

IX CV Congreso de Cs Económicas. Congreso de Administración del Centro de la Rep. VI Encuentro Internacional de Administración del Centro de la Rep. “Las Ciencias Económicas en Tiempos de Crisis. IAPCS UNVM, VILLA MARIA, 2020.

# **El resurgimiento de la Planificación: más allá de las ideologías, las creencias y los resultados dispares del pasado.**

JAVIER CANTERO, GUSTAVO BENITEZ y ALFREDO JIMENEZ.

Cita:

JAVIER CANTERO, GUSTAVO BENITEZ y ALFREDO JIMENEZ (2020). *El resurgimiento de la Planificación: más allá de las ideologías, las creencias y los resultados dispares del pasado. IX CV Congreso de Cs Económicas. Congreso de Administración del Centro de la Rep. VI Encuentro Internacional de Administración del Centro de la Rep. “Las Ciencias Económicas en Tiempos de Crisis. IAPCS UNVM, VILLA MARIA.*

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/ix.congreso.de.administracion.del.centro.de.la.rep.v.congreso.de.cs.economicas/9>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ebdC/A3F>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite:*  
<https://www.aacademica.org>.

**Las Ciencias Económicas en Tiempo de Crisis. Su aporte**

V Congreso de Ciencias Económicas

IX Congreso de Administración

VI Encuentro Internacional de Administración

DEL CENTRO DE LA REPÚBLICA

**El resurgimiento de la Planificación: más allá de las ideologías, las creencias y los resultados dispares del pasado**

Eje temático 1: Impacto de la pandemia en las estrategias y los modelos de gestión organizacional. Crisis y oportunidades para innovar.

CANTERO, Javier

J. M Gutiérrez 1150 - Los Polvorines - Prov. de Bs. As.

Instituto de Industria - Universidad Nacional de General Sarmiento

[jcantero@campus.ungs.edu.ar](mailto:jcantero@campus.ungs.edu.ar)

BENÍTEZ, Gustavo

J. M Gutiérrez 1150 - Los Polvorines - Prov. de Bs. As.

Instituto de Industria - Universidad Nacional de General Sarmiento

[gbenitez@campus.ungs.edu.ar](mailto:gbenitez@campus.ungs.edu.ar)

JIMÉNEZ, Alfredo

J. M Gutiérrez 1150 - Los Polvorines - Prov. de Bs. As.

Instituto de Industria - Universidad Nacional de General Sarmiento

[ajimenez@campus.ungs.edu.ar](mailto:ajimenez@campus.ungs.edu.ar)

Palabras Clave: planificación organizacional – modelos de gestión – Covid-19

Ponencia: Avances

Cantidad de palabras: 4870

## **INTRODUCCIÓN**

Luego de medio año de vigencia del ASPO en Argentina, múltiples son las observaciones que se pueden explicitar tanto desde el punto de vista sanitario, económico, político, jurídico, social y/o medioambiental.

Desde el 19 de marzo el PEN decreta el ASPO mediante el Decreto 297/2020 y con éste se establecerán actualizaciones y toda una serie de normas que especifican las actividades esenciales que estarán exentas de las restricciones y demás disposiciones que se aplicarán en las sucesivas etapas del ASPO.

Epidemiológicamente hablando, el acumulado nos indica que hay más de 630.000 contagiados de Covid-19, equivalente a casi el 1,4% de la población del país. Se superaron las 13.000 víctimas fatales, con una tasa de letalidad de 2,1%, mientras que el 79% de los contagiados se recuperaron.<sup>1</sup>

Lejos de haber superado el anhelado “pico” de la curva, se observa un registro diario que supera los 10.000 contagiados nuevos por día. Este hecho pone en tensión los sistemas de salud de cada distrito y de ahí que se haya puesto el foco en la ocupación de las Unidades de Terapia Intensiva (UTI). Luego de seis meses de ASPO, se alcanzó un 60% de ocupación de camas UTI a nivel país y un 67% en el AMBA.<sup>2</sup>

El deterioro de las variables macro y microeconómicas evidencia el impacto negativo de la pandemia. El EMAE (Estimador Mensual de Actividad Económica) de julio bajó 12,3% con respecto al mismo mes de 2019.<sup>3</sup> El intercambio comercial internacional (exportaciones e importaciones) disminuyó 15,3% en relación al año anterior. Por su parte, se relevó una caída del 19,1% del PIB interanual del segundo trimestre de 2020 con respecto al año anterior y una baja del 12,3% de la actividad económica para el mismo período.<sup>4</sup>

El mercado de trabajo no está a la zaga de los indicadores macroeconómicos, la tasa de desocupación abierta del segundo trimestre de 2020 arrojó un valor de 13,1%, experimentando un aumento de casi tres puntos porcentuales con respecto al año anterior.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Cifras acumuladas hasta el 20 de septiembre de 2020.

<sup>2</sup> Fuente: Ministerio de Salud de la Nación Argentina.

<sup>3</sup> Fuente: INDEC. Informes técnicos . Vol. 4, N° 179. Cuentas Nacionales, Vol. 4, N° 17.

<sup>4</sup> Fuente: INDEC. Informes técnicos . Vol. 4, N° 179. Cuentas Nacionales, Vol. 4, N° 16.

<sup>5</sup> Fuente: INDEC. Informes técnicos . Vol. 4, N° 174. Trabajo e Ingresos, Vol. 4, N° 5.

La reciente medición de pobreza, por parte del instituto rector de las estadísticas nacionales, indica que se pasó del 35% al 40,9% al cabo del primer semestre del año en curso.<sup>6</sup>

Sólo los indicadores medioambientales registraron valores positivos derivados de las medidas de cuarentena y detención de actividades en gran parte del mundo. Como sostiene el informe de la ONU “ante el freno de la actividad humana, el ambiente se ve favorecido. Pero los impactos positivos visibles, ya sea la mejora de la calidad del aire o la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), son solo temporales, porque se derivan de una aguda desaceleración económica y un trágico sufrimiento humano.” (ONU, 2020: 70).

Este contexto crítico podría haber sido aún más acuciante si no fuera por el rol activo del Estado Nacional. A través de políticas sociales y económicas activas como el establecimiento del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) junto con una batería de medidas monetarias, fiscales, sociales y sanitarias, se destinaron recursos equivalentes al 5% del PBI anual.<sup>7</sup>

Sólo una constatación escapa a la provisionalidad de las conclusiones: la planificación constituye un *must* o imperativo categórico para toda organización a la hora de enfrentar el desafío del contexto que implica la pandemia de Covid-19. Frente a tanta incertidumbre e impactos sanitarios, económicos y sociales negativos, antes que tomar decisiones instantáneas, desordenadas y desarticuladas, se impone la planificación como herramienta necesaria para enfrentar los desafíos de la pandemia.

El presente artículo se propone analizar la gestión de la pandemia Covid-19 en Argentina haciendo foco en la gestión estatal y sus impactos en el sector empresarial. En ese sentido,

---

<sup>6</sup> Fuente: INDEC. Informes técnicos. Vol 4, N° 181. Condiciones de vida, Vol. 4, N° 13.

<sup>7</sup> Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (2020) Impacto financiero del Covid-19. Argentina. Al 23 de Junio de 2020.

se utiliza el marco teórico de la teoría de la planificación y se adopta una estrategia metodológica basada en fuentes documentales.

Superado el planteo maniqueísta que contrapone la planificación a la improvisación, el presente trabajo sostendrá la idea de que todas las organizaciones deben planificar y desarrollar metodologías innovadoras para enfrentar contextos turbulentos. Adicionalmente se plantearán tres cuestiones para la discusión: 1) tensión entre democracia, mercado y planificación; 2) de la jerarquización a la conciliación de objetivos y 3) surgimiento de modelos de gestión innovadores en sectores industriales.

## **ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO PARA COMPRENDER LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN ARGENTINA**

En los últimos dos siglos se desarrolló un proceso dialéctico entre *praxis* y teoría de la planificación. En ese sentido, se puede recurrir a la noción de sendero evolutivo para observar que el campo disciplinar de la teoría de la planificación transita por cuatro senderos evolutivos: 1) desde su versión emergente hasta el intento de formalización por parte del modelo normativo; 2) desde el modelo básico de planificación estratégica en tanto que modelo normativo superador de los primeros modelos hasta sus variantes más complejas; 3) desde las certezas de los pronósticos y la planificación centralizada hasta la proliferación de herramientas para lidiar con la incertidumbre del futuro y 4) desde los enfoques que monopolizan el rol planificador en los técnicos y tecnócratas hacia la formulación de enfoques que incluyen al conjunto de actores involucrados en las problemáticas que son objeto de planificación (Cantero, 2019).

Concebida como una herramienta de mediación entre el conocimiento y la acción (Friedmann, 1991), la planificación es un proceso decisorio que apunta a estados futuros deseados (Ackoff, 1997). En contraposición a la idea expandida a comienzos del siglo XX que la concebía como una herramienta restrictiva de las libertades individuales, en la actualidad planificar es un ejercicio libertario ya que cuando una organización y sus miembros (i.e. máangers, empresarios, gobernantes) planifican están tomando decisiones de

manera anticipada, proponen estados futuros deseados, enumeran posibilidades e intentan construir el futuro autónomamente, contrarrestando los determinismos o imposiciones exógenos (Matus, 2006).<sup>8</sup>

Desde comienzos del siglo XX el enfoque de planificación normativa se erigió como el paradigma dominante. Conocimiento científico, racionalidad y determinismo de la realidad y del futuro constituyen el basamento de la planificación normativa que impone un *deber ser* del proceso de planificación, asumiendo que los(as) planificadores(as) son individuos con racionalidad limitada (Simon, 2011).

En términos metodológicos, la planificación normativa se operacionaliza a través de etapas que implican el establecimiento de un diagnóstico, el diseño y evaluación de cursos de acción, la formulación del plan, su puesta en práctica y su posterior monitoreo y actualización (Banfield, 1959; Chadwick, 1971; McLoughlin, 1969; Wilson, 1969).

Como consecuencia de los resultados dispares de la puesta en práctica de la planificación normativa, especialmente en América Latina (De Mattos, 1987; Prebisch, 1963), se produjo un *aggiornamento* del modelo normativo conocido con la denominación de “planificación estratégica.

Concebida desde la perspectiva empresarial por autores como Ansoff (1965), Steiner (1969), Andrews (1971) y Lorange (1980), la planificación estratégica aporta un mayor grado de formalización al proceso, establece una secuencia lógica en las etapas del proceso, postula la naturaleza *top-down* del proceso y propone una multiplicidad de técnicas para evaluar y programar las estrategias.

Tanto las fallas de concepción del enfoque estratégico (Mintzberg, 1994) como la complejización del contexto y de las organizaciones a fines del siglo XX derivaron en una crítica y posterior reformulación del enfoque. Surgieron nuevas técnicas para desarrollar las

---

<sup>8</sup> Aún Ludwig Von Mises en su ensayo “Planificación para la libertad” reconocía la existencia de una forma de planificación que generaba libertad para lxs ciudadanxs.

capacidades de previsión (e.g. sistema de monitoreo de señales débiles (Ansoff, 1975); método Delphi (Dalkey, 1967; 1969), análisis prospectivos (Cuervo & Máttar, 2013; Godet, 1985, 1997; Máttar & Perrotti, 2014; Medina Vázquez *et al*, 2014), técnica de escenarios (Ringland, 2002; Van der Heijden, 2006; Wack, 1985; Schwartz, 1991; Wilson, 2003)).

Asimismo, en las últimas décadas surgieron diversas corrientes de pensamiento que propusieron concepciones y lecturas alternativas. Carlos Matus (1987), con su Planificación Estratégica Situacional (PES), la planificación transaccional (Friedmann, 1973), la planificación dialogada (Forester, 1989, 2009), el enfoque de la planificación de conflictos políticos (Sandercock, 1998) y la planificación colaborativa (Healey, 1997, 2003). Así, el proceso planificador, concebido como un proceso técnico por los teóricos normativos pasa a ser un proceso político (Sandercock, 1998) donde se dirimen relaciones de poder (Wildavsky, 1964; Flyvbjerg, 1998, 2002).

Las nociones y enfoques previamente reseñados constituyen el marco teórico a partir del cual analizaremos la gestión de la pandemia de Covid-19 por el Estado Nacional. No se trata de una decisión epistemológica y metodológica meramente discrecional. Se impone un abordaje desde la perspectiva de la planificación ya que los Estados desplegaron su *praxis* política a partir de la formulación y puesta en práctica de planes. En el caso argentino, el *Plan Operativo de preparación y respuesta al Covid-19* del Ministerio de Salud de la Nación y el *Plan Estratégico de Respuesta Integrada al Covid-19* constituirán las fuentes documentales principales que se analizarán. También se recurrirá a fuentes documentales adicionales como informes técnicos de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional y diversos informes estadísticos, artículos de revistas académicas y de divulgación.

## **ANTE CONTEXTOS TURBULENTOS...PLANIFICACIÓN**

Las ciencias de la gestión se caracterizan por su débil especificación conceptual (Schulman, 2011). No obstante ello, existe un consenso acerca de que las organizaciones deben interactuar con actores económicos, políticos y sociales, algunos de los cuales constituyen organizaciones cuyos comportamientos resultan impredecibles. Algo similar ocurre con las

tendencias y discontinuidades de naturaleza tecnológica, medioambiental, legal, regulatoria, demográfica y sanitaria. En otras palabras, la naturaleza cambiante del contexto organizacional es un fenómeno que se incorpora unánimemente en los diversos enfoques de las ciencias de la gestión.

Tanto a nivel global, regional y local, los contextos epidemiológicos que enfrentaron las organizaciones (v.g. empresas y sector público) se caracterizan por su alto nivel de dinamismo. No sólo se trata de una situación epidemiológica cambiante sino también inesperada y de duración indeterminada.

Ante el dinamismo y la incertidumbre de los fenómenos contextuales la respuesta planificadora consistió en poner en práctica diversas herramientas para gestionar la emergencia e intentar predecir y/o prever el futuro: especialmente pronósticos y formulación de escenarios.

## **PLANIFICAR VERSUS IMPROVISAR**

Luego de la cuarentena china, el continente europeo reaccionó tardíamente –con ciertas dosis de improvisación– adoptando diversos enfoques de gestión de la pandemia. Algo similar se observó en el continente americano aunque contando con la ventaja de haber aprendido de las experiencias chinas y europeas. Así, a mediados de marzo de 2020 gran parte del mundo parecía en *stand-by*.

Un virus desconocido y de comportamiento incierto dio lugar a múltiples enfoques de gestión. En ese sentido se puede esbozar una taxonomía de enfoques o estrategias estatales de gestión de la pandemia. *Grosso modo* se identifican cinco variantes que van desde el *laissez-faire* por parte del Estado hasta la estrategia de confinamiento social estricto. Los enfoques de inmunidad “de rebaño”, el aislamiento voluntario o indicativo por parte del Estado y la gestión a través del aislamiento social parcial constituyen los enfoques intermedios dentro del *continuum* taxonómico de gestión de la pandemia Covid-19. Cabe agregar un sexto enfoque dinámico y ecléctico que da cuenta de la evolución en el tiempo y



de los *allers-retours* de los Estados, a medida que la pandemia se instala en el tiempo y va exigiendo reformulaciones en las modalidades de gestión.

El gobierno argentino, al establecer de manera obligatoria una cuarentena (v.g. ASPO) en todo el territorio, junto con una panoplia de medidas complementarias de índole económica, se inscribió en el enfoque de gestión de la pandemia a través de un confinamiento estricto durante las primeras semanas. En lo sucesivo se fueron tomando medidas de administración del ASPO lo que permitió ampliar el desconfinamiento de actividades económicas al mismo tiempo que se prorrogaba sucesivamente la cuarentena para la población.

Cabe señalar que el Ministerio de Salud de la Nación Argentina, en febrero de 2020 formula y publica un *Plan Operativo de Preparación y Respuesta al Covid-19*. Primer antecedente de planificación estatal previo al establecimiento del ASPO.

Se trata de un plan que describe el origen del virus. Da a conocer la declaración de la OMS en la que el brote de coronavirus adquiere el rango de Emergencia de Salud Pública de importancia internacional. Además, el plan operativo explicita el compromiso de Argentina a « desarrollar las acciones necesarias para detener la transmisión de persona a persona, y ante la eventual presencia de casos cuidar a las personas afectadas ».<sup>9</sup>

Entre las definiciones teleológicas del Plan Operativo se destacan: a) detección de personas con Covid-19 ; b) minimizar la diseminación, morbilidad y mortalidad de la enfermedad ; c) asistir a las personas enfermas con covid-19 ; d) monitoreo de brotes ; e) caracterizar la naturaleza del virus ; f) recomendar estrategias de manejo de enfermedades respiratorias ; g) contribuir a la recuperación de lxs contagiadxs.

---

<sup>9</sup> Extraído del Plan Operativo. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/plan-operativo>

Además, se contempla la organización intra e intersectorial, la comunicación, la vigilancia epidemiológica, el diagnóstico por laboratorio, la preparación del sistema de salud y la evaluación de la respuesta sanitaria.

Posteriormente, el 25 de abril, el gobierno nacional explicitó y dio a conocer públicamente el *Plan Estratégico de Respuesta Integrada a la Covid-19*. Junto con el establecimiento de un estado de situación de la pandemia<sup>10</sup> y la publicación del reforzamiento del sistema de salud, el Plan Estratégico identificaba cinco fases de administración del ASPO: 1) aislamiento estricto; 2) aislamiento administrado; 3) segmentación geográfica; 4) reapertura progresiva y 5) nueva normalidad. De esta manera, el plan estratégico sólo proporcionaba una organización futura en virtud de la evolución de la pandemia.

Al contrastar los datos del avance de la pandemia en Argentina con los objetivos del *Plan Operativo de Preparación y Respuesta al Covid-19* formulado en febrero de 2020 y el *Plan Estratégico de Respuesta Integrada al Covid-19* presentado por el PEN a fines de abril del presente año, se observan resultados coherentes con los objetivos formulados. En efecto, el Plan Operativo apuntaba a la contención y a la mitigación de los efectos de la expansión de la pandemia. Objetivo parcialmente alcanzado, al menos hasta la cuarta etapa (27 de abril – 10 de mayo). Algo similar sucedió con la preparación del sistema de salud, la organización intra e interjurisdiccional, el diagnóstico por laboratorio y las acciones de comunicación.

Desde el punto de vista político, se lograron consensos y/o acuerdos para gestionar la crisis sanitaria en los distritos donde se concentró el virus en la primera etapa (especialmente CABA y AMBA). Por otra parte, el gobierno nacional constituyó un comité de expertos que asumió el rol de asesoramiento calificado para dotar de racionalidad científica-técnica a los procesos decisorios de los *policy makers*.

Si bien el presente análisis constituye una primera evaluación cualitativa, preliminar e incompleta del ejercicio planificador del sector público argentino para gestionar la

---

<sup>10</sup> El día del anuncio, las estadísticas arrojaban menos de 4000 casos de personas contagiadas y las víctimas fatales ascendían a 186.

pandemia de covid-19 una conclusión es evidente: el grado de consecución y puesta en práctica de los planes aquí reseñados es inédito y supera la experiencia de planificación argentina en el último siglo. Estudios ulteriores darán cuenta de manera pormenorizada de esta afirmación.

Éxito y fracaso son categorías de compleja aplicación en el ámbito de la gestión y de la planificación en particular. Los planes operativo y estratégico de gestión de la Covid-19 en Argentina arrojaron resultados positivos aunque quedan asignaturas pendientes. Por lo pronto, luego de seis meses continúa la pandemia: se alcanzan niveles récords de contagiados y la cantidad de víctimas fatales supera las 15.000 personas. El virus, que estaba concentrado en CABA y AMBA, circula en todo el territorio e incluso hay brotes de proporciones considerables en provincias como Santa Fe, Córdoba y Jujuy.

Las altas expectativas centradas en la superación de la pandemia en el corto plazo se ven fuertemente reducidas y emergen cuestionamientos acerca de la precocidad de la decisión de implantar la cuarentena, su perdurabilidad en el tiempo<sup>11</sup>, la subestimación de la dimensión económica e incluso la escasa participación de la ciudadanía en el proceso decisorio.<sup>12</sup>

El advenimiento de la pandemia Covid-19 trajo consigo una revalorización del rol del Estado y de la gestión pública en todo el mundo. En ese sentido el reforzamiento de los procesos de planificación tanto de los Estados como de las empresas se reveló como una condición *sine qua non* para gestionar la pandemia y se proyecta como una herramienta insoslayable para encarar la postpandemia, tanto por los Estados como por los actores socio-económicos.

---

<sup>11</sup> Aparecen movimientos anticuarentena con acciones violatorias de las normas establecidas.

<sup>12</sup> Desde la perspectiva de la sociedad del riesgo se observa una concentración de la participación en los actores político-institucionales y un comité de expertos, dejando de lado la participación ciudadana en la construcción del plan ergo nihilizando uno de los rasgos esenciales de las sociedades del riesgo. Esto es, la participación en los procesos decisorios y reflexión social que se traduce en la asunción de un rol de actor.

## ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

### *Democracia, mercado y planificación*

Raramente un Estado prescindía de la planificación como herramienta para formular y ejecutar sus políticas, independientemente de su orientación ideológica. Desde la época de la guerra fría y la planificación centralizada rusa se produjo cierta reticencia discursiva por parte de los partidarios de ideologías liberales y/o conservadoras. Sin embargo, los gobiernos argentinos partidarios de esas corrientes ideológicas se caracterizaron por su rasgo ambivalente con respecto a la planificación: clara oposición discursiva *vis-à-vis* la planificación centralizada y simultáneamente formularon planes económicos y de otra índole.

En la actualidad, todas las organizaciones planifican. Estados nacionales, provinciales, locales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y empresas adoptan e institucionalizan la práctica de la planificación en sus procesos decisorios. Constituye una manifestación *sine qua non* de racionalidad en la gestión organizacional. En otras palabras, la incompatibilidad entre mercado y planificación experimentó una mutación hacia una relación complementaria en la que ambos dispositivos contribuyen a la libertad de los actores sociales y económicos. En efecto, planificar es un ejercicio libertario (Matus, 2006).

Pandemia de Covid-19 y establecimiento de cuarentenas mediante habilitaron los cuestionamientos acerca de las restricciones de las libertades individuales. Resulta plausible la lectura acerca de que el ASPO y todas las variantes de cuarentena ponen entre paréntesis ciertos grados de libertad de la ciudadanía y la participación democrática de todos los actores sociales en los procesos decisorios. Matizan esta postura el origen democrático de los gobiernos que implementaron tales medidas, la parcialidad y provisoriedad de las restricciones a lo que se suma la laxitud en el control de las medidas de restricción por parte de las fuerzas de seguridad a partir del pasaje del ASPO al DISPO.<sup>13</sup> En otras palabras, los actores económicos y sociales *de facto* regulan su comportamiento, relativizando el

---

<sup>13</sup> Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio

cumplimiento de las restricciones y ejerciendo plenas libertades aún cuando impliquen el incumplimiento de las normas legalmente impuestas por los Estados.

#### *De la jerarquización a la conciliación de objetivos*

"De la economía se vuelve, de las muertes no se vuelve más. De la caída del PBI se vuelve, de la muerte no", sostenía el titular del PEN para fundamentar la renovación de la cuarentena a fines de marzo.

Desde el punto de vista de las ciencias de la gestión organizacional se trata de una estrategia de priorización de objetivos ante la conflictividad y multiplicidad de fines de un Estado-Nación. La incertidumbre generada por la pandemia impedía lograr la conciliación de objetivos así como tampoco resultaba factible la optimización teleológica *vía* el establecimiento de *trade-offs*.

Transcurridos los primeros meses de vigencia del ASPO comenzaron las presiones de los actores económicos para reactivar los flujos comerciales y productivos. Incluso surgieron críticas que denunciaban la disolución de objetivos (v.g. el gobierno nacional se enamoró de la cuarentena).

La perdurabilidad de la pandemia tensiona la supervivencia de diversos sectores económicos, que más allá de la asistencia estatal de emergencia, exigen el retorno a la "normalidad" o a las condiciones previas a la pandemia. La jerarquización se pone en debate: ya sea para modificar el *ranking* de objetivos como para cambiar la estrategia de gestión teleológica. Los actores económicos adoptan comportamientos que incorporan dispositivos de mitigación de riesgos sanitarios (v.g. protocolos). Entretanto se sigue esperando la vacuna... como a Godot.

#### *Modelos de gestión innovadores en sectores industriales: entre la adaptación y la innovación*

El impacto del surgimiento y desarrollo de la pandemia mundial de Covid-19 exigió la reformulación de los modelos de gestión organizacional, teniendo como desafío responder al distanciamiento y/o aislamiento social. Aún seis meses después del impacto inicial se observa un predominio de la adaptación sobre la innovación organizacional. En otras palabras, se produjeron ciertos cambios en la forma de hacer negocios pero no se constatan cambios de paradigmas de gestión.

Una primera lectura que se observa es que se activaron procesos de I+D directamente vinculados al Covid-19 en el sector salud (v.g. laboratorios, instrumental y equipo). El caso más evidente es la búsqueda de la vacuna. También se encararon procesos de desarrollos de tratamientos (e.g. plasma, efectividad de medicamentos existentes) y toda una serie de dispositivos de prevención de la enfermedad (e.g. barbijos, máscaras, burbujas sanitizantes).

Las denominadas actividades esenciales adaptaron sus tareas mediante la incorporación de protocolos y medidas sanitarias. Otros sectores económicos posteriormente habilitados desarrollaron protocolos y/o adoptaron sistemas de comercialización compatibles con el distanciamiento social.

El desafío futuro –de corto y mediano plazo– se centra en los sectores económicos de servicios que implican necesariamente proximidad social. Un *racconto* no taxativo nos remite al transporte en común<sup>14</sup>, turismo de masas, eventos culturales masivos, sector gastronómico, educación, entre otros.

A pesar del impacto de la pandemia, las múltiples fuentes de incertidumbre futura y los cambios en los patrones de interacción social, comercial y laboral adaptados al distanciamiento, parece primar en los actores económicos cierta dosis de confianza en la superación de la pandemia que permita volver a la anhelada normalidad. En términos

---

<sup>14</sup> Transporte público de pasajeros de corta, media y larga distancia. Ya sea terrestre, ferroviario, marítimo como aéreo.

organizacionales: las organizaciones se debaten permanentemente entre la inercia y el cambio.

## CONCLUSIONES

Planificar constituye un *must* o imperativo categórico para toda organización a la hora de enfrentar contextos turbulentos como el de la pandemia de Covid-19. Frente a tanta incertidumbre e impactos sanitarios, económicos y sociales negativos antes que la improvisación se impone la planificación como herramienta necesaria para mitigar los efectos no deseados y enfrentar los desafíos de la postpandemia.

Imposibilidad de predecir el futuro por parte de los actores involucrados (e.g. estados, empresas, OSCs), dificultades para gestionar la multiplicidad teleológica conflictiva, naturaleza cambiante de los planes y procesos de planificación y desafíos de la planificación participativa que redunden en modelos de gestión innovadores, constituyen fenómenos que ponen en evidencia la necesidad de la planificación.

El Estado Nacional y los Estados locales pusieron en marcha procesos de planificación. Tanto el *Plan Operativo de Preparación y Respuesta al Covid-19* como el *Plan Estratégico de Respuesta Integrada a la Covid-19* dan cuenta de una renovada capacidad de planificación estatal y un nivel inédito de obtención de resultados positivos, en comparación con la experiencia planificadora argentina caracterizada por el idealismo utópico, el reduccionismo economicista y el exceso de formalismo (De Mattos, 1987).

Superada la disyuntiva entre mercado, planificación y democracia, hacia el futuro persisten desafíos relativos a la gestión de objetivos múltiples y contradictorios. Asimismo, persiste el riesgo sanitario y la supervivencia y resiliencia de numerosos sectores económicos. Planificar es un proceso técnico que se desarrolla en una arena política donde los actores sociales y económicos despliegan relaciones asimétricas de poder. Del proceso dialéctico de planificación emergerá la combinación de inercia y cambio social, económico, político, organizacional (empresas y Estados) y medioambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff, R. (1997) *Un concepto de planeación de empresas*. México: Editorial Limusa.
- Andrews, K. R. (1971) *The concept of corporate strategy*. Homewood, IL: Irwon Editions.
- Ansoff, I. (1975) Managing strategic surprise by response to weak signals. *California Management Review*, 18(2): 21-33.
- Ansoff, I. (1965) *Corporate strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Banfield, E. (1969) Ends and means in planning. *International Social Science Journal*, Vol. XI(3): 361-368.
- Cantero, J. (2019) Planificación en contextos turbulentos: un análisis de la experiencia planificadora en el sector público argentino (2003-2019). *IX Jornadas Patagónicas de Investigación y IV Jornadas Patagónicas de Extensión en Ciencias Económicas*. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.
- Cantero, J.; González, L. & Díaz, D. (2017) Managing innovation in the Argentinian nuclear sector: The case of Atucha II nuclear power plant (NPP). *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, 30(4): 565-580.
- Chadwick, G. (1971) *A systems view of planning*. Oxford: Pergamon Press.
- Cuervo, L. & Máttar, J. (2013) *Prospectiva y desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.
- Dalkey, N. (1967) Delphi. Santa Mónica, CA: Rand Corporation. Disponible en: <http://www.rand.org/pubs/papers/P3704.html>. Consultado en septiembre de 2020.
- Dalkey, N. (1969) The Delphi method. An experimental study of group opinion. Santa Mónica, CA: Rand Corporation. Disponible en: [http://www.rand.org/pubs/research\\_memoranda/RM5888.html](http://www.rand.org/pubs/research_memoranda/RM5888.html). Consultado en septiembre de 2020.
- De Mattos, C. (1987) Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 31, 119-137
- De Mattos, C. (1979) Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, 8(agosto): 79-96.



- Flyvbjerg, B. (2002) Planning and Foucault. In Search of the Dark Side of Planning Theory. *En Philip Allmendinger y Mark Tewdwr-Jones, (Eds.); "Planning Futures: New Directions for Planning Theory"*, Routledge, London, pág. 44-62.
- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Forester, J.; (2009) *Dealing with differences*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*. Berkeley, LA: University of California Press.
- Friedmann, J. (1991) *Planificación en el ámbito público*. Madrid: Serie Administración General, Colección Estudios. Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Friedmann, J. (1973) *Retracking America: A theory of transactive planning*. New York: Anchor Press.
- Friedmann, J. (2011) *Insurgencias: essays in planning theory*. Oxon: Routledge.
- Godet, M. (1985) *Prospective et planification stratégique*. Paris : Economica.
- Godet, M. (1997) *Manuel de prospective stratégique*. Paris : Dunod.
- Harris, N.(2002) Collaborative planning. *En Allmendinger, Ph. y Tewdwr-Jones, M. (Eds.) Planning Futures. New Directions for Planning Theory. Routledge, London, pág. 21-43, 2002.*
- Healey, P. (2003) Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2(2): 101-123.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Lorange, P. (1980) *Corporate planning. An executive viewpoint*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Máttar, J. & Cuervo, L. (Eds.) (2007) *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.
- Máttar, J. & Perrotti, D. (Eds.) (2014) *Planificación, prospectiva y gestión pública*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.
- Matus, C. (2007) *Adiós señor presidente*. 2da Edición. Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

- Matus, C. (2006) *Planificar para gobernar. El método PES*. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Matanza, Fundación CIGOB, Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (1987) *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- McLoughlin, J.B. (1969) *Urban and regional planning: a system approach*. London: Faber.
- Medina Vázquez, J.; Becerra, S. & Castaño, P. (2014) *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.
- Meyerson, M. & Banfield, E. (1955) *Politics, planning and the public interest. The case of public housing in Chicago*. New York: The Free Press.
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina (2020) Plan Operativo de Preparación y Respuesta al Covid-19. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/plan-operativo> (Consultado en Marzo 2020).
- Mintzberg, H. (1994) *The rise and fall of strategic planning*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (1999) *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Editorial Granica.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2020) *Impacto financiero del Covid-19*. Argentina.
- ONU (2020) *Covid-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental*. Disponible en: <https://www.onu.org.ar/stuff/Informe-COVID-19-Argentina.pdf> (Consultado el 24 de septiembre de 2020).
- Ringland, G. (2002) *Scenarios in business*. Chichester, New York: John Wiley & Sons.
- Sandercock, L. (1998) *Towards cosmopolis: planning for multicultural cities*. New York: John Wiley.
- Schulman, P. (2011) Problems in the organization of organization theory: an essay in honour of Todd LaPorte. *Journal of contingencies and crisis management*, 19(1), 43-50.
- Schwartz, P. (1991) *The art of the long view*. New York: Doubleday.
- Simon, H. (2011) *El comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Errepar.
- Steiner, G.A. (1969) *Top management planning*. New York: Macmillan.
- Van der Heijden, K. (1996) *Scenarios: the art of strategic conversation*. Chichester, England: John Wiley & Sons.

- Von Mises, L. (2008) *Planning for freedom*. Indiana: Liberty Fund Inc.
- Wack, P. (1985a) Scenarios: shooting the rapids. *Harvard Business Review*, november-december, 139-150.
- Wack, P. (1985b) Scenarios: uncharted waters ahead. *Harvard Business Review*, september-October, 73-89.
- Wildavsky, A. (1964) *The politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown.
- Wilson, A.G. (1969) Research for regional planning. *Regional Studies*, 3(1): 3-14.
- Wilson, I. (2003) *The subtle art of strategy organizational planning in uncertain times*. Westport: Praeger Publishers.