

# MEDIR EL GOBIERNO



**#META**

Metas Estratégicas  
para Transformar  
Argentina



# MEDIR EL GOBIERNO PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA MÁS INTELIGENTE Y TRANSPARENTE



**#META**  
Metas Estratégicas  
para Transformar  
Argentina

## **ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:**

### **Natalia Aquilino**

Directora del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

### **Jimena Rubio**

Investigadora principal del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

### **Agustina Suaya**

Investigadora asociada del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

### **María Laffaire**

Coordinadora del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

### **Emiliano Arena**

Coordinador del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

### **Mariángeles Gutiérrez Bode**

Analista del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

### **Juan Manuel Scolari**

Consultor del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

## ¿QUÉ ES #META?

#META es una plataforma que promueve una discusión plural y colectiva basada en evidencia sobre los problemas estructurales que la Argentina debe superar para desarrollarse con inclusión y garantizar los derechos de toda su ciudadanía. A su vez, es una metodología de trabajo que busca construir compromisos sobre una agenda estratégica que guíe la política pública durante el próximo período de gobierno, y monitorear los avances y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Estamos convencidos que Argentina necesita enfrentar sus problemas crónicos con una mirada de largo plazo que resista las volatilidades de los tiempos políticos. El 2019 es una nueva oportunidad para poner estos temas en agenda.

## ¿CUÁLES SON LOS TEMAS ESTRATÉGICOS?

Argentina ha tenido, en los últimos 70 años, 1 año de recesión cada 3 años y solo dos periodos breves de crecimiento sostenido. Salir de esta trampa de crecimiento interrumpido requiere identificar sectores con capacidad innovadora que ofrezcan empleos de calidad a futuro, un contexto macroeconómico estable, una estrategia de exportación diversificada (#META Exportar para crecer), y una matriz energética sostenible (#META Energía sostenible).

Pero el crecimiento económico no garantiza la inclusión social: la desigualdad se ha sostenido incluso en los escasos periodos de crecimiento. En 2019, casi 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza (#META Pobreza crónica). Además, alrededor de un tercio de la población del país no tiene una vivienda adecuada, el 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca (#META Volver a hacer ciudad). Favorecer la equidad en Argentina implica concentrar los esfuerzos en las familias con mayor proporción de niños y mujeres (#META Equidad económica de género), en las poblaciones que componen el núcleo duro de la pobreza, e invertir en la educación a nivel inicial (#META Primera infancia impostergable) y en la secundaria (#META Transformar la educación secundaria).

Las instituciones sólidas y eficaces son el marco de posibilidad necesario para avanzar en esta dirección: responder a los problemas estructurales de Argentina requiere de una administración pública profesional (#META Alta Dirección Pública profesional) y de un sistema político amplio y robusto que favorezca la construcción de consensos participativos (#META Partidos fuertes y política estables). La mirada de largo plazo solo es posible con metas claras y medibles que articulen las prioridades políticas con el presupuesto, favorezcan la transparencia de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas (#META Medir el Gobierno).



## RESUMEN EJECUTIVO

En Argentina, luego de 35 años de competencia democrática, la capacidad de los gobiernos electos para plasmar sus promesas de campaña en metas medibles, que sirvan para orientar estratégicamente la gestión y a partir de las cuales rendir cuentas a la ciudadanía, todavía es débil. Los votantes esperan que las promesas de campaña se traduzcan en acciones concretas de gestión, pero solo pueden juzgar cuán adecuadas y efectivas son si las metas establecidas son claras y hay información abierta sobre su cumplimiento.

Parte de este problema se explica porque los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en el Estado nacional están poco institucionalizados. Argentina es uno de los pocos países de América Latina que no cuenta con un órgano rector en materia de estrategia de desarrollo. A su vez, la planificación en el Estado nacional está fragmentada en distintos niveles que no se articulan dentro de un sistema institucionalizado que les otorgue integralidad y que los vincule con una visión de país de largo plazo acordada y consensuada con diversos actores políticos y sociales. Por su parte, la función de monitoreo y evaluación ha presentado avances pero su marco organizacional y normativo aún es débil. Todo esto atenúa el carácter estratégico de la planificación.

En este contexto, el gobierno iniciado en 2015 estableció un conjunto de 8 objetivos y 100 iniciativas prioritarias luego de su primer año de gestión con el objetivo de definir un foco estratégico para la gestión de gobierno que se vinculara tanto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible como con el presupuesto nacional. No obstante, se observan limitaciones asociadas con el marco institucional, la vinculación con un plan de largo plazo, el establecimiento de metas cuantificables, el monitoreo y evaluación y la rendición de cuentas de los objetivos y prioridades.

Fortalecer los avances y superar estas limitaciones requiere de un plan de gobierno que establezca prioridades de políticas. Esto implica, entre otras cuestiones, crear una unidad específica a cargo de la elaboración y gestión del plan; articular el plan con un sistema de metas medibles y precisas vinculadas con el presupuesto; y medir y hacer públicos sus resultados.

Asimismo, para avanzar hacia una estrategia país de desarrollo sustentable con inclusión es preciso que el plan de gobierno se articule con una visión de largo plazo a fin de atemperar los cambios de rumbo producidos por la alternancia democrática. Ello se debe a que el desarrollo requiere de objetivos y políticas que se mantengan más allá de la gestión de las administraciones gubernamentales. ■



## 1. LA BRECHA ENTRE LAS PROMESAS DE CAMPAÑA Y LAS METAS DE GOBIERNO

El vínculo entre los ciudadanos y los gobiernos está mediado por las promesas realizadas por los partidos políticos durante la campaña electoral. Sin embargo, para que estas promesas funcionen como prioridades de gestión y no como meros instrumentos discursivos es necesario que los partidos que llegan al gobierno puedan traducirlas en planes que definan las prioridades, lineamientos y metas en base a un diagnóstico de la situación nacional.

En Argentina, luego de 35 años de competencia democrática, la capacidad de los gobiernos electos para plasmar sus promesas de campaña en metas medibles que sirvan para orientar estratégicamente la gestión y a partir de las cuales rendir cuentas a la ciudadanía es todavía débil. En parte, esto se explica por el bajo nivel de institucionalización de los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en el Estado nacional. La ausencia de un mandato claro sobre la necesidad de definir un plan de gobierno impide contar con un marco normativo y organizacional adecuado que genere incentivos y haga posible definir metas, medir su grado de cumplimiento y rendir cuentas.

En tanto los votantes esperan que las promesas de campaña se traduzcan en acciones concretas de gestión, esta ausencia de metas de gobierno repercute sobre la calidad de la gobernanza democrática. El grado en que los ciudadanos pueden juzgar cuán adecuadas y efectivas son dichas acciones depende en gran medida de la claridad de las metas establecidas y la información provista respecto a su cumplimiento.

Sin dudas el vínculo entre los ciudadanos y los gobiernos está mediado también por dimensiones subjetivas. Sin embargo, cuando no existen metas medibles los ciudadanos no disponen de los elementos necesarios para analizar las acciones de gobierno y controlar cómo se ejerce el poder. Esto aleja a los ciudadanos del gobierno y puede generar desconfianza en el funcionamiento de las instituciones políticas democráticas.

A nivel internacional, la formulación de planes de gobierno, su articulación con una estrategia de desarrollo de largo plazo, su vinculación con presupuestos plurianuales y el desarrollo de centros de información y sistemas de monitoreo y evaluación que dan cuenta de sus avances son cada vez más generalizados. En América Latina, países como Brasil, Colombia, México, y Perú adoptaron procesos de planificación, monitoreo y evaluación de

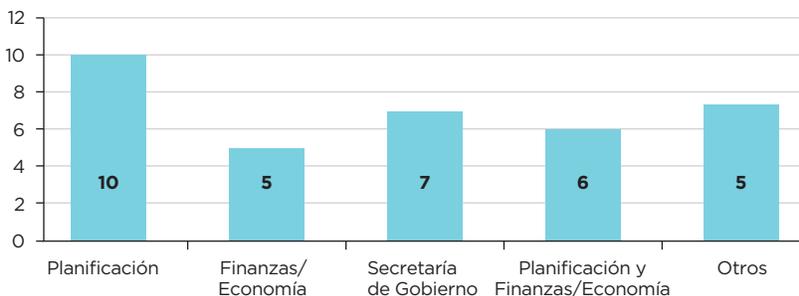
objetivos nacionales de desarrollo. Estos procesos ordenan la producción y gestión de la información estatal y facilitan la publicación regular de información sobre los impactos y resultados de la acción de gobierno. Además, estos países implementaron mecanismos de comunicación de esos avances como los informes presidenciales al Congreso o las plataformas en línea, entre otras herramientas (Aquilino y Arias, 2014).

Sin embargo, en Argentina estas funciones centrales del Estado todavía no se encuentran completamente desarrolladas. La función de planificación en el Estado nacional presenta un bajo nivel de institucionalización. Argentina es uno de los pocos países de América Latina y el Caribe (junto con Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Suriname) que no cuenta con un órgano rector en materia de planificación del desarrollo (CEPAL, ILPES, 2018). A su vez, la planificación en el Estado nacional está fragmentada en distintos niveles: a nivel internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible; a nivel nacional, los 8 objetivos y 100 prioridades que fueron propuestos por el gobierno en 2016; a nivel sectorial, los planes jurisdiccionales definidos por cada organismo de la Administración Pública Nacional; y a nivel presupuestario, las metas físicas asociadas a los programas presupuestarios. El carácter estratégico de la planificación se ve debilitado en tanto estos niveles no se articulan dentro de un sistema institucionalizado que les otorgue integralidad y que los vincule con una visión de país de largo plazo, acordada y consensuada con diversos actores políticos y sociales **[Gráfico 1]**.

De acuerdo a estimaciones del BID, entre 2007 y 2013 Argentina mostró un mínimo avance en materia de planificación y junto con Honduras son los únicos países que presentaron un retroceso en el pilar de monitoreo y evaluación de la gestión pública orientada a resultados. Incluso más, según estas mismas mediciones, Argentina está por debajo del promedio de la región en el nivel de desarrollo de los sistemas de planificación y de monitoreo y evaluación, y por detrás de otros países con niveles similares de desarrollo socioeconómico (Armijo y Sanginés, 2015; Feinstein y García Moreno, 2015).

En cuanto al sistema de monitoreo y evaluación (M&E) que debería funcionar sobre esta planificación, el Estado nacional avanzó en el fortalecimiento del rol del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como el órgano encargado de diseñar e implementar el Plan Anual de M&E de los programas sociales. Sin embargo, todavía se observa cierta debilidad del marco normativo e institucional necesario para un abordaje integral de la evaluación de políticas de todos los sectores (Aquilino *et al.*, 2017).

**GRÁFICO 1.** Institución a cargo del Plan Nacional de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe



**Fuente:** ILPES (2018).

**Nota:** los países relevados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

## 2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN PLAN DE GOBIERNO?

El desarrollo de planes de gobierno, sistemas de metas prioritarias y centros de información estratégica son parte de las reformas sobre la gestión pública implementadas a partir de los años 2000 en diversos países. La creciente fragmentación de la acción estatal llevó a los estados a buscar enfoques más integrales y completos de gestión (Christensen y Læg Reid, 2006, 2007). Estas reformas consistieron en la creación de unidades encargadas de identificar prioridades de gestión, definir objetivos y metas, monitorear su cumplimiento y coordinar y gestionar problemas de implementación de manera transversal para garantizar el logro de dichas prioridades (Lindquist, 2006; Alessandro *et al.*, 2014; Gold, 2014), y se orientaron a fortalecer la capacidad política y administrativa del gobierno para dirigir sus políticas y programas.

Los planes que definen objetivos y prioridades y centralizan información sobre su cumplimiento son una herramienta clave para la gestión estratégica de gobierno por diversos motivos:

**1. Los planes de gobierno contribuyen a mejorar el foco estratégico de la acción pública.** Los planes ordenan la agenda de trabajo y orientan la acción de gobierno porque definen los lineamientos que se deben seguir a partir de un diagnóstico de la situación y una evaluación de las estrategias factibles de ser implementadas.

**2. La planificación permite contribuir a la creación de mecanismos de coordinación** de las ideas y acciones sectoriales por medio de la generación de acuerdos acerca de los fines colectivos (Cuervo y Mattar, 2014). En este sentido, la planificación permite generar un sistema que articule una visión coherente de objetivos, metas y resultados en el mediano plazo que sean conocidos por los distintos actores y sectores de política, y que permita la alineación estratégica de los distintos programas y políticas en función de ellos.

**3. La planificación tiene un papel insustituible a la hora de priorizar y asignar los recursos públicos,** en la medida en que identificar los objetivos y las metas nacionales establece un referente que permite asignar fondos a los sectores y programas que resultan más efectivos para satisfacer las necesidades sociales (Máttar y Cuervo, 2017).

Más allá de la relevancia que tiene para la gestión estratégica, la planificación también es una herramienta clave para hacer que la acción del Estado pueda ser evaluada en términos de su efectividad y que sea más transparente. Esto se debe a dos motivos principales:

**1. Definir objetivos y metas es fundamental para poder medir los resultados de la acción de gobierno.** Una vez iniciada la acción, los objetivos y metas serán la base para monitorear y evaluar el desempeño según su grado de cumplimiento. Las prácticas de monitoreo y evaluación, especialmente aquellas centradas en el seguimiento de metas prioritarias de gobierno, son elementos clave para mejorar la gestión pública en tanto producen información valiosa sobre el funcionamiento y los resultados de las políticas públicas y permiten retroalimentar la planificación para orientar las decisiones. El monitoreo permite hacer un seguimiento de las acciones de gobierno: facilita la medición de los logros y permite ajustar las políticas públicas durante la implementación para optimizar el uso de recursos. Por su parte, la evaluación permite medir la calidad de los servicios brindados, detectar y solucionar cuellos de botella durante la implementación, y estimar los cambios sociales y económicos atribuibles a las políticas.

**2. Articular el plan de gobierno con una política de datos abiertos facilita la rendición de cuentas.** La información es un activo que permite empoderar a las comunidades en tanto visibiliza distintas problemáticas. Así, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas es clave para el funcionamiento de la democracia y para incrementar la confianza de los ciudadanos en ella. Primero, porque permiten mejorar los mecanismos de control sobre la forma en que el poder es ejercido por parte de los políticos electos y provee a los ciudadanos y a sus representantes de información para juzgar las acciones del gobierno. En segundo lugar, porque permiten robustecer la integridad de la gestión pública en tanto obligan a los funcionarios a explicar públicamente sus decisiones y, de esta manera, se contraponen a las tendencias hacia la concentración y el abuso del poder. En tercer lugar, los mecanismos de rendición de cuentas permiten mejorar el desempeño de la gestión pública en la medida en que generan un proceso de retroalimentación sobre las acciones realizadas que lleva a repensar y rediseñar las políticas y, en consecuencia, a un mayor esfuerzo por cumplir con los compromisos asumidos (Bovens *et al.*, 2008).

Finalmente, si bien la investigación sistemática sobre los efectos de la planificación estratégica es aún escasa, algunos estudios evidencian los efectos positivos que tiene sobre el desempeño de las organizaciones públicas (Jung y Lee, 2013; Andrews *et al.*, 2009, 2011) y sobre las percepciones de los ciudadanos respecto a cuán eficientes, efectivos y responsivos son los gobiernos (Andrews y van de Walle, 2013).

### **3. LO QUE SE HIZO HASTA AHORA: AVANCES EN PLANIFICACIÓN EN EL ESTADO NACIONAL**

#### **3.1. La agenda internacional de objetivos de desarrollo**

A nivel nacional, Argentina cuenta con experiencias desarticuladas de planificación, monitoreo y evaluación de la gestión de gobierno. La iniciativa con mayor trayectoria desde el retorno a la democracia es la relacionada con los compromisos internacionales -los Objetivos del Milenio (2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030)- en los que el

establecimiento de metas y su reporte sistemático son requisitos ineludibles ante las Naciones Unidas y la comunidad global. Sin embargo, su vinculación con la agenda nacional de desarrollo y los sistemas de gestión del Estado Nacional (como el presupuesto, el sistema de inversión, o los mecanismos de rendición de cuentas) ha sido muy escasa.

En 2016, se inició el proceso de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel nacional bajo la dirección del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) dependiente de Presidencia de la Nación. Así, en el Informe País 2018 se definieron 81 metas y 242 indicadores para su seguimiento<sup>1</sup>. Uno de los avances realizados fue la vinculación de las metas con el Presupuesto Nacional: en una primera etapa se vincularon 6 ODS para su seguimiento en 2018. A su vez, el Presupuesto Plurianual 2019-2021 incorporó, al igual que el Presupuesto anual 2019, proyecciones del gasto asociado al cumplimiento de los ODS. Sin embargo, la adaptación de las metas globales se realizó en algunos casos a un nivel operativo: son metas asociadas a los bienes y servicios de una única jurisdicción, lo cual las debilita como herramienta de gestión estratégica.

Más allá de la planificación asociada a la agenda internacional, es posible identificar en los últimos años algunas experiencias del Estado nacional vinculadas a la definición de planes, y el monitoreo y evaluación de programas y políticas.

### 3.2. Experiencias recientes en el Estado nacional: planes sectoriales y jurisdiccionales

Durante el periodo de gobierno iniciado en 2003 se facilitó un tipo de planificación sectorial caracterizada por procesos de elaboración participativa y federal, orientados a la acción, que definían políticas y programas para alcanzar los objetivos y metas previstos, con una racionalidad técnica centrada en objetivos (Mucarsel, 2014). El Plan Estratégico Territorial (PET) que comenzó en 2004 en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal,

<sup>1</sup> De estas 81 metas, el 89% corresponde a metas adaptadas, es decir, a metas globales que Argentina tomó realizando cambios en función de las especificidades del contexto nacional. El 11% restante corresponde a metas que fueron adoptadas, es decir, a metas propuestas por la Agenda 2030 a las que Argentina se comprometió sin realizar modificaciones de acuerdo al contexto nacional.

es quizás uno de los más emblemáticos<sup>2</sup>, junto con los desarrollados en sectores de agroindustria, ciencia y tecnología, industria y turismo<sup>3</sup>. Sin embargo estos procesos no contaron con un núcleo articulador común – como podría ser un plan de gobierno- ni con un sistema sólido e integrado de información estratégica, monitoreo y evaluación. Por otro lado, los objetivos y metas de gobierno se definieron recién en 2014 cuando la Jefatura de Gabinete de Ministros estableció 204 objetivos y 272 metas estratégicas para la administración pública nacional, aunque al poco tiempo fue discontinuada. Asimismo, en materia de evaluación, se dispuso el funcionamiento del Programa de Evaluación de Políticas Públicas en el marco de la Jefatura de Gabinete (Resolución 416/2013) que tenía como objetivo promover la institucionalización de la evaluación en la administración pública nacional y en cuyo marco se conformó un banco de evaluaciones.

Por su parte, el gobierno iniciado en 2015 puso foco en la definición de objetivos y metas a nivel de las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional y en su vinculación con el presupuesto. Para ello se establecieron planes a partir de una metodología estandarizada y estructurada en tres niveles (lineamientos, objetivos y proyectos) definida por la Dirección Nacional de Gestión por Resultados de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>4</sup>. A su vez, a partir de la metodología de planificación implementada en las jurisdicciones se modificó la apertura programática y presupuestaria para lograr una mayor consistencia entre el presupuesto y los planes jurisdiccionales lo cual es un insumo clave para mejorar las condiciones de posibilidad de la definición, gestión y seguimiento de un plan de gobierno.

**2** El PET define el modelo territorial deseado, junto a lineamientos estratégicos y proyectos prioritarios de infraestructura social y productiva para su alcance y se distingue por la participación federal que involucra, fundamentalmente desde el ámbito del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). Con el cambio de gobierno, el PET continuó bajo la órbita de la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

**3** Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (PEA)/Metas productivas 2020: valor agregado con desarrollo, competitividad, equidad e inclusión social; Plan estratégico industrial 2020 (PEI), Plan de ciencia, tecnología e innovación 2012-2015 (PNCTI), Plan Federal Estratégico de turismo sustentable 2010-2020, Plan nacional de igualdad cultural.

**4** El Tablero de Gestión para el seguimiento de dichos planes contiene información de 2186 proyectos pertenecientes a 38 de las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional. Cada uno de ellos contiene indicadores, una línea de base y una meta de producto asociada.

En los últimos años también hubo avances en el fortalecimiento de las funciones de monitoreo y evaluación de la política social. El Decreto 292/2018 asignó dichas funciones al CNCPS a través del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) en tanto lo designa como organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos sociales financiados con fondos del Tesoro Nacional o con financiamiento proveniente de organismos internacionales. Sin embargo, el alcance acotado del Plan a los programas y políticas sociales y la ausencia de recursos en el organismo a cargo limitan su relevancia dentro de la administración pública. A su vez, en la gran mayoría de los casos no existen organismos centrales por jurisdicción con funciones de M&E lo cual implica la inexistencia de contrapartes claramente identificables para implementar lineamientos comunes en la materia<sup>5</sup>.

### 3.3. El Plan “8 objetivos y 100 iniciativas prioritarias, 2017 - 2019”

En diciembre de 2016, luego de su primer año de gestión, el gobierno definió un conjunto de 8 objetivos y 100 iniciativas prioritarias vinculadas a planes, programas y proyectos implementados por diversas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional. Establecer objetivos y prioridades buscó definir un foco estratégico para la gestión de gobierno por dos medios:

**Vinculación con los planes jurisdiccionales.** Algunos de los objetivos e iniciativas prioritarias están vinculados a los planes sectoriales de mediano plazo<sup>6</sup>. Asimismo, se vincularon de forma *ex post* las iniciativas prioritarias con los planes de las jurisdicciones de la Administración

<sup>5</sup> Desde 2016 aumentaron las unidades vinculadas al monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas en la administración central. De 37 unidades que se identificaron en 2015, se contabilizaron 71 a principios de 2019. Sin embargo, estas unidades funcionan con distintos focos: la gran mayoría solo cuentan con funciones de evaluación, otras sólo de monitoreo, otras combinan estas funciones y el resto cuentan con variantes de esta combinación y funciones de planificación.

<sup>6</sup> Plan de Formalización de la Economía, Plan Financiero, Plan Monetario y Cambiario, Plan de Desarrollo y Transformación de Sectores Productivos, Plan de Fortalecimiento de la Agroindustria, Plan de Desarrollo Regional, Plan Nacional de Turismo, Plan de desarrollo del sector TIC, Plan Belgrano, Plan de Agua y Saneamiento, Plan Nacional Vial, Plan de Infraestructura de Transporte Urbano para el AMBA, Plan Ferroviario de Cargas, Plan de Riego, Plan Nacional de Primera Infancia, Plan de Infraestructura Escolar, Plan Nacional de Protección Social, Plan para la Economía Popular, Plan Nacional de Deportes, Plan de Formación Docente, Plan de lucha contra el narcotráfico, Plan de Restricción de Armas de Fuego, Programa de Lucha contra la Corrupción, Plan de Reingeniería de Procesos Aduaneros, Plan federal de medios y contenidos públicos.

Pública Nacional. Sin embargo, los objetivos e iniciativas y los planes jurisdiccionales se desarrollaron de forma aislada sin la existencia de un marco metodológico, normativo y organizacional común. Ello repercutió no solo en la integralidad del sistema de planificación sino también en el hecho de que las jurisdicciones quedan sujetas a múltiples requerimientos y metodologías, lo cual genera incentivos negativos para su cumplimiento.

**Vinculación con el presupuesto nacional.** La vinculación con el Presupuesto Nacional fue realizada por la Secretaría de Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete. Ello implicó identificar actividades estratégicas dentro de aproximadamente 400 programas presupuestarios que fueron seleccionadas por su contribución al financiamiento de los proyectos institucionales de las distintas carteras de gobierno y que estaban relacionados con los 8 objetivos y 100 iniciativas prioritarias<sup>7</sup>. A su vez, el Presupuesto Plurianual 2019-2021 incorporó, al igual que el Presupuesto Anual 2019, proyecciones del gasto asociado al cumplimiento de las iniciativas prioritarias.

Sin embargo, existen algunas limitaciones asociadas con el marco institucional, la vinculación con una visión de largo plazo, el establecimiento de metas cuantificables, el monitoreo y la rendición de cuentas que lo han debilitado como instrumento de gestión. En parte, estas debilidades se explican por el bajo nivel de institucionalización de las funciones de planificación y M&E en el Estado nacional.

**Falta de vinculación con objetivos estratégicos de largo plazo.** El plan carece de una relación con los objetivos y con un marco de largo plazo como podría ser una visión de país o una estrategia nacional de desarrollo articulada con todos los actores. Esta falta de visión de largo plazo debilita la perspectiva estratégica e intersectorial del plan. El único marco de largo plazo con el cual se vincula el Plan son los ODS: 54 de las 100 iniciativas prioritarias que componen el Plan se vincularon con ellos.

<sup>7</sup> Ello implicó una revisión exhaustiva del alcance y definición de los programas presupuestarios y la creación y/o recodificación de actividades presupuestarias estratégicas para su mejor identificación. Aproximadamente el 70% de las iniciativas prioritarias del Plan de Gobierno han sido vinculadas con actividades estratégicas de los programas presupuestarios logrando abarcar cerca del 75% del presupuesto inicial primario para el ejercicio 2018.

**Ausencia de un marco normativo e institucional.** El Plan “8 objetivos y 100 iniciativas prioritarias” no cuenta con un marco regulatorio e institucional adecuado en tanto no existe una norma que obligue al gobierno a definir un plan, ni un área claramente definida a cargo de su gestión, seguimiento y provisión de información respecto a los avances realizados y el cumplimiento de los objetivos y prioridades.

**Ausencia de una estrategia de monitoreo y evaluación.** Los objetivos de gobierno 2017-2019 no cuentan con un sistema definido de monitoreo ni con una estrategia de evaluación de sus resultados. Ello se debe a que dichos objetivos no son operacionalizados en metas e indicadores para poder realizar su seguimiento. De esta manera, el monitoreo se centra en la ejecución financiera y las metas físicas de los programas presupuestarios que están asociados a cada una de las iniciativas prioritarias<sup>8</sup>.

**Obstáculos para la rendición de cuentas.** No hay acceso público a la información sobre los avances en el cumplimiento de los objetivos e iniciativas prioritarias (por ejemplo, una página web). Por otro lado, tampoco se utilizan los objetivos e iniciativas como instrumento para estructurar la rendición de cuentas en el informe sobre el Estado de la Nación que el Presidente debe presentar ante el Congreso ni se usa como referencia para los informes de gestión que presenta mensualmente el Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación o para otros instrumentos de la administración pública (Aquilino *et al.*, 2019).

<sup>8</sup> La Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en base a la información generada por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) del Ministerio de Hacienda, ha identificado 300 metas físicas de producción que por su vinculación con las Iniciativas Prioritarias resultan relevantes dentro el Presupuesto (sobre un universo actual de más 1.700 metas físicas bajo seguimiento). Sobre estas metas físicas estratégicas se inició un proceso de seguimiento mensual de su ejecución, lo cual demandó el desarrollo e implementación de adecuaciones informáticas especiales sobre el Sistema Integrado de Información Financiera (e-SIDIF).

## 4. DEBATES Y CONSENSOS

Durante la primera década del siglo XXI se observó una revalorización de la planificación como herramienta fundamental de la gestión de gobierno en muchos países de América Latina (ILPES, 2018). En algunos casos la planificación se plasmó en visiones de largo plazo y planes de desarrollo. En otros casos, tomó la forma de planes más acotados, sujetos a la agenda gubernamental a cargo de áreas en el centro del gobierno, con el objetivo de asegurar una mejor implementación de iniciativas prioritarias de política. Ambos modelos permiten distinguir distintos procesos y aprendizajes respecto a cinco aspectos clave: i) la definición estratégica de prioridades de gobierno, ii) la vinculación con el presupuesto, iii) los mecanismos de monitoreo y evaluación, iv) los mecanismos de gestión del cumplimiento, y v) los mecanismos de rendición de cuentas.

### 4.1. Sobre la definición de las prioridades de gobierno

La definición de prioridades de gobierno es una forma de estructurar, focalizar y orientar la acción del Estado. Estas pueden ser definidas en el marco de planes integrales y estructurados de mediano plazo, o en el marco de planes más acotados y flexibles<sup>9</sup>.

Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y/o lineamientos estratégicos a nivel gubernamental priorizan los objetivos de políticas públicas que se comprometen a alcanzar los gobiernos durante su periodo de gestión (4-5 años) y se distinguen de las visiones de país en tanto estas últimas trascienden al periodo de gobierno y definen lineamientos de largo plazo (ILPES, 2018).

Los planes de mediano plazo que abarcan un periodo de gobierno son instrumentos de gestión presentes en diversos países de América Latina. Países como Costa Rica, Colombia y Brasil cuentan con marcos normativos y sistemas de planificación desde la década de 1990. Otros países como Ecuador y México han fortalecido recientemente sus prácticas de planificación de mediano plazo (Máttar y Cuervo, 2017). Dichos planes definen

<sup>9</sup> A nivel provincial en Argentina un ejemplo de un plan de mediano plazo que abarca toda la acción del gobierno y que involucró la participación de diversos actores del sector público y privado son los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la Provincia de Tucumán. Ver <http://led.tucuman.gov.ar/>. Por su parte, un ejemplo de un plan de gobierno asociado a la agenda gubernamental son los Compromisos adoptados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ver <https://plandegobierno.buenosaires.gob.ar/>.

objetivos y metas plurianuales de los programas e intervenciones estratégicas de todo el gobierno y la gestión de los mismos suele estar bajo la competencia del ministerio de planificación o de hacienda. Asimismo, en algunos países se establece la obligatoriedad del plan, lo que implica la vinculación de este con el presupuesto y la definición de planes sectoriales, territoriales e institucionales a partir del plan a nivel nacional. A pesar de la relevancia que han adquirido los Planes Nacionales de Desarrollo, estos son un marco de referencia que “ordena” un programa de gobierno pero que dista mucho de ser una herramienta articuladora de prioridades de política que se exprese también en un financiamiento con una perspectiva de mediano y largo plazo (ILPES, 2018).

Si bien esta es la forma más extendida en que son definidas las prioridades de gobierno en América Latina, en otros casos las prioridades están vinculadas a la agenda gubernamental. El Plan de Gobierno de Chile elaborado para el periodo 2010-2014 es un ejemplo de ello, más asociado a las experiencias de Centros de Gobierno desarrolladas en países como Gran Bretaña<sup>10</sup>. Dicho plan estaba integrado por un conjunto de metas de carácter ministerial, vinculadas a ejes prioritarios de gobierno. Para ello, se creó la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento en 2010 que ayudó a los ministerios sectoriales prioritarios en la estructuración de sus planes de acción, para que estuvieran alineados con las prioridades estratégicas del gobierno y contuvieran metas e indicadores accionables (Dumas *et al.*, 2013).

En ambos modelos de definición de prioridades de gobierno, el asociado al modelo de los planes nacionales de desarrollo y el asociado al de la agenda gubernamental, es fundamental la definición de metas cuantificables que sean medibles. Sin embargo, hay diferencias entre estos dos modelos respecto a por lo menos tres aspectos:

**1. El proceso de definición de los objetivos y metas.** El modelo de los planes nacionales de desarrollo suele partir de un diagnóstico integral sobre la situación actual, y los planes se vinculan por lo general con una visión de largo plazo del país e involucran a diversos actores sociales. Esto hace que el proceso sea más complejo y extendido en el tiempo. Por el contrario, en el caso de los planes asociados a la agenda

<sup>10</sup> El Centro de Gobierno se refiere a las organizaciones y unidades que apoyan directamente al jefe del Ejecutivo, como el Ministerio de la Presidencia o la Oficina del Primer Ministro. Una definición por función también incluye organizaciones y unidades que llevan a cabo funciones de gobierno centrales y transversales, como la planificación, la elaboración de presupuestos, la coordinación y el monitoreo, aunque no pertenezcan a la oficina del jefe del Ejecutivo y no apoyen a este exclusivamente (Alessandro *et al.*, 2014).

gubernamental, la definición de objetivos suele darse de una forma más pragmática y dinámica a partir de un proceso inductivo en el que se seleccionan objetivos sectoriales en función de los compromisos realizados durante la campaña y las prioridades políticas definidas por el jefe de gobierno. De esta manera, el proceso de definición es más de “arriba hacia abajo”.

**2. La cobertura y extensión.** En el modelo de los planes nacionales de desarrollo, los objetivos definidos suelen cubrir la acción de todo el gobierno mientras que en el caso del modelo de agenda gubernamental tienen un mayor grado de focalización en unos pocos objetivos estratégicos que constituyen las prioridades clave del gobierno.

**3. El nivel de apropiación del Jefe de Gobierno de los planes como instrumento de gestión.** En el caso del modelo de los planes nacionales de desarrollo el nivel de apropiación suele ser menor que en el caso del modelo del plan asociado a la agenda gubernamental. Esto se explica por la forma en que son desarrollados cada uno. Posteriormente esto también tiene implicaciones en términos de su uso efectivo para orientar la gestión y rendir cuentas.

Si bien estos modelos representan dos lógicas distintas de la definición de prioridades de gobierno y la forma de gestionarlas, en algunos casos conviven. Tal es el caso a nivel subnacional del gobierno de Pernambuco en Brasil donde la unidad de centro de gobierno se estableció dentro de la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) lo cual facilitó una mayor articulación entre las metas prioritarias de la agenda gubernamental y el Plan Plurianual (Alessandro *et al.*, 2014).

#### 4.2. Sobre la vinculación con el presupuesto

La articulación entre el plan y el presupuesto nacional es importante en la medida en que permite que las metas no queden en el nivel de promesas de un mandato de gobierno (Máttar y Cuervo, 2017). Sin este vínculo, la planificación pierde utilidad al no contemplar criterios de factibilidad para llevar adelante las acciones previstas (Sotelo Maciel, 2008).

Para lograr la vinculación entre planificación y presupuesto, algunos países (como Uruguay, Brasil, y México) avanzaron en procesos de programación presupuestaria interanual. Así, dieron lugar a ejercicios de proyección y toma de decisiones anuales sobre el presupuesto considerando

las prioridades de política establecidas en la planificación, como así también las restricciones fiscales inter-temporales (Shack, 2008).

La articulación de los planes y el presupuesto puede darse con distintos niveles de coherencia en al menos dos momentos y niveles (Shack, 2008). Por un lado, en el momento de la formulación, la articulación se plantea al realizarse estimaciones previas de los gastos y productos a alcanzar; o bien, en el momento de la ejecución, cuando se analiza cuál es la efectiva asignación de recursos y los resultados logrados.

Por otro lado, puede operar en dos niveles de agregación distintos. En un nivel centralizado, que puede ser la Jefatura de Gabinete de Ministros o Hacienda, es más factible la articulación de las prioridades de política establecidas en el Plan con el Presupuesto Plurianual. En un nivel descentralizado, en cada una de las áreas ejecutoras de las iniciativas incluidas en el plan, es más factible realizar una articulación operativa, entre las actividades, productos y resultados de los programas y proyectos en implementación y el presupuesto anual.

Un caso a destacar en este sentido es el de Uruguay, que cuenta con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia como órgano rector del sistema de planificación. Este organismo es el encargado de coordinar la elaboración del plan estratégico de gestión, que contiene objetivos ministeriales, metas cuantificables e indicadores de desempeño. Además, cumple la función de cuantificar los costos de las metas de gestión y cuenta con una herramienta de evaluación *ex ante* de políticas, por medio de la cual se identifican sus impactos distributivos y fiscales.

#### 4.3. Sobre los mecanismos de monitoreo y evaluación

Los mecanismos de monitoreo y evaluación cumplen la función de contrastar empíricamente el proceso de planificación e indagar acerca de su eficiencia y eficacia. La implementación de sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño gubernamental tiene diversos fines que van desde la retroalimentación de los resultados de programas públicos prioritarios y seguimientos de las metas comprometidas en el plan, hasta la generación de información para el proceso presupuestario, con el propósito de enriquecer las decisiones sobre la asignación de recursos (Armijo, 2011).

Los sistemas de M&E basados en los planes nacionales de desarrollo incluyen módulos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las metas

e indicadores de monitoreo año a año (Máttar y Cuervo, 2017)<sup>11</sup>. El monitoreo de dichos planes por lo general incluye el seguimiento de la ejecución financiera, el seguimiento de forma semestral y anual de los indicadores asociados a las metas y objetivos establecidos en el plan. También incluye un análisis de la evolución de las metas, es decir, qué porcentajes fueron ya alcanzadas, cuántas tienen progreso adecuado, y cuántas no fueron iniciadas o suspendidas. A su vez, en algunos casos se elabora una Agenda de Evaluación para el periodo de duración del plan en donde se priorizan y seleccionan algunos programas o intervenciones estratégicas a partir de criterios predefinidos y que deberán ser evaluados de forma obligatoria en relación a su diseño, implementación o resultados.

Una de las principales debilidades de estos tipos de sistemas de M&E es que muchas veces los sectores no los adoptan en forma sistemática como herramienta de gestión para hacer un control de sus programas y políticas y a partir de ello mejorar su diseño y/o implementación. A su vez, la mayor parte de los indicadores rinde cuentas del avance a nivel de productos y no de resultados, lo cual dificulta la medición del impacto de las políticas (ILPES, 2018)<sup>12</sup>.

Por su parte, los sistemas de M&E asociados al modelo de agenda gubernamental presentan algunas características distintivas respecto a: i) la cantidad de indicadores, ii) su vinculación con las decisiones de gestión y la mejora del desempeño, y iii) el liderazgo de las altas autoridades políticas.

**1. La cantidad de indicadores.** El monitoreo se focaliza en un seguimiento permanente de unos pocos indicadores relativamente sencillos vinculados a las prioridades del gobierno. Los ministerios y las agencias son los responsables de seguir el avance en todos los ámbitos de su jurisdicción. La experiencia indica que si se monitorea un gran número de metas e indicadores se limita la efectividad, especialmente en lo que respecta a posibilitar ajustes y correcciones cuando es necesario (Alessandro *et al.*, 2014).

**2. El vínculo con las decisiones de gestión y la mejora del desempeño.**

El modelo de agenda gubernamental está orientado hacia la mejora del

<sup>11</sup> Ejemplo de estos sistemas de M&E se encuentran en Colombia (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados-SINERGIA), México (Sistema de Evaluación del Desempeño-SED), Brasil (SIGPLAN estructurado en base al Plan Plurianual-PPA) y Costa Rica (SINE).

<sup>12</sup> Los productos son los bienes y servicios provistos por una organización. Por ejemplo, la cantidad de viviendas construidas o el número de subsidios entregados de forma efectiva. Los resultados, en cambio, hacen referencia a los efectos generados sobre la población a partir de la entrega de dichos bienes y servicios.

desempeño, no solo de la rendición de cuentas interna. Un elemento clave de esta función es establecer rutinas para recopilar periódicamente datos, revisar el avance logrado, proporcionar información a los sectores, detectar cuellos de botella específicos e intervenir para desbloquear los obstáculos cuando el desempeño es bajo. Establecer mecanismos de realimentación permanente, como informes de gestión y reuniones regulares de monitoreo en cada ministerio, es esencial para que los datos de desempeño se utilicen con el fin de introducir ajustes (Alessandro *et al.*, 2014).

**3. El liderazgo de las altas autoridades políticas.** El liderazgo y el apoyo personal del jefe del Ejecutivo también son cruciales para un proceso de monitoreo exitoso. La realización de reuniones de seguimiento periódicas con la presencia del Jefe del Gobierno u otra alta autoridad política sirven como ámbitos en los cuales los responsables del cumplimiento de las metas deben responder y dar explicaciones y también son espacios para la generación de soluciones (Gold, 2014).

#### 4.4. Sobre los mecanismos de gestión del cumplimiento

Un requisito fundamental para que se implementen las prioridades de política de manera efectiva es alcanzar altos niveles de coordinación entre las jurisdicciones que son responsables por los objetivos del plan. La definición de objetivos comunes permite identificar qué acciones realizadas por distintas jurisdicciones colaboran en el logro de los mismos. Sin embargo, por lo general no hay arreglos institucionales suficientemente fuertes para generar incentivos que faciliten la implementación y ejecución efectiva de los planes sectoriales (ILPES, 2018).

En este sentido, la intervención sobre la implementación permite realizar correcciones y ajustes oportunos para mejorar el cumplimiento y el desempeño. Esto constituye un valor agregado clave del trabajo de los Centros de Gobierno en tanto no sólo se centran en el monitoreo de las metas, sino que también desarrollan herramientas y metodologías orientadas a articular las acciones de distintas áreas de gobierno y remover los obstáculos de implementación que afectan el cumplimiento de las mismas (Alessandro *et al.*, 2014). Ello puede involucrar distintos mecanismos que van desde la gestión de problemas puntuales, la provisión de asistencia técnica interna y el desarrollo de capacidades.

La gestión de problemas puntuales implica el monitoreo del progreso sobre la implementación de los programas y la resolución de problemas

(administrativos, de coordinación, de recursos) cuando éstos surgen. Para ello muchas veces se solicita el involucramiento de las autoridades centrales del gobierno.

En segundo lugar, en algunos casos se provee asistencia técnica interna a las distintas áreas de gobierno con el objetivo de identificar acciones que fortalezcan la capacidad de entrega de bienes y servicios. Ello implica la realización de evaluaciones que permitan detectar problemas de implementación hasta la elaboración de planes de acción y asistencia en la implementación de herramientas de gestión. Esta forma de trabajo fue adoptada por el Centro de Gobierno del Reino Unido que realizaba análisis rápidos de las prioridades de gobierno a partir de un trabajo de campo intenso e identificaba las acciones necesarias para fortalecer los procesos en marcha (Barber, 2007).

En tercer lugar, en algunos casos se han puesto en práctica herramientas más parecidas a las de un “centro de excelencia” que incluyen la realización de capacitaciones, el establecimiento de lineamientos de política y la difusión de buenas prácticas para mejorar las capacidades de gestión de las áreas (Gold, 2014).

#### 4.5. Sobre los mecanismos de rendición de cuentas

Los mecanismos de rendición de cuentas permiten informar a la ciudadanía sobre los avances logrados en relación a los objetivos y metas establecidas en el plan. Para que un determinado mecanismo pueda ser clasificado como de rendición de cuentas debe ser público, debe estar dirigido a un foro o grupo de actores en particular, y debe brindar explicaciones y justificaciones de una conducta (Bovens, 2007).

En la mayoría de los casos se observan tres instancias utilizadas para dar a conocer los avances logrados respecto a los planes: los discursos e informes que el Jefe de Gobierno debe presentar ante el Poder Legislativo, la elaboración de informes específicos sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del plan, y la creación de páginas web especiales donde se vuelca toda la información respecto al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.

Para que estas instancias funcionen como mecanismos efectivos de rendición de cuentas deben poner énfasis en los objetivos y los resultados efectivamente alcanzados de manera de establecer una vinculación entre lo logrado y lo prometido. A su vez, es importante que se haga mención a las metas no alcanzadas y las razones que explican el mal desempeño y no sólo a los logros (Alessandro *et al.*, 2014).

Finalmente, es importante también considerar el contexto institucional. Así, por ejemplo, el escaso involucramiento de los parlamentos en la exigencia del cumplimiento de los compromisos y la débil institucionalidad de la burocracia pública que no permite establecer una cadena de responsables por los resultados comprometidos dificultan que los instrumentos de planificación jueguen un rol clave en la implementación efectiva de las prioridades (ILPES, 2018).

**TABLA 1.** Síntesis de los debates y consensos sobre modelos de planificación

	<b>Plan nacional de desarrollo</b>	<b>Agenda gubernamental</b>
<b>Definición de prioridades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación con visión de largo plazo del país</li> <li>• Participación social: “Abajo hacia arriba”</li> <li>• Cubre la acción de todo el gobierno</li> <li>• Bajo nivel de apropiación por parte del Jefe del gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisos de campaña y prioridades políticas: “Arriba hacia abajo”</li> <li>• Cubre solo algunas acciones de gobierno</li> <li>• Alto nivel de apropiación por parte del Jefe del gobierno</li> </ul>
<b>Vinculación con presupuesto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programación presupuestaria interanual</li> <li>• Cálculo de presupuesto del logro de objetivos</li> <li>• Monitoreo de ejecución presupuestaria asociada a objetivos</li> </ul>	
<b>Monitoreo y evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran cantidad de indicadores a nivel de productos</li> <li>• Bajo nivel de uso como herramienta de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pocos indicadores</li> <li>• Vinculación con decisiones de gestión y mejora del desempeño</li> <li>• Reuniones de seguimiento periódicas con presencia de autoridades</li> </ul>
<b>Gestión del cumplimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de arreglos institucionales para facilitar el logro de los objetivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos para remover obstáculos de implementación (gestión de problemas, asistencia técnica interna, desarrollo de capacidades)</li> </ul>
<b>Rendición de cuentas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discursos e informes del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo</li> <li>• Página web especial con información sobre los objetivos y resultados alcanzados</li> </ul>	

**Fuente:** elaboración propia.

## 5. PROPUESTAS PARA MEDIR EL GOBIERNO

Fortalecer la gestión estratégica y los mecanismos para medir los resultados y la rendición de cuentas de las acciones de gobierno requiere dotar a la gestión pública nacional de un plan de gobierno. Éste debe establecer prioridades de políticas articuladas con un sistema de metas que ordene la producción sistemática de información, la gestión estratégica y la rendición de cuentas. El plan debería ser elaborado y publicado dentro de los 100 primeros días del gobierno que asuma el 10 de diciembre de 2019, junto con sus metas. A su vez, necesita establecer una unidad de gestión específica a cargo de la elaboración, ejecución, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del plan.

### 5.1. Unidad de Gestión estratégica del Plan de Gobierno

Para el efectivo desarrollo del Plan de Gobierno será fundamental generar un marco institucional acorde. Ello implica al menos dos aspectos: i) la existencia de una norma legal que respalde la elaboración del Plan de Gobierno, y ii) la creación de una Unidad de Gestión del Plan (UGP) dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros encargada de la elaboración, la centralización de información y el seguimiento del Plan de Gobierno.

La UGP deberá cumplir con algunas funciones que son críticas para la generación y la gestión del plan. En primer lugar, deberá encargarse de transformar las prioridades del gobierno en metas coherentes, accionables y medibles. Su segunda función será coordinar las políticas públicas y, para ello, la cooperación entre distintos ministerios con el fin de facilitar la concreción de resultados. En tercer lugar, la UGP cumple el rol de centralizar información sobre esas prioridades para informar sobre los avances y para intervenir sobre los procesos de implementación a fin de superar los obstáculos. Para ello será clave que se instituya dentro de la UGP un área a cargo del M&E de las acciones del gobierno. Finalmente, la UGP tendrá a su cargo comunicar los resultados y rendir cuentas (Alessandro *et al.*, 2014).

### 5.2. Elaboración del Plan de Gobierno

Dentro de los primeros 100 días de iniciado el mandato, el nuevo gobierno tendrá que elaborar un plan de gobierno basado en las propuestas de campaña realizadas. El Plan de Gobierno necesitará contener metas cuantificables y precisas, vinculación con el presupuesto nacional y mecanismos de monitoreo y evaluación para mejorar el foco estratégico de la gestión,

contribuye a crear mecanismos de coordinación, a priorizar y asignar recursos públicos, a medir resultados y a dar explicaciones sobre logros y desafíos.

### **Definición de metas cuantificables y precisas**

Es fundamental que el Plan de Gobierno establezca objetivos prioritarios junto con metas que sean medibles y cuantificables. Para que estas funcionen como instrumento de direccionalidad estratégica de la acción de gobierno y de rendición de cuentas, se recomienda que sean acotadas en cantidad de acuerdo a las prioridades que fije el gobierno. Asimismo, la definición de metas precisas implica que sean realistas en relación a las capacidades organizacionales y recursos disponibles, y que contengan una expresión de mejora concreta.

El proceso de definición de las metas requiere de datos fiables para evitar que se establezcan metas que están muy por debajo de la capacidad real de las organizaciones o muy por encima de la capacidad presupuestaria. Esto exige invertir en el desarrollo de sistemas de información y capacidades de análisis de datos, así como también la instauración de una cultura de gestión basada en el uso de datos y en la mejora y el aprendizaje. Agregado a esto, es importante definir las trayectorias de desempeño que permiten disponer de un referente para evaluar en qué medida lo efectivamente sucedido se distancia de lo planificado y revisar los presupuestos en base a los cuales se realizaron dichas proyecciones (Barber, 2007).

### **Vinculación con el presupuesto nacional**

Para la formulación de metas de gobierno factibles es fundamental que en el proceso de su determinación se estimen los costos asociados a su logro. De esta manera se podrá analizar si los recursos que demanda cumplir esa meta son consistentes con las proyecciones fiscales plurianuales.

### **Mecanismos de monitoreo y evaluación**

Las metas deben ser medibles, por lo cual es necesario establecer un sistema de indicadores que siga la evolución de esas metas a lo largo del mandato presidencial. A su vez, el seguimiento del sistema de metas debería informar los avances alcanzados en otros sistemas de indicadores utilizados internacionalmente como son los ODS. A fin de lograr una mayor vinculación entre la información de desempeño y las decisiones de gestión, es recomendable que se establezcan instancias de presentación de los avances en el cumplimiento de las metas en las que participe el Jefe de

Gabinete de Ministros, así como las áreas a cargo de cada una de las metas. Además, a partir del Plan de Gobierno se podrán identificar políticas y programas prioritarios que puedan ser evaluados para recabar evidencia sobre los aportes de esas acciones de gobierno a la concreción de los objetivos de desarrollo.

### 5.3. Perspectiva estratégica del Plan de Gobierno

La perspectiva estratégica del plan es clave como herramienta para promover un proceso de desarrollo sustentable con equidad e inclusión. Ello se debe a que el desarrollo es posible a largo plazo y requiere de un prolongado esfuerzo colectivo, apuntalado en políticas que se mantengan más allá de las administraciones gubernamentales (Máttar, 2014). Esto requiere la articulación con una visión de largo plazo y con planes sectoriales y de ordenamiento territorial.

#### **Articulación con una visión de largo plazo**

Para promover un desarrollo sustentable con inclusión, el Plan de Gobierno necesitará articularse con una visión estratégica de largo plazo que trascienda la gestión de un periodo gubernamental y que involucre una mirada de Estado.

La existencia de una visión estratégica de largo plazo aporta varias ventajas para atemperar los cambios de rumbo producidos por la alternancia democrática. En primer lugar, permite explorar escenarios de futuro, anticipar los desafíos, riesgos y oportunidades que podrían surgir y contar con herramientas para enfrentarlos. En segundo lugar, permite sostener las transformaciones estructurales en la agenda pública más allá de la coyuntura y el corto plazo. Finalmente, permite articular consensos y acuerdos políticos de largo alcance en torno a una visión de país (Máttar, 2014).

En este sentido, los ODS definidos en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas proveen un punto de partida interesante en la medida en que establecen parámetros de comparación y plantean la necesidad de la integralidad de las políticas de desarrollo.

#### **Participación concertada de actores sociales y políticos**

Sin embargo, Argentina necesita avanzar en un tipo de planificación que ponga el acento en cuestiones estructurales y que ayude a definir una visión de país más allá de lo estipulado por la agenda internacional. Para

poder llevar a cabo este tipo de planificación es necesario comenzar a reconstruir el sistema de planificación nacional a partir de un marco normativo e institucional adecuado. Esto implica la discusión de una ley y de la constitución de un órgano rector en la materia. A su vez, también es fundamental pensar en instancias institucionalizadas de participación de actores políticos y sociales externos al gobierno a través, por ejemplo, de un Consejo Económico y Social.

### **Vinculación con planes sectoriales y de ordenamiento territorial**

El Plan de Gobierno necesitará dialogar también con los planes sectoriales en marcha y con el Plan Estratégico Territorial (PET) que es uno de los instrumentos de concreción de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2004). La planificación territorial es un proceso que busca modificar la estructura de un territorio en relación con un objetivo, interviniendo sobre uno o más de sus componentes. Se articula con la planificación nacional, sectorial y local. Así, es estratégico que tanto el Plan de Gobierno como la visión de largo plazo se vinculen con la planificación sectorial y el PET, elemento clave para mejorar la coordinación de las actividades y programas entre los niveles nacional y local.

#### **5.4. Publicación del Plan y sus resultados**

El compromiso también deberá incluir la publicación de toda esta información en una página web de público acceso. Allí se publicará el Plan de Gobierno, las metas y sus trayectorias, y el monitoreo de los resultados alcanzados.

Adicionalmente, el sistema de metas podría colaborar a ordenar y profundizar la rendición de cuentas horizontal entre poderes del Estado, posibilitando un mejor uso de los mecanismos existentes como son el informe sobre el estado de la Nación a la asamblea legislativa, los informes mensuales de gestión del Jefe de Gabinete al Congreso, y la Oficina de Presupuesto del Congreso.

En este sentido, la Constitución Nacional establece dos mecanismos centrales. Por un lado, el presidente de la Nación al realizar la apertura de sesiones ordinarias del Congreso debe presentar un informe sobre el estado de la Nación (Artículo 99 inc. 8). Por otro lado, el Jefe de Gabinete de Ministros debe asistir al Congreso una vez por mes alternativamente a cada cámara para presentar un informe sobre la marcha del gobierno (Artículo 101). En ambos casos, además de la exposición oral, se presentan

informes escritos. En estos documentos la información se encuentra sin jerarquizar y en un formato no reutilizable.

En este contexto, el Plan de Gobierno permitirá organizar la memoria detallada del estado de la Nación a partir de las prioridades allí establecidas. De esta manera se podrá, anualmente, conocer los avances en la consecución de los compromisos que estableció el gobierno. Asimismo se podrán estructurar las sesiones informativas que mensualmente realiza el Jefe de Gabinete al Congreso siguiendo los temas prioritarios que abarca el Plan de Gobierno (Aquilino *et. al.*, 2016). ■

## BIBLIOGRAFÍA

- Alessandro, M., Lafuente, M. & Santiso, C. (2014) *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. New York: BID.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. & Walker, R.M. (2011). Strategy Implementation and Public Service Performance. *Administration & Society* 43 (6): 643-671.
- Andrews, R., G.A. Boyne, J. Law & R.M. Walker (2009). Strategy Formulation, Strategy Content and Performance: An Empirical Analysis. *Public Management Review*, 11 (1): 1-22.
- Andrews, R. & S. van de Walle (2013). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review*. 15 (5): 762-783.
- Aquilino, N., Arena, E., Rubio, J. & Scolari, J. (mayo de 2019). El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°216*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, N. & Arias, E. (2014). Aportes para monitorear y evaluar las Metas Estratégicas 2014 coordinadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 134*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, N., Estevez, S., Frasccheri, F. & Suaya, A. (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.
- Aquilino, N., Page, M., Pomares, J. & Suaya, A. (2016). *Déficits en la rendición de cuentas horizontal en la Argentina: una historia de dos mundos*. Programa ELLA.
- Armijo, M. & Sanginés, M. (2015). Planificación orientada a resultados. En Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno (eds.) *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales N° 69*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver. Fighting to transform Britain's Public Services*. London: METHUEN.
- Bernazza, C. (2011). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del periodo 1974-2000*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P.T. (2008). Does accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1): 225-242.

Bovens, M. (2007). Public accountability. En E. Ferlie, L.E. Lynn y C. Pollitt (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.

Christensen, T. & Lægheid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 1059-1066.

Christensen, T. & Lægheid, P. (2006). *The whole-of-government approach- regulation, performance and public sector reform*. Documento presentado en A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue, Leuven, June 1-3 2006.

Cuervo, L.M. & Máttar, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. *Serie Gestión Pública N° 81*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

Dumas, V., Lafuente, M. & Parrado, S. (2013). El fortalecimiento del centro de gobierno para resultados en Chile. La experiencia del Ministerio de la Presidencia y su unidad presidencial de gestión del cumplimiento. *Nota Técnica 563*. Washington: BID.

Feinstein, O. & García Moreno, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno (eds.) *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

Gold, J. (2014) *International Delivery: centres of government and the drive for better policy implementation*. Institute for Government y Mowat Center.

ILPES (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Lindquist, E. (2006) Organizing for policy implementation: the emergence and role of implementation units in policy design and oversight. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(4): 311-324.

Máttar, J. & Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Máttar, J. & Perotti, D.E. (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. *Serie Gestión Pública N° 80*. Santiago de Chile: CEPAL.

Máttar, J. (2014). Construyendo América Latina: hacia una imagen de futuro. Prospectiva y Estrategia. Visión de futuro para las políticas públicas. *Cuaderno de difusión N° 9*. Santiago: Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Matus, C. (2008). *Adiós, Señor Presidente. Colección Planificación y Políticas Públicas*. Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

Muscarel, L. (2014). *Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur. Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013. Documento de proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL.

Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto. Algunas experiencias en América Latina. Documento de trabajo*. BID-PRODEV.

Sotelo Maciel, A. (2008). *La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia (40)*, febrero 2008, Caracas.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a todas las personas que colaboraron con la elaboración de este memo, discutiendo las recomendaciones y sus implicancias: Alicia Williner, Antonio Canaviri, Cristian Arslanian, Cybele Burga, Dante Arenas, Diego Pando, Eva Arias, Flavio Fuertes, Francisco Moreno Ocampo, Francisco Kotrba, Gonzalo Gandara, Guillermo Valentino, Guillermo Zuccotti, Gustavo Andrés Merino, Isidoro Felcman, Javier García Moritán, Jorge Capitanich, Julio Saguir, Lisandro Bril, Luciano Andrenacci, Lucrecia Escandón, Luis Beccaria, María Eugenia Coutinho, María Fernanda Araujo, Mariana San Martín, Marianela Francisca Armijo Quintana, Mariano Lafuente, Marita Gonzalez, Martín Alessandro, Martín Soto, Maximiliano Castillo Carrillo, Megan Zoe Orlanski, Mirta Merlo, Nicolas Trotta, Noel Alonso Murray, Paz Gutierrez, Raúl Codutti, Ricardo Carciofi y Soledad Cubas.

## ORGANIZACIONES QUE COLABORARON EN ESTE PROYECTO



Cámara de Industria y Comercio  
Argentino-Alemana  
Deutsch-Argentinische  
Industrie- und Handelskammer

Lo hacemos posible.



Grupo de Fundaciones y Empresas



Pacto Global  
Red Argentina



### Para citar este documento

Aquilino, N., Rubio, J., Laffaire, M., Suaya, A., Gutiérrez Bode, M., Arena, E., y Scolari, J. M. (agosto de 2019). Medir el gobierno para una gestión pública más inteligente y transparente. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.



## **SOBRE CIPPEC**

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

Promovemos políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Queremos una sociedad justa, democrática e inclusiva, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.

## **MISIÓN**

Proponer 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.

## **VISIÓN**

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

## **VALORES**

Integridad. Independencia. Pluralismo. Transparencia. Vocación pública.

## **OBJETIVOS**

Promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.

Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el trabajo del Estado y el bienestar de la sociedad.

Realizar proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio, para comprender y aportar soluciones a problemas fundamentales de la realidad argentina.

Desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.





Concepto y diseño:  
Sociopúblico + ZkySky

CIPPEC<sup>®</sup>