

NOTA

El marco europeo reciente de la planificación pública en la Administración General del Estado español

The recent European framework of public planning in the General Administration of Spain

Recibido
19 | 09 | 2019

Aceptado
05 | 11 | 2020

Publicado
21 | 12 | 2020

Juan Federico von Zeschau

jvonzeschau@gmail.com

Instituto Nacional de la Administración Pública; Universidad del Salvador. Argentina

RESUMEN

Este documento forma parte de una investigación que se presenta en sucesivas etapas. En esta etapa se describe el marco institucional de la Unión Europea en el que se referencia la planificación a escala nacional en España, para luego, en etapas posteriores, proponer el abordaje de las experiencias planificadoras contemporáneas más relevantes de la Administración General del Estado (AGE) español. El propósito último de la investigación es obtener insumos teórico-metodológicos para el desarrollo de la planificación pública.

Palabras clave: Planificación pública; Estrategia Europa 2020; Estrategias españolas; Agenda 2030; Administración General del Estado.

ABSTRACT

This document is part of an investigation that is presented in successive stages. This stage describes the institutional framework of the European Union in which planning at national level in Spain is referenced, and then, in later stages, propose the approach of the most relevant contemporary planning experiences of the General State Administration (GSA) Spanish. The ultimate purpose of the research is to obtain theoretical-methodological inputs for the development of public planning.

Key words: Public planning; Europe 2020 Strategy; Spanish Strategies; 2030 Agenda; General State Administration.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El presente trabajo se inscribe en el campo de la investigación aplicada y corresponde a la primera etapa de un proyecto de investigación más amplio¹, cuyo objetivo último es realizar un estudio de las experiencias recientes de planificación pública de la Administración General del Estado (AGE) a efectos de caracterizarlas y obtener insumos para el desarrollo de la planificación pública. Los objetivos específicos del proyecto general son: i) describir el contexto planificador de la Unión Europea, como marco institucional de referencia de la planificación española a nivel nacional; ii) establecer categorías analíticas que permitan realizar comparaciones, a efectos de describir y analizar expresiones recientes de la planificación pública en España.

El actual documento busca cumplir con el primero de los objetivos, al describir el contexto planificador de la Unión Europea, entendiéndolo como el sistema de planificación en el que las experiencias planificadoras españolas se crean y desarrollan. Ello permitirá, en un posterior documento, enmarcar las expresiones recientes de la planificación pública en España.

La técnica utilizada para el presente trabajo fue el análisis del discurso en tanto técnica de las ciencias sociales (Sayago, 2014), y particularmente el análisis de contenido centrado en aspectos descriptivos (López Noguero, 2002), compatible con la estrategia cualitativa de esta investigación y útil como técnica para construir datos. El análisis de contenidos “(...) se basa en la lectura (textual o visual) como instrumento de recogida de información, lectura que a diferencia de la lectura común debe realizarse siguiendo el método científico, es decir, debe ser, sistemática, objetiva, replicable, y válida” (Andréu Abela, 2000:2). En este sentido, la técnica del análisis del discurso se considera adecuada para analizar la información escrita disponible en el marco del presente trabajo (planes, normativa, decretos, objetivos, etc.), ya que los documentos tienen información de utilidad que puede ser transformada en datos.

1.1 Marco conceptual

La planificación es un instrumento operativo que ordena y vincula cronológicamente las actividades y recursos necesarios para alcanzar una serie de metas. Pero a su vez, la planificación puede verse también como un proceso vinculado a un programa de gobierno que busca satisfacer una serie de necesidades o demandas sociales. Bajo esta perspectiva, planificar supone traducir lineamientos políticos en objetivos concretos de gestión pública, que pueden o no estar consensuados y apoyados con actores de la sociedad civil.

En lo formal, los planes comparten una serie de elementos (Armijo, 2011). Suelen tener una finalidad (que se sistematiza en una visión y/o en una serie de objetivos), elaboran un diagnóstico de la situación inicial y generalmente exponen una serie de acciones a llevar adelante, que pueden estar acompañadas de herramientas de monitoreo y evaluación de lo realizado.

No obstante, hay otra forma complementaria de entender la planificación. Además del carácter técnico de la actividad, autores clásicos (Huertas, 1993; Matus, 1983; 1998) como contemporáneos (Martner y Máttar, 2012; Máttar y Cuervo, 2016) acuerdan en remarcar el carácter esencialmente político de la planificación. Sobre esto, Friedmann señala: “El concepto de la planificación tiene dos interpretaciones diferentes y a la vez que complementarias. Desde el punto de vista técnico, la planificación puede ser considerada como un proceso que se lleva a cabo dentro del límite de la política y la administración, a través del cual se hacen más racionales las decisiones referentes a los fines y métodos de las grandes organizaciones. (...) Desde un punto de vista ideológico, la planificación puede considerarse como un medio para el logro de cierta medida de autodirección en la evolución del sistema social (...)” (1963:3). En suma, la planificación implica

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

enunciar y desarrollar objetivos de mediano y largo plazo a nivel macrosocial, estando vinculada a un programa de gobierno que pretende satisfacer una serie de necesidades o demandas. En este sentido, el plan traduce lineamientos políticos del gobierno y/o de los actores de la sociedad civil que intervinieron e intervienen en el plan y, si es verdaderamente útil, estará permanentemente atravesado de intereses y conflictos.

Asimismo, el presente trabajo considera la planificación como un proceso inserto en un contexto institucional y político más amplio, es decir, un ciclo que no se agota en los aspectos formales, como la mera publicación del documento (el “plan-libro” en sí). Ello requiere pensar en un sistema de planificación, en otras palabras, “un conjunto de organismos, mecanismos y relaciones funcionales, a través de los cuáles la administración pública y la sociedad civil a través de sus actores sociales y diferentes organizaciones, directa o indirectamente, de algún modo están integrados en el proceso” (Ander-Egg, 1996:33). La idea de “sistema” permite hacer visible el contexto normativo e institucional con todos sus ámbitos de coordinación, intercambio y participación (Sotelo Maciel, 2013), sus diversas jerarquías (fundamentalmente, existen planes “más importantes” que otros), además de permitir identificar referencias, antecedentes y organismos que colaboran con el proceso.

En este sentido, la propia planificación en la AGE española está inserta en un sistema de planificación mucho más amplio y del cual es subsidiaria: el sistema planificador de la Unión Europea. Así, la planificación pública española se adecúa a lo dispuesto en los diferentes planes, normativas y procedimientos dispuestos por las instituciones comunitarias, y hay una jerarquía establecida y explícita entre los planes supranacionales y los planes nacionales, al igual que existe una coordinación e integración entre ellos. Teniendo en cuenta este factor, se aborda a continuación, y de forma sintética, las principales referencias que ofrece la Unión Europea en materia de planificación, con el fin de caracterizar elementos del sistema.

2. LA PLANIFICACIÓN EN LA UE

En Europa existe una importante tradición de pensamiento de largo plazo que incorpora herramientas de planificación, y su desarrollo se manifiesta en un compendio de documentos, instituciones y discursos donde se plasman las grandes directrices continentales. El bagaje planificador de la UE sirve de referencia de cualquier Estado miembro a la hora de llevar adelante un proceso de planificación a escala nacional.

A pesar de su abundancia y heterogeneidad, para el caso español hay una serie de referencias planificadoras centrales en la Unión Europea. El criterio principal para seleccionar estas referencias planificadoras supranacionales se basa en que se citan reiteradamente en los planes españoles de escala nacional relevados: Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 (2013), Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 (2013), Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (2017), Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 (2015), Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 (2017), Estrategia de Acción Exterior 2015-2019 (2014), Estrategia de Seguridad Nacional (2017), Estrategia Española de Movilidad Sostenible (2009), Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020 (2014), Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 (2017), Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020 (2017)².

En ese sentido, las referencias planificadoras supranacionales más importantes de la última década son:

- i. la Estrategia Europa 2020 (en el largo plazo),

² El período relevado comprende diez años, desde 2008 a 2018. El recorte temporal se justifica en el impacto decisivo que tuvo la crisis de las hipotecas *subprime* en la forma de planificar. Al menos en España, los planes se enfocaron en la racionalización de los recursos y en la captación de fondos comunitarios (De Gregorio Cestero, Postigo Vidal y Pueyo Campos, 2012).

- ii. el Semestre Europeo (en el corto plazo),
- iii. las diez prioridades de la Comisión Europea para 2015-2019 (de largo plazo y complementarias a la Estrategia Europa 2020),
- iv. y el Libro Blanco (en materia de visión de futuro y análisis prospectivo).

2.1 Estrategia Europa 2020

La referencia fundamental, en cuanto a la planificación de las políticas públicas del continente y en particular de España, es la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2013). En el año 2010, y a la vista de la persistencia de la crisis económica internacional, la Unión Europea y sus Estados miembros diseñaron una estrategia para toda la década denominada Estrategia Europa 2020 que involucra aspectos económicos, pero también educativos, sanitarios y de innovación científica. El plan, todavía en vigencia, apunta a políticas de largo alcance que sirvan de marco para las llamadas “reformas estructurales”, aunque también ofrece pautas para el corto plazo destinadas a superar crisis de coyuntura, las cuáles se plasman en el Semestre Europeo, una planificación de corto plazo. Entre los años 2014 y 2015, al cumplirse la mitad de su período de implementación, la Comisión llevó a cabo una revisión de la Estrategia Europa 2020, resolviendo que el instrumento era adecuado para promover los objetivos propuestos.

Según los documentos oficiales de la Comisión Europea (2013), la Estrategia Europa 2020 es la agenda de la UE para el crecimiento y el empleo para la presente década, la cual enfatiza el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo como una forma de superar las debilidades estructurales en la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y apuntalar una economía social de mercado sostenible. De este modo, conceptos como sostenibilidad, empleo e inclusión social se relacionan con la productividad, la competitividad y el crecimiento económico. En ese sentido, la visión general de hacia dónde se dirige la UE para 2020 tiene un fuerte sesgo economicista, y se centra en superar los efectos de la crisis internacional de 2008 y gran parte de sus objetivos están relacionados con restablecer el crecimiento y la competitividad de las economías europeas.

Para incentivar su cumplimiento, la Estrategia Europa 2020, en la última década, puso a disposición de los Estados miembro los recursos financieros del Mecanismo Europeo de Estabilidad, de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos³ y del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas del llamado Plan Juncker⁴. Estos recursos estuvieron destinados a ofrecer préstamos para la inversión directa en aquellos ámbitos prioritarios para la UE, y en dónde los Estados nacionales no pudieran hacerlo por la cuantía del monto. De este apoyo financiero se desprende la importancia de la Estrategia Europa 2020 como referencia de la planificación a escala nacional de los Estados miembro. En última instancia, los incentivos, en particular los de perfil económico, buscan que los Estados configuren presupuestos públicos más sólidos y que se comprometan con las reformas estructurales para ganar competitividad, lineamientos que se traducen en la práctica en medidas tales como la reforma impositiva, la reforma de las pensiones, la reforma laboral o la apertura del sector servicios.

En el caso español, la Estrategia Europa 2020 sirvió de referencia, según los documentos relevados, de todas las Estrategias Españolas. Estos planes se encuadran de forma explícita en los lineamientos de la Estrategia Europa 2020, y ponen el foco en la recuperación económica y la captación de fondos europeos para llevar adelante las acciones proyectadas.

³ Ellos son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo de Agricultura para el Desarrollo Rural (FEADER), y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

⁴ El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, el FEIE, es el pilar central del Plan de Inversiones para Europa (o Plan Juncker) y trabaja en paralelo al Banco Europeo de Inversiones (BEI) con el fin de renovar la confianza en Europa luego de la crisis económica y fomentar el crecimiento y el empleo.

2.2 El Semestre Europeo, o cómo se planifica en la UE el corto plazo.

Una de las cuestiones más relevantes y problemáticas del entorno europeo es lograr la coordinación de las diferentes economías nacionales. Para conseguirlo, los lineamientos de largo plazo desarrollados en la Estrategia Europa 2020 se desagregan anualmente en un proceso que se conoce como Semestre Europeo. Esta planificación (más cercana a la programación presupuestaria por su perfil económico) es consensuada en el ámbito institucional de la UE y luego aplicada por los diferentes Estados miembros con un alcance temporal de doce a dieciocho meses, según sea el caso. En suma, el Semestre Europeo es el marco en el cual los países miembros coordinan anualmente sus políticas económicas y en dónde se discuten los planes económicos y presupuestarios nacionales, y se monitorea su progreso durante todo el año.

El Semestre Europeo fue introducido en 2010 como instrumento derivado de la Estrategia Europa 2020 para coordinar la coyuntura económica y la salida de la crisis. Desde aquel entonces, en noviembre de cada año se inicia el proceso de planificación con la presentación por parte de la Comisión Europea (órgano ejecutivo de la UE) del “Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento”⁵ ante el Parlamento (órgano legislativo de la UE) y el Consejo Europeo (órgano consultivo de participación de los Estados miembro de la UE). Luego de este primer paso, el documento se utiliza como base para la reunión del Consejo Europeo que se realiza en febrero, donde los diferentes líderes de la UE debaten, entre otras cosas, la implementación anual de la Estrategia Europa 2020.

En base a las definiciones generales del Consejo Europeo, cada Estado miembro elabora dos programas. El primero de ellos es el Programa Nacional de Reformas (PNR), el cual busca aplicar en cada Estado miembro lo establecido en la Estrategia Europa 2020. El segundo es el Programa de Estabilidad o Convergencia, un documento que se centra en los presupuestos estatales y su progresión en un plazo de tres años, a efectos de que la Comisión Europea pueda monitorear el equilibrio de las finanzas públicas nacionales y corrija los déficits que considere excesivos⁶. En suma, en ambos documentos los Estados miembros informan a la Comisión sobre sus políticas específicas para impulsar el crecimiento y corregir los desequilibrios macroeconómicos, en el marco de largo plazo propuesto por la Estrategia Europa 2020.

Luego de la presentación de ambos documentos en abril, la Comisión Europea evalúa y realiza, en caso de considerarlo necesario, recomendaciones que son refrendadas por parte del Consejo Europeo en su reunión de junio. Además de este procedimiento general, es habitual que la Comisión también formule recomendaciones específicas a cada Estado de manera unilateral (Comisión Europea, 2013).

Para monitorear la implementación de lo planificado, particularmente en materia económica, se establece el denominado “Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico” (PDM). Este instrumento realiza un seguimiento de las economías nacionales durante el período de ejecución de lo pautado en el Semestre en base a once indicadores, entre los que se incluyen cuestiones como las cuotas de mercado de exportación, los salarios, la deuda del sector privado o los precios de la vivienda. Cuando se detectan desvíos en, por ejemplo, el incremento en la deuda pública, la Comisión hace recomendaciones al Estado miembro y, posteriormente, exige medidas concretas de tipo económico. En caso de que el país no responda, prevé sanciones.

Como se puede apreciar, el Semestre Europeo está orientado hacia el cumplimiento de las metas macroeconómicas de la Estrategia Europa 2020, dejando en un segundo lugar aspectos como la cohesión social, la salud, el empleo, la educación, la innovación, el clima y la lucha contra la pobreza. El monitoreo de los aspectos extraeconómicos está encargada a la oficina de estadísticas

⁵ Entre otros documentos tales como la Encuesta Anual de Crecimiento de la Comisión, el Informe del Mecanismo de Alerta, el borrador del Informe Conjunto de Empleo y las recomendaciones para la zona del euro. En suma, estos documentos establecen las prioridades económicas y sociales generales para la UE, proporcionan a los Estados miembros orientación política, identifican riesgos potenciales, e intentan corregir los desequilibrios existentes en las economías de la UE y la zona del euro.

⁶ La atención que se le presta al equilibrio presupuestario luego de la crisis económica del 2008 es extrema. Al Pacto de Estabilidad y Crecimiento creado junto al Euro, se le sumaron a partir de 2011 el “Six Pack” (del año 2011) el “Two Pack” (del 2013) y el Tratado Intergubernamental de Estabilidad, Coordinación y Gobernabilidad (del 2013), al que adhirieron 25 países de la UE.

de la UE, la Eurostat, la cual publica informes regulares sobre el progreso de los objetivos relacionados con las variables no-económicas.

Ahora bien, como se señaló, las recomendaciones que efectúa la Comisión Europea en el marco del Semestre Europeo determinan, en el caso español (al igual que en el resto de los Estados miembro), el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad elaborados cada año (Ministerio de Hacienda del Reino de España, 2020). El PNR es la referencia principal de la política económica del gobierno español en el corto plazo (12 a 18 meses). El instrumento —diseñado en torno a ejes fundamentalmente económicos— tomó impulso a partir de la crisis internacional, es por eso que los últimos PNR españoles se enfocan en alcanzar una economía más eficiente, flexible y competitiva. En el presente trabajo, ni el Programa Nacional de Reformas ni el Programa de Estabilidad elaborados cada año por el gobierno español, serán considerados como experiencias de planificación. Su corto plazo y su carácter meramente instrumental las hace más cercanas a experiencias de programación presupuestaria (Ander-Egg, 1996). No obstante, su valor radica en que tanto el PNR como el Programa de Estabilidad incidieron de forma indirecta en algunas experiencias relevantes de la planificación española (en particular, las que se ocupaban de aspectos económicos), tales como la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 (2013) o la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 (2017), ambas elaboradas por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

2.3 Las Diez Prioridades de la Comisión Europea

A la hora de llevar adelante los procesos de planificación, además de tener en cuenta la Estrategia Europa 2020 y el Semestre Europeo, gobiernos como el español prestan especial atención a las Diez Prioridades de la Comisión Europea para el período 2015-2019 (Juncker, 2014), el principal órgano ejecutivo de la UE. En julio de 2014, el entonces candidato a presidir la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, estableció en un discurso frente al Parlamento Europeo lo que luego sería conocido, una vez aprobada su designación en noviembre, como las Diez Prioridades de la Comisión Europea.

Las prioridades de la Unión enumeran cuestiones tales como el estímulo de la inversión con el fin de crear empleos, el fomento de un mercado interno cada vez más justo, la profundización de la unión económica y monetaria sin dejar de prestar atención a su estabilidad democrática, el aprovechamiento de las oportunidades de la globalización mediante la apertura progresiva de las economías sin sacrificar los estándares de vida de Europa, el establecimiento de una agenda europea sobre la migración, y el logro de una UE democráticamente más responsable (2014). Estos objetivos de gobierno son incluidos también en el debate y la diagramación del Semestre Europeo y, asimismo, se desagregan en una serie de metas y actividades concretas para su cumplimiento.

2.4 La prospectiva en la UE: el Libro Blanco.

El Libro Blanco es un documento presentado por la Comisión Europea en marzo de 2017 y expone los posibles caminos futuros de Europa (Comisión Europea, 2017). El estudio, más cercano a la disciplina prospectiva que a la planificación (Vázquez; von Zeschau, 2017), elabora cinco escenarios de futuro de la Unión Europea para 2027, analizando fortalezas y debilidades, con el fin de servir de insumo para el pensamiento a largo plazo de los Estados miembro. De este modo, por un lado, se valora la potencia económica de Europa y, por el otro, se subraya el debilitamiento de su posición económica y del peso relativo de su población en el futuro. Asimismo, se describe el contexto de incertidumbre internacional, a partir del cual se destacan una serie de desafíos: la creciente militarización del mundo, las inequidades de la globalización, los efectos desiguales de la recuperación económica de cada país después de la crisis, el panorama negativo de las condiciones

de vida de las generaciones jóvenes, la difícil sostenibilidad de los sistemas de pensiones actuales, los retos del mayor uso de la tecnología y la automatización en el empleo, el impacto de la migración, la disminución progresiva de la confianza en la UE, y el surgimiento de la retórica populista y nacionalista.

En base a estos desafíos, el Libro Blanco establece cinco escenarios probables para el año 2027, aunque aclarando que los escenarios son ilustrativos y no sirven como directrices políticas o planes de acción. También se resalta que hay “(...) muchos solapamientos entre los escenarios y, por lo tanto, no son ni mutuamente excluyentes ni exhaustivos” (Comisión Europea, 2017:15).

El primer escenario descrito es el “Escenario 1: Seguir igual” y presenta un horizonte futuro en el que se continúa aplicando la actual agenda de reforma positiva de la UE27. Esto implica que la UE mantiene su rumbo y aplica su actual programa de reformas según las Diez Prioridades de la Comisión Europea (desarrolladas más arriba). Para el Libro Blanco el “Escenario 1” es un escenario deseable, aunque puede verse afectado por conflictos importantes que requieran decisión, creatividad, y algo más que reformas paulatinas.

El segundo escenario es el “Escenario 2: Solo el mercado único”. En este horizonte de futuro la Unión Europea se centra gradualmente en el mercado único y deja de lado ámbitos de coordinación política y social tales como la migración, el medioambiente, la seguridad o la defensa. “El funcionamiento del mercado único se convierte en la principal razón de ser de la EU-27” (Comisión Europea, 2017:18). En el “Escenario 2” la escasa cooperación en el marco de la UE se convierte en factor de vulnerabilidad ante las crisis económicas, al mismo tiempo que aumentan los controles a la libre movilidad de las personas y las relaciones entre países se resuelven bilateralmente. Para el Libro Blanco el escenario es negativo, ya que se erosiona la capacidad de actuar colectivamente y puede potenciarse el euroescepticismo por los magros resultados del conjunto.

El tercer escenario es el “Escenario 3: Los que desean hacer más, hacen más”. Según el futuro presentado, para 2027 la Unión Europea sigue funcionando como en la actualidad, pero se permite a los Estados miembros una mayor colaboración en ámbitos específicos. Esta coordinación voluntaria puede provocar la creación de “coaliciones de voluntades” integradas por grupos de países que trabajan más estrechamente en, por ejemplo, políticas de defensa, seguridad interior o problemáticas sociales. Para el Libro Blanco este escenario tiene la ventaja de conservar la unidad de la UE27 y de mejorar las regulaciones y las políticas públicas en los países más cooperativos, pero también puede aumentar la brecha entre los Estados miembro.

El cuarto escenario es el “Escenario 4: Hacer menos, pero de forma más eficiente”. Esto implica que la EU27 se enfoca en áreas de políticas específicas, mientras hace menos en otras o directamente las descarta. Para 2027, en caso de profundizar ese rumbo, la UE27 “(...) intensifica su trabajo en ámbitos como la innovación, el comercio, la seguridad, la migración, la gestión de las fronteras y la defensa” (Comisión Europea, 2017:22). Por el contrario, la EU-27 interviene menos en ámbitos como, por ejemplo, el desarrollo regional, la salud pública o la política social. Entre sus ventajas, según el Libro Blanco, el “Escenario 4” da claridad a los ciudadanos europeos acerca de qué es lo que la UE hace y prioriza, lo que promueve una disminución de las expectativas hacia la Unión. Asimismo, en áreas en las cuáles la UE decide actuar, las condiciones normativas y presupuestarias mejoran, pero lo contrario ocurre en áreas que se dejan de lado. El desafío, en este caso, es decidir mancomunadamente cuáles son los ejes prioritarios a tener en cuenta y cuáles no.

El último escenario es el “Escenario 5: Hacer mucho más conjuntamente”. Para el Libro Blanco es el futuro comunitario más deseable, ya que los Estados miembros deciden cooperar mucho más y ceder a la UE más competencias, decisiones y recursos. Bajo este escenario, para 2027 se avanza hacia una federación política y económica de Estados europeos, con la única potencial desventaja de provocar la reacción de los nacionalismos, los cuáles se opondrán a una pérdida de soberanía de los Estados⁷.

⁷ En base al Libro Blanco, la Comisión Europea publicó en los meses siguientes una serie de documentos de prospectiva. Ellos se ordenaron en cinco grandes ejes referidos al desarrollo social europeo, la profundización de la unión económica y monetaria, el aprovechamiento de la globalización, la defensa común y las finanzas.

2.5 Otras referencias de la UE a la hora de planificar en España

Además de la Estrategia Europa 2020, el Semestre Europeo, el Libro Blanco y las Diez Prioridades de la Comisión Europea, el Estado español, como miembro comunitario, tiene en cuenta otras referencias de orden europeo a la hora de desarrollar su planificación. Sin intención de profundizar en ellas, se citan algunas de las más citadas por los documentos relevados.

En materia de planificación de la investigación y el desarrollo, la referencia europea para Estados miembro como el español es el “Programa Marco de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación 2014-2020” (Comisión Europea, 2011), denominado comúnmente “Horizonte 2020”. Este instrumento comunitario encuadra y financia las actuaciones nacionales en I+D+i (su presupuesto es de 80 mil millones de euros para todo el periodo) y tiene el objetivo último de consolidar una agenda europea de investigación e innovación para potenciar la competitividad global del continente. En el caso puntual de la AGE española, Horizonte 2020 inspiró uno de los planes sectoriales más relevantes, la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 (2013), del Ministerio de Economía y Competitividad⁸.

En cuanto a la planificación de las políticas educativas en España, la principal referencia europea es el “Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la Educación y la Formación 2020” (Comisión Europea, 2012), más conocido como ET2020, el cual da continuidad a su antecesor, el “Marco Estratégico 2010”. En líneas generales, el ET2020 considera que la educación contribuye a prevenir y hacer frente a la pobreza y la exclusión social, y a fomentar una sociedad abierta y una democracia con una ciudadanía activa (Unión Europea, 2015). Por esa razón, debe asegurarse la calidad y la equidad en el acceso a la educación, instrumentarse medidas destinadas a reducir el abandono escolar prematuro, potenciar la formación profesional en relación a las necesidades de desarrollo y aumentar la inversión educativa, entre otras acciones. La planificación educativa de la AGE española tomó como referencia el ET2020 para elaborar, por ejemplo, la Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020 (2014), bajo responsabilidad del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En relación a la planificación de las políticas medioambientales y de desarrollo sostenible, una de las principales referencias para la AGE española es el “Plan de acción de la UE para la economía circular” del período 2015-2020 (Comisión Europea, 2015). El plan está alineado con los ODS 2030 de la ONU, y establece un programa de “cero residuos”, implementando medidas que estimulen la transición de Europa hacia una economía circular y un crecimiento económico sostenible. El plan abarca todo el ciclo productivo desde la producción y el consumo hasta la gestión de residuos (de allí el concepto de circularidad de la economía), e intenta cerrar el ciclo de vida de los productos mediante un mayor reciclaje y reutilización. En España, el “Plan de acción de la UE para la economía circular” influyó decisivamente en el “Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible” (2018), elaborado por la presidencia de gobierno a mediados de 2018.

Desde luego, las referencias supranacionales a la hora de encarar un desarrollo planificador a nivel nacional no se agotan en estos últimos ejemplos, aunque sirvan para caracterizar la complejidad y la profundidad del entramado institucional de la Unión Europea. Por lo pronto, tanto las Estrategias Españolas como el Plan de Acción Agenda 2030 —las experiencias planificadoras españolas de mayor relevancia de la última década—, tuvieron en cuenta para su diseño e implementación la Estrategia Europa 2020, las recomendaciones derivadas del Semestre Europeo, las Diez Prioridades de la Comisión Europea, el Horizonte 2020, y los hitos y antecedentes del marco institucional comunitario descritos más arriba.

⁸ A partir de 2018, con la asunción de Pedro Sánchez, la Estrategia pasa a la órbita del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

3. CONCLUSIONES

La primera cuestión a destacar en base a la descripción de las principales referencias europeas para la planificación (Estrategia Europa 2020, el Libro Blanco, el Semestre Europeo, etc.), es la fuerte gravitación institucional de la Unión Europea sobre la planificación en la AGE española. Desde luego, es difícil evaluar el impacto concreto; la influencia del marco planificador europeo en el Estado español es una pregunta que aún está pendiente de respuesta. Sin embargo, es evidente que existe una jerarquía a partir de la cual el sistema de planificación europeo con sus normas, experiencias y documentos, ocupa la cúspide de la pirámide planificadora en el continente. Este orden de prelación puede detectarse a primera vista en las referencias que tienen en cuenta las Estrategias Españolas (y también el Plan de Acción Agenda 2030) y también, por ejemplo, en el interés de la gran mayoría de ellas por asimilar su período de acción al de la Estrategia Europa 2020, con finalización ese mismo año⁹.

A su vez, la ausencia de un plan global en España durante gran parte de la última década refuerza la idea de que la AGE descansa en el marco europeo para dar la visión integral en la que se apoyan su planificación. Si los Planes Nacionales de Reforma no ofrecen ese marco por ser anuales y de perfil netamente economicista, ¿es la Unión Europea la que marca el rumbo y sintetiza la planificación sectorial en España? Las Estrategias, no obstante su gran utilidad para direccionar intervenciones y construir horizontes futuros, al no estar enmarcadas en un plan integral de alcance nacional, ¿son impulsadas entonces por el entorno institucional europeo y en particular por los lineamientos de la Comisión Europea? ¿Qué peso tiene la Unión Europea como impulsora (y, quizás, simultáneamente como obstaculizadora) de la planificación de escala nacional española? La respuesta a estos interrogantes puede servir como insumos valiosos para el desarrollo de la planificación en la Administración Pública Nacional argentina, ya que en nuestro país no existe una referencia supranacional de la misma importancia que la Unión Europea.

Asimismo, tanto la Estrategia Europa 2020 como los Diez Lineamientos, entre otras experiencias comunitarias, privilegian el estallido y la persistencia de la crisis económica internacional como factor explicativo de sus objetivos. En ese sentido, ¿su perfil está determinado principalmente por factores económicos? A algunos de estos interrogantes tratará de responder en posteriores etapas del estudio.

El estudio también intentará indagar acerca de la permanencia de las Estrategias Españolas en los cambios de gobierno. El plazo seleccionado abarca cuatro períodos de gobierno de los dos partidos políticos más representativos de España, el PSOE y el PP. Esta elección se relaciona con el interés de la segunda etapa de la investigación en analizar continuidades y rupturas de los planes implementados por uno y otro gobierno. Como se apuntó más arriba, la gran mayoría de las Estrategias analizadas abarcan más de un período de gobierno. Entonces, ¿lo planificado se continuó a pesar de los vaivenes políticos?

Desde luego, además de interrogantes, hay algunos hallazgos a destacar en esta primera etapa de la investigación. En base al análisis de la literatura académica y los documentos oficiales surgió una gran cantidad de información que tenía que ver con los antecedentes y las referencias tomadas por los planes, y que indican que aquellos planes forman parte de un sistema planificador mucho más amplio. Las citas constantes a la Estrategia Europa 2020 o a las Prioridades de la Comisión Europea debían ser registradas.

Para finalizar, se espera que la descripción del marco planificador europeo en esta primera etapa de la investigación sirva de insumo para el debate en la materia y aporten un avance para el análisis de las experiencias de planificación pública. Su validez para realizar comparaciones de las experiencias planificadoras de la AGE españolas —y también otros casos de planificación— será refrendada en una segunda etapa. Como se advirtió más arriba, el propósito último de la

⁹ Es el caso de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020; la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020; la Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020; la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020; la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020; la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020; y la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

investigación es, en suma, obtener insumos teórico-metodológicos para el desarrollo de la planificación pública.

REFERENCIAS

1. Abela, Jaime Andréu. "Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada". Fundación Centro Estudios Andaluces. Año X. No 2. 1-34. 2002.
2. Armijo, Marianela. "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 2011.
3. Ander-Egg, Ezequiel. "Introducción a la planificación". Buenos Aires: Lumen. 1996.
4. Comisión Europea. "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a Horizonte 2020, Programa Marco de investigación e innovación, (2014-2020)". Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2011.
5. Comisión Europea. "Informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación". Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2012.
6. Comisión Europea. "Comprender las políticas de la Unión Europea. Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento". Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2013.
7. Comisión Europea. "Cerrar el ciclo: un plan de acción de la UE para la economía circular". Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2015.
8. Comisión Europea. "Libro Blanco sobre el Futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025". Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2017.
9. De Gregorio Cestero, Pilar et al. "Estrategias de futuro en la planificación territorial española: estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020." *Zaragoza, Ebrópolis y Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza (GEOT)*. 2012.
10. Friedmann, John. "La Vocación de la Planificación". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Año VII. 1963.
11. Huertas, Franco. "El método PES. Entrevista con Matus". Centro de Estudios de la Realidad Boliviana. La Paz, Bolivia. 1993.
12. Juncker, Jean-Claude. "Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático." Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2014.
13. López Noguero, Fernando. "El análisis de contenido como método de investigación". *Revista de Educación XXI*. Año IV. 167-179. 2002.
14. Martner, Ricardo y Máttar, Jorge (eds.). *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012.
15. Máttar, Jorge y Cuervo González, Luis Mauricio. *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017.
16. Matus, Carlos. "Planeación normativa y planeación situacional". *El Trimestre Económico*. Vol. 50. N°3. 126-149. 1983.
17. Matus, Carlos. *Adiós señor presidente*. Santiago de Chile: LOM Ediciones. 1998.
18. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. "Estrategia de Acción Exterior 2015-2019". Madrid, España. 2014.
19. Ministerio de Defensa. "Estrategia de Seguridad Nacional". Madrid, España. 2017.
20. Ministerio de Economía y Competitividad. "Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020". Madrid, España. 2013.

21. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. “Estrategia para la Internacionalización de las Universidades españolas 2015-2020”. Madrid, España. 2014.
22. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. “Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027”. Madrid, España. 2017.
23. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. “Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020”. Madrid, España. 2017.
24. Ministerio de Fomento y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. “Estrategia Española de Movilidad Sostenible”. Madrid, España. 2009.
25. Ministerio de Hacienda del Reino de España. “Centro de Información Estrategia de política fiscal”. Madrid, España. Web: <http://www.hacienda.gob.es/eu-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx> 26/11/2020
26. Presidencia del Reino de España. “Plan de Acción Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Madrid, España. 2018.
27. Sayago, Sebastián. “El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales”. Cinta Moebio. Vol. 49. 1-10. 2014.
28. Sotelo Maciel, Aníbal Jorge. “Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI”. Revista Estado y Políticas Públicas. Año I. 47-63. 2013.
29. Unión Europea. “Informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020): Nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación”. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2015
30. Vázquez, Norberto y von Zeschau, Juan Federico. “Prospectiva: Desde la incertidumbre dura hacia la construcción estratégica de futuro”. Revista Escenarios. Año XV. N° 40. 68-76. 2017.