ARGENTINA

AR-L1247

FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS

**DIAGNÓSTICO DE LA FUNCIÓN DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS EN EL MHyFP**

Carla Bonahora

Mayo 2016

Contenido

[1. Contexto institucional 5](#_Toc458521458)

[1.1. Marco básico legal de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo 5](#_Toc458521459)

[1.2. Organización de la SPEyPD 7](#_Toc458521460)

[2. Retos y desafíos 8](#_Toc458521461)

[2.1. Nuevo contexto de políticas y desafíos 8](#_Toc458521462)

[2.2. La gestión jurídica de las causas contra el MHyFP 9](#_Toc458521463)

[3. Consideraciones metodológicas 10](#_Toc458521464)

[3.1. Identificación de los productos relevantes 10](#_Toc458521465)

[3.2. Instrumentos de medición utilizados 11](#_Toc458521466)

[4. El problema principal a enfrentar 14](#_Toc458521467)

[4.1. Descripción del problema principal 14](#_Toc458521468)

[4.2. Problemas vinculados al problema principal 16](#_Toc458521469)

[5. Relaciones entre factores y problemas 28](#_Toc458521470)

[Anexo 1. Competencias de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (Decreto 442/2016) 32](#_Toc458521471)

[Anexo 2. Sistema de indicadores de política económica (SIMPE) 33](#_Toc458521472)

**Glosario**

|  |  |
| --- | --- |
| ACB | Herramientas de análisis costo-beneficio |
| ACE | Herramientas de análisis costo-efectividad |
| DGAJ | Dirección General de Asuntos Jurídicos |
| DMP | Dirección de Modelos y Proyecciones |
| DNPR | Dirección Nacional de Planificación Regional |
| DNPM | Dirección Nacional de Política Macroeconómica |
| MHyFP | Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas |
| MPROD | Ministerio de Producción |
| NA | No aplica |
| ND | Dato no disponible |
| PEN | Poder Ejecutivo Nacional |
| SIMPE | Sistema de Indicadores de Política Económica |
| SPEyPD | Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo |

**Nota introductoria**

*Este informe de diagnóstico forma parte de un conjunto de actividades tendentes a la preparación de un programa de fortalecimiento institucional del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de Argentina.*

*Para la identificación de los problemas, causas y efectos se han utilizado básicamente tres fuentes de información: a) datos y documentos analíticos provenientes de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, que en muchos casos se prepararon ex profeso para la elaboración de este informe; b) una encuesta preparada por el equipo de proyecto específicamente orientada al levantamiento de información sobre las condiciones de capacitación y herramientas de trabajo utilizadas; y c) diversas reuniones de trabajo entre el equipo de proyecto del Banco y las autoridades y directivos de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (SPEyPD) y la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) del Ministerio de Hacienda y Finanzas Publicas (MHyFP).*

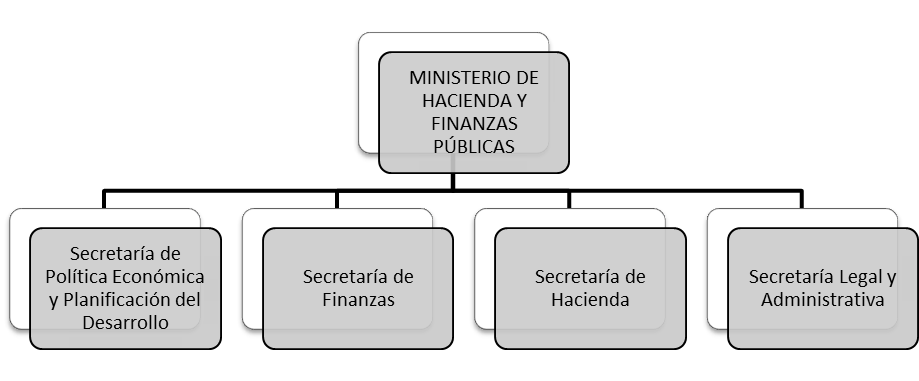
*El presente documento constituye una actualización de la primera versión elaborada originalmente en 2011, en ocasión de la primera preparación del Programa de Fortalecimiento. En el proceso de actualización se realizó un nuevo relevamiento de la encuesta a las direcciones pertenecientes a la SPEyPD, con el objetivo de contar con los datos a Mayo 2016 referidos a la calidad de la elaboración de políticas económicas.*

*Vale destacar que la información referida a la interacción de la SPEyPD con otros organismos y dependencias externas al MHyFP, así como el perfil de formación del personal de la Secretaría, será actualizada con posterioridad atendiendo a que en la actualidad las diversas dependencias aún se encuentran en proceso de cambios substantivos en términos organizacionales y contratación de personal.*

# Contexto institucional

## Marco básico legal de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo

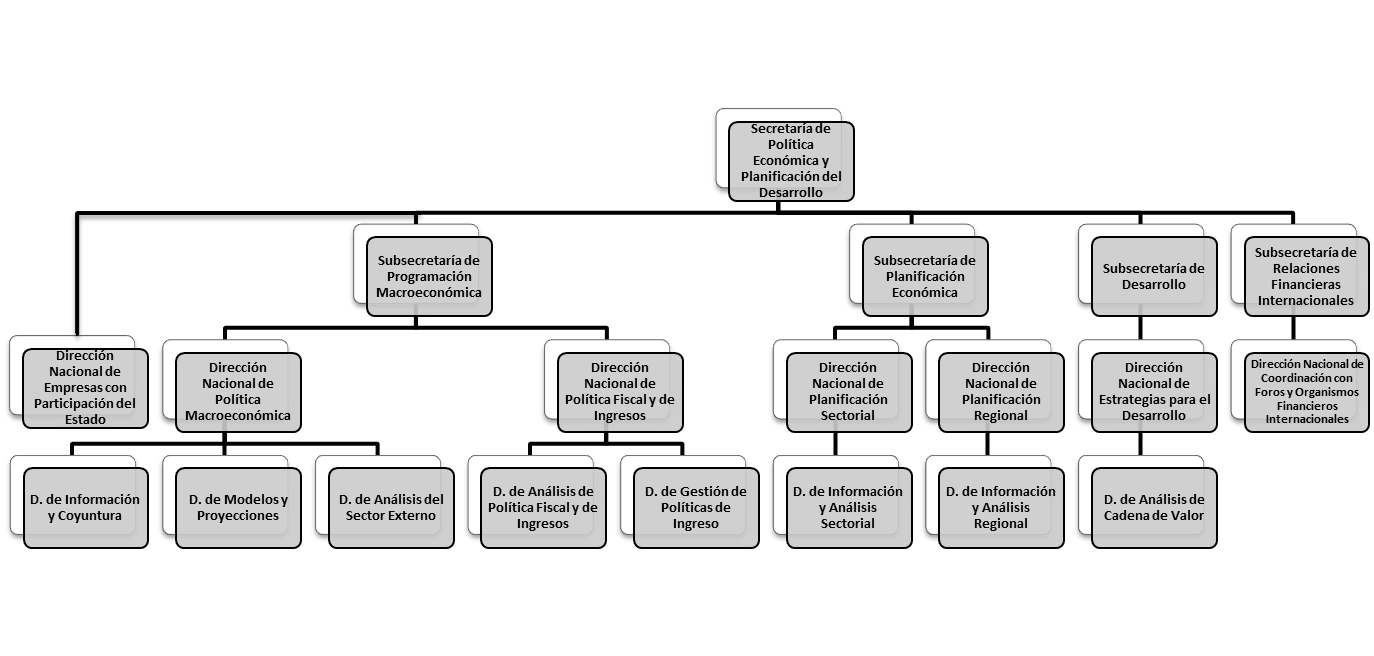
1. La reciente modificación de la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520, ordenado por Decreto N° 438/92, y sus modificatorias) por medio del Decreto 13/2015, establece una nueva denominación para el anterior Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, pasando a ser Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (MHyFP), así como también el traspaso de algunas de sus competencias a la órbita del Ministerio de la Producción. El MHyFP tiene en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) amplísimas competencias en materia de política económica, tanto la definición de las estrategias económicas hasta la responsabilidad de la gestión de todo el ciclo de gasto presupuestario, pasando por el control y gestión de la contabilidad del gasto e inversión del Tesoro público, entre otros.
2. Para la ejecución de todas estas competencias, el MHyFP se organiza en torno a cuatro Secretarías de Estado, una de las cuales es la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (SPEyPD), sobre cuyas funciones específicas se centra el diagnóstico en el presente documento. Vale aclarar que la mencionada secretaría era denominada anteriormente Secretaría de Política Económica.



1. Las nuevas competencias básicas de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (SPEyPD) están definidas en el Decreto 442/2016, que actualiza la normativa explicitada por Decreto 357/2002 y sus modificatorios. En esta norma se establece que la SPEyPD es la responsable de la coordinación, diseño, elaboración y propuesta de los lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo, así como la evaluación de los impactos económicos de las políticas y programas desarrollados en la órbita del MHyFP.[[1]](#footnote-1)
2. Entrando en el detalle de facultades y competencias establecidas por mandato legal para la SPEyPD, pueden destacarse las funciones vinculadas con el *ciclo de políticas* *económicas*:[[2]](#footnote-2)
3. Coordinar el diseño, elaboración y propuesta de los lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo (numeral 1).
4. Coordinar el desarrollo e instrumentación de los mecanismos institucionales que aseguren la sistematicidad, coherencia, unidad y organicidad en la toma de decisiones de las diferentes áreas de la jurisdicción ministerial, en lo que es materia de su competencia (numeral 2).
5. Efectuar la evaluación del impacto económico del cumplimiento de las políticas, planes y programas ejecutados en el ámbito de su competencia, desarrollando criterios e indicadores que permitan un adecuado control estratégico sobre su efectiva instrumentación (numeral 3).
6. Articular las relaciones que desde el MHyFP se establezcan con otras jurisdicciones del Gobierno Nacional, para establecer la coherencia y fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la política económica (numeral 4).
7. Entender en la determinación de los objetivos de política económica y elaborar las pautas que orienten al esquema de reestructuración y negociación de los contratos suscritos por el Sector Público Nacional en el ámbito de su competencia (numeral 5).
8. Entender en la elaboración de pautas macroeconómicas que sirvan de base para la programación fiscal en el marco de la política económica vigente (numeral 11).
9. Entender en la elaboración y propuesta de criterios para la fijación de prioridades en materia de recursos y erogaciones fiscales, todo ello, desde el punto de vista de la finalidad e impacto económico de los mismos (numeral 12).
10. Entender en la programación regional y sectorial de la política económica nacional, coordinando su accionar con las jurisdicciones involucradas (numeral 13).
11. Coordinar con las jurisdicciones del ESTADO NACIONAL con competencia en la materia las acciones a fin de establecer los lineamientos para el desarrollo de largo plazo (numeral 15).
12. Coordinar la elaboración, propuesta y seguimiento de estrategias y políticas tendientes a promover el crecimiento económico con inclusión social (numeral 17).
13. Puede observarse el rol relevante que ejerce la SPEyPD en todo el ciclo de gestión de políticas económicas (formulación, seguimiento y evaluación), siendo especialmente destacable la función de coordinación de las iniciativas tanto internas a la propia SPEyPD como hacia otras instituciones de la jurisdicción nacional.
14. Dentro de la SPEyPD existe otro macroproceso que tiene un rol importante, aunque está en cierto modo estrechamente ligado al de formulación de políticas. Se trata de la gestión del conocimiento en materia económica. Las competencias principales al respecto son las siguientes:
15. Coordinar el seguimiento sistemático de la coyuntura local y mundial y publicar indicadores e informes periódicos que permitan evaluar el desempeño de la economía (numeral 7).
16. Programar y coordinar la realización de diagnósticos y seguimiento de los niveles de vida y de pobreza de la población (numeral 8).
17. Realizar diagnósticos sobre el empleo y la distribución del ingreso (numeral 9).
18. Evaluar el impacto sobre la economía local de los cambios en el contexto internacional (numeral 10).
19. Vale destacar que el Decreto 1/2016 establece la transferencia de la Secretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad y de la Secretaría de Comercio, anteriormente bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a la órbita del Ministerio de la Producción (MPROD). En la misma norma se establece al MPROD como nueva autoridad de aplicación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, y la actualización del Banco de Proyectos de Inversión Pública, ambos pertenecientes a la Subsecretaría de Políticas de Desarrollo Productivo, dependiente de la Secretaría de la Transformación Productiva.
20. Lo que es importante resaltar es que el rol de la SPEyPD es determinante para la fijación de las estrategias económicas de mediano y largo plazo, y su coordinación tanto a nivel al interior del MHyFP como con otros sectores y actores institucionales externos. Para el logro de este desempeño, es crítica la capacidad instalada por formular, monitorear, coordinar y evaluar las políticas económicas. Este es el foco principal de atención del informe de diagnóstico.

## Organización de la SPEyPD

1. De acuerdo a los objetivos planteados para la SPEyPD, la misma se organiza en cuatro Subsecretarías, a saber: Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Subsecretaría de Planificación Económica, Subsecretaría de Desarrollo y Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales. Además, la SPEyPD incluye a la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado, dependiente directamente del Secretario.
2. De las mencionadas, dos Subsecretarías son de especial interés a este análisis, pues desarrollan gran parte de las actividades en torno a dos ejes centrales de la gestión del ciclo de políticas económicas: la planificación económica, a través de la Subsecretaría de Planificación Económica, y la programación económica, a través de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica.



1. La Subsecretaría de Planificación Económica se encuentra abocada al diseño del plan económico y la propuesta de los lineamientos estratégicos de mediano y largo plazo en materia de economía, en coordinación con otras áreas de gobierno relevantes, así como el análisis de la información estadística relevante para la ejecución de dichos planes. Está integrada por dos direcciones nacionales: (i) la Dirección Nacional de Planificación Regional, que a su vez posee la Dirección de Información y Análisis Regional; y (ii) la Dirección Nacional de Planificación Sectorial, que incluye la Dirección de Información y Análisis Sectorial.
2. Por su parte, la Subsecretaría de Programación Macroeconómica tiene a su cargo todo lo referido a la programación, coordinación y dirección del seguimiento de la economía nacional e internacional, así como la coordinación de la elaboración e implementación de los modelos macroeconómicos y la programación fiscal. Está constituida por dos direcciones nacionales. La Dirección Nacional de Política Macroeconómica, que incluye la Dirección de Información y Coyuntura; la Dirección de Modelos y Proyecciones; y la Dirección de Análisis del Sector Externo. Y la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, que incluye a la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos; y la Dirección de Gestión de Políticas de Ingreso.
3. Por mandato legal, la SPEyPD en su conjunto, y a través de sus subsecretarías y direcciones nacionales, debe desempeñar un rol central en todo lo referido a la gestión del ciclo de políticas económicas, incluyendo como tal la función de coordinación con otras secretarías de Estado del MHyFP y con demás instancias sectoriales externas al MHyFP, tanto del propio Ejecutivo como con otras jurisdicciones externas al Ejecutivo nacional (provincias, por ejemplo). La cuestión que se plantea es si las actuales capacidades de la SPEyPD son suficientes para desempeñar este rol determinante en el diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas económicas.

# Retos y desafíos

## Nuevo contexto de políticas y desafíos

1. Antes de responder a la cuestión planteada en el párrafo 13 y de entrar de lleno en el diagnóstico institucional, conviene hacer una breve reflexión sobre el contexto externo actual por el que está atravesando la política económica argentina, las prioridades de la nueva gestión de gobierno y los retos que todo ello puede suponer en la capacidad de respuesta de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
2. Como es sabido, en el periodo 1998-2002 la economía argentina sufrió una fortísima crisis económica y social, que cuestionó todo el modelo de desarrollo que se había implementado hasta entonces. Durante los años subsiguientes, una parte muy importante de los esfuerzos de las autoridades argentinas fueron dedicados a tratar de recomponer los fundamentos económicos del país y mitigar los efectos sociales provocados por la larguísima crisis.
3. Para ello se pusieron en marcha un amplio conjunto de políticas económicas con el fin de revertir la situación, tanto para mejorar la cobertura efectiva de los sistemas de protección social como para asegurar condiciones macroeconómicas que posibilitaran la competitividad de la economía argentina en los mercados externos y al mismo tiempo impulsar la demanda interna. El PIB tuvo un crecimiento promedio del orden del 8% (2003-2008), aumento la inversión, cayó el desempleo y mejoraron las cuentas externas. Ello otorgó a la economía una mayor solidez para enfrentar la desaceleración económica fruto de la crisis mundial de los años 2007-2008, y retomar luego la senda de crecimiento.
4. A partir del año 2009 se observó una desaceleración de la actividad económica, con el PIB creciendo apenas un 0.5%, y se empezó a evidenciar un deterioro paulatino de las cuentas públicas y el balance de cuentas externas, en el marco de la crisis financiera internacional. Durante los años 2010 y 2011, la economía argentina retomó su senda de crecimiento con tasas interanuales de crecimiento del PIB cercanas al 9%. Sin embargo, numerosas distorsiones en materia de política cambiaria y monetaria implicaron acentuar desbalances y cuellos de botella para la inversión y generación de empleo. Al mismo tiempo, se instauró un estricto régimen de control de cambios, que desdobló de manera ficticia el mercado de divisas, derivando en un tipo de cambio oficial y un tipo de cambio paralelo no legal. La brecha entre ambos tipos de cambio alcanzó un 70%. Como consecuencia, en el período 2012-2015 el PIB creció apenas el 1.3% promedio interanual y el resto de las variables macroeconómicas se deterioraron considerablemente.
5. El nuevo mandato Presidencial iniciado en diciembre de 2015 marcó el inicio de una serie cambios a nivel del ordenamiento de diversas áreas de gobierno pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional para impulsar dimensiones de política priorizadas por la nueva gestión. En consecuencia, se modificó la Ley de Ministerios[[3]](#footnote-3), creando nuevos ministerios (aumentó el número total a veinte) y reasignando competencias entre las unidades. En lo referente al actual Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (MHyFP), se cambió su denominación (antes Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – MECON), se modificaron las Secretarias y se realizó el traspaso de algunas competencias a la órbita del Ministerio de Producción (MPROD). Estas modificaciones si bien ofrecen mayor especialización sectorial, plantean desafíos importantes a los esfuerzos de coordinación intersectorial.
6. Con el inicio de la nueva gestión, las distintas instituciones del Poder Ejecutivo Nacional responsables de definición y ejecución de las políticas sectoriales, han comenzado a elaborar diferentes planes de desarrollo de mediano y largo plazo. Al mismo tiempo aún se encuentran vigentes estrategias desarrolladas en años anteriores vinculadas a los sectores de industria, turismo, desarrollo territorial, ciencia y tecnología, energía, agroalimentación y medio ambiente.[[4]](#footnote-4)
7. El nuevo ordenamiento de áreas de gobierno así como la definición de los planes estratégicos en diversas áreas, precisará reorientar una gran parte de las capacidades instaladas en la SPEyPD y el MHyFP a los nuevos desafíos, con el fin de fortalecer la función de la SPEyPD en la gestión del ciclo de políticas de mediano y largo plazo. Al mismo tiempo, y como consecuencia de los cambios habidos en el diseño institucional del MHyFP tras la creación de nuevos ministerios, se precisará de una mayor capacidad de coordinación intersectorial con el fin de articular adecuadamente las políticas y estrategias sectoriales con el escenario macroeconómico de largo plazo.
8. Esto significará muy probablemente modificar aspectos internos relacionados con la gestión del conocimiento, de la información y de la capacidad de coordinación de políticas, tanto al interior como al exterior del MHyFP. Por lo tanto, en el diagnóstico será necesario visualizar la situación actual del Ministerio, con especial atención a la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, y sus necesidades futuras en el mencionado escenario.

## La gestión jurídica de las causas contra el MHyFP

1. Uno de los aspectos insuficientemente valorados, pero sin duda de gran importancia por su eventual impacto fiscal en el mediano plazo, son los juicios contra el Estado que están siendo asumidos por la Dirección General de Asuntos Jurídicos.[[5]](#footnote-5) Esta unidad administrativa, integrada en la Subsecretaría Legal, dependiente de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio, ejerce tres funciones principales:
2. En primer lugar, ejerce el *control previo de legalidad* en aquellos actos o decisiones de carácter administrativo que requieran de forma imperativa, de acuerdo con el procedimiento administrativo establecido en la normativa vigente, el visto bueno de un departamento legal, en este caso la DGAJ. Este tipo de actividad está vinculado frecuentemente a la revisión de la legalidad de contratos o convenios. Esta función es esencial en la prevención de potenciales litigios contra el Estado.
3. En segundo lugar, *asesora a las autoridades* del MHyFP en las consultas legales que puedan solicitarse en el proceso de toma de decisiones. Normalmente este tipo de actividad de asesoramiento surge de forma no programada y sin contenido preestablecido, y debe proveer a las autoridades respuestas sólidas y oportunas. Tiene un fuerte componente de prevención del daño antijurídico.
4. Y por último, en tercer lugar, *ejerce* por medio de los abogados del Estado *la representación y defensa de los intereses del Estado* en aquellas causas en las que la DGAJ tiene asignada dicha responsabilidad.[[6]](#footnote-6) Esta función es crucial por sus implicaciones en términos de costos fiscales para el Estado y su conversión en eventuales pasivos contingentes. Esta función recae básicamente sobre la Dirección de Asuntos Judiciales de los Entes Liquidados y Dirección de Gestión y Control Judicial y absorbe gran parte de los recursos profesionales de la DGAJ.

Cuadro 1 – Distribución del personal de la DGAJ por categorías profesionales

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Abogados** | | **Otros profesionales** | | **Administrativos** | | **Total** | |
|  | **Nº** | **%** | **Nº** | **%** | **Nº** | **%** | **Nº** | **%** |
| Dirección Entes en Liquidación | 144 | 57,4 | 3 | 50,0 | 78 | 55,7 | 225 | 56,7 |
| Dirección Gestión Judicial | 63 | 25,1 | 3 | 50.0 | 45 | 32,1 | 111 | 28,0 |
| Otras direcciones y unidades | 44 | 17,5 | 0 | 0.0 | 17 | 12,2 | 61 | 15,3 |
| **Total DGAJ** | **251** | **100,0** | **6** | **100,0** | **140** | **100,0** | **397** | **100,0** |

Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos.

1. De acuerdo con los datos disponibles, a junio de 2016 la DGAJ tiene 397 funcionarios, de los cuales 251 (63,2%) son abogados, concentrados básicamente en la Dirección de Asuntos Judiciales de los Entes Liquidados (56,7% del total de funcionarios de la DGAJ, 57,4% de los abogados) y en la Dirección de Gestión y Control Judicial (28,0% del total de funcionarios, 25,1% de los abogados).

# Consideraciones metodológicas

## Identificación de los productos relevantes

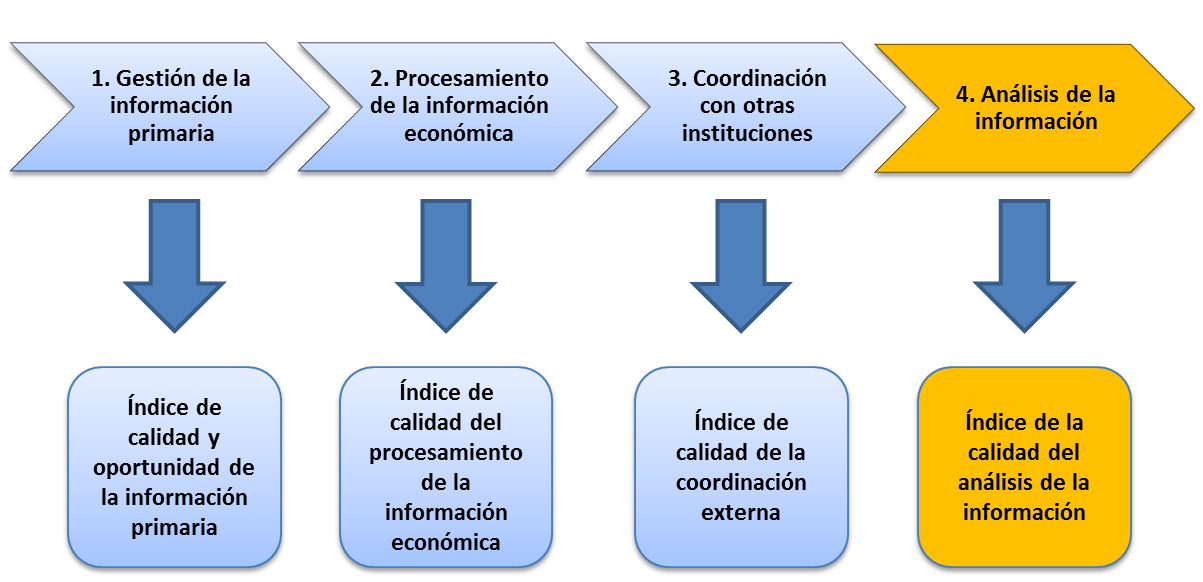
1. Antes de entrar en el análisis de los problemas que afectan a la gestión del ciclo de las políticas públicas, conviene indicar las características de los productos estratégicos que forman parte de las actividades de la SPEyPD y cómo estas características condicionan la elección de los indicadores para el análisis.
2. El mandato legal otorga a la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo la gestión integral de lo que podría denominarse el ciclo de política económica. Se entiende por gestión del ciclo de política todo el conjunto de actividades y tareas que permiten generar políticas y estrategias de mediano y largo, es decir, la formulación, implementación, monitoreo y evaluación. Este ciclo puede generar diferentes tipos de productos estratégicos, clasificados de acuerdo con el rango temporal que abarcan:
3. En primer lugar, los que se podrían denominar *productos de corto plazo*, típicamente análisis de seguimiento de coyuntura, donde se analizan los indicadores económicos clave que afectan a la coyuntura económica (actividad productiva, comercio exterior, mercado de trabajo, precios, etc.). Normalmente estos análisis se plasman en documentos o informes de coyuntura, que en la mayoría de los casos se presentan de forma regular. Su proyección puede ser pública o restringida al uso de los tomadores de decisiones en el interior del MHyFP. Las herramientas más frecuentemente utilizadas, pero no las únicas, son las vinculadas con la previsión de corto plazo son modelos econométricos (modelos de series temporales autorregresivos, modelos multivariantes, etc.).
4. En segundo lugar estarían los *productos de mediano y largo plazo*, entre los que cabe destacar los habitualmente denominados como marcos de programación macroeconómica o escenarios macroeconómicos. Estos instrumentos de referencia económica son de gran utilidad, entre otras, para establecer el espacio fiscal en la elaboración de los presupuestos públicos y deberían ser utilizados como insumos básicos en los planes estratégicos de todo el sector público. Su no utilización puede suponer una pérdida significativa de consistencia de dichos planes. Las herramientas más comúnmente utilizadas en la elaboración de estos productos son modelos econométricos (modelos de equilibrio general y parcial, modelos de series temporales, etc.).
5. Y en tercer lugar, estarían los *productos de muy largo* (escenarios prospectivos). Este tipo de productos están pensados para proyectar en el muy largo plazo (8-10 años) la evolución plausible de la economía, con las dificultades metodológicas inherentes, y su utilidad radica en que debería servir de insumos para los planes sectoriales que requieren muy largos tiempos de maduración. Los sectores energéticos e infraestructurales suelen ser los usuarios preferentes de este tipo de productos. Las metodologías utilizadas son específicas para generar escenarios, como pueden la modelación con dinámica de sistemas (*system dynamics*) y técnicas de prospección cualitativa para la generación de consensos (métodos Delphi, fundamentalmente).
6. Todas estas fases y tipos de productos requieren conocimientos específicos, herramientas de análisis muy concretas y metodologías *ad hoc* para su formulación y evaluación. Lo que es importante es que resulta sumamente difícil medir o valorar la calidad de este tipo de productos, su oportunidad dentro del proceso de tomas de decisiones gubernamentales y su impacto efectivo sobre dichas decisiones. Ésta es una situación claramente distinta a la de otras entidades públicas que proveen servicios tangibles a la ciudadanía. Indicadores del tipo número de expedientes, tiempos de espera, causas resueltas, costos reducidos, etc., tan frecuentes en proyectos relacionados con la mejora de la provisión de bienes y servicios, no son aplicables a la realidad de los productos que genera la SPEyPD, dado que el contenido y los insumos que se utilizan para la producción de informes y documentos son básicamente datos, información y conocimiento.[[7]](#footnote-7)

## Instrumentos de medición utilizados

1. Para tratar de superar estas limitaciones, en este diagnóstico se han construido específicamente tres instrumentos de medición que pretenden generar indicadores relevantes al caso de análisis. El primer instrumento es una *ficha a los directores* de las unidades principales de la SPEyPD y de la DGAJ. Esta ficha pretende levantar información acerca del uso por parte de las distintas direcciones operativas de la SPEyPD de determinadas herramientas para el análisis de la información y el acceso a fuentes de conocimiento económico de alto valor agregado.
2. El segundo instrumento es una *encuesta* al personal de la SPEyPD sobre su *nivel de formación*. Con ella se pretende aproximar a la medición del grado de formación alcanzado y su adecuación a una actividad que requiere de conocimientos especializados y de una excelente capacidad de análisis. En los anexos 2 y 3 pueden consultarse tanto la ficha a directores como el cuestionario utilizado en la encuesta de formación.
3. El tercer instrumento son los denominados *índices de calidad de la elaboración de la política económica* (ICEPE). Estos índices permiten medir de forma integrada los distintos aspectos cualitativos que inciden en los procesos de generación de los productos estratégicos. Para ello, la construcción conceptual de los ICEPE se realiza siguiendo la cadena de valor en la elaboración de las políticas económicas.[[8]](#footnote-8) Esto significa que se tienen en cuenta los siguientes elementos o descriptores del proceso que determinan la calidad de la política:
4. La calidad y oportunidad de la información primaria, que constituyen los insumos principales para las actividades de la SPEyPD.
5. La calidad del procesamiento de la información, es decir, en las herramientas y metodologías existentes para sistematizar y consolidar la información levantada.
6. La calidad de la coordinación con otras instituciones, como un aspecto relevante para determinar la fortaleza de la articulación de las directrices de política emanadas por la SPE con el conjunto de políticas sectoriales generadas por los distintos ministerios y organismos públicos.
7. Y finalmente, la calidad del análisis de la información, que resulta en su mayor parte en la elaboración misma de informes y demás documentos sustantivos, para lo cual se presta especial atención a las características de las metodologías usadas en el análisis y en los distintos instrumentos disponibles y utilizados.
8. Es importante señalar que estos índices no están diseñados para medir la calidad de las políticas económicas, sino la calidad del *proceso de elaboración* de las políticas económicas. De alguna forma, lo que se pretende es conocer cómo están funcionando los distintos insumos que forman parte de la cadena de valor en la producción de las políticas económicas.
9. Por tanto, los índices finalmente seleccionados y los procesos a los que están directamente vinculados son los siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| **Índice** | **Proceso** |
| Índice de calidad y oportunidad de la información primaria | Gestión de la información |
| Índice de la calidad del procesamiento de la información económica | Elaboración de la información |
| Índice de la calidad de coordinación externa | Coordinación externa |
| Índice de la calidad del análisis de la información | Análisis de la información |

1. En el gráfico adjunto se puede observar la secuencia de la cadena de generación de valor agregado en el proceso de elaboración de políticas, así como los cuatro subprocesos que lo conforman:



1. A cada uno de los subprocesos identificados de la cadena de valor se le asigna un índice, que es medido mediante una serie de indicadores estrechamente relacionados con el proceso de elaboración de políticas y los subprocesos. En síntesis, el procedimiento de construcción de los índices es el siguiente:
2. En primer lugar, se establece una escala o gradiente para ubicar el nivel alcanzado por la institución en cada índice (subproceso). Por ejemplo, en materia de uso de herramientas de análisis avanzado, se establece una escala de mayor a menor grado de disponibilidad y utilización de estas herramientas en el proceso de análisis de la información. Siguiendo con otro ejemplo, a la disponibilidad y utilización de modelos contrastados del comportamiento de las principales variables le es asignada otra determinada escala o rango de valores posibles, en la que se tiene en cuenta tanto su utilización como la clase de técnicas de análisis que se adoptan.
3. En segundo lugar, una vez establecidas las escalas, con el apoyo de un cuestionario diseñado para este efecto se procede a la medición del grado de incidencia de los problemas o debilidades en la calidad del proceso de elaboración de políticas. Para ello se selecciona un panel de expertos que establece, en conversaciones técnicas con la contraparte, las calificaciones de cada descriptor de acuerdo con la escala establecida. Estas calificaciones permiten fijar la línea de base.
4. Finalmente, una vez calificados los descriptores, se agregan los resultados en grupos de similitud temática (procesamiento de la información, análisis de la información y generación de conocimiento, por ejemplo) En el cuadro 2 puede consultarse la estructura de los índices y los ítems asociados.

Cuadro 2 – Procesos y descriptores del ICEPE

| **Índice** | **Ítems** |
| --- | --- |
| Índice de calidad y oportunidad de la información primaria | 1. La información de otras unidades o instituciones es recibida en forma oportuna para su utilización en el proceso de análisis |
| 1. La información recibida de otras unidades o instituciones está actualizada en función del periodo relevante para el análisis |
| 1. La información recibida es pertinente en función del tipo de análisis a realizar |
| 1. La información recibida es completa en función del tipo de análisis a realizar |
| 1. La información es recibida a través de canales formales |
| 1. La información es recibida de una fuente y metodología conocida que sustenta el análisis |
| Índice de la calidad del procesamiento de la información económica | 1. Automatización de herramientas para la captura y organización de la información |
| 1. Se dispone y utilizan criterios formales y estandarizados para organizar la información |
| 1. La información de la Unidad se almacena en repositorios de datos |
| 1. Posibilidad de agregar o comparar la información recibida para utilizar en el análisis |
| Índice de la calidad de coordinación externa | 1. Grado de interacción con entidades y sectores con los que se debe coordinar |
| 1. Conocimiento de las prioridades y objetivos de las entidades y sectores con los que se debe coordinar |
| 1. Conocimientos de los plazos de las entidades y sectores con los que se debe coordinar |
| 1. Relevancia del apoyo técnico a otras entidades y sectores |
| Índice de la calidad del análisis de la información | 1. Disponibilidad y uso de herramientas de análisis y explotación de datos |
| 1. Se disponen y utilizan metodologías de análisis |
| 1. Grado de modelización del comportamiento de las variables relevantes para la unidad |
| 1. Grado de interacción con otras unidades de la SPE para el análisis |
| 1. Los informes y *papers* cumplen con los siguientes atributos: 1. Objetivos claros, 2. Supuestos explícitos, 3. Descripción metodológica, 4. Referencias a fuentes utilizadas, 5. Enunciación clara de conclusiones o recomendaciones |
| 1. Mecanismos de control de calidad internos a la unidad de los informes y *papers* |
| 1. Mecanismos de control de calidad externos a la unidad de los informes y *papers* |
| 1. Grado de automaticidad con la que SIMPE se alimenta de las bases de datos |

# El problema principal a enfrentar

## Descripción del problema principal

1. En inicio de una nueva gestión de gobierno en el marco del actual contexto económico, plantea la necesidad de mejorar substancialmente las capacidades institucionales para la elaboración de la planificación y programación macroeconómica de mediano y largo plazo, así como la coordinación y articulación de estrategias entre el MHyFP y otras dependencias. En los últimos años, se acentuó la situación de insuficiencia en las capacidades existentes en el MHyFP para el análisis, que inciden particularmente, pero no únicamente, en la actual Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo por su rol crucial en la elaboración de la política económica. De esta manera, el principal problema identificado es el bajo grado de calidad del análisis de la información económica.
2. Con el fin de medir estas limitaciones actuales, se ha utilizado el indicador agregado de *calidad del análisis de la información para la política económica*, el cual valora la disponibilidad y empleo de herramientas y metodologías de análisis económico complejo, así como los atributos de calidad de los documentos e información que resultan del análisis.

Cuadro 3 – Índice de calidad del análisis de la información

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Índice** | **A. Promedio** | **B. Desviación estándar** | **B/A (%)** |
| Calidad del análisis de la información económica | 4,66 | 1,05 | 22,6% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la aplicación de la metodología ICEPE.

1. En el cuadro 3 puede observarse que en la escala de 0 a 10, el índice de calidad del análisis de la información para la política económica obtiene una puntuación de 4,66, con una desviación estándar de 1,05 (supone el 22,6% del valor promedio). Esto estaría denotando que existe cierta heterogeneidad en la situación de cada una de las unidades integrantes de la SPEyPD relevadas para el índice. A saber, se observa un menor valor del índice para las dos direcciones nacionales encargadas de la planificación regional y sectorial, mientras que el índice casi duplica su valor para el caso de la dirección de Modelos y Proyecciones, típicamente abocada al análisis de información económica.
2. Las limitaciones también se advierten tradicionalmente en el grado de utilización o integración de insumos (informes, marco macroeconómico, escenarios, etc.) elaborados por la SPEyPD en los planes sectoriales promovidos por otras instituciones responsables (ministerios, agencias del Gobierno, etc.). En condiciones normales, cabría esperar que el conjunto de la Administración Pública use o integre los instrumentos de política económica de mediano y largo plazo formulados por la SPEyPD en el conjunto de informes y planes que elaboren. Para mediar la integración, se calcular un indicador que muestra dos dimensiones simultáneamente: (i) la adecuación técnica de los instrumentos puestos a disposición de los formuladores de las políticas sectoriales, que de una alguna manera se reflejaría en que los marcos de programación económica y los informes de coyuntura elaborados por la SPEyPD son ajustados en tiempo y forma a las necesidades de los sectores; y (ii) la capacidad de la SPEyPD para articular instancias de intercambio de conocimientos e información de alto valor agregado en el proceso de elaboración de las políticas sectoriales.

Cuadro 4 – Utilización de marcos o escenarios macroeconómicos

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Plan sectorial** | **Utilización de marcos macroeconómicos o escenarios de política económica** | | | |
| **Elaborados SPEyPD** | **Elaborados propio sector** | **Otras fuentes (Banco Central, CEPAL, etc.)** | **Referencia Macroeconómica** |
| Industria | NO | SI | NO | NO |
| Turismo | NO | SI | NO | SI |
| Desarrollo territorial | NO | SI | NO | NO |
| Ciencia y tecnología | NO | SI | NO | SI |
| Energía | NO | SI | NO | NO |

Fuente: Elaboración propia con datos de los planes sectoriales vigentes[[9]](#footnote-9).

1. En el cuadro 4 puede observarse el grado de utilización de insumos provenientes de los servicios técnicos de la SPEyPD en la elaboración de los planes estratégicos sectoriales vigentes en la actualidad. La información muestra que el bajo nivel de integración que tenía anteriormente la SPEyPD, dado que de cinco planes estratégicos sectoriales vigentes, en ninguno de ellos existen insumos explícitamente señalados como provenientes de la SPEyPD.
2. El problema central se deriva a su vez de tres problemas que de manera específica afectan a la gestión de la SPEyPD: (i) deficiencias relativas al uso de herramientas y metodologías para la planificación y programación; (ii) deficiencias en cuanto a la calidad y oportunidad de la información disponible; y (iii) debilidades relacionadas con los mecanismos institucionales para interactuar con otros actores internos y externos al MHyFP. A continuación se analizan en detalle cada uno de estos problemas, así como los factores causales explicativos de los mismos.

## Problemas vinculados al problema principal

### Problema 1: Limitaciones para la incorporación efectiva de conocimiento y metodologías adecuadas para la elaboración de políticas de mediano y largo plazo

**Descripción del problema**

1. Analizando el modelo de funcionamiento de las direcciones vinculadas a la planificación y programación económicas, pueden observarse algunas *deficiencias relativas al uso de herramientas y metodologías avanzadas para la planificación y programación*. Al respecto, se entiende que la utilización de herramientas avanzadas de análisis económico debe permitir elaborar diagnósticos y análisis más profundos desde un punto de vista técnico.

**Cuadro 5 – Disponibilidad de herramientas avanzadas de análisis**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **DNPM** | **DNPR** | **TOTAL** |
| E-Views | SI | SI | 2 |
| Stata | SI | SI | 2 |
| SPSS | SI | SI | 2 |
| Matlab | SI | NO | 1 |
| GAMS | NO | NO | 0 |
| Financieras (ACB y ACE) | NO | NO | 0 |
| **Nº de herramientas** | 4 | 3 |  |

Fuente: Encuesta de Formación[[10]](#footnote-10).

1. En el cuadro 5 se expone la información disponible para dos de las direcciones nacionales (Dirección Nacional de Política Macroeconómica – DNPM, y Dirección Nacional de Planificación Regional –DNPR) respecto de la disponibilidad de herramientas específicas de análisis de la información, principalmente referidas a software de análisis estadístico y de procesamiento de bases de datos. Puede observarse como ambas direcciones tienen *disponibles* herramientas de análisis de datos económicos avanzadas, es decir herramientas que permiten realizar análisis cuantitativo, multivariante y cualitativo paramétrico, así como análisis financiero (análisis costo-beneficio, análisis actuariales, etc.), entre otras posibilidades.
2. En el cuadro 6 se muestra la *utilización* por parte de las dos direcciones nacionales de herramientas avanzadas de análisis, independientemente de su disponibilidad.[[11]](#footnote-11) Las dos direcciones analizadas utilizan varias herramientas en sus tareas de análisis. Específicamente, la DNPM utiliza 5 de 5 herramientas y la DNPR usa 4 de las 5 herramientas listadas.

**Cuadro 6 – Utilización de herramientas avanzadas de análisis**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **DNPM** | **DNPR** | **TOTAL** |
| E-Views | SI | SI | 2 |
| Stata | SI | SI | 2 |
| SPSS | SI | SI | 2 |
| Matlab | SI | SI | 2 |
| GAMS | SI | NO | 1 |
| **Nº herramientas** | 5 | 4 |  |

Fuente: Encuesta de Formación[[12]](#footnote-12).

1. En el cuadro 7 se muestra la *frecuencia* en el uso de las herramientas más habitualmente utilizadas en el análisis cuantitativo entre personal técnico de las dos direcciones nacionales mencionadas. Se observa un elevado grado de utilización de este tipo de herramientas, con valores superiores al 80% de su personal técnico siendo usuario de las mismas. Además, siendo habitual en estas direcciones que un mismo funcionario pública utilice más de una herramienta durante su trabajo.

**Cuadro 7 – Frecuencia de uso de herramientas avanzadas de análisis**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Permanente o frecuente** | **Ocasional o nunca** |
| DN. de Política Macroeconómica | 87,0 | 13,0 |
| DN. de Planificación Regional | 87,0 | 13,0 |

Fuente: Encuesta de Formación. Se excluye el uso de Excel o Access.

1. En resumen, de acuerdo a la información disponible, si bien se observa una situación relativamente aceptable en términos de disponibilidad, utilización y frecuencia de uso de herramientas avanzadas de análisis de la información económica, aún quedan espacios de mejora, de forma tal de aprovechar todo el potencial analítico que pueden proporcionar estas herramientas, tanto en términos de uso de metodologías más elaboradas para la formulación y contraste de hipótesis de trabajo, como en términos de una mayor capacidad de análisis de datos a partir de las fuentes estadísticas disponibles.

**Factores causales**

1. **Limitada especialización y actualización técnicas**
2. Uno de los factores explicativos del nivel de uso de herramientas y metodologías de análisis reside en el grado de especialización y actualización en temas y áreas de conocimiento técnico relativas a la política económica y al instrumental (herramientas) adecuado para su modelamiento y diseño.
3. Uno de los productos claves de la SPEyPD es la generación de conocimiento en materia de política económica. Existen evidencias de que la capacidad de producir conocimiento tiene una relación directa con el capital formativo acumulado. En este sentido, un indicador aproximado de la calidad de los conocimientos técnicos sería el nivel de estudios y de especialización en la materia. Este planteamiento sería consistente con el tipo de productos estratégicos que elabora la SPEyPD: informes, documentos técnicos, estudios, dictámenes, planes y programas, que requieren todos ellos para su elaboración conocimientos técnicos sobre cada tema y capacidad de análisis.

Cuadro 8 – Estudios de posgrado

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Estudios terminados** | |
| (% sobre el total) | **Universitarios** | **Maestría / Postgrado** |
| DN. de Política Macroeconómica | 87,5 | 100,0 |
| DN. de Planificación Regional | 92,6 | 68,0 |
| **PROMEDIO** | **90,1** | **84,0** |

Fuente: Encuesta de Formación[[13]](#footnote-13)

1. En el cuadro 8 puede observarse que en promedio un 90,1% del personal en la DNPM y DNPR tiene estudios universitarios terminados y un 84% tiene estudios finalizados de nivel postgrado o maestría. Vale aclarar que, la DNPM tiene un mayor porcentaje de personal con estudios de postgrado.

1. Además de los estudios de posgrado, otro indicador de interés para aproximarse a la calidad de los conocimientos instalados en los equipos técnicos de la SPEyPD es el que trata de medir la presencia de estudios especializados en economía y conocimientos afines, más allá de los conocimientos generales y específicos adquiridos en los estudios universitarios de grado y posgrado (ver cuadro 9).
2. Se observa que la Dirección Nacional de Planificación Macroeconómica concentra gran parte de la experticia (30 empleados), incluso se da el caso de que algunos técnicos tienen más de un estudio especializado (136,4%), lo que estaría denotando una buena capacidad técnica del recurso humano. Este dato contrasta con la menor experticia en la Dirección Nacional de Planificación Regional, donde sólo el 22,6% tiene especialización en economía y afines.

Cuadro 9 – Estudios especializados en economía y afines por direcciones

|  | **Nº** | **% (\*)** |
| --- | --- | --- |
| DN. de Política Macroeconómica | 30 | 136,4 |
| DN. de Planificación Regional | 7 | 22,6 |

**(\*)** % sobre total de estudios terminados.

Fuente: Encuesta de Formación

1. Tratando de concluir, puede afirmarse que este conjunto de indicadores muestra una buena aproximación al grado de formación en estudios y capacidades técnicas especializadas en economía y campos del conocimiento afines. En el caso de las direcciones analizadas de la SPEyPD, los datos muestran la conveniencia de mejorar la formación, dado que una mayor cualificación formativa y especialización temática deberían redundar en una mayor calidad en el trabajo.
2. **Insuficiente circulación del conocimiento dentro de las unidades del MHyFP, específicamente en la SPEyPD**
3. Otro factor importante que incide sobre la elaboración de políticas es la insuficiente circulación del conocimiento (especialmente externo) dentro de las unidades. Todas las opiniones recogidas son coincidentes en que el modelo habitual de trabajo es obtener o generar conocimiento para las necesidades propias, pero sin depositarlo en eventuales sistemas institucionales que permitan su compartición con el resto de las unidades de la Secretaría. Estas opiniones están además respaldadas por la evidencia de que *no existen procedimientos, rutinas, herramientas o sistemas instalados* de obtención, almacenamiento y generación de conocimiento, así como tampoco fuentes de consulta especializadas.[[14]](#footnote-14) Con el fin de aproximarse a este problema, se han construido cuatro indicadores que permiten visualizar determinados aspectos de la gestión del conocimiento en la SPE (ver cuadro 10).[[15]](#footnote-15)
4. El primer indicador se refiere a la “Existencia de procedimientos o reglas para manejo de conocimiento”. Los resultados para las dos direcciones nacionales analizadas muestran que no se cuenta con procedimientos para gestionar el conocimiento acumulado, dado que ambas refieren no disponer de reglas al respecto.

Cuadro 10 –Gestión del conocimiento

|  | **DNPM** | **DNPR** |
| --- | --- | --- |
| * Existencia de procedimientos o reglas para manejo de conocimiento | NO | NO |
| * Acceso a *journals*/revistas especializadas | 0 de 6 deseables | NA |
| * Número de estudios externos contratados\* | 5 | 10 |
| * Disponibilidad de los resultados de los estudios contratados para consulta por otras unidades | Internet | Internet |

NA: No aplica. Fuente: Ficha a directores[[16]](#footnote-16); Archivo BID

\* Con recursos del aporte BID en el Programa AR-L1001

1. El segundo indicador utilizado pretende medir el grado de acceso al conocimiento especializado. En este caso, el indicador “Disponibilidad de *journals*/revistas especializadas sobre el total de las deseables” muestra que en la dirección que aplica (Dirección Nacional de Política Macroeconómica), no se tienen ninguna revista especializada del total de revistas deseadas. Tampoco se tiene suscripciones para el acceso a fuentes técnicas por internet de contenido académico, como es el metabuscador *jstor*.
2. Los dos indicadores restantes refieren a la posibilidad de acceder a conocimiento especializado externo al MHyFP, a través de estudios contratados externamente. Se observa que la variabilidad del número de estudios contratados es notable entre las dos direcciones, dónde se observa que la DNPM realizó 5 estudios contratados externamente y que la DNPR realizó 10 estudios contratados en forma externa. Por su parte, es positivo que en ambos casos, las direcciones hicieron los resultados disponibles para otras áreas, sin embargo, ello no ocurrió gracias a algún repositorio común de información o conocimiento, sino que se hizo a través del sitio *web* que dichas unidades mantienen para difundir información en general dentro y fuera del MHyFP.
3. De análisis de los indicadores de aproximación al modelo de gestión del conocimiento por parte de la SPEyPD, puede concluirse que existen deficiencias en cuanto a los procedimientos y herramientas para acceder y permitir la circulación de conocimiento experto (incluido el externo). En un contexto de creciente demanda de conocimiento más especializado y experto, y de exigencia de una mayor participación de la planificación económica de mediano y largo plazo en los procesos de toma de decisiones sectoriales, estas debilidades pueden suponer restricciones que mermen la calidad futura del aporte del MHyFP en la elaboración de políticas económicas y sectoriales.

### Problema 2: Deficiencias en cuanto al acceso y oportunidad de la información para la toma de decisiones

**Descripción del problema**

1. Una segunda debilidad que contribuye directamente al problema central radica en las *deficiencias en cuanto al acceso y oportunidad de la información necesaria* *en los procesos de toma de decisión sobre las políticas económicas*. Se asume que los distintos productos que elaboran las unidades de la SPEyPD (análisis, informes, proyecciones, etc.) aportan a la toma de decisiones en materia de política económica, requiriendo a su vez información de calidad y oportunidad adecuada, que puede provenir tanto de la propia unidad productora, de otra unidad de la SPEyPD (o del MHyFP) y, en caso fuera necesario, de expertos externos al MHyFP (usualmente contratados bajo la modalidad de consultorías de corto plazo para la realización de estudios). Se han construido siete indicadores que permiten una aproximación al problema (ver cuadros 11 y 12).
2. El primer indicador pertenece al grupo de los ICEPE. Es el *índice de calidad y oportunidad de la información primaria* (que valora la oportunidad, actualización, pertinencia y solidez de dicha información), alcanza un valor promedio de 6,92 en las áreas de la SPEyPD, mostrando una calidad intermedia de la información primaria.

Cuadro 11 – Índice de calidad y oportunidad de la información primaria

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Índice** | **A. Promedio** | **B. Desviación estándar** | **B/A (%)** |
| Calidad y oportunidad de la información primaria | 6,92 | 1,98 | 28,7% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la aplicación de la metodología ICEPE.

1. El segundo indicador también pertenece a la familia de los ICEPE, y es el *índice de calidad del procesamiento de la información económica*, que valora la captura, organización y almacenamiento de información de base. Alcanza un valor promedio de 4,88 en las áreas de la SPEyPD, sobre un total de 10, mostrando una calidad intermedia de dicho procesamiento (ver cuadro 12). La relación desviación estándar sobre el valor promedio es del 32,3%.

Cuadro 12 – Índice de calidad de procesamiento de la información

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Índice** | **A. Promedio** | **B. Desviación estándar** | **B/A (%)** |
| Calidad del procesamiento de la información económica | 4,88 | 1,58 | 32,3% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la aplicación de la metodología ICEPE.

1. El tercer indicador consiste en la existencia de una herramienta, sistema o procedimiento que permita un seguimiento del flujo de productos generados por las unidades de la SPEyPD, en cuanto que ello permitiría a los directivos del MHyFP controlar la oportunidad con que son elaborados y entregados los productos requeridos para la toma de decisiones. Al respecto, el cuadro 13 muestra que de las dos unidades con las que se cuenta información, en ninguna de ellas existe una herramienta de seguimiento de los productos.

Cuadro 13 –Incorporación de conocimiento en la toma de decisiones

|  | **DNPM** | **DNPR** |
| --- | --- | --- |
| * Existencia de herramienta/proceso de seguimiento de los productos generados | No | No |
| * Existencia de procedimientos o reglas explícitas para la intervención de las unidades de la SPEyPD en la elaboración de productos | No | No |
| * Número de consultores contratados para realizar estudios externos\* | 16 | 70 |
| * Número de días promedio para la aprobación de los TDR de los estudios\*\* | 46 | 37 |
| * % promedio de la duración total del estudio que representa el número de días tomados en la aprobación de los TDR | 19% | 18% |

NA: No aplica. ND: No disponible. Fuente: Ficha a directores y datos de archivo BID[[17]](#footnote-17).

\* Con recursos del aporte BID en el Programa AR-L1001

\*\* Días entre la fecha estimada de elaboración de los TDR y la obtención de la no objeción del BID

1. Un cuarto indicador consiste en la existencia de procedimientos o reglas que indiquen en qué circunstancias y momentos deben intervenir las dos direcciones nacionales analizadas ante las necesidades de información de los directivos y autoridades del MHyFP (ver cuadro 13). Al respecto, la información evidencia que en ninguna de las unidades consideradas existe un procedimiento al respecto.
2. El quinto indicador refiere a la posibilidad de contar con el aporte de expertos técnicos externos al MHyFP a lo largo del proceso de generación de información y conocimiento aplicable a los productos de las unidades de la SPEyPD (ver cuadro 13). Como se observa, el número de consultores es bastante variable en las unidades consideradas (16 para el caso de la DNPM y 70 para la DNPR). En ese sentido, la información muestra que no existe una política relativamente pareja o estable de acceso a apoyo técnico externo, lo que a su vez debe incidir en diferencias en cuanto a la posibilidad de aportar información con la calidad y oportunidad adecuada al proceso de toma de decisiones.
3. Finalmente, los dos últimos indicadores permiten una aproximación a la oportunidad con que las dos direcciones nacionales consideradas para estos indicadores, logran incorporar apoyo externo para generar la información que requieren (ver cuadro 13). Al respecto, se observa que en ambos casos el tiempo que se estima ha tomado la aprobación de los términos de referencia (TDR) de los consultores excede (en algunos casos largamente) el mes calendario. Si a este dato se sumaran los días que toma el proceso administrativo de contratación de los consultores (dato no disponible por ahora), se puede concluir que este lapso afecta negativamente la oportunidad con la que usualmente los directivos del MHyFP requieren de la información para tomar decisiones oportunas. El último indicador muestra que, sólo considerando el tiempo para la aprobación de los TDR, éste representa aproximadamente el 20% del tiempo total de duración de la consultoría misma.
4. En adición a lo señalado hasta ahora, un aspecto diferente a considerar en cuanto a la calidad y oportunidad de la información en la toma de decisiones sobre política económica se refiere al procesamiento propiamente jurídico de dicha información (bajo la forma de los dictámenes que acompañan toda decisión en el sector público argentino) o a la consideración de información relativa a causas judiciales contra el Estado que pueden afectar de manera significativa al fisco y, por tanto, a la política económica. En ambos casos el control sobre dictámenes y causas judiciales es débil y los plazos de tramitación variables, lo que complica la toma eficiente de decisiones. Con relación a los dictámenes, se estima que se elaboran 100.000 nuevos al año.
5. En cuanto a las causas judiciales que son gestionadas por el MHyFP (a través de la DGAJ), la última informa disponible[[18]](#footnote-18) arroja aproximadamente 60.000 causas en el sistema registral, pero – como se detallará luego – se tiene constancia de que los abogados no siempre cargan en la base de datos las causas nuevas. Es importante tener en cuenta, con relación a las causas judiciales, que los problemas de gestión de las mismas afecta de manera directa a la información básica necesaria para determinar el espacio fiscal y los compromisos de pagos futuros del Tesoro es el referido a los pasivos contingentes. La falta de información acerca de los riesgos fiscales asociados a estas causas ante los tribunales está afectando a la calidad y la oportunidad de la información disponible y de las decisiones de política económica de mediano y largo plazo.

**Factores causales**

1. **Fragmentación y dispersión del esfuerzo por recopilar información necesaria para la toma de decisiones y la elaboración de políticas**
2. Un factor que afecta la calidad y oportunidad de la información disponible en los procesos de toma de decisión, consiste en el limitado alcance, la fragmentación y la dispersión del esfuerzo por recopilar la información necesaria para la toma de decisiones. Se ha construido tres indicadores para aproximarse a este problema (ver cuadro 14).

Cuadro 14 – Fuentes de información utilizadas por dirección

|  | **DNPM** | **DNPR** |
| --- | --- | --- |
| * Generación o uso de bases de datos propias | NA | *Indic*. Coyuntura actividad regional.  *Inventario* de productos de acuerdo a líneas |
| * Recopilación de datos sectoriales | NA | 1 solo convenio de información (cámara)  30 vínculos informales para información- deseable 75 |
| * Bases de datos (externas a la unidad) | 5 de 7 deseables | NA |

NA: No aplica. Fuente: Ficha a directores[[19]](#footnote-19).

1. El primer indicador se refiere a la “Generación o uso de bases de datos propios” y se tiene información para la DNPR. Con él se quiere conocer si los datos y la información generados en las actividades de cada dirección están depositados en un repositorio común de información o se gestionan de forma aislada. Como puede observarse en el cuadro 14, la mencionada dirección genera sus bases de datos o información y no la comparte con el resto de la SPEyPD. Es decir, el resultado de este indicador estaría denotando que el manejo de la información es elevadamente fragmentado.
2. El segundo indicador pretende aproximarse a la dispersión del esfuerzo por recopilar datos e información externa, bien sea de otros sectores o de las provincias. El indicador utilizado se denomina “Recopilación de datos sectoriales”. Los resultados para la DNPR muestran, en primer lugar, que es escasa la información externa recopilada y, en segundo lugar, que ello no se centraliza a través de mecanismos institucionalizados y menos aún compartidos entre las unidades de la SPEyPD: la dirección tienen suscrito un solo convenio de información y existen 30 vínculos (medianamente formales) para lograr información, mientras lo deseable sería contar con 75.
3. Un tercer indicador que permite aproximarse al alcance del esfuerzo por recopilar información externa es el siguiente: “Bases de datos (externas a la unidad) disponibles”. En este caso, la información está disponible para la DNPM, en dónde se observa que tiene acceso a 5 de las 7 bases deseables.
4. Adicionalmente, existe el SIMPE, que en teoría debería ser una herramienta de información accesible transversalmente en las unidades de la SPEyPD. Este sistema consiste en una intranet de contenidos que habilita, mediante una interfase alfanumérica y gráfica, integrar la información residente en las distintas áreas de la SPEyPD y visualizar en una pantalla síntesis, accesible desde internet, indicadores de la economía argentina que, definidos por los analistas, ilustren de manera inmediata la marcha de la misma en el marco de la economía mundial. A su vez, esta herramienta permite que todos los usuarios autorizados accedan, desde un perfil de consulta, a las series de datos e informes que se producen en las distintas áreas de la SPEyPD. De esta manera, no sólo se facilita el acceso a la información de una manera sintetizada y de visualización amigable, sino que socializa la información al interior de la SPEyPD, conservando cada área la responsabilidad por la generación y el almacenamiento primario de la información. Sin embargo, es una herramienta limitada en su alcance, puesto que ofrece más bien resultados y no tanto información primaria para la elaboración de políticas. Asimismo, esta herramienta no es aprovechada por los actuales directores de cada una de las unidades. Cuando se indagó sobre su utilización, 8 de 9 directores refirieron que “Los indicadores de la unidad no se cargan en el SIMPE”, siendo una sola dirección (Dirección de Modelos y Proyecciones) la que expresó utilizar la herramienta de manera periódica, aunque indicando que la carga de la información se hace de manera manual y no automática.
5. A modo de recapitulación, estos hallazgos confirman que la información necesaria para el funcionamiento de las direcciones de la SPEyPD es limitada, se encuentra fragmentada, dispersa y escasamente sistematizada. La inexistencia de un repositorio de datos único y de acceso generalizado confirma lo expresado con los indicadores descritos: cada dirección trata de resolver sus problemas de información de forma aislada, y no existen rutinas y procedimientos que tiendan a organizar la información de tal manera que los datos internos y externos puedan ser compartidos por el conjunto de la organización.
6. **Inexistencia de procedimientos y sistemas que aseguren la gestión eficiente y el control de las causas judiciales y de los dictámenes jurídicos**
7. En la sección 2.2 se presentaron los datos básicos del modelo de funcionamiento de la DGAJ. Como órgano de la gestión y control de las **causas judiciales** bajo responsabilidad del MHyFP ante los tribunales, el éxito o el fracaso de sus acciones litigiosas tiene un impacto indudable en los costos fiscales que el Estado, en última instancia, debe asumir. O dicho de otra forma, mantener bajo control los riesgos fiscales debería formar parte de los objetivos estratégicos de la DGAJ y para ello se requiere que el modelo de gestión de los expedientes jurídicos (causas y dictámenes) sea capaz de responder adecuadamente a las demandas.
8. Los hallazgos son contundentes en cuanto a la naturaleza de los problemas vinculados con la gestión jurídica de las causas. Siendo básicamente la defensa en tribunales la actividad que ocupa una gran parte de los recursos técnicos de los abogados de la DGAJ, sin embargo se desconoce la cantidad total de causas que ocupan en la actualidad a este personal. En el sistema registral DOTCOM se encontraban registradas aproximadamente 97.400 causas[[20]](#footnote-20) (26.661 activas, 6.690 paralizadas y 64.049 archivadas), pero se estima que con frecuencia los abogados no cargan en la base de datos la totalidad de las causas nuevas ingresadas.
9. En este contexto de carencia y baja confiabilidad de la información es muy difícil conocer la tipología de causas, pero puede afirmarse que una gran parte de ellas son demandas contra el Estado vinculadas a los entes liquidados (de tipo laboral, indemnizatorio, etc.), otras muchas están vinculadas a juicios producidos por el *corralito*, y en menor medida a discrepancias en contratos con el Estado.
10. Según datos provistos por la DGAJ, el 57,1% de las causas con decisión judicial han tenido una sentencia favorable para el Estado. Este valor difiere según la materia de la causa judicial, y por ende la Dirección en la se tramite su gestión. En el caso de la Dirección de Asuntos Contenciosos (DAC) el porcentaje de juicios ganados es del 41,9%, mientras que para la Dirección de Asuntos Judiciales de los Entes Liquidados y en Liquidación (DAJEL) es del 65,5%. Dado que en la práctica casi todos los juicios en primera instancia son recurridos en apelación (segunda instancia), puede señalarse que el indicador de éxito judicial del 57,1% se aproxima de forma razonable a lo que podría denominarse tasa de éxito.[[21]](#footnote-21)
11. En términos comparativos internacionales, este resultado de éxito puede calificarse de bajo, aunque esta afirmación es necesario tomarla con la necesaria cautela dada la baja calidad de la información disponible.
12. Se desconoce el valor total de las pretensiones económicas establecidas en las demandas y, por tanto, el riesgo fiscal asociado. Según estimaciones realizadas *ad hoc*, y con las máximas cautelas, aproximadamente se evita el pago del 69% de los montos pretendidos en la demanda, pero esta cifra puede ser sensiblemente superior ya que: (i) en el 62% de las causas de la muestra no está registrada la pretensión económica, por lo que la confiabilidad de los hallazgos desciende sensiblemente; y (ii) no están actualizados en el sistema los valores económicos de las pretensiones.[[22]](#footnote-22) Esto afecta de forma crucial a una eventual estimación de los pasivos contingentes que por razones judiciales pueden estar implícitos en los juicios gestionados por la DGAJ.
13. Por otra parte, no existe un mecanismo no arbitrario que reparta la asignación de causas rutinarias y de causas emblemáticas, ya que se requieran estrategias de defensa diferenciada. Aparentemente todas las causas son igual de importantes. La carga de trabajo que asumen los abogados se estima en 106 causas activas por abogado, pero existen dificultades para poder definir su importancia relativa y si este es el número de causas que efectivamente llevan entre manos. Recuérdese que según las opiniones relevadas, es frecuente que los abogados no carguen la información de las causas, ni tampoco de los movimientos, en el sistema de registro y seguimiento DOTCOM.
14. De las causas cerradas y definitivas, no se tiene constancia del sentido del fallo de los tribunales, de los fundamentos de la sentencia ni tampoco el monto de las indemnizaciones. Esta información no consta en el sistema de seguimiento DOTCOM, por lo que habría que rastrearlas en los sistemas informatizados de los tribunales. En este contexto de ausencia de información básica, no es posible construir un modelo de gestión del conocimiento que permita generar instrucciones acerca de las estrategias de defensa judicial a partir de los precedentes y los resultados de las sentencias. Cada abogado trata de resolver sus asuntos a su buen entender. No existen condiciones para poder iniciar un proceso de aprendizaje conjunto.
15. Además de las causas judiciales, el otro gran bloque de actividades se centra en los **dictámenes jurídicos**. Se estima que existen unos 260.528 dictámenes archivados, de los cuales 121.000 aproximadamente están clasificados y encuadernados, y el resto se encuentra en biblioratos. Entre enero y junio de 2016 se generaron 2.648 dictámenes jurídicos nuevos. Por su parte, en el año 2015 se emitieron 8.273 dictámenes y en el 2014 unos 6.245. Dado que para la labor de asistencia jurídica la consulta a antecedentes es fundamental, este modelo de almacenamiento de la información dificulta enormemente la consulta, lo cual a su vez retrasa el trámite.
16. No existe información disponible acerca de la duración media de los dictámenes, pues no hay ningún sistema informatizado que esté soportando el flujo de trabajo. Sin embargo, todas las opiniones consultadas son coincidentes en afirmar que existen demoras en la entrega de los trabajo, lo que estaría afectando a la celeridad en el proceso de toma de decisiones.
17. Y finalmente, durante 2015 permanecieron en el sector 28.701 **expedientes administrativos**, y entre enero y junio de 2016 permanecieron 8.409 expedientes. El sistema COMDOC del Ministerio, instalado para el seguimiento general de los expedientes administrativos, no es aprovechado en su totalidad, por lo que en muchos casos se desconoce la ubicación exacta del expediente dentro del itinerario procedimental al interno de la DGAJ, o bien existen expedientes de mucha antigüedad (más de 10 años, en algunos casos) que siguen vivos en el sistema de registro para el seguimiento pero se desconoce si hubo unidad administrativa que lo recibió.
18. Estos trazos gruesos del modelo de funcionamiento de la DGAJ son suficientemente ilustrativos para poder concluir que los resultados de su producción estratégica tienen una repercusión directa sobre el espacio fiscal, y por lo tanto, para la determinación en el mediano y largo plazo del espacio fiscal sobre el que asentar los escenarios macroeconómicos y las políticas económicas. Esta es la razón principal por la cual se incluye el análisis del funcionamiento de la DGAJ dentro de este diagnóstico de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
19. Todos estos aspectos problemáticos asociados a la gestión jurídica están vinculados a tres tipos distintos de factores:
20. En primer lugar, la inexistencia de procedimientos establecidos para la gestión de las causas y de los dictámenes. Es decir, el modelo de funcionamiento dominante no tiene establecidas pautas de trabajo ni tampoco criterios claros en cuanto a las distintas fases y controles que deben tener las causas y los dictámenes. En la práctica no existe medición de los resultados de la actividad.
21. En segundo lugar, la ausencia de un sistema de gestión de causas y de dictámenes que generen ambientes de trabajo útiles para los profesionales, especialmente con capacidad de consulta de precedentes y otras herramientas auxiliares (textos legales, jurisprudencia, por ejemplo), y que al mismo tiempo permita hacer un seguimiento real de la traza de los expedientes.
22. Y en tercer lugar pero igualmente importante, se carece de un modelo de gestión del conocimiento que permita generar información de alto valor agregado y retroalimentar el proceso de elaboración de los dictámenes y de las estrategias de defensa.
23. Como conclusión, las carencias de información sobre causas en tribunales son de tal magnitud, que para la realización de este diagnóstico se consideró conveniente poner en marcha la contratación de una consultoría que levante datos mediante una encuesta a realizar sobre una muestra de expedientes judiciales. Se confía en que los resultados de esta encuesta estén disponibles en el momento de la elaboración del documento de proyecto (POD) y, por tanto, puedan servir también para evidenciar con mayor soporte analítico las debilidades descritas. En cualquier caso, no es de esperar que los hallazgos expuestos ahora se vean alterados drásticamente con los nuevos datos.

### Problema 3: Débil interacción y coordinación con actores externos al MHyFP

**Descripción del problema**

1. Por último, y en tercer lugar, se perciben *debilidades relacionadas en la interacción y coordinación interinstitucional* con actores externos al MHyFP. Como se ha mencionado, las transformaciones institucionales del MHyFP consistieron básicamente en concentrar en este ministerio los aspectos fiscales, finanzas públicas y política económica, trasladando los temas más productivos y sectoriales a los nuevos ministerios recién creados. Esta pérdida de integración orgánica no fue compensada con el establecimiento de mecanismos capaces de articular diálogos permanentes en materia de política económica fuera del MHyFP, con otros ministerios sectoriales o instituciones (gobiernos provinciales, por ejemplo). Estos problemas contribuyen a su vez al problema principal, y dificultan los esfuerzos para planificar políticas en el mediano y largo plazo, especialmente en el caso en que las políticas económicas deben articularse con las sectoriales.
2. Con el objeto de medir este problema de coordinación externa, se han elaborado tres indicadores (ver cuadros 15, 16 y 17). El primero de ellos está vinculado a la familia de los ICEPE. Se trata del *índice de calidad de la coordinación externa* (que valora varias dimensiones de la interacción entre la SPEyPD y entidades externas al MHyFP), alcanza un valor promedio de 6,51[[23]](#footnote-23) puntos sobre un total posible de 10, indicando también un desarrollo intermedio de las capacidades institucionales de coordinación interagencias.

Cuadro 15 – Índice de calidad de la coordinación externa

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Índice** | **A. Promedio** | **B. Desviación estándar** | **B/A (%)** |
| Calidad de la coordinación externa | 6,51 | 1,50 | 23,0% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la aplicación de la metodología ICEPE[[24]](#footnote-24).

1. Un segundo indicador que permite apreciar la importancia institucional que la coordinación con otras entidades públicas tiene para el desarrollo de sus productos, consiste en observar la consideración de dicha coordinación en la descripción de las funciones de cada unidad. El cuadro 16 muestra que en los casos de las seis unidades consideradas, las normas que establecen sus competencias y funciones incluyen explícitamente la responsabilidad por la coordinación con entidades externas, sean del gobierno nacional o de instancias sub nacionales. Existe así el marco legal e institucional necesario para sustentar la labor de coordinación intersectorial por parte del MHyFP.

Cuadro 16 – Coordinación interinstitucional en las unidades de la SPE

|  | **DNPM** | **DNPER** |
| --- | --- | --- |
| Consideración explícita de la coordinación con instituciones fuera del MHYFP entre las funciones de la unidad | SI | SI |

Fuente: Elaboración propia con base al Decreto 1359/2004 y modificaciones posteriores

1. El tercer indicador que puede servir para aproximarse a la importancia que la coordinación con el MHyFP tiene para las entidades responsables de políticas sectoriales (que son en gran medida las contrapartes de las funciones de coordinación interinstitucional a las que se hizo referencia en el párrafo anterior), consiste en observar si dicha coordinación es mencionada explícitamente en las políticas estratégicas sectoriales que se han aprobado recientemente. Al respecto, el cuadro 18 muestra que la coordinación interinstitucional tiene una baja referencia explícita en las políticas estratégicas sectoriales consideradas, pero que aun en los casos donde obtiene alguna referencia, tan solo en la mitad de ellos (Turismo y Ciencia y Tecnología) se incluye al MHyFP como referente en la coordinación entre dicha política sectorial y la política económica. En consecuencia, al menos en estas áreas de política, el mandato institucional que tiene el MHyFP para promover la indispensable coordinación entre las políticas sectoriales y las económicas, no encuentra una suficiente correspondencia en la planificación sectorial de mediano o largo plazo.

Cuadro 17 – Referencia a la coordinación interinstitucional y la coordinación con el MHyFP en políticas estratégicas sectoriales

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Política Sectorial** | Inclusión de referencia específica a la coordinación con otras instituciones o instancias de gobierno | Inclusión de referencia específica a la coordinación con el MHYFP en materias de política económica |
| Turismo | SI | SI |
| Desarrollo Territorial | SI | NO |
| Ciencia y Tecnología | SI | SI |
| Agroalimentario y agroindustrial | SI | NO |

Fuente: Elaboración propia con datos de los planes sectoriales vigentes.

1. Puede, en consecuencia, aseverarse que si bien el MHyFP tiene un mandato específico para la coordinación interinstitucional en el área de la política económica, el reconocimiento de dicho rol parece escasamente desarrollado por parte de las contrapartes sectoriales. Esta situación sin duda contribuye a los resultados mostrados – y analizados anteriormente – por el cuadro 3, con relación a la escasa referencia que se hace en los planes estratégicos sectoriales recientemente aprobados a los parámetros de la política económica vigente.

**Factores causales**

1. **Falta de instrumentos, herramientas y prácticas consolidadas y formalizadas para la coordinación tanto entre unidades de la SPEyPD y del resto del MHyFP**
2. Uno de los aspectos que incide de forma significativa en el rol que debe desempeñar la SPEyPD como responsable de la elaboración de las políticas económicas de mediano y largo plazo y su coordinación con otras instancias sectoriales y sub nacionales, tiene que ver con la falta de instrumentos, herramientas y prácticas consolidadas de coordinación externa. Al respecto, el primer indicador del cuadro 18 muestra ninguna de las dos direcciones consideradas tiene mecanismos de coordinación externa formalmente establecidos.

Cuadro 18 – Mecanismos de coordinación externa y de gestión organizacional

|  | **DNPM** | **DNPR** |
| --- | --- | --- |
| * Mecanismos de coordinación formalmente establecidos | NA | NO |
| * Existencia de una descripción de las atribuciones y funciones de la unidad | SI | SI |
| * Procedimientos identificados (manual) | NO | NO |
| * Sistemas de seguimiento/control de desempeño distinto a auditoría | NO | NO |

NA: No aplica. Fuente: Ficha a directores[[25]](#footnote-25).

1. La coordinación externa, como es sabido, debe fundarse en mecanismos internos del organismo que requiere dicha coordinación que permitan identificar las necesidades y momentos de coordinación a partir de la identificación de: i) los procesos de trabajo (para saber en qué punto específico requieren de coordinación), y ii) del control del desempeño de la organización en el seguimiento de dichos procesos y la generación de productos. En otras palabras: la debilidades relativas a la claridad que una organización tiene respecto a sus procesos de trabajo y al desempeño de los mismos, dificulta enormemente las posibilidades de coordinación tanto interna como – la que aquí interesa – externa. Al respecto, los tres restantes indicadores incluidos en el cuadro 18 muestran que si bien se cuenta con una identificación clara de las atribuciones y funciones de las dos direcciones nacionales, no se cuenta en todos los casos con una clara identificación de los procedimientos de trabajo ni con mecanismos de seguimiento del desempeño (distintos a los de auditoría). Esta situación dificulta la coordinación tanto interna como externa.
2. La falta de mecanismos de coordinación, de procedimientos de trabajo y de seguimiento del desempeño es aún más decisiva en el nuevo contexto institucional del MHyFP en el que, como se señaló en la sección 2.1, ya no cuenta con toda la parte productiva, lo que facilitaba las tareas de coordinación con menores costos de transacción.

# Relaciones entre factores y problemas

1. El diagrama adjunto resume el modelo causal utilizado en la estructuración de este documento, a partir de la realización de un ejercicio de construcción del “árbol de problemas” entre el equipo de proyecto y directivos y funcionarios del MHyFP. Este modelo permitirá el adecuado diseño lógico del Programa, identificando con claridad los resultados, productos y actividades del mismo.



1. De la revisión efectuada a los factores causales puede desprenderse como conclusión que los problemas detectados recorren de manera transversal aspectos cruciales de la gestión del ciclo de políticas. Estos problemas están relacionados con la gestión del conocimiento, con la gestión de la información y con los mecanismos de coordinación, lo que a su vez está afectando en una limitada capacidad para la elaboración y coordinación de políticas económicas estratégicas y sectoriales de mediano y largo plazo.[[26]](#footnote-26).
2. El **efecto** (negativo) de todo ello es que el conjunto de los actores institucionales, tanto en el nivel ejecutivo nacional como en las agencias públicas y en los niveles subnacionales (provincias, municipios, etc.) no incorporan en sus planes y programas de mediano y largo plazo las prioridades y los supuestos de la política económica.

**ANEXOS**

# Anexo 1. Competencias de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (Decreto 442/2016)

1. Coordinar el diseño, elaboración y propuesta de los lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo.
2. Coordinar el desarrollo e instrumentación de los mecanismos institucionales que aseguren la sistematicidad, coherencia, unidad y organicidad en la toma de decisiones de las diferentes áreas de la jurisdicción ministerial, en lo que es materia de su competencia.
3. Efectuar la evaluación del impacto económico del cumplimiento de las políticas, planes y programas ejecutados en el ámbito de su competencia, desarrollando criterios e indicadores que permitan un adecuado control estratégico sobre su efectiva instrumentación.
4. Articular las relaciones que desde el MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS se establezcan con otras jurisdicciones del Gobierno Nacional, para establecer la coherencia y fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la política económica.
5. Entender en la determinación de los objetivos de política económica y elaborar las pautas que orienten al esquema de reestructuración y negociación de los contratos suscritos por el Sector Público Nacional en el ámbito de su competencia.
6. Ejercer la representación en los grupos y comisiones de trabajo en el ámbito del MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) y otros espacios económicos integrados, en los temas vinculados con su competencia específica.
7. Coordinar el seguimiento sistemático de la coyuntura local y mundial y publicar indicadores e informes periódicos que permitan evaluar el desempeño de la economía.
8. Programar y coordinar la realización de diagnósticos y seguimiento de los niveles de vida y de pobreza de la población.
9. Realizar diagnósticos sobre el empleo y la distribución del ingreso.
10. Evaluar el impacto sobre la economía local de los cambios en el contexto internacional.
11. Entender en la elaboración de pautas macroeconómicas que sirvan de base para la programación fiscal en el marco de la política económica vigente.
12. Entender en la elaboración y propuesta de criterios para la fijación de prioridades en materia de recursos y erogaciones fiscales, todo ello, desde el punto de vista de la finalidad e impacto económico de los mismos.
13. Entender en la programación regional y sectorial de la política económica nacional, coordinando su accionar con las jurisdicciones involucradas.
14. Diseñar programas de capacitación y asistencia técnica orientados a organismos ejecutores de nivel nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito de su competencia.
15. Coordinar con las jurisdicciones del ESTADO NACIONAL con competencia en la materia las acciones a fin de establecer los lineamientos para el desarrollo de largo plazo.
16. Coordinar la gestión de los directores que representan al ESTADO NACIONAL en las empresas con participación estatal.
17. Coordinar la elaboración, propuesta y seguimiento de estrategias y políticas tendientes a promover el crecimiento económico con inclusión social.
18. Entender, con intervención de la SECRETARÍA DE FINANZAS, en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales, para el desarrollo, actualización y mantenimiento de los sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con dichos organismos.
19. Coordinar, con intervención de la SECRETARÍA DE FINANZAS, la participación del MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS, en los foros financieros internacionales y el accionar de los representantes de la REPÚBLICA ARGENTINA en foros y organismos internacionales de crédito.

# Anexo 2. Sistema de indicadores de política económica (SIMPE)

El SIMPE es una Intranet de contenidos de la Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo (SPEyPD), que permite el acceso a las distintas publicaciones que elaboran las áreas así como también a un monitor de indicadores macroeconómicos y de política económica en general.

Esta herramienta habilita, mediante una interfase alfanumérica y gráfica, integrar la información residente en las distintas áreas de la SPEyPD y visualizar en una pantalla síntesis, accesible desde Internet, indicadores de la economía argentina que, definidos por los analistas, ilustren de manera inmediata la marcha de la misma en el marco de la economía mundial. A su vez, esta herramienta permite que todos los usuarios autorizados accedan, desde un perfil de consulta, a las series de datos e informes que se producen en las distintas áreas de la SPE. De esta manera, no sólo se facilita el acceso a la información de una manera sintetizada y de visualización amigable, sino que democratiza la información al interior de la SPE, conservando cada área la responsabilidad por la generación y el almacenamiento primario de la información.

El diseño, desarrollo e implementación del sistema fue realizado por un equipo de trabajo de consultores contratados por el *Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo* (Préstamo BID 1575/OC-AR).

El sistema maneja distintos niveles de acceso a la información. Según el nivel definido para el usuario que se conecta al sistema, se habilita o deshabilita el acceso a determinadas publicaciones e indicadores.

La seguridad del sistema fue implementada en el marco del esquema requerido por el Área Informática del MHYFP, autenticando a los usuarios con los servidores existentes en el Ministerio para tal fin, y permitiendo la administración de usuarios y contraseñas de acceso en forma centralizada.

El SIMPE, está conformado por dos módulos bien definidos:

* Un módulo Web que es de consulta de información por parte de los usuarios (Indicadores y Publicaciones)
* Un módulo de actualización de la información (acá el usuario define indicadores, publicaciones, actualizada los datos de indicadores, mantiene responsables y categorías de los indicadores y publicaciones y publica la información en la Web).

***SISTEMA FRONT-OFFICE (MÓDULO WEB)***

**Funcionalidades Generales**

1. Visualización gráfica de los indicadores agrupados por categorías definidas.
2. Consultas alfanuméricas y gráficas sobre valores actuales, históricos y proyectados de los indicadores. Tanto de los definidos primarios como de los secundarios o adicionales.
3. Información de detalle de cada indicador seleccionado: tabla con los distintos valores del indicador como así también de series calculadas, graficación de dichos valores en el período seleccionado por el usuario. Grafico Comparativo de series para el indicador. Posibilidad de visualizar datos de proyecciones cargadas para el indicador. Para el caso de indicadores definidos a nivel provincial se visualiza además gráfico comparativo entre provincias seleccionadas y gráfico de participación relativa de dicha provincia en el total país.
4. Exportación a Excel y PDF de los valores seleccionados.
5. Acceso a los datos de detalle a partir de links a archivos fuentes relacionados con el indicador (archivos Excel o PDFs) o a páginas web.
6. Acceso a los informes periódicos elaborados por las diferentes áreas de la Secretaría en forma de publicaciones. Mantenimiento en dicho sistema de los informes históricos publicados.

***SISTEMA BACK-OFFICE (MÓDULO actualización de información)***

1. Administración de Menús: Ingresar / modificar / eliminar Categorías de Indicadores, Indicadores, Subcategorías de las Publicaciones y Publicaciones, con los permisos de acceso correspondientes
2. Administración de Datos: Actualizar en forma periódica los datos asociados a los Indicadores y las Publicaciones. Esta actualización puede ser manual directamente en el sistema o masiva a través de la importación de los datos desde una planilla Excel.
3. Administración de Usuarios: Dar de Alta / Modificar Perfil / Eliminar usuario de la aplicación.
4. Publicación en la web de los datos actualizados (nuevos indicadores/publicaciones, eliminación de indicadores/publicaciones, actualización de datos).

Al momento de implementarse el SIMPE, había 196 indicadores creados y con sus datos cargados. En cuanto a publicaciones había 46 definidas y cargadas.

1. Ver Decreto 442/2016, planilla anexo al artículo 2°. En el párrafo siguiente, los numerales se refieren a este anexo. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por ciclo de políticas se entiende la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto 13/2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. Plan Estratégico Agro-Alimentario y Agro-Industrial 2010-2016 (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca); Plan Estratégico Industrial 2020 (Ministerio de Industria); Plan Estratégico Territorial 2010-2016; y Proyección de la Demanda de Energía y Lineamientos para la Conformación de la Oferta energética 2011-2030 (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios); Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación 2011-2014 (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva); Plan Federal Estratégico de Turismo 2016 (Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes); Tercera Comunicación Nacional sobre cambio climático (Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable). [↑](#footnote-ref-4)
5. La DGAJ no es la única unidad responsable de la defensa de los intereses del Estado ante los tribunales. Cada ministerio tiene su servicio jurídico, y la asignación de las causas las realiza la Procuraduría General del Tesoro, que es quien tiene la responsabilidad de la gobernanza en materia de defensa del Estado. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por la Procuraduría General del Tesoro, como se ha mencionado. [↑](#footnote-ref-6)
7. Estos indicadores sí serían pertinentes para el análisis del modelo de gestión de la DGAJ. El gran problema que tiene esta institución es la gran escasez de datos e indicadores de la gestión. [↑](#footnote-ref-7)
8. Para un mayor detalle del diseño conceptual y el proceso de construcción de estos índices, puede consultarse el documento “Índices de calidad de la elaboración de la política económica. Nota metodológica”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Se consideraron los planes sectoriales vigentes a la fecha de preparación del presente documento, aún cuando su fecha de elaboración es precedente al inicio de la actual gestión de gobierno. [↑](#footnote-ref-9)
10. La Encuesta de Formación es un relevamiento realizado en el año 2011, se supone que la disponibilidad de herramientas se ha mantenido constante en el tiempo. Se prevé la actualización de la Encuesta de referencia durante el 2016. [↑](#footnote-ref-10)
11. Se entiende que aquellas direcciones que no disponen de las herramientas, pero manifiestan utilizarlas, pueden acudir a otros lugares para utilizar las herramientas. [↑](#footnote-ref-11)
12. La Encuesta de Formación es un relevamiento realizado en el año 2011, se supone que la utilización de herramientas se ha mantenido constante en el tiempo. Se prevé la actualización de la Encuesta de referencia durante el 2016. [↑](#footnote-ref-12)
13. La Encuesta de Formación es un relevamiento realizado en el año 2011, se supone que el perfil de profesional trabajando en cada unidad se ha mantenido constante en el tiempo. Se prevé la actualización de la Encuesta de referencia durante el 2016. [↑](#footnote-ref-13)
14. Por procedimientos y rutinas se quiere señalar protocolos en forma de lista de control (*checklist*) que permitan verificar que cada vez que se solicita o genera información se siguen los pasos acordados internamiento por las unidades organizativas. [↑](#footnote-ref-14)
15. Los indicadores calculados se refieren a información disponible en el año 2011. Dado que aún las áreas se encuentran en proceso de reconfiguración, los aspectos centrales de la gestión del conocimiento no se han modificado y por ende es válido tomar la información disponible. [↑](#footnote-ref-15)
16. Año 2011, se prevé su actualización durante 2016. [↑](#footnote-ref-16)
17. Los indicadores calculados se refieren a información disponible en el año 2011. Dado que aún las áreas se encuentran en proceso de reconfiguración, los aspectos centrales de la gestión del conocimiento no se han modificado y por ende es válido tomar la información disponible. [↑](#footnote-ref-17)
18. La información disponible se refiere al año 2011. [↑](#footnote-ref-18)
19. Los indicadores calculados se refieren a información disponible en el año 2011. Dado que aún las áreas se encuentran en proceso de reconfiguración, los aspectos centrales de la gestión del conocimiento no se han modificado y por ende es válido tomar la información disponible. [↑](#footnote-ref-19)
20. Junio 2016. [↑](#footnote-ref-20)
21. Una parte de estos juicios en segunda instancia son a su vez recurridos en casación. Sin embargo, no pudo calcularse la tasa de éxito para las sentencias definitivas, ya que no son registradas en el DOTCOM (sólo disponibles en los sistemas informatizados de tribunales). [↑](#footnote-ref-21)
22. Obviamente, una actualización a pesos argentinos de hoy daría lugar a que las pretensiones de demandas presentadas hace 6 o 7 años al menos se habría que multiplicarlas por dos, dada la evolución de los precios. [↑](#footnote-ref-22)
23. El valor del ICEPE corresponde a la medición realizada en el año 2011. Debido a los cambios organizacionales y de personal acontecidos en las dependencias del Ejecutivo Nacional, la actualización del índice se realizará una vez consolidados los cambios mencionados. [↑](#footnote-ref-23)
24. El valor del ICEPE corresponde a la medición realizada en el año 2011. Debido a los cambios organizacionales y de personal acontecidos en las dependencias del Ejecutivo Nacional, la actualización del índice se realizará una vez consolidados los cambios mencionados. [↑](#footnote-ref-24)
25. La Encuesta de Formación es un relevamiento realizado en el año 2011, se supone que los mecanismos de coordinación externa y gestión institucional se han mantenido constante en el tiempo. Se prevé la actualización de la Encuesta de referencia durante el 2016. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ver sección 3 para un detalle de estos problemas. [↑](#footnote-ref-26)