

¿De qué hablan los Presidentes? La rendición de cuentas desde la reforma constitucional de 1994

Natalia Aquilino | Agustina Suaya | Federico Frascheri

El Informe sobre el Estado de la Nación, que se presenta a través del discurso de apertura de sesiones legislativas que da el primer mandatario del Poder Ejecutivo, es un mecanismo de rendición de cuentas fundamental en el sistema de pesos y contrapesos consagrado por la Constitución Nacional. A la vez, funciona como un poderoso fijador de agenda legislativa y pone de manifiesto con qué calidad de información cuenta el Poder Ejecutivo.

Este documento realiza un análisis de la calidad de información que contienen los Informes sobre el Estado de la Nación durante los mandatos presidenciales que tuvieron lugar entre 1996 y 2015. Para ello, se analizan siete aspectos: i) duración del informe sobre el Estado de la Nación; ii) sectores de política que predominan; iii) cantidad de indicadores informados; iv) tipos de indicadores utilizados para rendir cuentas; v) fuentes de información empleadas; vi) cantidad de propuestas de reformas y vii) sectores de política que predominan entre las propuestas de reforma.

El estudio permite identificar los sectores de política que priorizan los presidentes: empleo, producción, educación, salud y desarrollo social cuando rinden cuentas; educación, obra pública y vivienda y justicia cuando hacen propuestas. Del análisis también se desprende que suele dar-

se un aumento en la duración de los discursos y la cantidad de indicadores mencionados a lo largo del período analizado. Sin embargo, la calidad de la información es mejorable, ya que predominan los indicadores relativos a la gestión y administración del Estado y no los indicadores vinculados con el impacto y los resultados de las políticas públicas. Sólo en el 9% de los casos se puede ver la evolución de un mismo indicador a lo largo del período analizado.

A partir de los resultados encontrados se hacen algunas recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas y orientarla a mostrar la diferencia que hace la política en la vida de las personas: i) actualizar el estilo comunicacional e indagar en formatos audiovisuales innovadores; ii) aumentar el uso de datos de impacto y resultados producidos de manera confiable; iii) abandonar el enfoque sectorial de rendición de cuentas basado en los ministerios y adoptar un marco de políticas estratégicas capaz de articular la planificación con la rendición de cuentas; iv) estructurar el informe a partir de un conjunto de ideas conocidas por la ciudadanía; v) garantizar la trazabilidad de un conjunto mínimos de indicadores que exceden al mandato presidencial pero que son críticos para un esquema de desarrollo nacional a largo plazo y vi) abrir los datos del Informe sobre el Estado de la Nación.

RESUMEN EJECUTIVO

El concepto de rendición de cuentas horizontal se ancla en torno a los mecanismos de pesos y contrapesos que tiene el sistema político para supervisar y prevenir el abuso de poder. El ejercicio de la rendición de cuentas horizontal implica dos aspectos. Por un lado, la idea de “responsabilidad” (Oszlak, 2003), definida como la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas sobre las acciones que llevan a cabo. Por el otro, el concepto de “ejecutabilidad”, entendido como la capacidad de las agencias que ejercen el control de imponer sanciones en aquellos funcionarios que se han excedido en el ejercicio de poder (Schedler, 1999).

En la Argentina, las modalidades para llevar a cabo la “responsabilidad” del Ejecutivo al Legislativo incluye por lo menos dos mecanismos: el discurso de apertura de sesiones ordinarias que realiza el Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa y las visitas mensuales del Jefe de Gabinete a las cámaras del Congreso.

Este trabajo se concentra en estudiar uno de los mecanismos de “responsabilidad”: los informes sobre el Estado de la Nación que presenta el Presidente al inaugurar las sesiones legislativas (de manera oral) y se solidifica en la Memoria del Estado de la Nación (de manera escrita). El análisis indaga sobre la calidad de la información que presentan los presidentes y propone recomendaciones que pueden fortalecer el mecanismo para una mejor rendición de cuentas entre los poderes.

Las aperturas de sesiones legislativas en la región

Los informes presidenciales que apuntan a abrir las sesiones ordinarias del Congreso son una tradición histórica en América del Sur. Todas las constituciones brindan al Presidente la prerrogativa de inaugurar el período ordinario de sesiones legislativas. Tal como se puede observar en la tabla 1, las fechas de apertura son explícitas en las diez Cartas Magnas, pero no en todas se especifica la necesidad de que el mandatario asista.

Tabla 1.
Fechas de apertura de sesiones legislativas ordinarias en América Latina

País	Día de apertura	Discurso o plan de gobierno en Constitución	¿Presencial?*
Argentina	1º de marzo	99 inc. 8	Sí
Brasil	15 de febrero	84 inc. 11	No
Bolivia	6 de agosto	172 inc. 11	No
Chile	21 de mayo	24	Sí
Colombia	20 de julio	189 inc. 12	No
Ecuador	14 de mayo	147 inc. 7	No
Paraguay	1º de julio	238 inc. 8	No
Perú	28 de julio	118 inc. 7	Sí
Uruguay	1º de marzo	168 inc. 5	No
Venezuela	5 de enero	237	Sí**

Nota: *En afirmativo aquellos que la Constitución establece presencia expresamente. En Bolivia, Colombia, Paraguay y Ecuador el presidente suele asistir al recinto.

** Puede ir el presidente o el vicepresidente

Fuente: CIPPEC sobre la base de las versiones taquigráficas de apertura de sesiones.

La fecha del informe al Congreso varía en cada país y le da un margen de hasta 30 días en algunas ocasiones para realizar la presentación. Sólo las constituciones de la Argentina, Chile, Perú y Venezuela exigen que el Presidente se encuentre en el Congreso y el discurso se realice de manera presencial. La segunda característica es opcional en el resto de los países de América del Sur y se adopta periódicamente en los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay.

Las Constituciones de Brasil y Ecuador son las únicas que exigen al Presidente la presentación de un Plan de Gobierno y un Plan Nacional de Desarrollo, respectivamente, durante la apertura de sesiones legislativas.

Tanto en sistemas de gobierno distintos del argentino como en otros similares, existen casos exitosos donde la voz de la oposición se hace oír para matizar lo expuesto por el Presidente. Estos discursos están articulados como respuesta, es decir que no plantean la agenda propia sino que funcionan como contrapunto al discurso oficial, para presentar brevemente alternativas que consideran más apropiadas. De menor extensión y desarrollado en el despacho de un líder del partido de la oposición, el Response to the State of the Union es una práctica posible que matiza la mirada del oficialismo. Pero las limitaciones que posee este instrumento en sistemas de partidos multipartidistas, donde la oposición se encuentra atomizada, son claras, pues existen distintas posturas ante las propuestas del oficialismo. No obstante, dado el momento cumbre que significa el 1º de marzo como combinación de rendición de cuentas horizontal y vertical, sería una buena oportunidad para que se dé un intercambio de visiones sobre los objetivos y prioridades de políticas públicas.

De acuerdo al artículo 99 inciso 8 de la Constitución de la Nación Argentina, el Presidente se encuentra obligado a realizar:

“...anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, dando cuenta en esta ocasión del Estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes”.

A diferencia de otros mecanismos¹ de rendición de cuentas horizontal (cfr. O'Donnell 1998, Shugart, Moreno y Crisp, 2000, Peruzzotti y Smulovitz, 2002 Ozslak, 2003), el titular del Poder Ejecutivo cumplió siempre con esta obligación desde el retorno de la democracia, lo que permite inferir la importancia que se le otorga desde el gobierno, la oposición y la sociedad civil en general (la dinámica de elaboración del Estado de la Nación se puede hallar en el anexo).

El Informe sobre el Estado de la Nación es un mecanismo que le da al Presidente la posibilidad de combinar en un solo acto la rendición de cuentas horizontal –esto es, del Poder Ejecutivo al Legislativo- y la vertical –en forma de mensaje a la población-. Por el otro, es una oportunidad para identificar objetivos de reforma y orientaciones del gobierno². El proceso de elaboración del discurso de apertura está centrado en la Presidencia. El primer mandatario selecciona los temas sobre los que desea exponer y desde su despacho se solicita a cada una de las dependencias ministeriales los datos que necesita para informar su discurso con datos. La información presentada es un insumo adicional para la Memoria del Estado de la Nación, recopilada por la oficina del Jefe de Gabinete, quien se encarga a su vez de la coordinación interministerial y la consolidación de la información enviada por cada uno de los ministerios, los cuales, de acuerdo con el artículo 104 de la Constitución, deberán presentarle al Congreso “...una memoria detallada del Estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos”.

El objetivo de este trabajo exploratorio es analizar el tipo de información que usan los presidentes para rendir cuentas sobre el Estado de la Nación, principalmente a través del tipo de indicadores que se exponen durante los discursos de apertura. Este análisis permite valorar la calidad de los datos que presentan y, en alguna medida, la calidad de la rendición de cuentas.

Este trabajo analiza el período 1996-2015. La razón del período seleccionado apunta a estudiar los mandatos presidenciales desde la reforma constitucional de 1994. Se realizó una lectura de las versiones taquigráficas del informe sobre el Estado de la Nación presentado por cada Presidente en ocasión de la apertura de sesiones legislativas entre 1996 y 2015.

A partir de esa lectura, se sistematizaron un conjunto de siete aspectos por Presidente y de manera agregada: i) duración del informe sobre el Estado de la Nación; ii) sectores de política que predominan; iii) cantidad de indicadores informados; iv) tipos de indicadores utilizados para rendir cuentas; v) fuentes de información empleadas; vi) cantidad de propuestas de reformas y vii) sectores de política que predominan entre las propuestas de reforma.

Valorar el tipo de indicadores que usan los presidentes permite observar, entre otras cuestiones, si la rendición de cuentas se basa en los impactos y resultados de las políticas públicas o en la gestión de los procesos del estado.

Los *indicadores de impacto* son variables o factores cuantitativos o cualitativos que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir logros o reflejar efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención. Entregan información sobre el mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

Los *indicadores de resultado* miden los efectos directos de las intervenciones. Reflejan los cambios en el comportamiento, estado o certificación de los titulares de derechos una vez recibidos los bienes o servicios.

Los *indicadores de producto* miden el volumen y la calidad de los bienes y servicios generados directamente por la organización.

Los *indicadores de proceso* capturan la dinámica interna de los organismos, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre estos componentes.

¹ Como el informe mensual del Jefe de Gabinete de Ministros a las cámaras del Congreso donde la tasa de asistencia histórica es del 34%.

² Por ejemplo, en EE.UU., entre 1965 y 2013, un 41,6% de las propuestas realizadas en el State of the Union son aprobadas por el Congreso (Shogan, 2015), valor que aumenta en el año siguiente a una elección.

Tabla 2.
Ejemplos de tipos de indicadores
provenientes de los discursos.

Tipo	Objeto	Ejemplo	Presidente	Año	Valor
Impacto	Entregan información sobre el mejoramiento en las condiciones de vida de la población	Tasa de mortalidad infantil (número de defunciones de niños menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos en un año)	Menem	1998	20,5/mil
Resultado	Reflejan los cambios en el comportamiento, estado o certificación de los titulares de derechos	Cantidad de familias beneficiarias por el Programa Mejoramiento de Barrios	Fernández	2010	713
Producto	Miden el volumen y la calidad de los bienes y servicios	Cantidad de comedores El Hambre más urgente	Kirchner	2004	15325
Proceso	Capturan la dinámica interna de los organismos	Monto destinado al Plan Alimentario (en millones de pesos)	Duhalde	2002	350

Fuente: CIPPEC sobre la base de las versiones taquigráficas de apertura de sesiones.

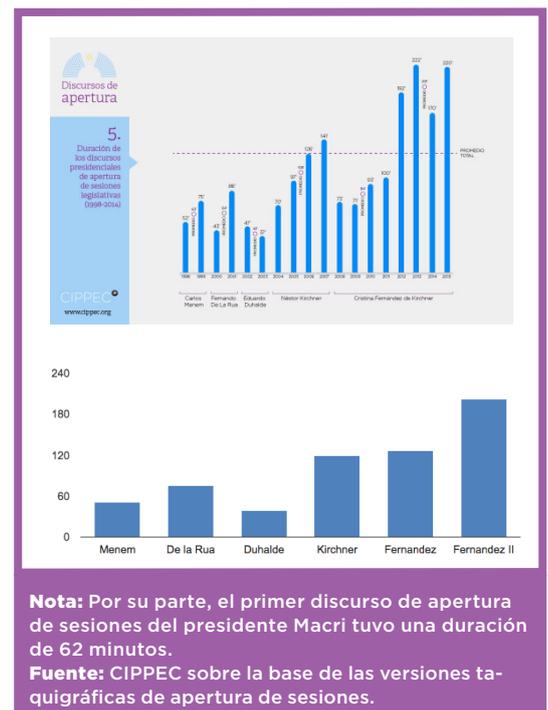
Una aproximación a los informes sobre el Estado de la Nación en la Argentina

1. Entre una y dos horas para conocer el Estado de la Nación

El primer discurso de apertura de sesiones de cada mandato presidencial suele durar aproximadamente una hora. Es el discurso más breve de la serie, ya que, al momento de la presentación, los presidentes solo tienen 90 días de mandato y se basan fuertemente en los planes a futuro.

En cambio, si se toma toda la serie, la duración promedio de los discursos agrupados supera levemente la hora y media (100 minutos). Durante los discursos analizados de la presidencia de Carlos Menem, los informes tuvieron una duración inferior a la hora; mientras que los Fernando De la Rúa alcanzaron los 75 minutos en promedio. Las aperturas de Eduardo Duhalde vieron caer la duración hasta los 40 minutos, luego de lo cual se identificó un aumento significativo de la duración hasta alcanzar las dos horas, tanto durante la presidencia de Néstor Kirchner como en el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. El período 2011-2015 tuvo un promedio más elevado, con 202 minutos.

Gráfico 1.
Minutos de duración del informe sobre el Estado de la Nación por presidente y promedio por mandato presidencial.



2. Ministerio por ministerio

Otro aspecto analizado por el presente trabajo son los sectores de políticas, rótulo con el cual se hace referencia a los ministerios que agrupan los indicadores mencionados para rendir cuentas, según la Ley de Ministerios de 2015³, modificada por el decreto 13/2015 en el cual se enumeran los ministerios: Interior, Obras Públicas y Vivienda, Relaciones Exteriores y Culto, Defensa, Hacienda y Finanzas Públicas, Producción, Agroindustria, Turismo, Transporte, Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Salud, Educación y Deportes, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Cultura, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Modernización y Energía y Minería. A ellos se agregan el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Los primeros dos, dada la relevancia identificada a lo largo de los discursos y a su carácter autárquico, y el tercero, por incluir funciones propias de un ministerio, además de las concernientes a la coordinación de ministerios y el ejercicio de la administración general del país.

Vistos los discursos agrupados por mandato presidencial (gráfico 2), los informes de Menem estuvieron concentrados en el sector Hacienda y Finanzas Públicas, con temas como PBI, inflación, balanza fiscal; y Educación, principalmente secundaria y universitaria.

De la Rúa hizo foco en el sector de Desarrollo social, al hablar de pensiones no contributivas, y en Hacienda y Finanzas Públicas, por cuestiones relacionadas a la reducción del gasto público.

Duhalde se concentró en Producción, particularmente en sustitución de importaciones, y en Desarrollo Social, con foco en la pobreza, la desigualdad y el Plan Alimentario.

Por otro lado, Kirchner puso énfasis en Desarrollo Social, en aspectos de pobreza, pensiones y Plan Familias, e Interior, Obras Públicas y Vivienda con los temas de vivienda y vialidad.

Finalmente, Fernández de Kirchner en su primer período hizo foco en el sector Producción, principalmente en aspectos de comercio y consumo, y en Hacienda y finanzas, donde se destacaron los aspectos de deuda y PBI. En su segundo mandato, se centró en Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con temáticas vinculadas a jubilados, el Plan Procrear, Conectar Igualdad y nivel de empleo, y en Salud en temas de vacunación, trasplantes y provisión de insumos. Cabe remarcar que en este último caso, muchos de los temas tratados se vincularon estrechamente con el trabajo realizado por ANSES, que, más allá de su descentralización, se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

³ En muchos casos se identifican ministerios como Interior, Obras Públicas y Vivienda o Producción con mayor cantidad de indicadores que las que tenían originalmente. Esto sucede porque la nueva distribución de funciones le otorgó al primero la cartera de vivienda y obras públicas, y al segundo la de comercio, dos temáticas que históricamente son muy mencionadas en la apertura de sesiones ordinarias.

Gráfico 2. Sectores de política que predominan para rendir cuentas por mandato presidencial, según ministerios en 2015



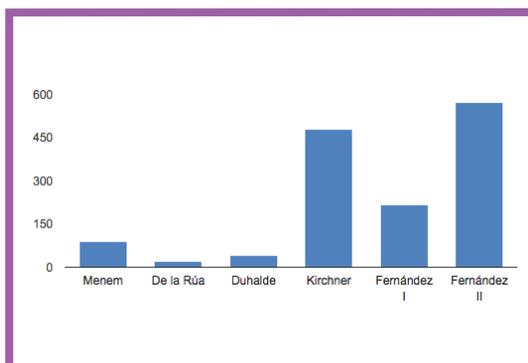
3. Cada vez más datos pero..

En el gráfico 3 se pueden observar la cantidad de indicadores agrupados por mandato presidencial. Los mandatos que incluyeron mayor cantidad fueron los de Kirchner⁴ y el segundo de Fernández de Kirchner, mientras los más bajos en estas menciones fueron los de Duhalde y De la Rúa. Es preciso destacar que estos dos últimos presidentes realizaron sólo dos discursos, lo que relativiza la comparabilidad de los períodos.

A medida que el Gobierno avanza en su mandato, se percibe un incremento del total de los indicadores expuestos. En 1996, Menem brindó cinco indicadores y en 1999 fueron 19; De la Rúa en 2000 mencionó cinco, que subieron a 15 en 2001. Duhalde en 2002 introdujo diez y al año siguiente, 33; Kirchner en 2004 señaló 61 indicadores y en 2007 subió a 163; Fernández de Kirchner en 2008 presentó 36 y tres años después 97. En 2015, manteniendo la tendencia, Fernández de Kirchner dio su último discurso con 141 indicadores.

⁴ Es importante mencionar que a principios de 2007 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) comienza a atravesar una crisis institucional que afectó su legitimidad con respecto a la producción de datos estadísticos.

Gráfico 3.
Cantidad de indicadores utilizados por mandato presidencial



Fuente: CIPPEC sobre la base de las versiones taquigráficas de apertura de sesiones y la ley de ministerios (2015).

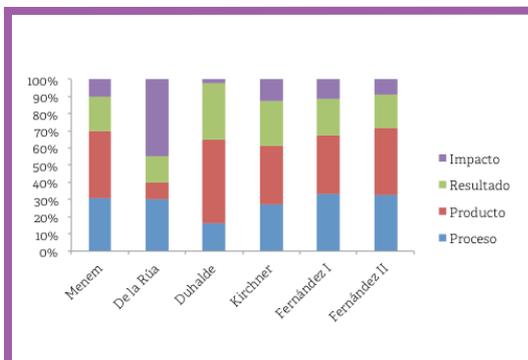
La razón por la cual suele suceder esto es que los primeros discursos se centran, por lo general, en aspectos propositivos. En estos mensajes los indicadores hacen más referencia a cómo encuentran a la Nación en el momento del cambio de gestión que a lo realizado por el presente gobierno.

En el caso del primer discurso del mandato de Macri, el total de indicadores para la rendición de cuentas fue de 37.

4. Sobran datos de procesos y faltan de impacto

La mayor parte de los indicadores mencionados por los Presidentes son de proceso o de producto. Con respecto a los de resultado o impacto, con la excepción del caso de De la Rúa, la suma de ambos tipos de indicadores siempre fue inferior al 40% (28,5% en el caso del segundo mandato de Fernández de Kirchner, 38,8% en el caso de Kirchner). De la Rúa mostró un valor de 60%, pero su número total de indicadores es bajo.

Gráfico 4.
Tipo de indicadores utilizados para rendir cuentas por mandato presidencial, según clasificación de la OCDE.



Fuente: CIPPEC sobre la base de las versiones taquigráficas de apertura de sesiones.

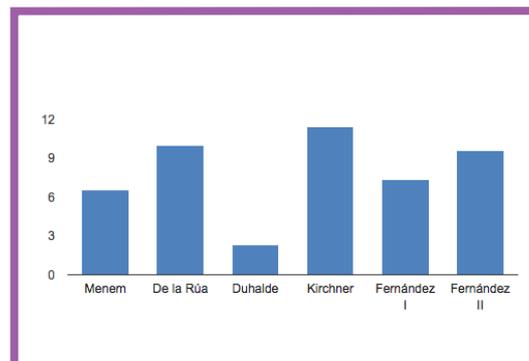
Por su parte, en el discurso inaugural de 2016 se verificaron un 27% de indicadores de impacto y 51% de resultado.

Adicionalmente se observa un bajo nivel de repetición interanual de los indicadores (gráfico 6) durante el ejercicio de rendición de cuentas. Esto dificulta la capacidad de seguimiento de la rendición de cuentas por parte tanto del Poder que ejerce la ejecutabilidad, el Legislativo, como por parte de la ciudadanía.

El número de indicadores trazables (1996 - 2015), es decir, que permiten seguir su proceso de evolución a lo largo de toda la serie tiempo y entre informes, es cercano al 9%.

Entre los indicadores que más se repiten se encuentran: monto de recaudación (en pesos), porcentaje de crecimiento interanual del PBI, tasa de inflación, tasa de desempleo, salario mínimo, jubilación mínima y presupuesto destinado a educación, aunque cada presidente ha replicado otros vinculados a sus orientaciones prioritarias de gobierno (Menem a Educación, Duhalde a Desarrollo Social, Kirchner a Trabajo, Fernández a Salud).

Gráfico 5.
Porcentaje de indicadores replicados del año anterior



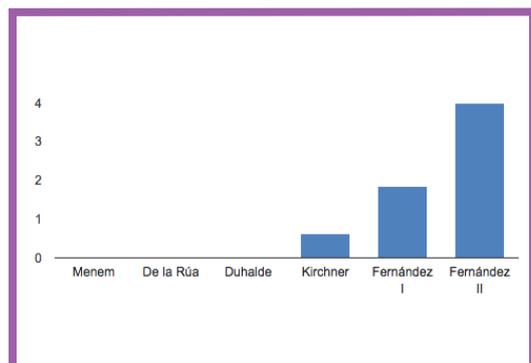
Fuente: CIPPEC a partir de discursos de apertura de sesiones.

En 2016, la cantidad de indicadores trazables en discursos anteriores son dos (es decir, 5,4% del total): nivel de reservas y tasa de desempleo.

5. Escasean las fuentes de información

A nivel histórico, la mención explícita de fuentes de información es sumamente baja: en torno al 2% del total de indicadores (gráfico 6). Si bien no es condición necesaria para ofrecer un buen indicador y muchas veces se da por supuesto que se toma como referencia la estadística local, no sucede lo mismo cuando se refieren a estadísticas internacionales, que son mencionadas en varias oportunidades a lo largo de los discursos.

Gráfico 6.
Porcentaje de indicadores que citan fuente de información por Presidente



Fuente: CIPPEC sobre la base de las versiones taquigráficas de los discursos de apertura de sesiones

El porcentaje de indicadores con fuentes citadas en el Informe de 2016 asciende a 13,5%.

6. Metas y proyectos de ley

Otro de los aspectos estudiados a lo largo de los discursos fue la cantidad de propuestas de reforma presentadas por año. Esto incluye: por un lado, las metas cuantitativas a alcanzar en el año entrante o en un período determinado; y por otro, los proyectos de ley y obras de gobierno a realizar que no incluyen datos numéricos pero que apuntan a marcar la agenda del período.

La cantidad de propuestas por año se puede observar en el gráfico 8. Los resultados no permiten identificar tendencias claras, aunque en la mayoría de los casos sí se observa que la cantidad de propuestas se mantiene estable a lo largo del mandato.

Gráfico 8.
Cantidad de propuestas de reforma por año de mandato presidencial



Fuente: CIPPEC a partir de discursos de apertura de sesiones.

7. En sectores que se repiten

En cuanto al sector de políticas de las propuestas (gráfico 7), Menem se concentró en anuncios vinculados a Hacienda y finanzas públicas, fundamentalmente metas de crecimiento de PBI e impuestos nacionales, como el código aduanero, el monotributo y el IVA y a Interior, obras públicas

y vivienda, por temas relacionados con migraciones, coparticipación y obras públicas. Los discursos de De la Rúa le dieron prioridad Interior, Obras Públicas y Vivienda, y Educación, con tema de becas e inclusión digital. Duhalde hizo foco en Producción, con temas relacionados con comercio exterior y balanza comercial, y Hacienda y Finanzas Públicas, mencionando la deuda, crédito internacional y metas de crecimiento. Para Kirchner, los temas principales fueron Educación, principalmente a salario docente, becas y presupuesto, y Energía y minería: gas y electricidad e incorporación de megavatios. El primer mandato de Fernández de Kirchner mostró un foco en Justicia y Derechos Humanos con el juzgamiento de delitos de lesa humanidad, leyes de lavado y penal tributaria, e Interior, Obras Públicas y Vivienda, vinculados a infraestructura social. En su segundo mandato también hizo hincapié en Justicia y Derechos Humanos, pero relacionados a la reforma y unificación de los Códigos Civil y Comercial, la reforma del Consejo de la Magistratura y medidas cautelares, y a Transporte, sobre todo a inversiones extranjeras en Belgrano Cargas.

Gráfico 7.
Sectores de política que predominan en las propuestas de reforma por mandato presidencial, según ministerios en 2016



Fuente: CIPPEC, a partir de versiones taquigráficas del informe sobre el Estado de la Nación y la ley de ministerios (2015).

En cuanto a propuestas, el presidente actual realizó 15, centradas en Justicia y Derechos Humanos, Hacienda y Finanzas Públicas y Educación y Deportes.

Un perfil de los Informes sobre el Estado de la Nación en Argentina

En casi todos los casos se observa un aumento gradual y progresivo de la extensión de la duración de los discursos en cada mandato presidencial. La banda de duración abarca desde los 30 minutos en el caso del más corto hasta los 222 minutos en el caso del más extenso.

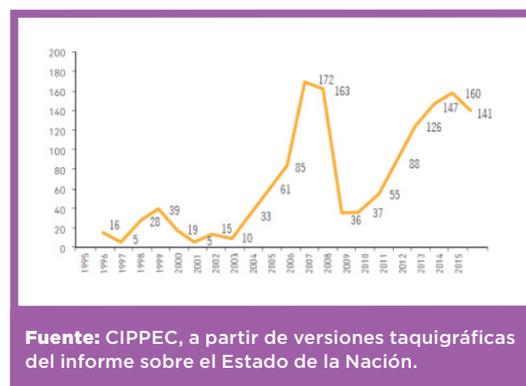
En general, todos los presidentes priorizan los sectores de Trabajo, Producción, Educación, Salud y Desarrollo Social a la hora de rendir cuentas sobre la gestión realizada. En el gráfico 9 se pueden observar indicadores agrupados por temáticas y la alta proporción correspondiente a estas áreas de la administración.

Gráfico 9.
Sectores de política que predominan en la rendición de cuentas agregados, todos los Presidentes del período.



Tal como ya fue mencionado, la cantidad de indicadores utilizados para rendir cuentas aumenta a lo largo de los mandatos presidenciales. Esto un aspecto positivo, pues remarca la importancia del uso de la evidencia a medida que se profundiza la gestión del Estado. El promedio durante el segundo mandato de Menem fue de 22,5 indicadores por año, en el de De la Rúa fueron 10, Duhalde 21,5 y en el de Kirchner ascendió a 120,5 anual. Durante el primer mandato de Fernández de Kirchner la cantidad se redujo a 54 indicadores promedio por año, pero después aumentó hasta llegar a 143,5 indicadores por año en su segunda mandato.

Gráfico 10.
Evolución de la cantidad de indicadores utilizados por año



En cuanto a las propuestas de reforma a incorporar durante el año entrante, se observa un predominio histórico de aquellas relativas a educación. Todos los presidentes han promovido

alguna medida vinculada al área. Le siguen los anuncios de obra pública y vivienda y en tercer lugar los de justicia.

Desde el punto de vista político, los discursos de apertura funcionan como un poderoso fijador de agenda legislativa. Si bien son escasas las tendencias que se pueden identificar a lo largo del período analizado, los cambios en materia de rendición de cuentas permiten reconocer las prioridades en materia de política pública.

Desde el punto de vista de la gestión de la información pública, los informes sobre el Estado de la Nación ponen de manifiesto la calidad de la información con la que cuenta el Poder Ejecutivo para la rendición de cuentas. Durante el período analizado, predomina la evidencia relativa a los procesos y productos que entrega el Estado, antes que a impactos o resultados de la gestión pública.

¿Es conveniente establecer una matriz de indicadores para el discurso? ¿Establecer una línea de base y estudiar cómo evolucionan a lo largo del tiempo? ¿O por el contrario, el presidente debe optar por la flexibilidad de remarcar u atenuar los datos sobre cada uno de los temas dependiendo de la coyuntura del año que comienza? Entre estas posiciones, será válido hallar un punto intermedio que les permita tanto a los legisladores, que deben controlar al ejecutivo, como a la sociedad civil, que rinde cuentas a nivel vertical, reconocer prioridades, orientación, avances y retrocesos en el Estado de la nación.

Recomendaciones

Surgen algunos espacios potenciales para la mejora de este poderoso instrumento, que es crítico para la calidad democrática:

- En primer lugar, parece necesario actualizar el lenguaje de comunicaciones e indagar en formatos audiovisuales innovadores. Dirigido principalmente al público que ve el discurso por televisión o Internet, la incorporación de videos gráficos y tablas de manera simultánea a la exposición por parte del presidente ayuda a comprender tanto la rendición de cuentas como y las propuestas que se presentan para un público no necesariamente familiarizado con datos específicos de política pública.
- En segundo lugar, es importante hacer pie en datos de impacto y resultados, producidos de manera confiable, para mejorar la rendición de cuentas y orientarla a mostrar la diferencia que hace la política en la vida de las personas. Institucionalizar la evaluación de políticas como función crítica del Estado apuntalaría una rendición de cuentas de calidad, basada en evidencia.

- Tercero, se podría abandonar el enfoque sectorial de rendición de cuentas basado en el trabajo de los ministerios y adoptar un marco de políticas estratégicas capaz de articular los procesos de planificación con el de la rendición de cuentas.
- Adicionalmente, ese marco estratégico puede estructurarse a partir de un conjunto de ideas conocidos por la ciudadanía, como pueden ser: a) las tres ideas centrales de la campaña electoral (Pobreza cero, Combatir el narcotráfico y Unir a los argentinos); b) los 8 objetivos (estabilidad macroeconómica, acuerdo productivo nacional, desarrollo de infraestructura, desarrollo humano sustentable, combate al narcotráfico y mejora de la seguridad, fortalecimiento institucional, modernización del estado, inserción inteligente al mundo) y las 100 prioridades de gobierno recientemente difundidas; o c) un plan de gobierno con metas anuales y de largo plazo (como en Brasil o Costa Rica). Esto mejoraría la capacidad de seguimiento del Poder Legislativo y la ciudadanía.
- En quinto lugar, el Informe puede garantizar la trazabilidad de un conjunto mínimo de indicadores que exceden al mandato presidencial pero que son críticos para un esquema de desarrollo nacional a largo plazo. Así, se podría articular la rendición de cuentas a partir del enfoque de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, consolidando la información disponible sobre políticas, planes y programas alrededor de los avances que Argentina está realizando hacia las 169 metas que son, a la vez, compromisos internacionales legítimos e ineludibles.
- Sexto, es indispensable abrir los datos del Informe sobre el Estado de la Nación. Hay que poner a disposición pública, en formatos digitales que garanticen su accesibilidad y reusabilidad, la información acerca de los logros y propuestas que se mencionan, el registro riguroso de los indicadores que se presentan y la mención a fuentes de información verificables.

Anexo

Cuadro 1.
Definiciones y fuentes.

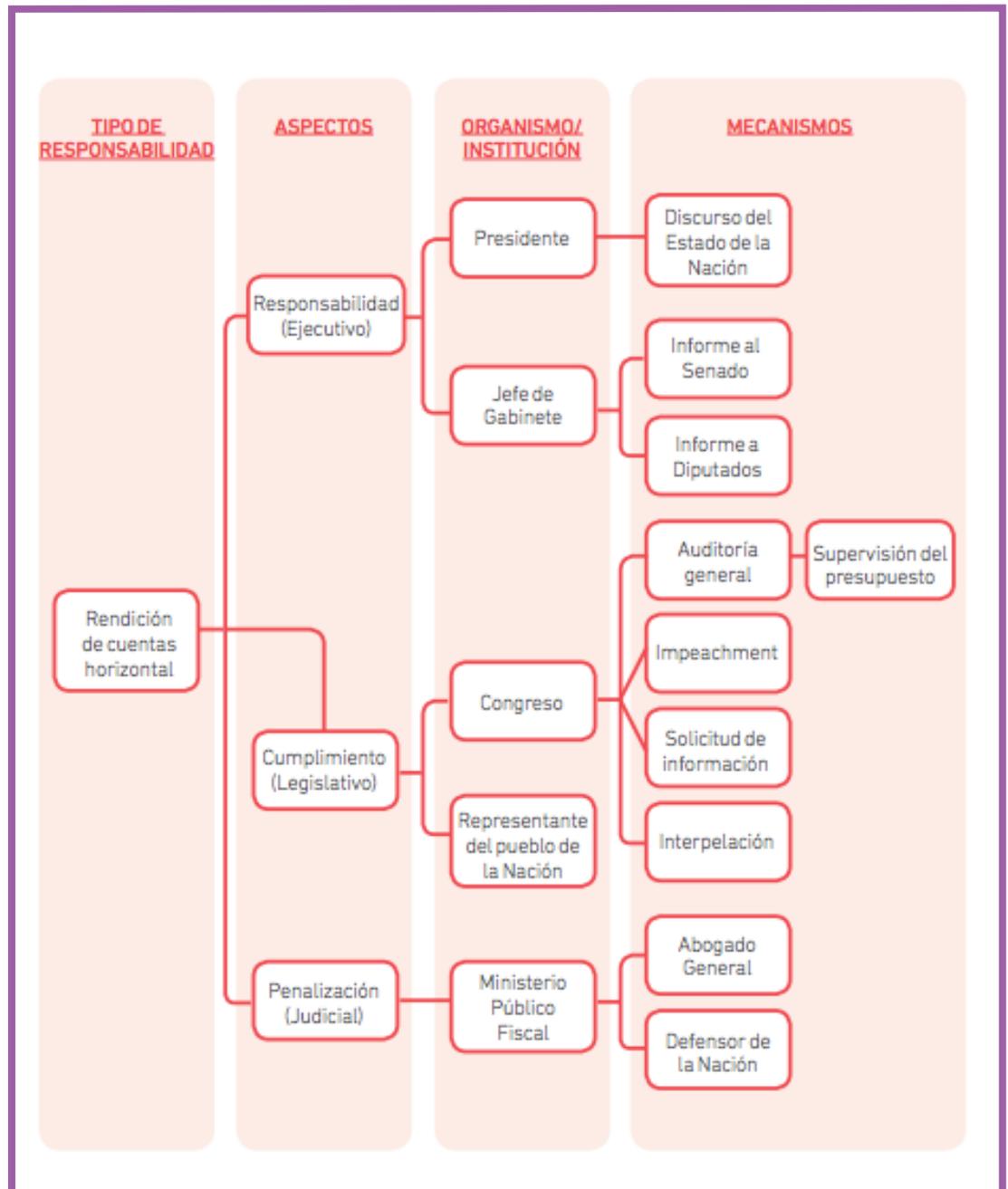
Unidad de análisis: Informe oral sobre el Estado de la Nación	Definición	Definición
1. Duración en minutos del informe oral sobre el Estado de la Nación;	Tiempo total entre el momento en que el presidente da inicio a su discurso hasta que lo culmina	Transcripciones disponibles digitalmente en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del año 1998. Las del año 1996 y 1997 se encuentran físicamente en la Biblioteca del Congreso de la Nación.
2. Sectores de política que predominan en la rendición de cuentas	Sectores codificados por ministerios de acuerdo a la ley de ministerios N° 22.520, modificada por el decreto 15/2015	Transcripciones disponibles digitalmente en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del año 1998. Las del año 1996 y 1997 se encuentran físicamente en la Biblioteca del Congreso de la Nación. Ley de ministerios N° 22.520, modificada por el decreto 15/2015
3. Cantidad de indicadores utilizados en cada informe	Unidades de medida cuantitativas y cualitativas totales mencionadas en cada informe oral (discurso)	Transcripciones disponibles digitalmente en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del año 1998. Las del año 1996 y 1997 se encuentran físicamente en la Biblioteca del Congreso de la Nación.
4. Tipos de indicadores utilizados para rendir cuentas	Unidades de medida cuantitativas y cualitativas totales según sean de impacto, resultado, producto y proceso, siguiendo las especificaciones del documento "Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados" de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.	Transcripciones disponibles digitalmente en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del año 1998. Las del año 1996 y 1997 se encuentran físicamente en la Biblioteca del Congreso de la Nación. Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados" de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Unidad de análisis: Informe oral sobre el Estado de la Nación	Definición	Definición
5. Fuentes de información empleadas;	Número de indicadores que mencionan fuente desde la cual se recolectan los datos presentados.	Transcripciones disponibles digitalmente en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del año 1998. Las del año 1996 y 1997 se encuentran físicamente en la Biblioteca del Congreso de la Nación.
6. Cantidad total de propuestas de reformas	Número absoluto de propuestas de reformas mencionadas en el Informe oral.	Transcripciones disponibles digitalmente en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del año 1998. Las del año 1996 y 1997 se encuentran físicamente en la Biblioteca del Congreso de la Nación.
7. Sectores de política que predominan entre las propuestas de reforma	Codificados de acuerdo a la ley de ministerios N° 22.520, modificada por el decreto 15/2015;	Transcripciones disponibles digitalmente en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del año 1998. Las del año 1996 y 1997 se encuentran físicamente en la Biblioteca del Congreso de la Nación.

Fuente: Elaboración propia.

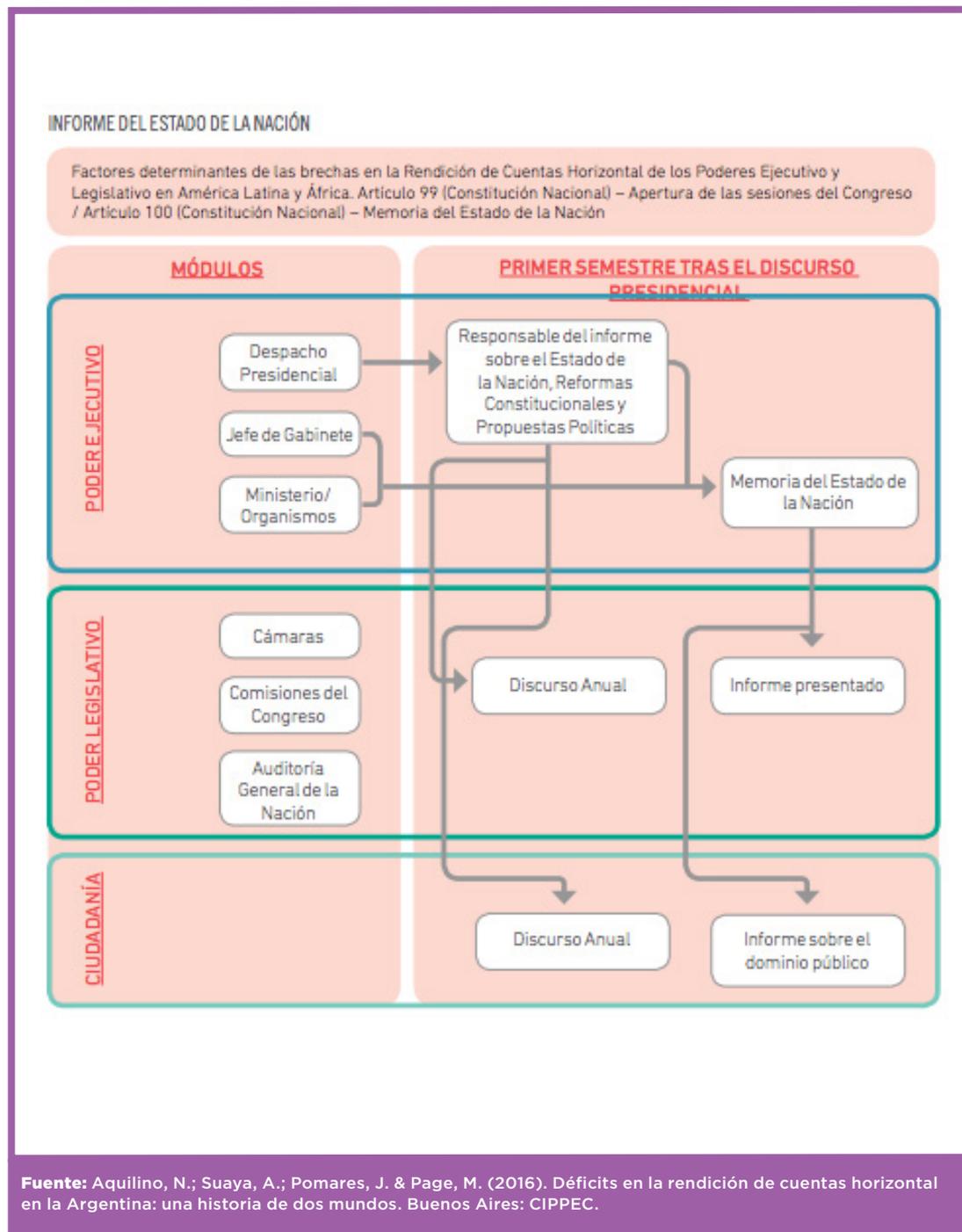
Anexo

Figura 1.
Mecanismos de rendición de cuentas en la Argentina.



Fuente: Aquilino, N.; Suaya, A.; Pomares, J. & Page, M. (2016). Déficit en la rendición de cuentas horizontal en la Argentina: una historia de dos mundos. Buenos Aires: CIPPEC.

Figura 2.
Proceso de elaboración del Informe sobre el Estado de la Nación.



Aquilino, N. et al (2016). Déficit en la rendición de cuentas horizontal en la Argentina: una historia de dos mundos

Aquilino, E. Suaya, A. Estévez, S. y Frascheri, F. (Julio de 2016). 20 años de rendir cuentas: los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso (1995-2015). Documento de Políticas Públicas / Análisis N°170. Buenos Aires: CIPPEC.

Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.

Constitución de la Nación Argentina.

Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. T., Tommasi, M. (2002). Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science*, 656–669.

Mainwaring, S., Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.

Ley de ministerios N° 22.520, modificada por el decreto 15/2015

OCDE (2010). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión de resultados.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal: La institucionalización de la desconfianza.

Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable. In ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD: Panamá.

Oszlak, O. (2006). From Smaller to Better Government: The Challenge of the Second and Third Generations of State Reform. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(3), 408.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002) Accountability social: la otra cara del control. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. (Buenos Aires. Grupo Editorial Temas).

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, London.

Shogan, C. (2015). "The President's State of the Union Address: Tradition, function and policy implications" Congressional Research Service.

Shugart, M., Moreno, E., Crisp, B. (2000). The accountability deficit in Latin America. Conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America," Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, May 8–9, 2000

Spiller, P. T., Tommasi, M. 2000. El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. (The functioning of political Institutions and Public Policy in Argentina: An Approximation from the New Economy) *Desarrollo Económico*, 425–464.

Natalia Aquilino: Directora del Programa Monitoreo y Evaluación. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario). Candidata a magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (Universidad de Buenos Aires). Fue oficial de coordinación del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina y oficial de Monitoreo y Evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Agustina Suaya: coordinadora del Programa de Monitoreo y Evaluación. Magíster en Políticas Públicas, especialización en evaluación y análisis de datos, The George Washington University. Candidato a magister en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

Federico Frascheri: Analista del Programa de Monitoreo y Evaluación. Licenciado en Ciencias Políticas Licenciatura en Relaciones Internacionales (Universidad Católica Argentina). Maestría en Planificación Urbana y Regional (en curso, Universidad de Buenos Aires).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

El presente documento muestra parte de la evidencia recolecta por CIPPEC en el marco del proyecto financiado por ELLA (Evidence and Lessons from Latin America). ELLA es un programa de conocimientos e intercambio Sur-Sur que combina la investigación, el intercambio y el aprendizaje para inspirar el desarrollo de políticas y prácticas basadas en la evidencia. En el marco de este proyecto CIPPEC está trabajando junto a OSSREA (Organización para la Investigación en Ciencias Sociales en África Oriental y Meridional), un reconocido Think Tank africano. Sobre cada uno de los temas investigados se han desarrollado dos Documentos de Evidencia Regional: uno centrado en América Latina y el otro en África. En ambos casos se utiliza un mismo diseño de investigación. El documento completo de CIPPEC puede encontrarse en <http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2016/06/CIPPEC-Espa%C3%B1ol-Final.pdf>

Agradecemos el tiempo y los rigurosos aportes hechos por **Mark Lewis, Andrea Baertl, Andrés Mejía Acosta, Shandana Mohammad, Don Leonard, Virginia Oliveros**, del equipo de ELLA, y a **Julia Pomares y María Belén Abdala** por CIPPEC.



Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Aquilino, E. Suaya, A. y Frascheri, F. (Enero de 2017). De qué hablan los Presidentes? La rendición de cuentas desde la reforma constitucional de 1994. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°184**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.