

1º DE MARZO: HORA DE RENDIR CUENTAS SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN

INFORME ELABORADO POR EL PROGRAMA DE MONITOREO Y
EVALUACIÓN DE CIPPEC

1º de marzo: hora de rendir cuentas sobre el estado de la Nación

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 con por lo menos 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.

Una vez al año desde 1985 (el 1 de mayo hasta 1994 y el 1 de marzo desde 1995)¹, la Constitución Nacional demanda al Presidente que informe sobre el estado de la Nación. Le exige presentar un informe detallado sobre la marcha de los asuntos públicos ante la Asamblea Legislativa. El Presidente debe presentar a) un balance de resultados y b) 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 la transparencia y a la calidad democrática. Demanda del ejecutivo la capacidad de responder sobre logros y dar explicaciones sobre la marcha de las cuestiones de Estado. Llegar a ese 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. Además, el informe incluye:

- La presentación de un plan de gobierno de mediano plazo, en el caso del primer informe del mandato del Presidente, enfocado en propuestas de políticas o reformas que considera necesarias para el desarrollo nacional.
- Explicación de los avances en cuanto al proceso de cumplimiento de propuestas y objetivos, en el caso de los informes anuales que siguen al primero y, proponer reformas puntuales.
- Un posicionamiento político del Presidente donde marca el tono de su gobierno en cuanto a contenido y foco de las políticas públicas y transmite sus prioridades y características de gestión.
- Exposición de datos sobre la situación social, económica y política de la nación al Congreso y también a la ciudadanía, gracias a los medios de comunicación que transmiten en vivo el informe anual.

Desde el punto de vista político, valorar analíticamente la institución “informe sobre el estado de la Nación” como mecanismo fundamental de la rendición de cuentas permite subrayar la necesidad de una relación de calidad entre el poder ejecutivo y el legislativo y promover la participación de la ciudadanía en el debate informado sobre políticas públicas.

Para cumplir con la responsabilidad de ofrecer información de calidad, el gobierno tiene que contar con:

- 1) una planificación del desarrollo nacional contra la cual poder rendir cuentas;
- 2) datos abiertos y de calidad para brindar evidencia sobre los resultados alcanzados; y
- 3) una explicación de aquellos resultados que no pudieron lograrse.

¹ 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 86º (1853) y 99º inciso 8º (1994).

Los informes 2016 y 2017

El Presidente Mauricio Macri dará el 1 de marzo de 2018 su tercer informe sobre el estado de la Nación. Los informes de 2016 y 2017 fueron similares entre sí. En comparación con el promedio histórico, se caracterizaron por ser más cortos (de una hora de duración aproximadamente), con una cantidad similar de pausas para aplausos, uso discreto de cantidad de datos duros y un número similar de propuestas de políticas.

El informe 2016 tuvo una mirada diagnóstica 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 rindiendo cuentas sobre medidas puntuales tomadas durante el primer año de gestión. Además, propuso una agenda de reforma integrada por 22 propuestas.

En 2017, el Presidente presentó de manera general “Los 8 objetivos y las 100 prioridades” como un plan de gobierno. Sin embargo, esos objetivos de gobierno no cuentan con metas anuales públicas sobre las que medir avances sino que refieren a iniciativas, planes o programas en desarrollo. Por otra parte, el informe de 2017 no retomó sistemáticamente las promesas de campaña o las propuestas realizadas en 2016 sino que mencionó algunos avances, estableció algunas metas de corto y mediano plazo sin referencia explícita a los objetivos y prioridades y propuso 17 reformas (algunas nuevas y otras que son continuación del primer año).

Macri vs. Macri		
Macri 2016	Algunos elementos del informe	Macri 2017
61'	Duración (minutos)	61'
6.628	Cantidad de palabras	5.714
6	Cantidad de menciones de “yo”	2
6	Cantidad de menciones de “nosotros”	4
29	Cantidad de menciones de “argentinos”	29
52	Cantidad de pausas para aplausos	58
País (32)	Palabra más frecuente	Argentinos (29)
37	Cantidad de datos o indicadores	46
20	Cantidad de propuestas	14

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Al realizar una mirada conjunta de los dos informes (2016/2017) se puede observar que las palabras más mencionadas en ambos están vinculadas a la identificación con la ciudadanía utilizando términos como “País” (59), “argentinos” (58); “Argentina” (37). 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), “Nacional” (493).

Judicial, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos (20%); Desarrollo Social y Cultural (18%) e Infraestructura y Transporte (18%) pero sin recurrir a un marco articulador común de políticas públicas, es decir, un plan de gobierno con políticas de largo plazo y metas anuales que delimiten los esfuerzos a realizar. Una de las características diferenciales de los informes 2016 y 2017 es el énfasis en las dimensiones que hacen a la Administración Judicial, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos y en Infraestructura y Transporte que superan el peso dado a estas políticas en los informes anteriores.

Dimensiones abordadas

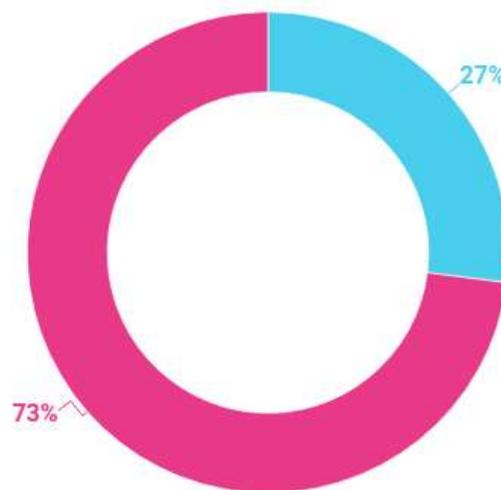


Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Históricamente², todos los presidentes estructuraron su informe a partir de las distintas áreas de gestión de políticas del Estado donde predominan las dimensiones desarrollo económico y desarrollo social y cultural. Del mismo modo, los informes de 2016 y 2017 se estructuran a partir de las áreas de gestión, sin una vinculación explícita a un plan de gobierno que brinde un marco común y una orientación sobre el estado de la Nación. De manera implícita, aparecen referencias a los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS) que se establecieron en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que pueden observarse a través de la rendición de cuentas en metas específicas que son parte de los ODS a nivel nacional. También de manera tácita se hace referencia a iniciativas presentes en los [Objetivos de Gobierno](#) a partir del informe del año 2017 pero no puede verificarse a través de metas cuantitativas.

Entre 2016 y 2017 se presentan un 27% de datos que refieren a los Objetivos de Desarrollo Sostenible mientras que el restante 73% no se vincula con el avance de las metas fijadas en ese marco. El informe 2017 presenta un 91% de datos que refieren a los 8 objetivos y las 100 prioridades de gobierno establecidos en el mismo año. Sin embargo, 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.

Datos del informe vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (a través de metas)



● Indicadores vinculados a ODS ● indicadores no vinculados a ODS

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

² Este trabajo se basa en las transcripciones de los informes sobre el estado de la Nación que abarcan el período 1995-2017. Un análisis más extendido podría reflejar otras tendencias.

Indicadores vinculados a las 100 prioridades de gobierno en el informe 2017

(sin metas)



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

2. Tipo y uso de los datos en los informes: ¿cómo pasar del proceso al impacto?

La argumentación de los informes se basa en el uso de datos cuantitativos (indicadores) para realizar diagnósticos y demostrar avances en el logro de los resultados. La calidad y cantidad de esos datos varió mucho históricamente, predominando el uso de datos que hacen referencia a procesos y productos de la gestión estatal antes que a resultados o impactos obtenidos en las condiciones de vida de las personas gracias a las políticas públicas. Este uso de datos 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. En los informes se pueden rastrear dos grupos de datos¹: los que dan cuenta sobre las distintas etapas de la intervención del Estado y los que se usan para valorar el proceso por el cual se realiza la intervención pública. Los primeros pueden clasificarse en indicadores de proceso, producto, resultado o impacto. Los segundos, responden a la eficiencia, economía, eficacia y calidad.

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	¿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.

Los datos que se usan para elaborar el informe son difíciles de rastrear. Muchos de ellos se encuentran en el corazón de la Administración Pública y no son de fácil acceso para verificar o contrastar sus expresiones. Este trabajo recupera las versiones taquigráficas de los informes sobre el estado de la Nación que brindan los presidentes aislando uno a uno los datos que presentan (ver anexo metodológico).

Asumiendo que los datos de mayor calidad para la rendición de cuentas son aquellos que muestran una evolución diferencial de las condiciones de vida de la población (idealmente positiva) vemos que los informes 2016 y 2017 aumentaron el uso de datos de impacto o resultados respecto al promedio histórico:

- Los indicadores de impacto llegan al 27% de los datos usados en 2016 y bajan al 17% en 2017, ambos superando el promedio de 11% de los períodos anteriores.

“Según el último informe del Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina, el 29% de los argentinos está en la pobreza y el 6% vive en la indigencia” (Informe sobre el estado de la Nación, 2016)”

- Los datos que dan cuenta de cambios de comportamiento o resultados superan el promedio histórico de 22,1% con 45,9% en 2016 y 32,6% en 2017 del total de datos empleados.

“Entre 2015 y 2016 redujimos el déficit fiscal del 5,2% al 4,6% del PBI” (Informe sobre el estado de la Nación, 2017).

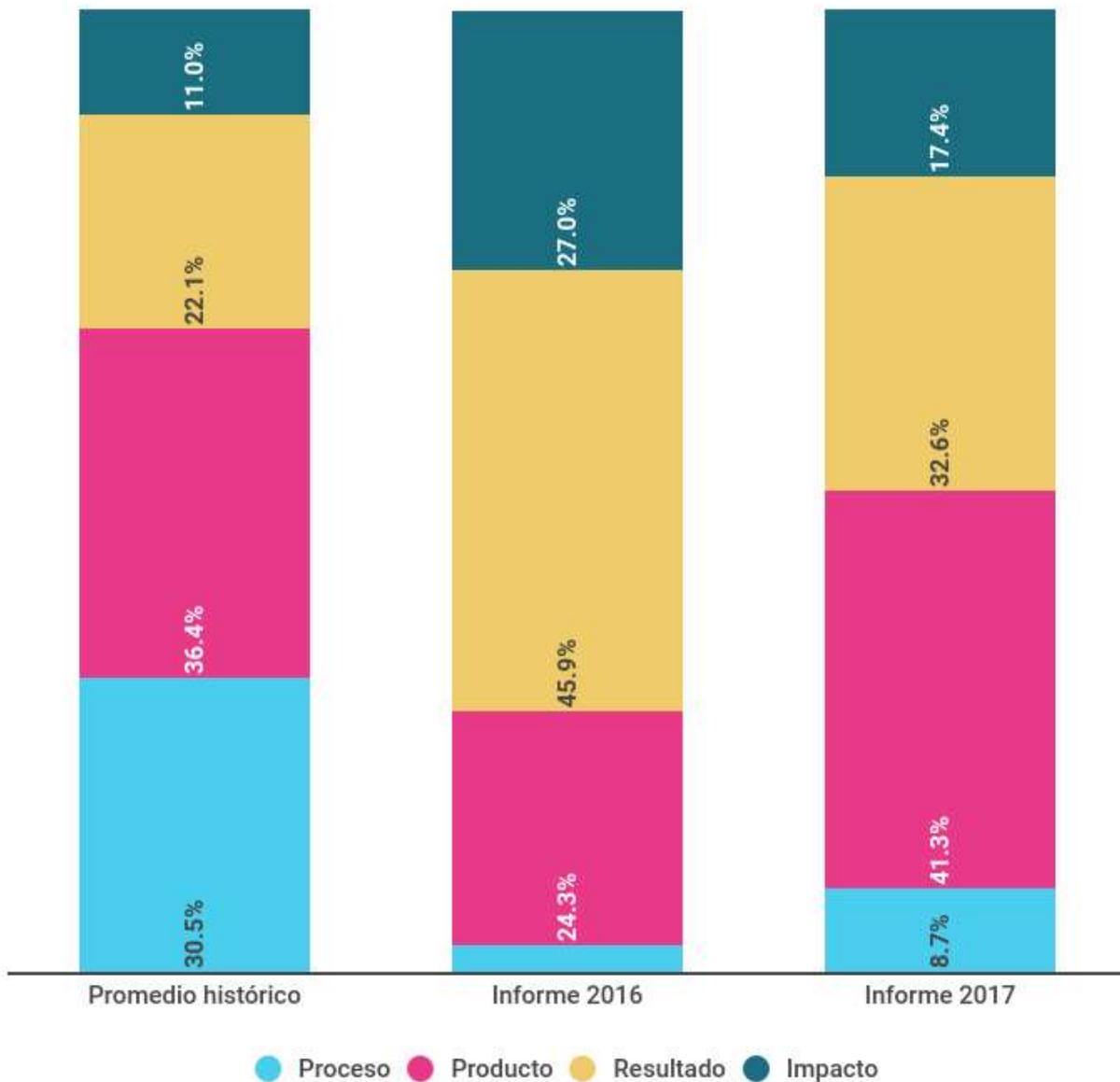
- Los datos que expresan productos que históricamente promedian el 36,4%; bajan al 24,3% en 2016 y vuelven a subir al 41,3% en 2017 mostrando un promedio del 32,8% en conjunto.

“En 2016, casi 900 mil alumnos participaron del Operativo Aprender” (Informe sobre el estado de la Nación, 2017).

- Se observa una disminución de datos vinculados a procesos que pasan del 30,5% en promedio a menos del 10% para 2016 y 2017.

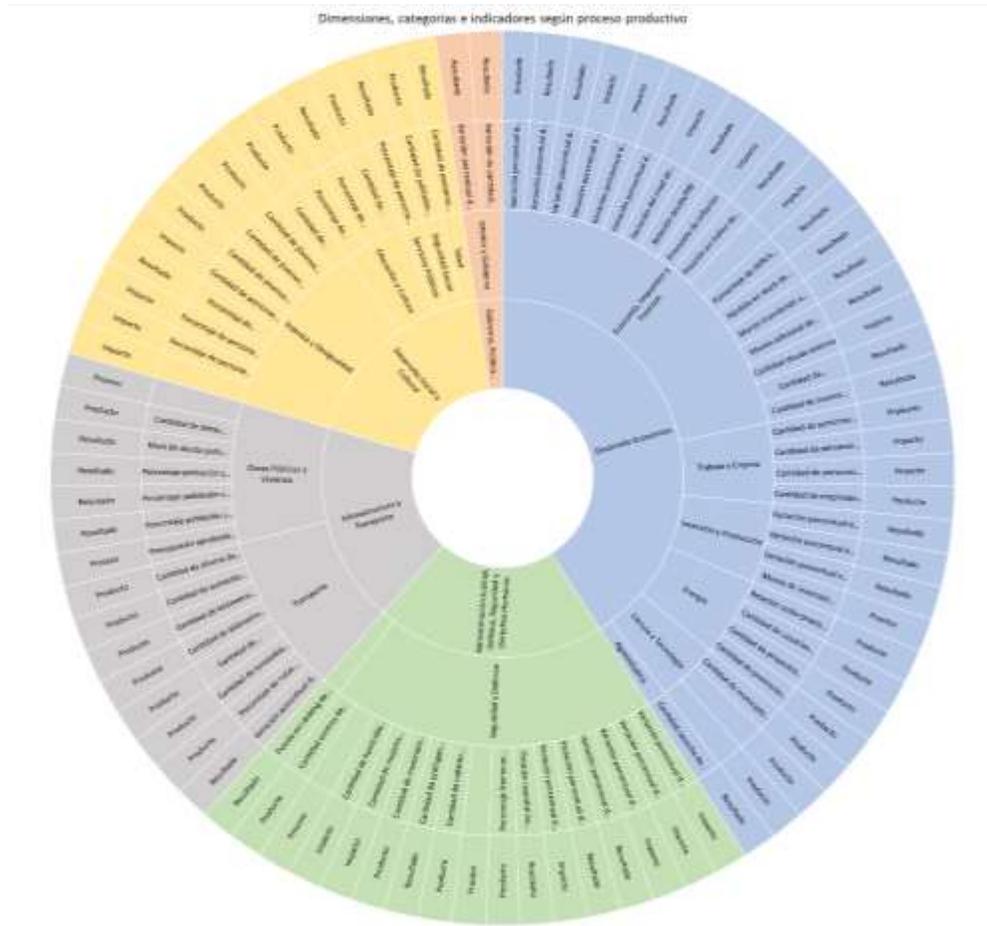
“Estamos terminando obras de agua y cloacas en más de 100 localidades de las más vulnerables, la mayoría en el territorio del Plan Belgrano” (Informe sobre el estado de la Nación, 2017).

Tipo de dato utilizado en los informes, según el proceso productivo



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

El gráfico de dispersión solar permite visualizar las dimensiones y categorías en las que se han agrupados los indicadores y la clasificación según el eslabón de la cadena de valor público al cual hacen referencia. Al analizar de manera conjunta los informes 2016 y 2017 observamos que la dimensión Desarrollo Económico, posee un 41% de indicadores del total de los mencionados y dentro de esta el 50% de los indicadores son de resultado e impacto. En la dimensión Administración judicial, Defensa y Seguridad, que representa el 20% del total de los indicadores mencionados, los indicadores de resultado e impacto ocupan 65%.

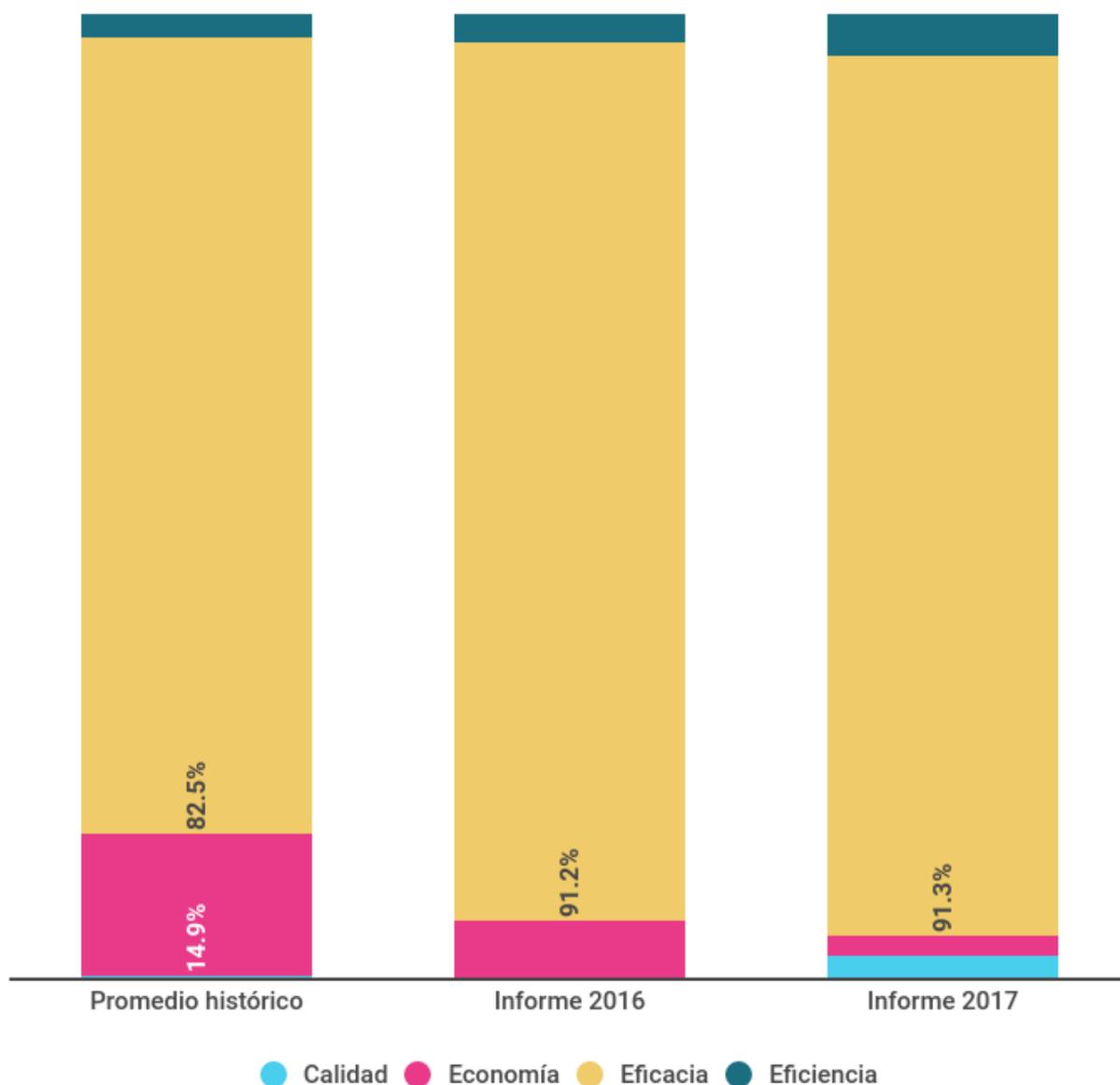


Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

En síntesis, si bien se observa una tendencia volátil a recurrir a datos relacionados con la evolución de las condiciones de vida de la población, que a su vez son los más difíciles de construir con rigurosidad, todavía persiste el uso de indicadores que reflejan procesos y productos que el Estado realiza para alcanzar cambios sociales de mediano plazo.

Desde el punto de vista del desempeño de la gestión pública, los informes de 2016 y 2017 están enfocados en mostrar datos vinculados con la eficacia de las políticas (91%), porcentaje muy similar al de informes anteriores.

Tipo de datos utilizado en los informes, desde el punto de vista del desempeño

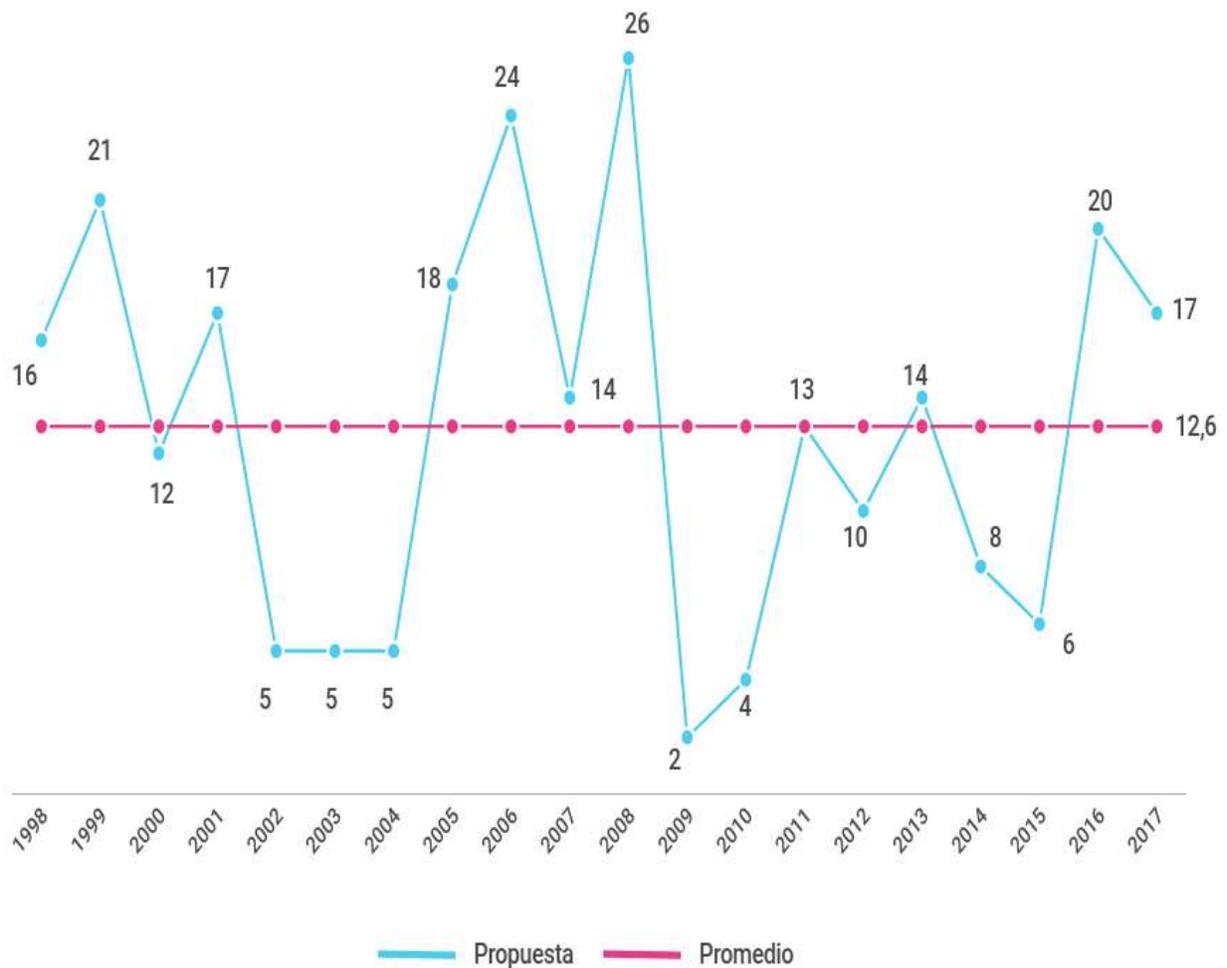


Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

3. Las propuestas de políticas públicas: ¿por qué no explicar éxitos y fracasos?

En promedio, los informes analizados presentan 13 propuestas por año. En los extremos, el informe que menos propuestas contuvo fue el del año 2009 con 2 y el que más medidas presentó fue el de 2008 con 26 propuestas de políticas públicas.

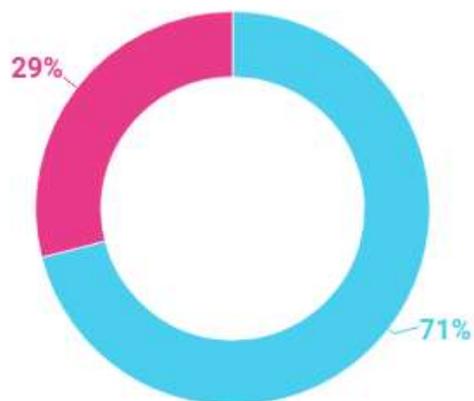
Cantidad de propuestas presentadas en cada informe



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

En 2016, se presentaron 20 propuestas de reformas. De ese total en 2017 se reportan avances en solo 2 de las propuestas presentadas (10%). Con respecto las 17 propuestas que se presentan en 2017, 5 de ellas (29%) corresponden a propuestas de reforma presentadas el año anterior.

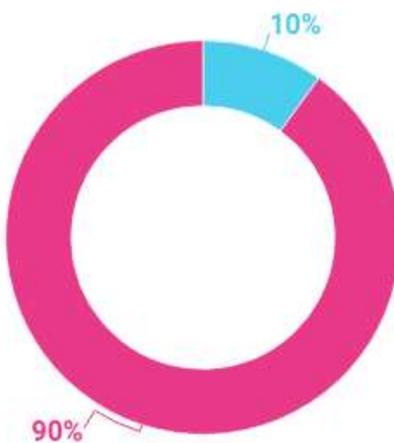
Análisis de las propuestas presentadas en el Informe 2017



● Nuevas propuestas ● Propuestas repetidas

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Seguimiento de las propuestas del informe 2016 en el informe 2017



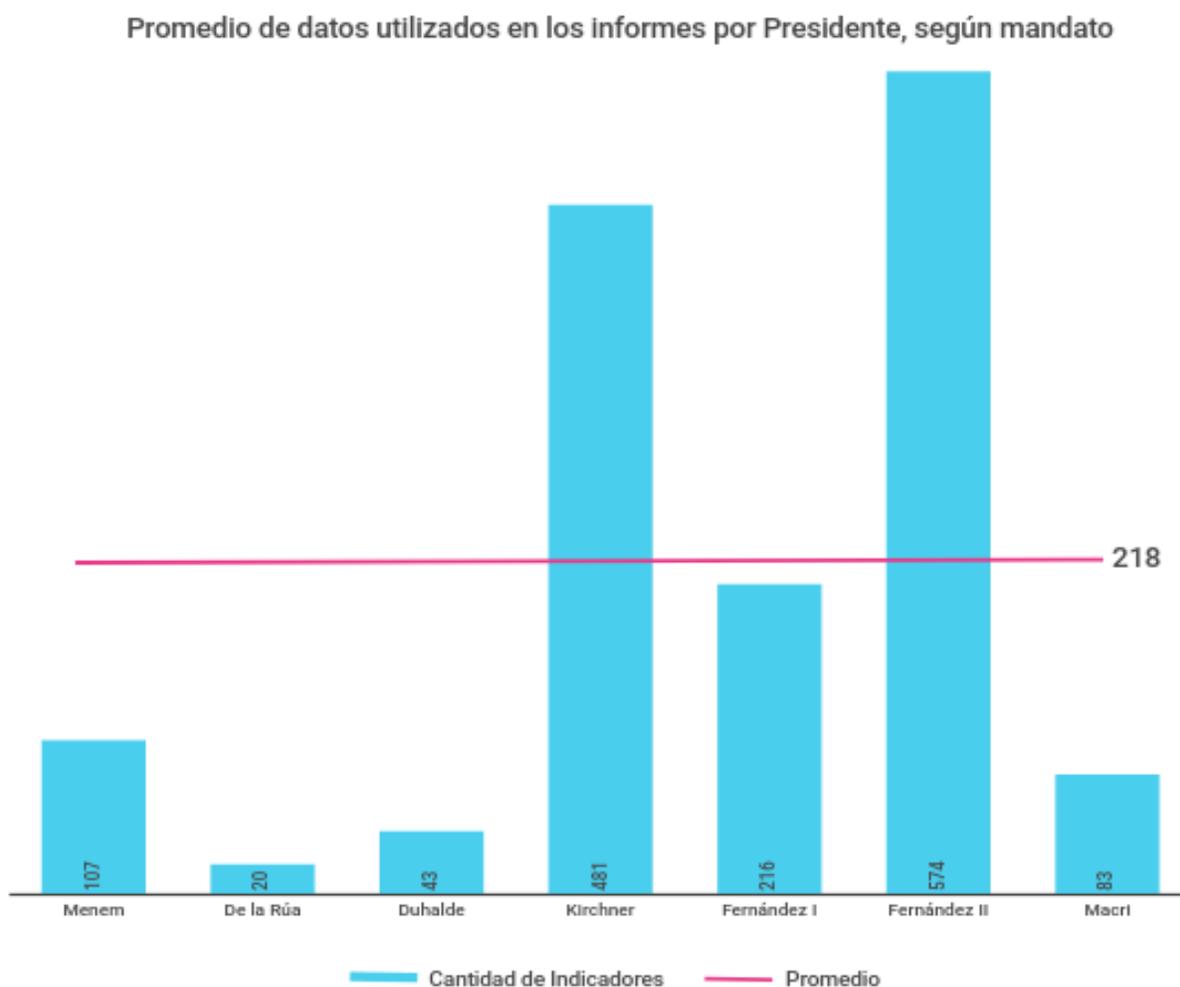
● Propuesta con datos ● Propuesta sin datos

Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

	<i>Propuestas presentadas</i>	<i>Informe</i>	<i>Estado</i>
1	Aprobación de compromisos de la Cumbre de Cambio Climático	2016	Propuesta sin dato
2	Ley de universalidad de la educación de nivel inicial a partir de los 3 años	2016	Propuesta sin dato
3	Ley del Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa	2016	Propuesta sin dato
4	Acceso universal a internet	2016	Propuesta sin dato
5	Devolución del IVA para los productos de la canasta básica alimentaria	2016	Propuesta sin dato
6	Ingreso universal a la niñez	2016	Propuesta sin dato
7	Respuesta sustentable al reclamo del 82% móvil	2016	Propuesta sin dato
8	Reforma del código procesal penal	2016	Propuesta sin dato
9	Fortalecimiento de la justicia federal	2016	Propuesta sin dato
10	Ley del arrepentido	2016	Propuesta con dato
11	Ley del decomiso de bienes provenientes del crimen organizado	2016	Propuesta sin dato
12	Ley de acceso a la información pública	2016	Propuesta con dato
13	Ley de compras públicas y desarrollo de proveedores	2016	Propuesta sin dato
14	Regular la subrogancia de jueces	2016	Propuesta sin dato
15	Reforma del Consejo de la Magistratura	2016	Propuesta sin dato
16	Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal	2016	Propuesta sin dato
17	Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública	2016	Propuesta sin dato
18	Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial	2016	Propuesta sin dato
19	Designación de los Jueces de la Corte	2016	Propuesta sin dato
20	Reforma política	2016	Propuesta sin dato
21	Plan de Personas con Discapacidad	2017	-
22	Programa Asistiré	2017	-
23	Ley de Emprendedores	2017	-
24	Ley de protección de datos personales	2017	-
25	Reforma tributaria	2017	-
26	Ley de nuevos parques nacionales	2017	-
27	Ley contra el paco	2017	-
28	Ley de extinción de dominio de los bienes narco criminales	2017	-
29	Reforma del sistema penitenciario	2017	-
30	Decreto sobre juicios	2017	-
31	Decreto sobre contrataciones para la gestión de conflictos de intereses	2017	-
32	Ley de Responsabilidad Empresaria	2017	-

El estado de la Nación: una historia difícil de rastrear

Desde 1994, los informes presentados por los presidentes sólo comparten entre sí una rendición de cuentas sobre pocos temas generales y comunes donde predominan referencias al desarrollo económico y al desarrollo social y cultural como dimensiones centrales de la rendición de cuentas. Con estilos, duración 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. Los informes más largos se presentaron siguiendo la lógica de la actividad de los ministerios (como en la Memoria sobre el Estado de la Nación) que poco dice sobre el avance en los temas globales (compromisos internacionales), el programa de gobierno, el plan de desarrollo. Tampoco la explicación sobre el éxito o el fracaso de las propuestas de políticas públicas presentadas el año anterior tuvo un lugar preponderante. La cantidad y calidad de datos utilizados varía entre informes con una marcada tendencia al uso intensivo de indicadores recién a partir del año 2003. Estos aspectos hacen del informe una narración difícil de seguir en términos de balance y logros.



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

La cantidad total de datos utilizados también presenta una tendencia que acompaña el ciclo del mandato presidencial: en los primeros años de gestión su uso es menor y va creciendo a medida que el mandato avanza.



Fuente: CIPPEC en base a las versiones taquigráficas

Los informes desde 1995 no permiten reconstruir una historia sistemática sobre el estado de la Nación porque carecen de series de indicadores de largo plazo, incluso al interior de una misma gestión de gobierno. Sólo se pueden rastrear algunos indicadores comunes a los 24 informes analizados, pero en ningún caso se puede reconstruir una serie completa en el período analizado (1995-2017).

En este sentido, en el total de los informes analizados se han mencionado 1524 indicadores, sin embargo pocos indicadores tienen alguna continuidad. Los 10 datos más usados en los informes analizados pueden verse en el gráfico que sigue.

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. En este sentido, 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.

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 2017 buscando los distintos indicadores, valores, citas y referencias temporales utilizados. A partir de aquí se construyó una base de datos (BBDD) que permitió 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:

- 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.).

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

Finalmente, el análisis de los términos utilizados por los presidentes y los gráficos de nube 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.