

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Un Plan Nacional de Desarrollo para la República Argentina

Resumen ejecutivo

Este informe propone la creación de una norma que exija a cada presidente al comienzo de su mandato, la presentación de un plan en el cual se establezcan de manera clara sus metas presidenciales. La existencia de este plan permitirá, por un lado, dar previsibilidad al accionar del gobierno y, por el otro, la evaluación del rendimiento de cada mandatario por parte de la sociedad civil y los actores políticos.

I) Introducción

Cuando analizamos la legislación referida a la práctica de planificación en América Latina, notamos que Argentina carece de un instrumento que ha sido de gran utilidad en otros países de la región. Nos estamos refiriendo al generalmente llamado “Plan Nacional de Desarrollo”² (PND). Este recopila el conjunto de metas que el Poder Ejecutivo desea alcanzar durante su mandato. Se inscribe en las experiencias de países que orientan la gestión a los resultados y que consideran como requisito central para la determinación de sus indicadores estratégicos la realización de una fase previa de identificación de misión, objetivos, y planes de acción. Si bien luego veremos que contar con esta herramienta redunda en varios beneficios, su objetivo principal consiste en ser una fuente

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² En la mayoría de los países adquiere este nombre, pero también puede figurar bajo una variedad de denominaciones: Plan de Desarrollo (Uruguay), Plan Quinquenal de Desarrollo (El Salvador), Plan Nacional Buen Vivir (Ecuador), entre otros.

de información para la evaluación de cada gestión. Para que cumpla con su finalidad, el PND debe contar con una serie de características particulares que desarrollaremos a lo largo del presente trabajo.

En Argentina desafortunadamente tenemos sobrada experiencia respecto de gobiernos que, argumentando un pragmatismo exagerado y muchas veces engañoso, dan giros abruptos en las políticas que encaran. Los principales perjudicados antes estos cambios son los ciudadanos, ya que no cuentan con la posibilidad de planificar sus decisiones, principalmente económicas, a mediano o largo plazo. Además, en un segundo plano, la inestabilidad e imprevisibilidad que ello significa no ha hecho sino perjudicar al país ante los ojos del mundo.

Otra arista de este problema es que los electores, a la hora de votar, carecen de la información necesaria para premiar o castigar al gobierno saliente. No existe en la legislación argentina, ni en la de ningún país del mundo, algún instrumento que obligue a cada gobierno a cumplir con las promesas con las que ha conquistado, en un principio, a sus electores. Los mandatarios pueden teñir sus discursos electorales con una cantidad interminable de promesas que luego pasan al olvido o se disfrazan con pequeños o insignificantes avances. Luego de cuatro años, a la hora de volver a las urnas nada queda de aquellas palabras y, en muchos casos, los nuevos discursos de campaña tapan los restos de las promesas incumplidas.

Hoy en día, lo que más se asemeja a un plan de metas en nuestro país es la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT) que data de 2004. Sin embargo, esta tiene fundamentales diferencias con lo que se propone en el presente informe. La PNDOT "... tiene como objetivo general guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo."³. Desde esta definición vemos que, para empezar, el objetivo de esta política es más limitado de lo que busca un plan nacional de desarrollo. Se focaliza en la política territorial y elabora el programa en base a ella, la cual si bien no es limitada, no abarca la totalidad de los ejes de un gobierno. Por otro lado, fundamentalmente, no se enmarca en el plazo de un gobierno, sino que se prolonga hasta 2016 y,

³ República Argentina. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2004). Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Pág.3.

por ende, no cumple con ninguno de los fines de un PND. Responder la pregunta “¿hacia dónde vamos?” marca un largo plazo que excede a un gobierno particular.

No es la finalidad de este trabajo demostrar que ningún gobierno ha cumplido con al menos parte de lo que ha propuesto. Lo que se busca es argumentar acerca de la necesidad de dar un marco legal a este asunto. Si bien la democracia representativa excluye cualquier tipo de mandato imperativo que obligue legalmente a los gobernantes a cumplir con sus promesas, se puede avanzar en dicho sentido sin llegar a ese extremo. En tal caso, es imperioso que se vuelva obligatoria la planificación de modo de transformarla en una práctica estable que no dependa de quienes ejercen el Gobierno de la Nación. Cualquier ciudadano, ONG, organismo internacional o, mismo, órgano del gobierno, sabrá que cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo a la hora de conocer las ideas y proyectos de un gobierno y al momento de evaluar su desempeño.

A partir de este diagnóstico, el presente trabajo buscará presentar las principales características que debería contener un Plan Nacional de Desarrollo en Argentina. Luego de esta introducción, se presentarán dos casos de estudio de los cuales se desprenderá la estructura que debería seguir el PND. Teniendo en claro en qué consiste este último, se procederá a enumerar los beneficios del mecanismo de planificación propuesto.

II) Modelo de Plan Nacional de Desarrollo

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social encuentra tres tendencias claras en el ámbito de la planificación pública⁴:

- El modelo “presupuesto”, en el cual se enmarcan, generalmente de manera anual, las orientaciones del gasto pero sin condicionarlas o relacionarlas a metas específicas. Es el caso de Chile, Perú y Argentina.
- El modelo “plan”, el cual plantea la creación de un documento en el cual se establezcan claramente las prioridades a mediano plazo y su posterior integración al ciclo presupuestario. Es el caso de Colombia, Ecuador, México y Costa Rica

⁴ CEPAL-ILPES. (2012). Planes Nacionales de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas para el desarrollo. Santiago de Chile.

- El modelo integrado, es decir, un plan con presupuesto en el cual los desembolsos se vinculan con las metas físicas. El mayor exponente en la región es el “Plano Plurianual Ação” de Brasil.

Según la categorización arriba expresada, lo que se propone aquí es que Argentina pase del modelo “presupuesto” al modelo “plan”. Esto representaría un paso importante tanto para la planificación estratégica como para la evaluación de la gestión de los gobiernos, ya que si bien está claro que un Plan Nacional de Desarrollo no reemplaza al presupuesto, lo complementa en dos aspectos trascendentales que ya hemos mencionado. Genera un marco previsible de gobierno en el mediano plazo, brindando certidumbre a sus habitantes y al resto del mundo. Asimismo, ofrece la posibilidad de evaluar y pronunciarse sobre los resultados de un mandato con objetivos y contenidos previamente expresados.

La pregunta que se desprende de este argumento es por qué, entonces, no avanzamos directamente hacia un modelo integrado en el que se articulen metas y presupuesto. En este caso, creemos que Argentina debe encarar la temática de la planificación de manera gradual. El caso de Brasil⁵ implica una complejidad que este país ha afrontado de manera progresiva en la última década. Un plan como el brasileño implica prever cuatro presupuestos considerando una base fiscal cambiante año a año. En este sentido, dicha complejidad podría dificultar la implantación de la práctica de la planificación. Asimismo, si uno de los objetivos de esta propuesta es que cualquier ciudadano interesado disponga de la información necesaria para juzgar por sí mismo la gestión del gobierno, la incorporación del presupuesto a las metas podría obstaculizar el abordaje. En cuanto a la relación con el presupuesto, habría una jerarquía ya que él debería articularse sobre la base de las prioridades establecidas en el plan.

En resumen, consideramos que para encaminar a la República Argentina dentro de la práctica de la planificación se debe tomar como paso inicial la implementación de un Plan Nacional de Desarrollo para cada gobierno.

⁵ Banco Mundial. (2006). El Plano Plurianual y el M&E en Brasil. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Washington.

Habiendo argumentado por qué creemos que Argentina debe avanzar hacia la implantación de un instrumento de planificación gubernamental, debemos preguntarnos ahora cuáles son las características que brindan operatividad a un plan de este tipo. Al comparar los planes existentes en varios países de América Latina, llegamos a la conclusión de que hay dos de ellos que, conjuntamente, presentan las características a nuestro entender más adecuadas: los de México y Colombia. Si bien el objetivo no es reproducir exactamente la estructura de la planificación de estos países, hay cuatro características fundamentales que se desprenden, de manera conjunta o separada, de sus planes:

- **Obligatoriedad:** en los dos países, tanto la Constitución como sus leyes de planeamiento exigen al Estado la presentación de un plan de desarrollo al que deberán sujetarse todos los programas de la Administración Pública. Dicho plan debe ser presentado dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión del cargo el Presidente de la República.
- **Elaboración:** si bien la responsabilidad de la preparación del PND está en el Poder Ejecutivo y en el órgano responsable de la planificación, la Ley de Planeamiento mexicana exige la participación y consulta popular. Durante los meses de elaboración se reciben propuestas tanto físicamente, como por Internet y se organizan foros de los cuales se desprenden ideas para el futuro del país. Los resultados de esta consulta se presentan como anexo en el PND.
- **De lo general a lo particular:** en cuanto a la estructura, el plan mexicano comienza con un diagnóstico, es decir, con una descripción del escenario tal como lo encuentra el presidente al asumir su mandato, que será luego la base para el establecimiento de los objetivos. A partir de este diagnóstico, plantea metas generales que describen a grandes rasgos qué es lo que cada presidente quiere para el país. Como tercer paso establece objetivos, es decir, los motivos fundamentales de la acción de gobierno, aún sin especificar los mecanismos particulares para alcanzarlos. Para cada uno de los objetivos se definen varias estrategias, las cuales representan el conjunto de acciones esperadas. Finalmente, para dar operatividad a lo planteado, se definen líneas de acción, es decir, los mecanismos prácticos mediante los cuales el gobierno se propone alcanzar las metas.

- Evaluación: tanto el modelo mexicano como el colombiano incluyen indicadores que reflejan la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios, para darles puntual seguimiento y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento. En el caso de México, los indicadores que se proponen no son generados *ad hoc* sino que fueron diseñados por instituciones y organismos reconocidos internacionalmente y son calculados periódicamente, de manera tal de poder asegurar su disponibilidad, calidad e imparcialidad. Si bien las metas más generales que plantea el gobierno (por ejemplo, la pacificación de México) pueden superar los años de un mandato presidencial, deben desarrollarse indicadores intermedios que sí permitan medir los avances de estas metas en el mediano plazo. Asimismo, el plan colombiano no solo propone indicadores, sino que les da un valor numérico para dos momentos, el del comienzo y el del final del gobierno. Esto refuerza aún más la posibilidad de evaluación pública.

Una vez al año, el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso un informe de los resultados de ejecución del plan. Asimismo, en su discurso anual ante el Congreso, el presidente debe hacer referencia a los objetivos tal como están descriptos en el PND.

III) Utilidad a corto y largo plazo

A partir de lo descripto en el apartado anterior, se deduce que la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo obligatorio, con metas claras, específicas y evaluables traería consigo tres beneficios particulares:

- *Accountability*: como plantean Manin, Przeworski y Stokes en su libro “Democracy, accountability and representation”⁶ en ningún sistema democrático del mundo, los políticos están legalmente obligados a respetar sus promesas. Sin embargo, remarcan que tampoco sería preferible atarlos a estas, dado que siempre es necesario dejarles un margen de maniobra para adaptarse a las contingencias, no todo puede ser planificado *ex ante*. Frente a este panorama, únicamente el riesgo del castigo en las elecciones futuras puede presionar a los gobernantes para ser fieles a sus promesas. La conclusión de los autores es, entonces,

⁶ B. Manin, A. P. (1999). Democracy, accountability and representation. Nueva York: Cambridge University Press.

que en la democracia representativa para que el mecanismo de *accountability* electoral funcione, los electores deben estar bien informados acerca de si los mandatarios han cumplido con sus promesas. En este sentido, la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo permite contar con indicadores claros y puntuales, medidos tanto por el mismo gobierno, como por cualquier ente interesado en hacerlo. Obviamente, con esto no queremos decir que la información será totalmente objetiva. Siempre se deberá tener en cuenta la coyuntura tanto interna como internacional y enmarcar los resultados en ese contexto.

- Seguimiento: dado que el avance de los objetivos deberá ser comunicado como mínimo de manera anual, se podrá tener un seguimiento claro de los progresos del gobierno, no solo para la evaluación electoral, sino con el objetivo de mejorar el accionar durante el mismo mandato. Se podrá generar una evaluación anual con miras a encontrar un problema y convenir su solución. Permite a su vez tener un *feedback*, ya sea positivo o negativo, y actuar en consecuencia. Esto se refiere tanto al accionar de la sociedad civil como del mismo gobierno. Este último sabrá qué procesos deberá ajustar, al tiempo que la sociedad identificará los temas que deberá empujar para que tomen importancia en la agenda presidencial.
- Previsibilidad: como ya se ha mencionado en la introducción, Argentina ha sido caracterizada, en muchas épocas, como un país poco previsible tanto para sus habitantes como para el mundo que lo rodea. En este sentido, un PND daría un marco estratégico a cada gobierno y se convertiría en una herramienta al alcance de cualquier interesado para conocer el programa del país a cuatro años. Cabe destacar que esta sería una consecuencia a largo plazo, dado que es imposible asegurar que la implementación de un PND traiga consigo su respeto por parte de los gobernantes de turno. Con los años, una vez instalada la práctica, se convertiría en una herramienta de previsibilidad para el país.
- Transparencia: fuertemente ligado con lo anterior, podemos decir que un PND brindaría transparencia a la agenda presidencial. Desde un comienzo serían de público conocimiento los objetivos del gobierno y los planes de acción.

IV) Conclusiones

A modo de conclusión, podemos decir que la implementación de un Plan Nacional de Desarrollo no solo pondría a la República Argentina en sintonía con muchos países de América Latina, sino que también generaría claros beneficios para el país, tanto para cada gobierno como para la sociedad. Algunos de estos beneficios se verán en el corto plazo y otros, una vez que esta ya sea una práctica instalada.

Es necesario que el PND sea una herramienta que se tome con seriedad. No se debe dar lugar a que se convierta en legitimadora de cualquier acción por mínima que esta sea. La ciudadanía deberá acompañar este proceso y estar atenta a cualquier utilización que se quiera hacer del PND en contra de su naturaleza. Los sucesivos gobiernos no deberán pecar de humildes proponiendo poco y luego logrando mucho más de lo planificado, simulando engrandecer su gestión. Tampoco se deberán plantear metas inalcanzables que conviertan al PND en un instrumento carente de utilidad. Dentro de lo alcanzable, las metas deben ser específicas y sobre todo, mensurables. Un objetivo vago puede ser disfrazado con progresos o retrocesos fácilmente, y eso es lo que queremos evitar.

El PND redundará en los beneficios antes explicitados siempre y cuando sea elaborado con seriedad y compromiso. Como toda práctica nueva deberá ser monitoreada de cerca de modo de que no se desvíe de sus objetivos.

Bibliografía

Referencias bibliográficas

- B. Manin, A. P. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Banco Mundial. (2006). El Plano Plurianual y el M&E en Brasil. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Washington. Obtenido de http://www.worldbank.org/oed/ecd/docs/proceedings_la_sp.pdf
- CEPAL. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile. Obtenido de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/44008/P44008.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt>
- CEPAL-ILPES. (2012). *Planes Nacionales de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas para el desarrollo*. Santiago de Chile. Obtenido de http://www.eclac.cl/ilpes/panorama/documentos/Planes_Nacionales_de_Development_de_AL_MArmijo.pdf
- Pousadela, I. M. (2010). Fora Collor/Que se vayan todos: Episodios de accountability en Argentina y Brasil. *Revista de Sociología* (24), 59-86. Obtenido de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2403-Pousadela.pdf>

Documentos oficiales

- Argentina. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2004). *Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Obtenido de http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/argentina_web_2016c_a332ad.pdf
- Colombia. (1991). Constitución Política de la República de Colombia.
- Colombia. (2010). Plan Nacional de Desarrollo. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>
- México. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- México. (1984). Ley de planeamiento del Estado de México.
- México. (2013). Plan Nacional de Desarrollo: 2013-2018. Obtenido de <http://pnd.gob.mx/>

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina