

CIPPEC[®]

¿CÓMO ESCUCHAR AL PRESIDENTE?

Informe sobre el estado de la Nación

Natalia Aquilino
Emiliano Arena
Jimena Rubio
Juan Scolari

Programa de Monitoreo y Evaluación

Febrero 2019

En CIPPEC proponemos políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

¿Cómo escuchar al presidente?

Informe sobre el estado de la Nación

Los informes del presidente al Congreso son un instrumento estratégico para hacer público y explícito los resultados y las prioridades de política, y para rendir cuentas sobre el desempeño del gobierno y el estado de la Nación. Los informes hacen a la calidad institucional de la democracia. Su estructura de presentación, los datos que contienen, su relevancia, validez, accesibilidad, apertura y publicidad son factores determinantes para dar explicaciones de calidad sobre el estado de la Nación.

Con estilos, marcos conceptuales y uso de datos muy diferentes, los informes sobre el estado de la Nación se formulan a medida de la gestión antes que de la Nación. Desde 1994, los informes comparten entre sí dos características comunes que debilitan al informe como instrumento de rendición de cuentas. Por un lado, los informes suelen seguir la lógica de la actividad de los ministerios que poco dice sobre las promesas de campaña, el avance en los temas globales (compromisos internacionales), el programa de gobierno o el plan de desarrollo. La rendición de cuentas del Presidente se concentra en pocos temas generales donde predominan referencias al desarrollo económico y al desarrollo social y cultural como dimensiones centrales. Por el otro, hay una tendencia a explicar con datos de escasa calidad y de poca continuidad la efectividad de las políticas públicas.

El presidente dará el 1 de marzo de 2019 su cuarto informe sobre el estado de la Nación. ¿Cómo debemos escucharlo? ¿A qué debemos prestarle atención en su informe?

Este documento analiza los informes brindados por el presidente Macri durante sus primeros tres años de gestión (2016, 2017 y 2018) para aportar ideas sobre cómo escucharlo en 2019¹. El análisis se centra en tres elementos clave: el plan de gobierno, los avances en los resultados y las propuestas de políticas.

El primer apartado destaca la importancia institucional del informe sobre el estado de la Nación. El segundo apartado se enfoca en aspectos vinculados al análisis discursivo del informe. El tercer apartado destaca los elementos que hacen del informe un instrumento de rendición de cuentas de la gestión. El cuarto apartado se concentra en las propuestas de políticas presentadas. Finalmente, se realizan algunas sugerencias para fortalecer el informe sobre el estado de la Nación como instrumento para establecer y mantener prioridades y mejorar la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo.

¹ Para este análisis se utilizaron las versiones taquigráficas de los informes sobre el estado de la Nación aislando uno a uno los datos que presentan para hacer un análisis cuantitativo y cualitativo de la evidencia que aportan para la discusión pública (ver Anexo metodológico).

1. La importancia institucional del 1 de marzo.

Una vez al año², la Constitución Nacional demanda al presidente informar sobre el estado de la Nación y sobre la marcha de los asuntos públicos ante la Asamblea Legislativa³. En general, el informe es un recurso para establecer un posicionamiento político, marcar el tono de gobierno en cuanto al contenido y foco de las políticas públicas, y transmitir sus prioridades y las características de su gestión. En esa ocasión, el presidente también debe presentar (i) un balance de resultados del período que culmina y (ii) proponer una agenda de reformas para el período que se inaugura.

El informe sobre el estado de la Nación es una instancia de rendición de cuentas que hace a tanto a la medición de la efectividad de las políticas como a la transparencia y a la calidad democrática. Esta instancia demanda del Poder Ejecutivo la capacidad de responder sobre resultados y dar explicaciones sobre la marcha de las cuestiones de Estado. La elaboración del informe supone la construcción de la Memoria detallada sobre el estado de la Nación por parte de la Jefatura de Gabinete: una compilación de las actividades realizadas por todos los ministerios durante el año anterior que sintetiza logros y procesos de trabajo propios del funcionamiento del Estado.

La rendición de cuentas, como dimensión central de la gobernabilidad democrática, promueve que el gobierno cumpla con los objetivos previstos en sus iniciativas y responda a las necesidades de la comunidad a la que representa. Para que esto suceda, es necesario que el Estado y los funcionarios públicos cumplan, por lo menos, con dos requisitos. Por un lado, la responsabilidad de ofrecer información de calidad sobre las acciones que ejecutan los funcionarios mientras permanecen en el gobierno y, por otro lado, la capacidad de los organismos de control de imponer sanciones a quienes no cumplen con los estándares de gestión pública.

Para valorar el informe sobre el estado de la Nación como mecanismo de la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo es necesario identificar en qué medida están presentes los elementos que garantizan una información de calidad sobre el funcionamiento del gobierno. Mejorar los contenidos del informe no sólo tiene efectos positivos sobre la relación entre estos dos poderes del Estado sino también sobre la participación de la ciudadanía en el debate informado sobre políticas públicas, gracias a los medios de comunicación que transmiten en vivo el informe anual.

² Hasta 1994, la fecha estipulada para el informe sobre el estado de la Nación era el 1 de mayo. Desde 1995, esta fecha pasó al 1 de marzo de cada año.

³ "Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras en la sala el Senado, dando cuenta en esta ocasión al Congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes" - Artículo 86° (1853) y 99° inciso 8° (1994).

2. El informe como discurso: extensión y palabras utilizadas

Los informes de 2016, 2017 y 2018 fueron similares entre sí. El de 2018 fue más corto que los dos anteriores (duró menos de una hora), contó con menos cantidad de pausas para aplausos y mencionó menos cantidad de datos y propuestas de políticas.

Descripción del informe (2016–2018)

Algunos elementos del informe	2016	2017	2018
Duración	01:03	01:13	00:43
Cantidad de palabras	6.628	5.714	4.429
Cantidad de menciones de "yo"	6	2	2
Cantidad de menciones de "nosotros"	6	4	3
Cantidad de menciones de "argentinos"	29	29	22
Cantidad de pausas para aplausos	52	58	30
Palabra más frecuente	País (32)	Argentinos (29)	Todos (23)
Cantidad de datos o indicadores	37	46	29

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Como discurso, una mirada conjunta de los tres informes (2016-2018) muestra que las palabras más mencionadas están vinculadas a la identificación con la idea de nación: se utilizan términos como "argentinos" (80), "país" (71) y "Argentina" (45). Esta interpelación a una identidad colectiva también está presente al analizar los informes brindados entre 1995 y 2015, donde las palabras más utilizadas son "Argentina" (861), "país" (682) y "nacional" (493).

Palabras más utilizadas en los informes (2016–2018)



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas.

3. Presidente, ¿sobre qué nos va a informar?

El informe como instrumento de rendición de cuentas: planes, avances y calidad de los datos

El Estado argentino no cuenta con normas tipo que definan cuáles deben ser los contenidos del informe sobre el estado de la Nación. De acuerdo a las buenas prácticas sobre la materia, para que este informe se constituya en un instrumento mejorado de rendición de cuentas sobre la efectividad de las políticas debería incluir al menos tres elementos:

- **Un plan de gobierno de mediano plazo**, en el caso del primer informe del mandato del presidente, enfocado en prioridades de políticas o reformas que considera necesarias para el desarrollo nacional.
- **Avances en el cumplimiento de resultados**, en el caso de los informes anuales que siguen al primero.
- **Datos de calidad sobre la situación social, económica y política de la Nación** que aporten evidencia sobre los resultados alcanzados en función del plan.

Con base en estos tres aspectos, se revisaron los informes brindados por el presidente Macri entre 2016 y 2018 para valorar el grado en que cumplen con requisitos mínimos de una rendición de cuentas democrática y de calidad.

3.1. Presidente, ¿cuál es el plan?

El informe como herramienta para establecer y sostener prioridades

Un plan de gobierno consiste en explicitar una serie de resultados y metas que permitan dar un marco integral a las acciones de gobierno, definir prioridades de gestión y establecer parámetros claros contra los cuales valorar los avances realizados y/o las reformas propuestas.

Sin un plan, las políticas y programas se convierten en una acumulación de acciones sin un sentido estratégico. Sin un plan, los avances carecen de contexto y medida. Sin un plan, los datos que avalan la efectividad de las políticas y programas son referencias estadísticas sin perspectiva de desarrollo. Como sugiere el Consejo para las buenas prácticas institucionales de la OCDE (OCDE, 2010), lograr políticas coherentes de desarrollo requiere promover el compromiso político: hacer público el compromiso del gobierno con los objetivos y las prioridades políticas, destacando claramente cómo se relacionan con los resultados y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, es una buena práctica extendida globalmente. Publicar planes para avanzar en la coherencia de políticas para el desarrollo en las áreas relevantes y educar e involucrar al público, trabajando con la sociedad civil, organizaciones de investigación y países socios, para crear conciencia de los compromisos del gobierno que apoyan la coherencia de las políticas para el desarrollo es una responsabilidad del Estado.

La presentación de los informes 2016, 2017 y 2018 se estructuró fundamentalmente a partir de las áreas de gestión de la Administración Pública Nacional. Sin embargo, la incorporación de referencias a objetivos de mediano y largo plazo en el informe del presidente representa un importante avance en la calidad de la rendición de cuentas.

El primer informe de la actual gestión (2016) se centró en un diagnóstico sobre la realidad nacional con un repaso de todos los sectores de políticas. Al ser la primera vez de su mandato que el presidente se dirigió a los legisladores, lo hizo retomando las promesas de campaña y explicando medidas puntuales tomadas durante el primer año de gestión. De las tres promesas, la referida a "pobreza cero" es una meta clara y cuantificada. Sin embargo, aquellas referidas a "derrotar al narcotráfico" y "unir a los argentinos" tienen un mayor nivel de generalidad debido a la ausencia de una meta cuantificable en el primer caso y la abstracción conceptual en el segundo.

En 2017, el presidente presentó de manera general el Plan de Gobierno constituido por "los 8 objetivos y las 100 prioridades", sin referencia a metas anuales públicas sobre las que medir avances. A su vez, volvió a hacer mención a las tres promesas de campaña y también referenció algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se establecieron en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En 2018, el informe abandonó la referencia explícita a objetivos y metas vinculadas a las promesas de campaña, el Plan de Gobierno o los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cantidad de metas cuantificables utilizadas en el informe del estado de la Nación (2016–2018)

	Promesas de campaña	Plan de gobierno	Objetivos de Desarrollo Sostenible
2016	1	0	1
2017	1	13	13
2018	0	0	0
Total	2	13	14

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Pese a las referencias a estos objetivos y metas en los informes, todavía se observan ciertas limitaciones. En primer lugar, muchas de las metas de corto y mediano plazo mencionadas no tienen una vinculación explícita al Plan de Gobierno. Así, no se brinda un marco común y una orientación sobre el estado de la Nación sino que las metas son meras referencias a distintos objetivos fragmentados sin una clara articulación entre sí. En segundo lugar, dado que el Plan de Gobierno no contiene metas e indicadores propios, los datos presentados en el informe no pueden ser utilizados como una herramienta que facilite el seguimiento del cumplimiento de dicho plan.

3.2. Presidente, ¿cuáles son los avances respecto al plan?

El informe como ordenador del plan de desarrollo

Para que el plan sirva como instrumento de rendición de cuentas de la acción de gobierno es necesario que se muestren cuáles son los avances respecto de los resultados y metas definidos. Para poder analizar en qué medida el presidente hace referencia a los avances de su gestión durante el informe sobre el estado de la Nación, se contabilizó el porcentaje de indicadores en cada informe que hacen referencia a las promesas de campaña, a los objetivos y prioridades del Plan de Gobierno y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁴.

En primer lugar, la presencia de indicadores que permitan hacer un seguimiento de los avances respecto a las promesas de campaña (pobreza cero y lucha contra el narcotráfico) es baja en todos los informes. A su vez, esto disminuyó notablemente en 2018 respecto a los dos años anteriores: en promedio, entre 2016 y 2017 el 10,9% de los indicadores permitían hacer un seguimiento de las promesas de campaña, mientras que en 2018 solo 3,4% de los indicadores cumplían esta función⁵.

En segundo lugar, la presencia de indicadores que permiten hacer un seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan de Gobierno disminuyó entre 2017 y 2018 de 91,3% a 65,5%. En otras palabras, estos objetivos son menos relevantes en el informe sobre el Estado de la Nación de 2018.

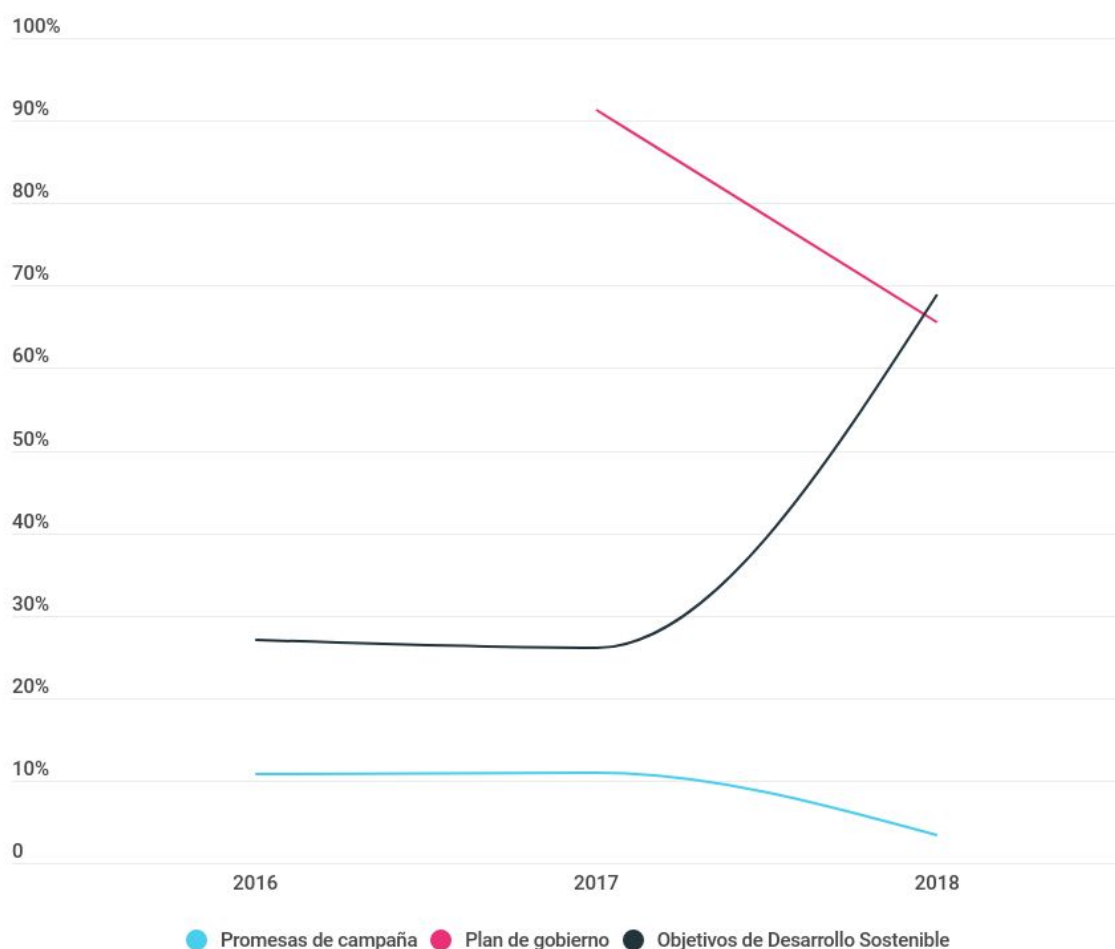
⁴ Es importante tomar en cuenta que las referencias a los indicadores que describen el estado de situación no están asociadas explícitamente a los objetivos y metas de gobierno. Por ende se ha realizado una vinculación a partir de la proximidad temática del indicador mencionado con los objetivos y metas de campaña, plan de gobierno y ODS.

⁵ La promesa de campaña vinculada con "unir a los argentinos" no se ha contabilizado en el análisis dada la abstracción del concepto y la dificultad de identificar indicadores que permitan dar cuenta de los avances respecto de la misma.

Finalmente, la presencia de indicadores que permiten hacer un seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable tuvo se incrementó en el informe de 2018 en comparación con los años previos de 27% en 2016 y 26% en 2017, a 69% en 2018.

De manera global, estos datos dan cuenta de tres cuestiones: (i) es difícil estimar los avances respecto a las promesas de campaña, (ii) los avances de los objetivos y prioridades del Plan de Gobierno perdieron relevancia de un año a otro lo cual evidencia la inestabilidad del mismo como herramienta de gestión, y (iii) los avances respecto a los ODS tomaron mayor relevancia en 2018 lo cual evidencia un mayor foco en los compromisos internacionales de largo plazo.

Porcentaje de indicadores que dan cuenta de promesas de campaña, Plan de Gobierno y Objetivos de Desarrollo Sostenible (2016-2018)



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

3.3. Presidente, ¿cuál es la cantidad y calidad de los datos?

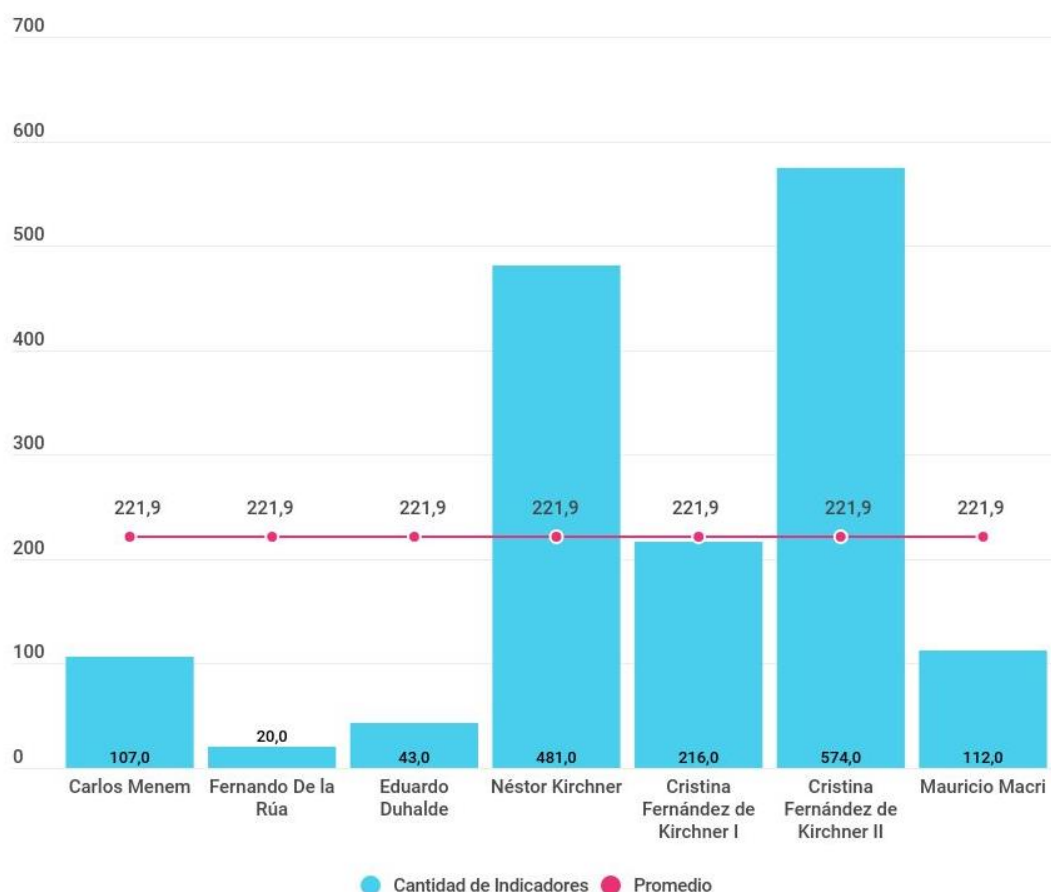
El informe como evidencia

Los datos que se usan en el informe son difíciles de rastrear. Si bien la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública (Decreto N° 206/2017) considera que la transparencia activa de los organismos del sector público nacional es una dimensión del derecho de acceso a la información pública, muchos de estos datos – que se encuentran en el corazón de la Administración Pública- no son de fácil acceso para verificar o contrastar las expresiones del presidente.

El uso de indicadores cuantitativos en los informes sobre el estado de la Nación es importante para demostrar avances en el logro de los resultados. La presencia de este tipo de datos fortalece al informe como instrumento de rendición de cuentas en la medida en que muestre resultados, metas alcanzadas y permite aportar evidencia contrastable sobre la efectividad de las políticas.

Los informes realizados por el presidente Macri durante sus tres primeros años de gestión tuvieron en promedio 112 indicadores. Este valor se encuentra por debajo del promedio del total de informes brindados por todos los presidentes desde 1995 (221,9 indicadores).

Promedio de datos utilizados en los informes por presidente, según mandato (1989–2018)



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Más allá de la cantidad de datos, en los informes se pueden rastrear dos grupos de datos para mostrar su calidad (ver tabla a continuación en base a Armijo, 2011).

Indicadores de las distintas etapas de la intervención del Estado

Indicadores	¿Qué mide?
Impacto	La mejora o variación en las condiciones de vida de la población objetivo de una intervención. Son exclusivamente atribuibles a esos bienes o servicios.
Resultados	Los cambios en el comportamiento de los titulares de derechos una vez recibidos esos bienes o servicios producidos por el Estado.
Producto	Dan cuenta de bienes y servicios producidos o provistos por una agencia estatal.
Proceso	El desempeño de las actividades como ejecución o forma en que una tarea es realizada.

Indicadores para valorar el proceso de intervención pública

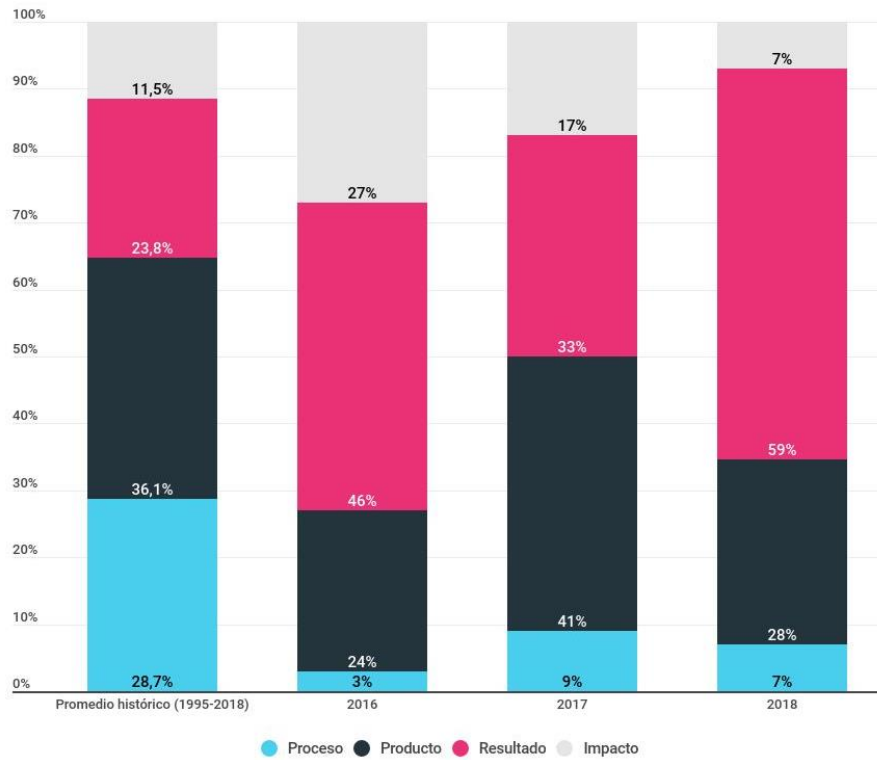
Indicadores	¿Qué mide?
Eficiencia	La relación entre dos magnitudes físicas (producción e insumos).
Economía	La capacidad para movilizar adecuadamente los recursos financieros.
Eficacia	El grado de cumplimiento de los objetivos planteados.
Calidad	La capacidad para responder a las demandas de los usuarios.

Respecto a la calidad de los datos, en el promedio del total de informes brindados por todos los presidentes desde 1995 predominan los datos referidos a procesos (28,7%) y productos (36,1%) de la gestión estatal. En cambio, los datos sobre resultados o impactos obtenidos en las condiciones de vida de las personas tienen menor presencia. Cabe resaltar que dentro de cada uno de los eslabones de la cadena de valor (proceso, producto, resultados y actividades) la mayoría de los indicadores utilizados se centró en aquellos vinculados al desarrollo económico y social (Anexo 1).

El uso de datos sobre "la cocina" de la acción gubernamental –como son los vinculados a indicadores de procesos y productos - da a los informes un carácter más cercano a la gestión cotidiana que a las transformaciones de mediano y largo plazo que se esperan alcanzar. Sin embargo, en los informes de 2016, 2017 y 2018 hubo un incremento respecto al promedio histórico en el uso de datos de resultados (de 22% a 46%) e impacto (de 11,5% a 17%). De esta manera, asumiendo que los datos de mayor calidad para la rendición de cuentas son aquellos que muestran la evolución en las condiciones de vida de la población, se puede decir que en este aspecto hubo un fortalecimiento del informe sobre el estado de la Nación como instrumento de rendición de cuentas.

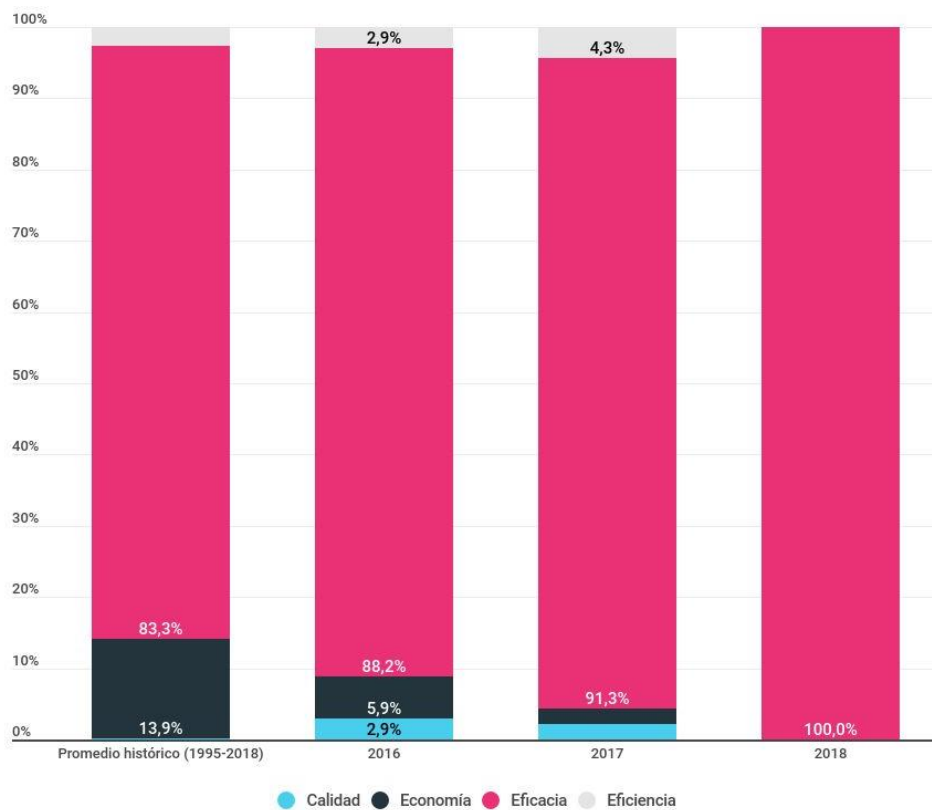
Desde el punto de vista del desempeño de la gestión pública, los informes de 2016, 2017 y 2018 están enfocados en mostrar datos vinculados con la eficacia de las políticas (93,2% de los indicadores utilizados en los tres años) en consonancia con el promedio del total de informes desde 1995. Es decir, hay predominan los datos referidos al logro de objetivos pero muy pocos datos vinculados a la eficiencia en el uso de los recursos o la calidad de los bienes y servicios provistos.

Tipos de dato utilizados en los informes según el eslabón de la cadena de valor público



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Tipos de datos utilizados en los informes según dimensión de desempeño



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Finalmente, en los informes hay un bajo nivel de continuidad en el tipo de datos utilizados. Es decir, los indicadores que aparecen en los informes suelen no ser mencionados o formulados de la misma manera en informes futuros. Esto dificulta reconstruir la evolución histórica del estado de la Nación respecto a aspectos fundamentales como podrían ser la tasa de desempleo, el crecimiento del PBI o la variación en las exportaciones. Si se toman en consideración los 10 datos más usados en el total de informes desde 1995, se observa que en los informes de 2016, 2017 y 2018 dichos datos tienen una frecuencia mucho menor en comparación al promedio histórico.

Frecuencia de aparición de los 10 indicadores más mencionados (1995-2018)

	Indicadores más mencionados en el periodo 1995-2018	2016	2017	2018
Tasa de desempleo	13	0	0	0
Crecimiento PBI	11	0	0	0
Monto del nivel de reservas	9	0	0	0
Porcentaje del PBI destinado a Educación	9	0	0	0
Variación de las exportaciones	8	0	2	0
Variación cantidad de efectivos	6	0	0	0
Variación de la jubilación mínima	6	0	0	0
Cantidad de superávit comercial	5	0	0	0
Monto de exportaciones	5	0	0	0
Tasa de inflación	5	0	0	0
Variación del nivel de reservas	5	2	0	0
Variación del salario docente	5	0	0	0
Variación del salario mínimo	5	0	0	0
Variación de tasa de inversión	5	0	0	1

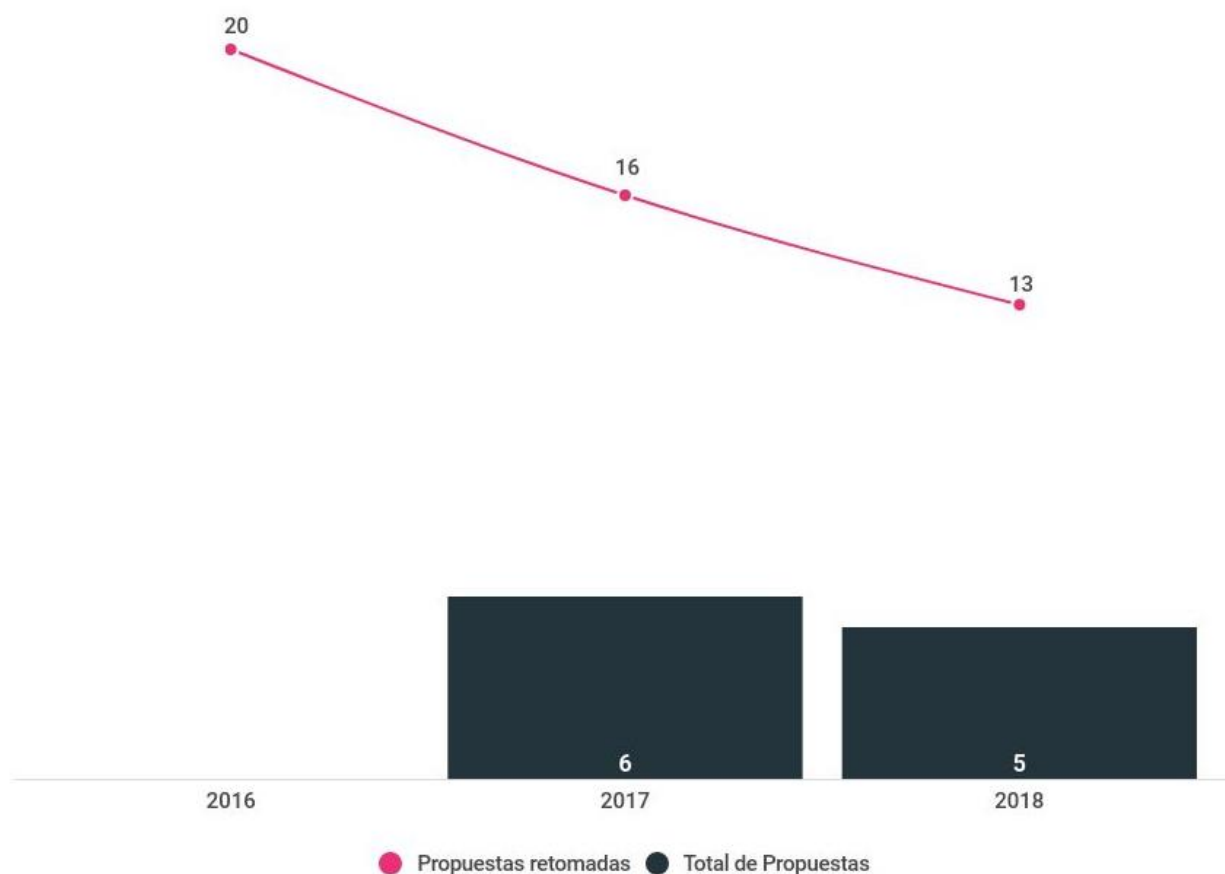
Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

4. El informe como instrumento para corregir el rumbo: propuestas y reformas de políticas

Uno de los elementos demandados por la Constitución Nacional en el informe son las propuestas de políticas que realiza para su próximo año de gestión, algunas de las cuales requieren la aprobación legislativa del Congreso. Dichas propuestas son un indicador de las líneas de acción que el Poder Ejecutivo toma a lo largo del mandato para ajustar el desempeño del gobierno. En promedio, los informes analizados en el período 1995 – 2018 presentan 11,4 propuestas por año. En los extremos, el informe que menos propuestas contuvo fue el del año 1996 con 2 y el que más medidas presentó fue el de 2008 con 26 propuestas de políticas públicas⁶.

Los informes de los años 2016, 2017 y 2018 tuvieron un promedio de propuestas presentadas levemente superior al promedio histórico (16,6). El informe 2016 propuso una agenda de reforma integrada por 20 propuestas, el informe 2017 propuso 16 reformas (algunas nuevas y otras que son continuación del primer año) y el informe 2018 presentó la menor cantidad de propuestas de políticas y reformas (13 en total) con respecto a los dos informes previos de la actual gestión.

Cantidad de Propuestas realizadas y retomadas 2016–2018)



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

⁶ Excluimos los años 1995 y 1997, ya que si bien en ambos se presentó una propuesta, en el primero refiere al "plan quinquenal 1995-1999", este plan contenía proyectos de inversión en 19 áreas. Mientras que en el segundo año la propuesta refería a la implementación de plan de acción para mitigar la desertificación y de saneamiento hídrico.

Cantidad de propuestas según poder del Estado (2016–2018)

Cantidad de propuestas según poder del Estado			
	2016	2017	2018
Ejecutivo (total de propuestas)	2	4	2
<i>Nueva propuesta</i>	2	3	1
<i>Propuesta retomada</i>	0	1	1
Legislativo (total de propuestas)	18	12	11
<i>Nueva propuesta</i>	18	5	4
<i>Propuesta retomada</i>	0	7	7

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Entre las propuestas realizadas entre los años 2016, 2017 y 2018 se observa que de las 38 propuestas nuevas presentadas, 32 representan competencias del Poder Legislativo y sólo 6 del Poder Ejecutivo. La primera lectura de ello es que las propuestas que se presentan en el informe involucran la agenda parlamentaria del Poder Ejecutivo. Asimismo, de las 20 propuestas anunciadas en 2016, 6 fueron retomadas en 2017 y 3 en 2018. Mientras que de las 10 propuestas presentadas en 2017, sólo 2 fueron retomadas en 2018 (ver Anexo II).

5. Presidente, ¿cómo vamos?

El análisis de los informes brindados por el presidente Macri en sus primeros tres años de gestión muestran ciertos patrones:

- i) Hay una referencia a objetivos y metas aunque de forma desarticulada respecto a un plan integral que permita orientar la rendición de cuentas de la acción de gobierno con base en los resultados que se propone alcanzar.
- ii) Los avances expuestos están expresados en función de la gestión antes que en relación a marcos durables que reflejen el estado de la Nación.
- iii) El uso discreto de datos para realizar el seguimiento de los objetivos y metas varía a lo largo del período y los datos siguen siendo de difícil acceso.
- iv) Hay una disminución en la cantidad de datos respecto al promedio histórico pero una leve mejoría en la calidad de los datos empleados en la medida que se incrementó la proporción de indicadores sobre resultados e impactos sobre la calidad de vida de la población.

Frente a esto, hay espacio para mejorar la calidad del informe y así fortalecer la rendición de cuentas. Para ello, es importante avanzar en los siguientes aspectos:

- Presentar un informe sobre el estado de la Nación sobre las bases de una planificación nacional integrada y alineada como pueden ser el Plan de Gobierno o los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del plan de gobierno⁷.
- Brindar un informe que haga referencia explícita a cada uno de "Los 8 objetivos y 100 prioridades de gobierno" establecidos en 2016, siendo para esto imprescindible la definición estratégica de metas e indicadores. Es necesario, además, que estas metas e indicadores sean de acceso y dominio público para poder observar el estado de avance en cada uno de los aspectos que se aspiran a lograr.
- Orientar el informe hacia una caracterización de los resultados de las políticas públicas antes que a los procesos productivos que realiza el Estado Nacional. Esto implica presentar datos rigurosos que posibilitan mostrar los cambios que se verifican en las condiciones de vida de la población antes que aquellos datos referidos a los medios necesarios para lograr resultados.
- Utilizar en el informe sobre el estado de la Nación datos de acceso público que permitan el rol de control social de la ciudadanía. En este sentido, el uso de datos abiertos de calidad, que puedan estar vinculados al desempeño de políticas públicas, fortalecerá la capacidad de verificar las fuentes y el cumplimiento de los principios de la ley de acceso a la información pública: accesibilidad, reusabilidad, no discriminación y sostenibilidad.
- Dar seguimiento a todas las reformas de políticas propuestas durante el año anterior para conocer su grado de avance o eventual cambio de rumbo. Es deseable que el seguimiento de las propuestas presentadas en el informe anterior puedan estar acompañadas de la utilización de herramientas audiovisuales que permitan visualizar gráficos y tablas para que los ciudadanos que observan por televisión o internet puedan tener una mejor comprensión del contenido del informe.

⁷ En línea con la recomendación del T20: "Al diseñar sus planes de acción nacionales, los miembros del G20 deben alinear sus objetivos y estrategias de política con la Agenda 2030 tanto horizontal como verticalmente. Los miembros deben integrar los 17 objetivos sostenibles y 169 objetivos de la Agenda 2030, de acuerdo con sus condiciones específicas, en estrategias nacionales de desarrollo de mediano y largo plazo y crear sinergia y complementariedad entre los programas internacionales y las estrategias nacionales. Los planes de desarrollo local deben alinearse con los planes de los gobiernos nacionales / federales para la implementación de la Agenda 2030. Al mismo tiempo, las iniciativas a nivel regional y local podrían y deberían ser "laboratorios" que establezcan ejemplos innovadores y creativos que también informarán las estrategias nacionales".

Bibliografía

Aquilino, N. (2018). Estado de la Nación 2018, indicadores y propuestas. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/estado-de-la-nacion-2018-indicadores-y-propuestas/>

Aquilino, N., Arena, E., & Scolari, J. M. (2018). 10 de marzo: hora de rendir cuentas sobre el estado de la Nación. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/10-de-marzo-hora-de-rendir-cuentas-sobre-el-estado-de-la-nacion/>

Aquilino, N., Suaya, A., & Frasccheri, F. (2017). De qué hablan los Presidentes. La rendición de cuentas desde la reforma constitucional de 1994. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/de-que-hablan-los-presidentes-la-rendicion-de-cuentas-desde-la-reforma-constitucional-de-1994/>

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.

OCDE. (2010). *Recommendation of the Council on Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence for Development. OECD Legal Instruments*. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381>

Anexo 1 - Tipo de indicadores por cadena de valor y área de gestión 1995-2018

El siguiente cuadro, tomando como punto de partida las distintas etapas de una cadena de valor, muestra la cantidad de indicadores (y su peso relativo) mencionados en los informes sobre el estado de la nación brindados en el periodo 1995-2018. Se observa que en el periodo mencionado, sólo un 11,5% de los indicadores fueron de impacto, es decir, aquellos indicadores que dan cuenta del cambio social. La mayoría de los indicadores utilizados por los presidentes desde el año 1995, fueron indicadores de proceso y producto (64,7%).

Cadena de valor	n	%	Área de gestión	n	%
Impacto	178	11,5%	Administración Judicial, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	8	4%
			Desarrollo Económico	56	31%
			Desarrollo Social y Cultural	99	56%
			Gobierno, Política Interior y Exterior	0	0%
			Infraestructura y Transporte	15	8%
Resultado	370	23,8%	Administración Judicial, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	17	5%
			Desarrollo Económico	209	56%
			Desarrollo Social y Cultural	111	30%
			Gobierno, Política Interior y Exterior	11	3%
			Infraestructura y Transporte	22	6%
Producto	560	36,1%	Administración Judicial, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	25	4%
			Desarrollo Económico	203	36%
			Desarrollo Social y Cultural	239	43%
			Gobierno, Política Interior y Exterior	33	6%
			Infraestructura y Transporte	60	11%
Proceso	445	28,7%	Administración Judicial, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	15	3%
			Desarrollo Económico	251	56%
			Desarrollo Social y Cultural	117	26%
			Gobierno, Política Interior y Exterior	5	1%
			Infraestructura y Transporte	57	13%

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Anexo 2 - Propuestas presentadas en los informes 2016-2018

El siguiente cuadro muestra las propuestas presentadas en los años 2016, 2017 y 2018, junto con el poder del Estado responsable de la misma y cuáles fueron nuevas propuestas o retomadas del año anterior.

N°	Propuestas presentadas	Responsabilidad	Información		
			2016	2017	2018
1	Aprobación de compromisos de la Cumbre de Cambio Climático	Legislativo	Nueva		
2	Ley de universalidad de la educación de nivel inicial a partir de los 3 años	Legislativo	Nueva		
3	Ley del Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa	Legislativo	Nueva	Retoma	
4	Acceso universal a internet	Ejecutivo	Nueva	Retoma	Retoma
5	Devolución del IVA para los productos de la canasta básica alimentaria	Ejecutivo	Nueva		
6	Ingreso universal a la niñez	Legislativo	Nueva		
7	Respuesta sustentable al reclamo del 82% móvil	Legislativo	Nueva		
8	Reforma del código procesal penal	Legislativo	Nueva	Retoma	Retoma
9	Fortalecimiento de la justicia federal	Legislativo	Nueva		
10	Ley del arrepentido	Legislativo	Nueva	Retoma	
11	Ley de extinción de dominio de bienes provenientes del crimen organizado y narco-crimen	Legislativo	Nueva	Retoma	Retoma
12	Ley de acceso a la información pública	Legislativo	Nueva	Retoma	
13	Ley de compras públicas y desarrollo de proveedores	Legislativo	Nueva		
14	Regular la subrogancia de jueces	Legislativo	Nueva		
15	Reforma del Consejo de la Magistratura	Legislativo	Nueva		
16	Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal	Legislativo	Nueva		
17	Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública	Legislativo	Nueva		
18	Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial	Legislativo	Nueva		
19	Designación de los Jueces de la Corte	Legislativo	Nueva		
20	Reforma política	Legislativo	Nueva		
21	Plan de Personas con Discapacidad	Ejecutivo		Nueva	
22	Programa Asistiré	Ejecutivo		Nueva	
23	Ley de Emprendedores	Legislativo		Nueva	Retoma
24	Ley de protección de datos personales	Legislativo		Nueva	
25	Reforma tributaria	Legislativo		Nueva	
26	Ley de nuevos parques nacionales	Legislativo		Nueva	Retoma
27	Ley contra el paco	Legislativo		Nueva	
28	Reforma del sistema penitenciario	Legislativo		Nueva	
29	Decreto sobre contrataciones para la gestión de conflictos de intereses	Ejecutivo		Nueva	
30	Ley de Responsabilidad Empresaria	Legislativo		Nueva	
31	Ley de integridad pública	Legislativo			Nueva
32	Ley de financiamiento productivo (con media sanción)	Legislativo			Nueva
33	Ley de inclusión laboral	Legislativo			Nueva
34	Ley para extender la licencia por paternidad	Legislativo			Nueva
35	Ley de telecomunicaciones y tecnologías de la información	Legislativo			Nueva
36	Nuevo código penal	Legislativo			Nueva
37	Reformar la norma y publicar datos de las estadísticas de establecimientos escolares	Legislativo			Nueva
38	Iniciativa integral de Educación Sexual y Salud Reproductiva	Ejecutivo			Nueva

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Anexo 3 – Consideraciones metodológicas

Con el objetivo de analizar las prácticas de rendición de cuentas horizontales del poder ejecutivo al poder legislativo se procedió a realizar un análisis de las versiones taquigráficas del informe sobre el estado de la Nación que el Presidente brinda ante la Asamblea Legislativa el 1 de marzo, con motivo de la apertura del Año Parlamentario.

En este sentido, se analizaron los informes orales brindados por cada presidente desde 1995 hasta el año 2018 buscando, por un lado, los distintos indicadores, valores, citas y referencias temporales mencionadas, y por otro lado, las propuestas de políticas públicas presentadas en cada discurso. A partir de aquí se construyeron dos bases de datos (BBDD) que permitieron encontrar algunas continuidades y discontinuidades en las presentaciones.

Por otro lado, y a partir de la gran dispersión de los indicadores utilizados en los informes se procedió a colapsarlos y clasificarlos en dimensiones y categorías para una mejor comprensión del objeto. Esta misma clasificación fue utilizada para clasificar las propuestas. Las clasificaciones elaboradas fueron las siguientes:

- Dimensión 1: Desarrollo Económico. Agrupa a todos los indicadores que refieren a aspectos vinculados cuestiones agroindustriales, de ciencia y tecnología, empresas públicas, nivel de reservas, tipo de cambio, déficit fiscal vinculados a cuestiones energéticas, también se encuentran indicadores vinculados a temas laborales, de empleo y turismo.
- Dimensión 2: Desarrollo Social y Cultural. Agrupa a los indicadores que refieren a cuestiones vinculadas a la comunicación (medios de comunicación, licencias, publicidad, correo, etc.), también se encuentran indicadores vinculados a la política educativa y cultural. Además de esta dimensión contiene indicadores, vinculados al medio ambiente, a la pobreza y desigualdad, el acceso a servicios públicos, a la salud y a la seguridad social.
- Dimensión 3: Gobierno, Política Interior y Exterior. Contiene indicadores vinculados a las relaciones exteriores y a la gestión de gobierno (empleados públicos, aspectos de modernización administrativa, etc.).
- Dimensión 4: Infraestructura y Transporte. Agrupa los indicadores vinculados a la ejecución, presupuesto y licitación de obras públicas y viviendas; también contiene todos los indicadores vinculados a la administración y desarrollo del transporte y el sistema vial.
- Dimensión 5: Administración Judicial, Defensa y Seguridad. En esta dimensión se encuentran los indicadores vinculados a la administración y gestión del poder judicial (designaciones de jueces, fiscales, defensores, etc.), y a las políticas de seguridad y defensa (cantidad de efectivos, porcentaje de fronteras radarizadas, etc.).

A su vez, para el periodo 2016-2018, cada uno de los indicadores y de las propuestas fue vinculado tanto con las promesas de campaña ("Pobreza Cero", "Unir a los Argentinos" y "Derrotar al Narcotráfico"), el Plan de Gobierno (los 8 objetivos y 100 prioridades) y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los gráficos que se presentan en este trabajo son de elaboración propia a partir de las BBDD desarrolladas sobre las versiones taquigráficas, como se mencionó anteriormente.

Finalmente, el análisis de los términos utilizados por los presidentes y los gráficos de nubes de palabras (Cirrus) fueron realizados con el software Voyant-Tools (voyant-tools.org). Para obtener los términos más utilizados eliminamos del discurso los adverbios de lugar, modo y cantidad, las preposiciones, los artículos, los conectores y las referencias personales.

Acerca de los autores

Natalia Aquilino | Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación| Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (UNR, 1999). Fue Oficial de Coordinación de Naciones Unidas en Argentina y Oficial de Monitoreo y Evaluación del Programa de Naciones Unidas en Argentina. Docente de las Maestrías en Evaluación de Políticas Públicas (UNER) y Planificación y Evaluación de Políticas Públicas y del Diplomado Responsabilidad Social Empresaria (UNSAM).

Jimena Rubio | Investigadora principal de los programas de Gestión Pública y Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Pompeu Fabra. Ha trabajado en la Secretaría de Gestión Pública de la Nación en programas sobre reforma del Estado y evaluación de políticas públicas. Actualmente es profesora en la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de San Martín y consultora e investigadora en temas de gestión pública y evaluación de políticas públicas.

Emiliano Arena | Coordinador de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC | Licenciado en Ciencia Política (UBA), especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), y candidato a magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Tiene experiencia en gestión pública, habiéndose desempeñado como consultor para la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Nación, la Secretaría de Comunicación de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF Argentina.

Juan Manuel Scolari | Consultor del Programa de Monitoreo y Evaluación| Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, y se encuentra cursando la Maestría en Metodología de la Investigación Social en la Universidad Tres de Febrero. Tiene experiencia en administración de base de datos, análisis y seguimiento de desempeño de indicadores, informes de monitoreo, y aplicación de métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas para el análisis y el procesamiento de datos.

Este documento se realizó en el marco del seguimiento sobre dispositivos de rendición de cuentas horizontal, dirigido por Natalia Aquilino, Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC.

Si desea citar este documento: Aquilino, N., Arena, E., Rubio, J. y Scolari, J. (febrero 2019). *¿Cómo escuchar al presidente? Algunas consideraciones sobre el informe del estado de la Nación*. Buenos Aires: CIPPEC..

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

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

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, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.



CIPPEC^{FP}
www.cippec.org



/CIPPEC.ORG



@CIPPEC



/fcippec

Av. Callao 25 1° "A", Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno: 1213