garantizan los retornos sociales de esa inversión?

Es muy discutible que la incorporación de conocimiento a una cadena productiva “derrame automáticamente” en términos de ingreso. Por esta razón, debates respecto al régimen de la propiedad intelectual, así como la composición de los capitales, deben incluirse en los planes estratégicos (o no incluirse por razones tácticas en un “plan-libro”, pero sí en la acción estratégica). De lo contrario se corre el riesgo de caer en lo que, retomando la expresión de Reinert (2002), podemos denominar “subdesarrollo schumpeteriano”. Efecto posible no solo por la escasa distribución de los beneficios de la innovación, sino porque los esfuerzos públicos de innovación se “fugan” del país de diversas formas, asumiendo un perfil de especialización –aun dentro de sectores de la economía del conocimiento– dentro de la división internacional del trabajo en actividades que alcanzan bajo puntaje en el índice de calidad de las actividades económicas (ver, por ejemplo, Moncaut, Baum y Robert, 2021, para el caso del sector del *software*).

Para graficar este punto podemos mencionar el caso emblemático de nuestra economía: el agronegocio. ¿Cuál ha sido el efecto distributivo de la formidable incorporación de innovaciones en el sector agropecuario? El fomento de la biotecnología y agroindustria aparecían en los tres planes estratégicos como prioridades. Efectivamente, representan sectores sumamente dinámicos de nuestra economía desde hace décadas. Por lo que también estamos en condiciones de evaluar el esperado “efecto de derrame” de estas tecnologías. Sin embargo, lo que se observa ha sido altos niveles de concentración, extranjerización, mucha destrucción de empleo manual y poca generación de empleo “cognitivo”. Sin dudas, este efecto distributivo puede existir en escala local y por vía de impuesto a las exportaciones y otros tributos que el Estado retiene. Sin embargo, la ecuación costo-beneficio es más compleja si consideramos poblaciones rurales desplazadas, disminución del empleo rural, nuevos problemas urbanos y de salud, pérdida de sustentabilidad y diversidad productiva, contaminación ambiental, dependencia externa, etc. (Vértiz, 2020). Puntualmente, en el PEA no se le otorgaba el peso que tiene a las condiciones ambientales de un modelo que requiere para su profundización de la explotación a escala industrial de los recursos naturales del país (suelos, minerales, agua, etc.). No parece haber una propuesta explícita de la manera en que se garantizaría la sustentabilidad a mediano y largo plazo del proceso productivo agroindustrial, por ejemplo, frente al balance negativo de nutrientes en el suelo pampeano.<sup>13</sup>

---

13 El límite ambiental va a imponerse por la fuerza de los hechos. Ningún plan estratégico puede pensarse por fuera de esa perspectiva. La innovación y el desarrollo deben evaluarse

En pocas palabras, podemos decir “sin la innovación no se puede, con la innovación no alcanza”. La innovación debe ser parte de una estrategia de desarrollo, pero discutida en su alcance y su concepción. Sobre todo, sacarla del lugar de llave mágica que abre el camino luminoso al desarrollo. ¿Qué significa innovación en un contexto periférico? ¿Qué actores hacen parte de ella? ¿Cómo se garantiza la distribución de los beneficios de acuerdo con el esfuerzo social invertido en ella? ¿Qué regulaciones hacen falta? ¿Qué otras condiciones económicas, sociales y políticas son imprescindibles?

### **El cambio estructural requiere algún grado de desconexión**

De la mano con lo anterior, se desprende una segunda idea: el concepto de “desconexión”. El cambio estructural es necesario. Eso está fuera de debate en el campo nacional y popular. Ante ello nos preguntamos: ¿es posible dentro de las actuales reglas de juego internacionales? ¿O acaso –como señalaban las teorías de la dependencia y el PLACTED– esto no es posible sin revisar la inserción internacional del país y la región? En otros términos, si como dijimos anteriormente, los límites del neodesarrollismo fueron los límites de la dependencia, *aparece la idea de desconexión con una centralidad mayor que de innovación* (que, pese a todo, continúa dominando el debate sobre el desarrollo).

Pero ¿qué significa “desconexión”? Ante todo, no es aislamiento, sino poner en discusión, de modo soberano, las estructuras de la dependencia. Es “desconectarse” de las reglas de juego de un capitalismo globalizado que nos ha hecho retroceder en todos los indicadores sociales y adoptar una postura soberana de “reconexión” en función de nuestros intereses. Esto supone discutir nuestro alineamiento geopolítico, nuestras alianzas comerciales, nuestra inserción en el esquema del derecho internacional (tratados, convenciones, organismos). Desconexión es sinónimo de soberanía. Y supone superar la actitud imitativa –en términos de modelos a seguir, conceptos o recetas– y adoptar un pensamiento nacional-regional estratégico. De alguna manera, es ir a contrapelo de la integración globalizada dependiente, que ha producido consecuencias calamitosas sobre nuestra economía y sociedad, y proponerse una reintegración en una oportuna situación global marcada por la multipolaridad (Liaudat y Sbattella, 2019).

Lo dicho tiene consecuencias incluso en el plano del pensamiento acerca de la innovación. ¿Cómo pensar una innovación para la desconexión? ¿Debe incluirse el pensamiento estratégico en las políticas de innovación, en términos

---

en términos económicos, sociales y ambientales. Se trata de un ejercicio prospectivo básico que, sin embargo, estuvo mayormente ausente en los planes estratégicos considerados. Por supuesto, hay que adecuar las preocupaciones del ambientalismo a nuestra particular situación y plantear a nivel internacional una justa distribución de responsabilidades. No se trata en esto, como en ningún otro punto, de adoptar agendas de debate elaboradas en otros contextos. Pero tampoco puede ignorarse o minimizarse la gravedad de la crisis ambiental. En particular, sus efectos a corto y mediano plazo sobre las diferentes regiones de nuestro país.

de la integración internacional deseada? En ese sentido, es inevitable la suspicacia cuando hay una coincidencia entre las prioridades definidas internamente –expresadas en los planes estratégicos– y los temas prioritarios de financiación de los organismos internacionales de crédito y fomento al desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, OCDE, entre otros). ¿En qué medida las prioridades “nacionales” definidas en los planes no fueron mera traslación de las agendas definidas en los países centrales en función de sus necesidades? Así planteado, parece que la necesidad se volvió virtud, al volver prioritaria en la planificación aquella agenda que encontró respaldo de los organismos internacionales ante la escasez presupuestaria propia.

Desde nuestra mirada, la planificación tiene que ver con la definición de agendas locales, nacionales y regionales en el marco de una *desconexión*, en principio, *epistémica* (es decir, de concepción). Ser capaces de pensar desde nosotros mismos, desde nuestras necesidades sociales, económicas y ambientales (Red PLACTS, 2020). Y la integración o reconexión deseable debe ser parte del mismo proceso de planificación. Es decir, los planes estratégicos no deben quedar encerrados en una mirada localista, creyendo que solo con políticas domésticas alcanza. Deben ser nacionales, pero incluir la planificación del tipo de inserción/reconexión internacional necesaria (sur-sur, integración latinoamericana, vínculo con los nuevos polos de poder mundial y con los tradicionales centros capitalistas). Aunque no siempre estén escritas, las políticas deben ser claras en ese sentido.

### **Estado transformador y dimensión comunitaria**

Por último, se requiere de una ruptura epistemológica más. La planificación no puede ser autoría exclusiva de la dirigencia estatal y empresarial. La definición de actores que hacen parte del proceso de planificación va a tener consecuencias sobre el resultado. ¿Es esta una optimización de los intereses del *statu quo* o una palanca de transformación? Desde nuestro punto de vista, la planificación debe ser un instrumento más en la lucha política. Y esa transformación requiere necesariamente rever un punto ciego compartido por neoliberales y neodesarrollistas: el empresariado privado y la lógica del lucro como motor del desarrollo. En esta mirada absolutamente dominante en las últimas décadas parece que el “contrato” Estado-sociedad (por el cual la sociedad financia al Estado, para que este garantice ciertas condiciones básicas de vida digna y convivencia social), tiene una cláusula oculta. El Estado mantiene su papel en la convivencia social (en términos de régimen de derecho, fuerzas del orden y sistema político), pero la creación de las condiciones materiales para una “vida digna” queda en manos del sector privado empresario.<sup>14</sup>

---

14 Considerados en su conjunto, los tres planes se proponen contribuir al desarrollo económico y social. Sin embargo, objetivos sociales como el arraigo rural en el caso del PEA o la resolución

No solo el Estado se retrotrae de sus funciones económicas, sino que tampoco confía esa tarea en otros actores sociales. Aparece la mediación “imprescindible” del empresariado y el mercado. Sin embargo, el dominio de esta concepción “empreso-céntrica” –retomando esta expresión de Oscar Varsavsky– está lejos de producir los efectos esperados. Por el contrario, la realidad nos señala un aumento de la exclusión, la inestabilidad política, los desequilibrios económicos y la fragilidad social en múltiples formas. ¿No será hora de rever no solo el papel del Estado, sino también el de la sociedad entendida como comunidad? ¿Acaso no fue la comunidad la que, en el retraimiento del Estado y la exclusión del mercado, generó las condiciones de supervivencia para millones de personas en la economía y producción popular? ¿No debe ser este sector, compuesto por, al menos, un tercio de la población económicamente activa, parte esencial de la planificación estratégica? Incluir lo comunitario como dimensión fundamental de la reproducción de la vida social debe implicar asumir las comunidades como actor pleno del desarrollo y la atención de necesidades comunitarias como una lógica que reemplace a la del lucro (Martínez, 2017).

Y no solo debe pensarse de este modo en sectores marginalizados de la actividad económica formal, donde lo comunitario tiene un rol primordial en la reproducción de la vida, sino en el conjunto de la sociedad. ¿Deben necesariamente asumirse los mecanismos de mercado como supuesto indiscutido e imprescindible de integración social? ¿Esto viene funcionando? Se trata de salir del mercado-centrismo, pero sin caer en un Estado-centrismo tecnocrático. Lo cual supone necesariamente incorporar la dimensión protagónica del pueblo (la construcción de la comunidad organizada). La planificación del desarrollo, la discusión de las políticas públicas, la gestión estatal, ganarían mucho con ese viraje<sup>15</sup>. Esto daría, además, al proyecto nacional-popular mejores condiciones de “sustentabilidad política” y arraigo popular. Sin lo cual es imposible emprender las imprescindibles políticas transformadoras y de desconexión. Y hasta las conquistas parciales y las mínimas reformas quedan en riesgo ante la apatía social y los cambios pendulares de la Argentina.

---

de problemáticas sociales en el PNCTI aparecen siempre en segundo lugar y con mayor generalidad respecto a cuestiones económico-productivas como la inserción internacional mediante exportaciones, la innovación productiva o el mejoramiento de la competitividad.

- 15 Cabe destacar el proceso que se han dado un conjunto de sindicatos de la Confederación General del Trabajo e integrantes de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular en la elaboración de un Plan de Desarrollo Humano Integral, disponible en <https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/plan-desarrollo.pdf>. Ello da cuenta de la vocación de estos actores por ser partícipes y aportar una mirada propia en la planificación del desarrollo nacional. Asimismo, se destaca el trabajo en torno al Plan Nacional de Integración Socio Urbana como un ejemplo de cogestión entre Estado, movimientos sociales y comunidad (ver entrevista a Fernanda García Monticelli en Bilmes, Carbel y Liaudat, 2021).

## Bibliografía y fuentes

- Beinstein, J.  
2016 *Manual de prospectiva: guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos*. Buenos Aires: MinCyT.
- Bilmes, J.  
2018 “Apuesta por la recuperación de YPF (2012-2015): diseño, desempeño e implicancias”. *Cuestiones de Sociología*, 19. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23468904e063>
- Bilmes, J.; Carbel, A. y Liaudat, S. (coords.)  
2021 “Ciclo de entrevistas sobre planificación, gestión y política pública”. *Agencia Paco Urondo*. Agosto-noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/etiquetas/planificacion>
- De Angelis, J. y Pizzarulli, F.  
2019 “Las idas y vueltas de la planificación estratégica para el desarrollo”. En: P. Gutti y C. Fernández Bugna (comps.), *En busca del desarrollo: planificación, financiamiento e infraestructuras en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Haberkorn, M.  
2016 *Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de tres planes estratégicos en el período de post convertibilidad*. Tesis de maestría. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/903>
- Kozel, A. y Patrouilleau, M.  
2016 “La exploración científica del futuro, antes de la última dictadura”. En: H. Biagini y G. Oviedo (dirs.), *El pensamiento alternativo en la Argentina contemporánea, Tomo III. Derechos Humanos, resistencia, emancipación (1960-2015)*, 103-120. Buenos Aires: Biblos.
- Lavarello, P. y Sarabia, M.  
2015 *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Serie Estudios y Perspectivas, 45. Buenos Aires: CEPAL.
- Liaudat, S.  
2012 *Análisis comparado de los planes estratégicos impulsados durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner*. Inédito. Trabajo final del Seminario “Planificación y gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación”. Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad. Universidad Nacional de Quilmes.
- Liaudat, S.; Carbel, A. y Bilmes, J.  
2021 “Planificación, ¿para qué desarrollo? Un debate necesario”. *Revista Movimiento*, 36, 36-47. Disponible en: <https://www.revistamovimiento.com/wp-content/uploads/2021/10/Movimiento-36.pdf>

- Liaudat, S. y Sbattella, J. (comps.)  
2019 *La teoría de la desconexión de Samir Amin: una opción para Argentina frente a la crisis global*. Buenos Aires: Colihue. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/112817>
- Martínez, E.  
2017 *Ocupémonos. Del Estado de bienestar al Estado transformador*. Buenos Aires: Instituto para la Producción Popular.
- Matus, C.  
1972 *Estrategia y Plan*. México: Siglo XXI Editores.  
1987 *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina - MAGyP  
2010 *Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. Disponible en: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta\\_000001-libro\\_pea\\_argentina\\_lider\\_agroalimentario.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_000001-libro_pea_argentina_lider_agroalimentario.pdf)
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina – MINCyT  
2012 *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pai2020.pdf>
- Ministerio de Industria de Argentina  
2011 *Plan Estratégico Industrial – Horizonte 2020*. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf>
- Moncaut, N.; Baum, G. y Robert, V.  
2021 “¿Qué industria de software promovemos y cuál necesitamos?”. *Realidad Económica*, 51(340), 77-102. Disponible en: <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/156>
- Mucarsel, L.  
2014 “Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur. Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013”. Documento de proyecto. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Red PLACTS  
2020 “Otro estilo científico y tecnológico es posible”. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(5). Disponible en: <https://doi.org/10.24215/26183188e050>
- Reinert, E.  
2002 “El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano”. *Esan - cuadernos de difusión*, 7(12).
- Schweitzer, M.; Carrizo, S.; Scardino, M.; Petrocelli, S.; Schweitzer, P. y Carena, M.  
2017 “Planificación en Argentina a principios del siglo XXI”. *AREA - Agenda De Reflexión En Arquitectura, Diseño Y Urbanismo*, 23, 25-35.

Disponible en: <https://publicacionescientificas.fadu.uba.ar/index.php/area/article/view/723>

Vértiz, P.

2020

“El agro argentino”. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(5). Disponible en: <https://doi.org/10.24215/26183188e044>

Vitale, J.

2017

“Trayectoria y lecciones de la experiencia prospectiva del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, Argentina)”. Ciclo de Conferencias sobre Prospectiva e Innovación. Cali, Colombia.

Yero, L.

1993

“Los estudios del futuro en América Latina”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 137, 413-424.