

Documento CT

Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Tucumán.
AR-T1103

I. Información Básica:

▪ País/Region	Argentina.
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Tucumán.
▪ Número de la CT:	AR-T1103.
▪ Nombre del Préstamo Asociado:	N/A
▪ Numero del Préstamo Asociado:	N/A
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR), Jefe de Equipo, Mario Sanginés (IFD/ICS), Roberto Camblor (FMM/CPR), Javier Ignacio Bedoya (LEG/SGO); Alan Girón (IFD/ICS); y Elisa Destefano (ICS/CAR).
▪ Fecha de autorización del Perfil de CT:	21 de septiembre de 2012.
▪ Donante:	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo – (PRODEV).
▪ Beneficiario:	Gobierno de la Provincia de Tucumán.
▪ Agencia Ejecutora y Nombre de Contacto:	Gobierno de la Provincia de Tucumán a través de la Secretaría de Coordinación y Gestión Pública. Contacto: Sr. Julio Saguir, Secretario.
▪ Financiamiento del BID Solicitado:	US\$499.950
▪ Aporte Local:	US\$99.000
Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Fecha esperada de Inicio:	Enero 2013.
▪ Tipo de consultorías:	Firmas/Individuales.
▪ Unidad Responsables por la Preparación:	ICS y FMM.
▪ Unidad Responsable para el Desembolso:	CAR.
▪ CT incluida en la Estrategia País (y/n):	Y
▪ CT incluida en el “Country Papel Documento” (y/n):	N
▪ GCI-9 Sector de Prioridad:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social.

II. Objetivo y Justificación :

Objetivo. El objetivo de esta Cooperación Técnica es mejorar los sistemas de gestión pública y fiscal con el fin de promover la implementación de la Gestión por Resultados en la Provincia de Tucumán. Los objetivos específicos de esta operación son: (i) mejorar el vínculo entre la planificación y el presupuesto, (ii) mejorar los procesos de planificación sectorial, y (iii) desarrollar mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación de las políticas provinciales.

Justificación y Antecedentes. En años recientes, la provincia de Tucumán ha realizado importantes avances en materia de planificación estratégica. Sin embargo, aun no se ha instalado una gestión orientada al logro de resultados. Al respecto, la evaluación SEP realizada en la provincia en diciembre de 2011 muestra avances en el pilar de planificación (puntaje 2.40 sobre máximo de 5 puntos) y en el de gestión financiera, auditoría y adquisiciones (2.60), de la mano de un menor desarrollo de los pilares de presupuesto por resultados (1.60), gestión de programas y proyectos (1.70) y seguimiento y evaluación (1.70). Los siguientes párrafos detallan los avances y desafíos existentes en estos pilares.

La Provincia de Tucumán ha realizado avances en lo relativo al pilar de **planificación estratégica**. En el año 2003 se creó la Secretaría de Planeamiento, cuya función fundamental es "entender en el seguimiento y articulación de los planes provinciales de gobierno y de gestión; la asistencia al Poder Ejecutivo Provincial y a los Gobiernos Municipales en la elaboración de sus respectivos planes; la formulación y propuesta de planes y proyectos de corto, mediano y largo plazo". La Secretaría impulsó la elaboración de un plan estratégico de largo plazo, denominado Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED), en la que se plasmaron objetivos estratégicos para la provincia en los siguientes sectores: economía, producción, sustentabilidad ambiental, trabajo, salud, educación y desarrollo social. Si bien los LED tienen metas parciales a alcanzar en el 2016 y metas finales a alcanzar en el 2020, no existe una calendarización anual o trianual de las mismas. Tampoco se presenta un cierre fiscal ni un esquema de financiamiento para el cierre del periodo (2016). En cuanto a la planificación operativa, se han elaborado planes sectoriales en los ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social y Desarrollo Productivo. Estos planes plantean objetivos estratégicos y un conjunto de indicadores. Sin embargo, los planes están escasamente articulados con los LED, hay una escasa visión intersectorial entre los planes sectoriales y, finalmente, se observan debilidades metodológicas en cuanto al ejercicio de elaboración de indicadores y a las prácticas de cuantificación en la labor sectorial.

Con relación al pilar de monitoreo y evaluación, la Secretaría de Planeamiento implementó en el año 2009 una herramienta de seguimiento de la gestión, denominada Sistema Integrado de Gestión Estratégica (SIGE). El SIGE contiene tanto los objetivos estratégicos de los LED como las metas y acciones de los ministerios que han desarrollado planes sectoriales. Los indicadores (de proceso e impacto) son definidos de manera conjunta entre la Secretaría de Planeamiento y los ministerios. Todas las metas del SIGE tienen asignado antes responsables (de conducción, de gestión y de carga de data). Pese a estos avances, se observa una escasa utilización de la información brindada por el SIGE para la toma de decisiones, debido a que el sistema se concentra exclusivamente en indicadores de impacto y de proceso. No existen normas técnicas ni procedimientos de seguimiento establecidos formalmente. Existe un proyecto de norma que estandarizaría los procedimientos y vincularía el diseño de los LED con el diseño de los planes sectoriales y la formulación presupuestaria, pero no ha sido aprobado a la fecha. Por otra parte, no se elaboran estudios evaluativos para identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental. Tampoco existen normas técnicas para realización de evaluaciones. El desafío consistirá en mejorar y fortalecer los sistemas de monitoreo existentes y, en complementación, elaborar una metodología de evaluación oportuna, relevante, eficiente e independiente de las instituciones evaluadas, que permita establecer una relación de causalidad entre la ejecución de un programa y sus resultados. La metodología a desarrollarse deberá procurar que los resultados obtenidos de las evaluaciones sirvan para la implementación de acciones correctivas no solo de índole presupuestaria, sino que abarquen mejoras administrativas y ajustes en materia de la planificación estratégica (BID, 2012)¹.

Con relación al pilar de **presupuesto por resultados**, la Provincia no tiene un presupuesto estructurado por programas. Se ha adoptado el Sistema de Administración Financiera y Control (SAFyC) como único sistema de registro de transacciones presupuestarias o extrapresupuestarias a utilizar por la Administración Central y Organismos Descentralizados de la Provincia. En cuanto al Marco presupuestario de mediano plazo, se prepara cada año un marco financiero de ingresos y gastos de mediano plazo (mínimo tres años) acorde con el plan del gobierno provincial. En cuanto a la evaluación de la efectividad del gasto, no existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto del gobierno local. A nivel de la Secretaría de Hacienda de la Provincia, sólo se utilizan los indicadores que indica la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal. A nivel sectorial, sólo algunos ministerios cuentan con indicadores propios de su incumbencia.

En cuanto al pilar de **Gestión de Programas y Proyectos**, existe un Convenio Marco gracias al cual el Estado Nacional pone a disposición de la Provincia el sistema del BAPIN, suministra apoyo, capacitación y elementos informáticos. En el año 2008 se creó el Banco Provincial de Proyectos de Inversión, y se establecieron responsabilidades centrales y sectoriales para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.

¹Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2012. "Las instituciones fiscales del mañana". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sin embargo, como el marco nacional exige que los proyectos estén cargados en el BAPIN pero no su evaluación, en la práctica son pocos los proyectos evaluados. Por otra parte, la Provincia carece de una metodología común de formulación y gestión de proyectos, así como un bajo nivel de integración de los sistemas de información sobre los proyectos en ejecución. No se han implementado tampoco contratos de gestión aplicables a los proyectos en curso.

La situación descrita ofrece la oportunidad de apuntalar los importantes avances logrados en la planificación, a la vez que enfrentar las debilidades relativas a la gestión de programas y proyectos (incluyendo su formulación presupuestaria) y, por otra parte, mejorar las prácticas de seguimiento y evaluación.

El proyecto que se propone está alineado con la estrategia país 2012-2015, actualmente en preparación, que prevé una priorización geográfica de las acciones del Banco en el Norte Grande Argentino. Además, el proyecto contribuye al logro del objetivo estratégico del GCI-9 relativo a "Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social", mediante el fortalecimiento de las instituciones del Sector Público.

III. Descripción de Actividades, Componentes y Costos:

Esta operación está estructurada en cuatro componentes principales. Financiará las actividades que fueron identificadas y priorizadas durante el proceso aplicación de la metodología del Sistema de Evaluación PRODEV para Gobiernos Sub Nacionales, así como de elaboración del Plan de acción provincial en gestión por resultados.

Componente 1. Planificación Estratégica (US\$ 102.150). El objetivo de este componente es fortalecer la planificación sectorial y su vínculo con la planificación provincial de largo plazo expresada en los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo (LED). Para ello, se fortalecerá la formulación de planes en dos sectores seleccionados², con una metodología común y procurando una adecuada concordancia con los LED. De esta manera, se pretende fortalecer la planificación de corto plazo y su vínculo con los objetivos fijados para el largo plazo, proporcionando herramientas que sirvan a la gestión por resultados. El componente financiará la contratación de consultores Individuales para (i) la realización de un diagnóstico sobre cómo se realizan las planificaciones sectoriales y su concordancia con los LED; (ii) la elaboración de un enfoque conceptual y una metodología que permita homogeneizar los procesos de planificación sectorial y establecer vínculos con los LED; (iii) entrenamiento de funcionarios en la metodología desarrollada; y (iv) ajustar los planes de los sectores seleccionados con base a la metodología desarrollada.

Componente 2. Monitoreo y Evaluación (US\$ 180.750). Con el objetivo de consolidar el sistema de seguimiento de políticas públicas como herramienta para la gestión, este componente contemplará dos líneas de acción: (i) el fortalecimiento de los sistemas de información que sirven de base para el seguimiento de las políticas públicas, y (ii) el rediseño de un sistema integral de monitoreo y evaluación. El componente financiará la contratación de consultores Individuales con el fin de: (i) realizar un diagnóstico sobre los sistemas de información existentes (transversales y sectoriales), (II) desarrollar un marco metodológico y de gestión que permita fortalecer los distintos sistemas de información y articularlos con el sistema de seguimiento (líneas de base de los indicadores), (iii) realizar un diagnóstico sobre las funcionalidades y usos del sistema de seguimiento existente (SIGE), (iv) entrenar a los funcionarios responsables en la metodología y uso del sistema desarrollados, (v) desarrollar un marco metodológico y manual de procedimientos para realizar el seguimiento de políticas, y (vi) desarrollar y aplicar el sistema informático de seguimiento de manera articulada con los sistemas de información.

Componente 3. Gestión de Programas y Proyectos (US\$ 201.050). Con el objetivo de mejorar la gestión de programas de gobierno -incluyendo su formulación presupuestal- y orientarla hacia el logro de resultados,

² Los sectores seleccionados son el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud, ambos de la Provincia. La selección responde a la prioridad que las políticas sociales tienen en el plan de gobierno provincial, al peso de los sectores dentro de los objetivos estratégico de los LED y a la necesidad, expresada por los directivos de los Sectores, del fortalecimiento de la formulación de la planificación de corto plazo.

este componente trabajará sobre las siguientes líneas de acción: (i) la mejora de la planificación operativa y la formulación presupuestaria, y (ii) la mejora de los sistemas de seguimiento. Ambas líneas se aplicarán a tres programas seleccionados.³ En este componente se financiará la contratación de consultores Individuales con el fin de: (i) realizar la planificación operativa de los programas que incluya actividades y productos, (ii) realizar un diagnóstico sobre los distintos sistemas de administración financiera existente, (iii) desarrollar una metodología para la elaboración de categorías programáticas y presupuestos analíticos en cada programa como paso inicial del ciclo presupuestario, incorporando información desagregada sobre resultados y metas, (iv) entrenar a los responsables administrativos de los programas en la metodología desarrollada y (v) Elaborar un presupuesto en los programas seleccionados en base a metas y objetivos, con el fin de mejorar la planificaciones operativa y la formulación presupuestaria; y (vi) realizar un diagnóstico sobre los sistemas de información y seguimiento utilizados por los programas seleccionados, (vii) elaborar un enfoque conceptual y una metodología para el fortalecimiento de los sistemas de información que incluya el desarrollo de protocolos para la recolección y procesamiento de información, (viii) realizar evaluaciones integrales de los programas seleccionados para definir las líneas de base y (ix) fortalecer y/o desarrollar los sistemas de información y seguimiento a ser utilizados por los programas en base al diagnóstico, con el objetivo de rediseñar los procesos de seguimiento de programas y proyectos.

Componente 4. Capacitación (US\$ 80.000). Con el objetivo de desarrollar conocimientos y habilidades que den adecuado sustento a las acciones de los anteriores componentes, se financiarán acciones de formación y entrenamiento del personal del gobierno provincial relativas a: (i) gestión por resultados, (ii) presupuesto orientado a resultados, (iii) planificación y (iv) seguimiento y evaluación de programas y proyectos. A diferencia de las actividades de entrenamiento previstas en los componentes 1, 2 y 3, que tienen un foco específico que atiende a los objetivos de cada componente, las acciones contempladas en el componente 4 tienen un carácter transversal y general (siempre en el marco de la gestión por resultados). El Plan de adquisiciones del Programa distingue las contrataciones del componente 4 (en el rubro servicios diferentes a consultoría) de las contrataciones correspondientes a los otros componentes (bajo el rubro servicios de consultoría).

Si bien el Programa no incluye un componente explícitamente concentrado en el pilar de presupuesto por resultados, la opción asumida consiste en mejorar la gestión presupuestal –orientándola según criterios de logro de resultados- como parte de los esfuerzos de mejora de la gestión de programas específicos (componente 3). De esta manera, se espera que la obtención de aprendizajes en cuanto a presupuesto por resultados en estos tres programas, sirva para –posteriormente- desarrollar una mejora integral de la gestión presupuestal.

La Tabla 1 muestra los indicadores de impacto del Programa, así como los de resultado y producto asociados a cada uno de los componentes.

Tabla 1: Matriz de Resultados

Objetivo del proyecto	Promover la implementación de la gestión de resultados en la provincia de Tucumán, con el fin de mejorar el desempeño de los sistemas de gestión pública y fiscal		
Resultado componente 1	Mayor vínculo entre la planificación sectorial y la estratégica de largo plazo (LED)		
Indicadores	Línea de	Meta final	Fuente

³ Los programas seleccionados son el Plan Alimentario Nutricional (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia), el Hospital del Este (Ministerio de Salud de la Provincia) y el Programa Conglomerado Productivo Porcino (Ministerio de Desarrollo productivo de la Provincia). La selección responde tanto a la prioridad que las políticas sociales tienen en el plan de gobierno provincial, como al interés por tener experiencias que correspondan a sectores de política diversos. Por otra parte, y dado que el objetivo del componente es generar un proceso de aprendizaje aplicable luego al conjunto del gobierno provincial, se eligieron programas cuyos directivos tienen interés en dicho proceso de aprendizaje y tienen, además, un vínculo de trabajo con la Secretaría de Coordinación y Gestión Pública, lo cual facilitará la implementación de las acciones del componente.

	base		
Capacidad para la planificación operativa (indicador 2. Planificación operativa de pilar planificación orientada a resultados del índice GpRD)	1,65	3,25	Evaluación SEP 2011 y evaluación SEP al finalizar la ejecución.
Existencia de una metodología para homogeneizar los procesos de planificación sectorial y establecer vínculo con la estratégica	0	1	Evaluación final AR-T1103
Existencia de planes sectoriales que definen objetivos y metas asociados a la planificación estratégica (LED)	0	2	Evaluación final AR-T1103
Resultado componente 2			
El sistema de seguimiento de la gestión provincial es utilizado como herramienta de gestión de programas			
Indicadores	Línea de base	Meta final	Fuente
Capacidad para dar seguimiento al desempeño de los programas provinciales (indicador 21. Sistemas de Información de Pilar monitoreo y evaluación del índice GpRD)	0	2,50	Evaluación SEP 2011 y evaluación SEP al finalizar la ejecución.
Capacidad para dar seguimiento al desempeño de los programas provinciales (indicador 22. Seguimiento de la Gestión de Pilar monitoreo y evaluación del índice GpRD)	0	1,15	Evaluación SEP 2011 y evaluación SEP al finalizar la ejecución.
Existencia de un marco metodológico para articular los distintos sistemas de información provincial y construir líneas de base	0	1	Evaluación final AR-T1103
Existencia de una metodología y manual de procedimientos para realizar el seguimiento de programas de manera homogénea	0	1	Evaluación final AR-T1103
Sistema informático de seguimiento de programas desarrollado y puesto en uso	0	1	Evaluación final AR-T1103
Programas que han identificado líneas de base y realizan seguimiento de metas utilizando la metodología y el sistema elaborados	0	3	Reporte del sistema de seguimiento de la gestión provincial
Resultado componente 3			
Mayor orientación a resultados de la gestión de programas y de la gestión del presupuesto provincial			
Indicadores	Línea de base	Meta final	Fuente
Capacidad para una gestión de proyectos enfocada en el logro de resultados (Indicador 6. Evaluación de la efectividad de Gasto de Pilar Presupuesto por Resultados del índice GpRD)	0,00	1.83	Evaluación SEP 2011 y evaluación SEP al finalizar la ejecución. .

Capacidad para una gestión de proyectos enfocada en el logro de resultados (Indicador 19. Planificación sectorial de mediano plazo de Pilar Gestión de Programas del índice GpRD)	0,80	2,92	Evaluación SEP 2011 y evaluación SEP al finalizar la ejecución. .
Programas con planificación operativa vigente	0	3	Evaluación final AR-T1103
Programas con presupuesto elaborado en función a objetivos y metas	0	3	Formularios de presupuesto anual
Programas evaluados integralmente	0	3	Evaluación final AR-T1103
Resultado componente 3			
Mayor conocimiento del enfoque GpRD en el personal del gobierno provincial			
Indicadores	Línea de base	Meta final	Fuente
Número de funcionarios provinciales que han participado en actividades de formación sobre la GpRD	0	60	Evaluación final AR-T1104

Costo y Financiamiento. El presupuesto estimado de esta operación asciende a US\$598.950. La contribución del Banco será de US\$499.950, provenientes de fondos no reembolsables de la Subcuenta "B" del PRODEV. El aporte del Banco financiará la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras, así como los costos de administración, imprevistos, evaluación y de auditoría externa de la operación. El Gobierno de la Provincia de Tucumán aportará como contrapartida local la suma de US\$99.000. El aporte local será en especie y financiará la contribución del personal del gobierno local para la coordinación y el apoyo administrativo necesario para la ejecución del proyecto, así como los materiales y la infraestructura edilicia e informática para las actividades administrativas y de capacitación.

Tabla 2: Presupuesto del Programa (Monto en US\$)

Actividad/Componente	BID	Local	TOTAL
Componente 1. Planificación Estratégica	79,150	23,000	102,150
Componente 2. Monitoreo y Evaluación	162,750	18,000	180,750
Componente 3. Gestión de Programas	158,050	43,000	201,050
Componente 4. Capacitación	80,000	-	80,000
Administración del proyecto	5,000	15,000	20,000
Auditoría	5,000	-	5,000
Evaluación Final	5,000	-	5,000
Imprevistos	5,000	-	5,000
Total	499,950	99,000	598,950

Arreglos de Supervisión del Banco. La supervisión estará a cargo de ICS. Al igual que en la etapa de preparación, dadas las características y el alcance de los componentes definidos, habrá una estrecha colaboración de los equipos de ICS y FMM durante la etapa de ejecución. La verificación del cumplimiento de los plazos establecidos y la calidad de los productos que se financien con recursos del Programa, estarán a cargo del especialista ICS/CAR.

Arreglos de Seguimiento, Auditoría y Evaluación. El Banco dará seguimiento a la ejecución con base a la matriz de resultados, el Plan de Acción y el Plan de adquisiciones. La operación será auditada por una firma contratada por el Ejecutor de acuerdo a las políticas y procedimientos del Banco. Se realizará una auditoría final sobre los Estados Financieros que deberá ser presentada al Banco dentro de los 90 días posteriores al

vencimiento del plazo de último desembolso. Asimismo, dentro de los 90 días posteriores a la finalización de la ejecución, se deberá presentar la evaluación final de la operación que será elaborada por un consultor independiente seleccionado por el ejecutor y determinado elegible por el Banco. La auditoría y la evaluación final serán financiadas con cargo al aporte BID.

IV. Organismo Ejecutor y Mecanismo de Ejecución:

El Programa será ejecutado por el Gobierno de la Provincia de Tucumán, a través de la Secretaría de Coordinación y Gestión Pública dependiente del Ministerio de Coordinación de la Provincia, que será responsable de: (i) tramitar la suscripción de los contratos de adquisiciones y de consultoría, evaluar los productos entregados y autorizar los pagos correspondientes; (ii) tramitar las peticiones de desembolsos; (iii) mantener los registros contables, la documentación de soporte y elaborar los estados financieros; (iv) coordinar la ejecución de las actividades; y (v) asegurar que la operación se ejecute de acuerdo a las políticas de adquisiciones del Banco, según lo establecen los documentos GN-2349-9 y GN-2350-9. Como un requisito previo al primer desembolso, se designará a un Coordinador técnico-administrativo, con cargo a los recursos de aporte local. El Coordinador apoyará y reportará a la Secretaría de Coordinación y Gestión Pública en el cumplimiento de las responsabilidades mencionadas.

El proyecto se ejecutará en 18 meses definidos a partir de la fecha de entrada en vigencia del Convenio de Cooperación Técnica. El plazo para el último desembolso será de 24 meses contados a partir de la misma fecha.

V. Riesgos:

El principal riesgo del proyecto consiste en la débil capacidad de ejecución de los sectores seleccionados para las acciones de los componentes I y III. Para contrarrestar este riesgo, se ha previsto un acompañamiento técnico cercano por parte del Banco y la realización de acciones de capacitación (componente IV) focalizadas en funcionarios de dichas áreas.

VI. Excepciones a la Política del Banco:

Ninguna.

VII. Clasificación Medio Ambiental y Social:

Dado que la naturaleza del programa involucra actividades de fortalecimiento institucional, no prevé impactos ambientales y sociales negativos. Bajo esta premisa, la presente operación fue clasificada como categoría "C". Ver [IDBDOCS-#37062789](#)

VIII. Anexos Requeridos:

- * Solicitud del cliente. Ver [IDBDOCS-#37268090](#)
- Términos de Referencia para actividades/componentes a ser adquiridos. Ver [IDBDOCS-#37268092](#)
- Plan de Adquisiciones. Ver [IDBDOCS-#37268093](#)

* Debido a su naturaleza dichos documentos no se pondrán a disposición del público