

Los primeros 100 días de gobierno

¿IMPLEMENTAR O PLANIFICAR?

Natalia Aquilino • Jimena Rubio

CIPPEC 



Los primeros 100 días de gobierno: ¿implementar o planificar?

Los primeros 100 días de gobierno son el 6% de un mandato de cuatro años. En tan corto plazo, no es mucho lo que puede lograrse en términos de concretar objetivos estratégicos de política ni lo que puede decirse sobre el futuro desempeño del gobierno. Pero esos primeros días tienen un significado simbólico y son interpretados muchas veces como un barómetro del poder de un presidente entrante.

La definición del gabinete y la estructura de ministerios, la cantidad de decretos, los viajes internacionales de los presidentes, las leyes enviadas del Poder Ejecutivo al Legislativo y las medidas urgentes son algunos de los indicadores que se usan para analizar los primeros 100 días. De manera implícita, tomar muchas decisiones es sinónimo de fortaleza, capacidad de gestión y potencial efectividad de un gobierno.

Sin embargo, tomar decisiones sin un plan que sea acordado con los principales actores sociales, y que tenga objetivos y metas que sean conocidos por la sociedad puede ser contraproducente para generar horizontes institucionales de largo plazo. Poner el foco en las decisiones y las medidas urgentes subraya la implementación. Pero deja de lado cómo se toman esas medidas, con quiénes, a partir de qué diagnóstico, con qué calidad de información, en base a qué acuerdos, con qué objetivos y visiones de largo plazo, y con qué recursos se cuenta.

De los 37 países de América Latina, 30 tienen algún instrumento de planificación del desarrollo, 26 cuentan con mecanismos de coordinación (implementación y seguimiento) y 22 presentaron informes voluntarios con base en la Agenda 2030 (CEPAL, Planbarómetro). Por ejemplo, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú, entre otros, cuentan con planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

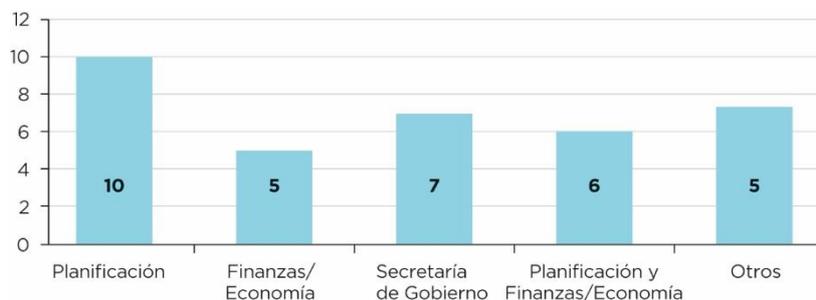
Según la CEPAL, Argentina es uno de los pocos países de América Latina y el Caribe (junto con Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Suriname) que no¹ tiene un área de gobierno específica de planificación y seguimiento del desarrollo. En la mayoría de los países se cuenta con una institución a nivel de Ministerio encargada de la planificación de forma exclusiva. En menores proporciones, la función de la planificación nacional en los países está a cargo

¹ Lo que aparece en el gráfico como "otros" refiere a la Secretaría de Planificación Territorial y Obra Pública del Ministerio del Interior, Obras y Servicios Públicos.



de ministerios u otras autoridades del área económica que concentran las funciones de planificación y finanzas o de las Secretarías de Gobierno.

Institución a cargo del Plan Nacional de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe



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

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.

La estrategia de un gobierno necesita estar basada en un plan y en su seguimiento. Pensar y concertar un plan de gobierno mejora 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.

¿Por qué es necesario un plan de gobierno?

1. Los planes ordenan la agenda de trabajo y orientan la acción de gobierno. Definen los lineamientos a seguir en base a un diagnóstico de la situación y una evaluación de las estrategias factibles de ser implementadas.
2. La planificación contribuye a 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 existentes en función de ellos.
3. La planificación tiene un papel insustituible a la hora de priorizar y asignar los recursos públicos a través del presupuesto. 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).



4. Los planes permiten medir los resultados de la acción del gobierno. Una vez iniciada la acción, los objetivos y metas definidos en él serán la base para monitorear y evaluar el desempeño según su grado de cumplimiento. 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.
5. 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 mejoran los mecanismos de control, permiten robustecer la integridad de la gestión pública y medir el desempeño de la acción estatal (Bovens et al., 2008).

Planificar la gestión de gobierno en Argentina

A nivel nacional, Argentina tiene 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) es aún escasa.

En los últimos años ha habido algunas experiencias del Estado nacional vinculadas a la definición de planes. Entre 2003 y 2015, la planificación se llevó a cabo por sectores, se elaboró de manera participativa y federal y definió políticas y programas para alcanzar metas y objetivos con una racionalidad técnica (Mucarsel, 2014). Sin embargo esos planes no contaron con un núcleo articulador común – como podría ser un plan de gobierno- ni con un sistema sólido e integrado de información estratégica. Fueron experiencias aisladas.

Entre 2015 y 2019 se puso foco en la definición de objetivos y metas a nivel de las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional y en la articulación con la iniciativa "8 objetivos y 100 prioridades de gobierno". Esta iniciativa resultó fructífera en términos de la identificación de prioridades y su vinculación con el presupuesto, pero mostró debilidades en relación a la falta



de metas cuantificables conocidas, la identificación de un área a cargo de la gestión, la falta de articulación con una visión estratégica de largo plazo y la ausencia de una política de monitoreo y rendición de cuentas de los objetivos y prioridades. Por su parte, el espacio "Argentina 2030" también buscó elaborar una visión compartida del país a futuro a través del diálogo social pero no llegó a elaborar un plan de largo plazo con validación social.

A nivel subnacional, 15 provincias tienen algún instrumento de planificación del desarrollo públicos y en formato de leyes, 23 desarrollaron planes sectoriales (salud, turismo, ambiente), 9 cuentan con mecanismos de coordinación sociales (Consejos Económicos y Sociales) (Aquilino et al., 2019).

Planificar para implementar

La creciente fragmentación de la acción estatal llevó a muchos países a buscar enfoques más integrales y completos de gestión (Christensen y Lægreid, 2006, 2007). Estas reformas se orientaron a fortalecer la capacidad política y administrativa del gobierno para dirigir sus políticas y programas mediante 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 prioridades (Lindquist, 2006; Alessandro et al., 2014; Gold, 2014).

Concertar una estrategia de desarrollo nacional fijada en un plan con actores sociales a través de un Consejo Económico y Social contribuiría a fortalecer las decisiones de largo plazo y la legitimidad de las medidas. Para trazar los consensos y monitorear su cumplimiento, sería crucial crear una unidad de gestión estratégica del plan para llevar adelante funciones como el análisis prospectivo, la definición de objetivos y metas, la coordinación de acciones que ayude a destrabar problemas de implementación y el seguimiento y evaluación de impactos y resultados.

Un plan de gobierno con objetivos y metas cuantificables, que sea elaborado durante los primeros 100 días de la gestión entrante en diciembre de 2019 es un primer paso que sin dudas pondría a la Argentina en el camino de lograr una estrategia de gobierno más comprensiva tal como llevaron adelante muchas provincias argentinas. La presentación del plan el 1 de marzo de 2020 durante la Asamblea Legislativa tendría el potencial de ser una medida fundamental para orientar estratégicamente la gestión, aumentar la confianza en el largo plazo y contribuir a una ejecución de presupuesto alineado a los objetivos allí planteados. A su vez, el plan facilitaría la rendición de cuentas permanente durante los informes mensuales del Jefe de Gabinete



al Congreso con base en la información provista por la unidad de gestión estratégica.

Por eso, más allá de la cantidad de medidas adoptadas, la cantidad de leyes sancionadas y la cantidad de viajes y reuniones realizadas, la elaboración de un plan debería estar entre las prioridades de esos 100 primeros días. Un plan que ayude a la consolidación de una estrategia nacional de desarrollo.



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.

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.

Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P.T. (2008). Does accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1): 225-242.

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

Christensen, T. & Lægreid, P. (2006). The whole-of-government approach- regulation, performance and public sector reform. Documento presentado en, Leuven, June 1-3 2006.

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, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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.



Acerca de los autores

Natalia Aquilino

Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Rosario.

Jimena Rubio

Investigadora principal de los programas de Gestión Pública y Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Pompeu Fabra.

Para citar este documento

Aquilino, N. & Rubio, J. (octubre de 2019). *Los primeros 100 días de gobierno: ¿implementar o planificar?* Buenos Aires: CIPPEC.

Para **uso online** agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC. Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales. Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

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

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

