

Documento CT

Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Mendoza.

AR-T1105

I. Información Básica:

▪ País/Region	Argentina.
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Mendoza.
▪ Número de la CT:	AR-T1105.
▪ 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 Cambor (FMM/CPR), Javier Ignacio Bedoya (LEG/SGO) y Elisa Destefano (consultora 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 Mendoza.
▪ Agencia Ejecutora y Nombre de Contacto:	Gobierno de la Provincia de Mendoza a través de la Subsecretaría de Gestión Pública de la Secretaría General Legal y Técnica. Contacto: Sr. Antonio Araya. Subsecretario
▪ Financiamiento del BID Solicitado:	US\$ 494.500.
▪ Aporte Local:	US\$ 91.000.
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Periodo de Ejecución:	18 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):	No
▪ CT incluida en el “Country Paper Documento” (y/n):	Si
▪ GCI-9 Sector de Prioridad:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social.

II. Objetivo y Justificación :

Objetivo. El objetivo del Programa es mejorar el desempeño de los sistemas de gestión pública y fiscal con el fin de promover la implementación de la Gestión por Resultados en la Provincia de Mendoza. Los objetivos específicos de esta operación son: (I) fortalecer las capacidades institucionales de planificación operativa, mejorando la capacidad para la planificación sectorial y estableciendo su vinculación con los objetivos de largo plazo; (ii) sentar las bases para el desarrollo de un presupuesto orientado a resultados, mejorando la orientación a resultados en la gestión de

programas y en la gestión del presupuesto provincial; y (iii) generar capacidades para dar seguimiento al desempeño de las políticas y programas provinciales.

Justificación y Antecedentes. A pesar de varios años de crecimiento económico, la gestión provincial de Mendoza muestra falencias que dificultan una gestión enfocada en la obtención de resultados. La evaluación SEP (Sistema de Evaluación PRODEV) recientemente realizada en la provincia muestra debilidades importantes en los pilares de planificación (puntaje de 0,55 en el indicador de planificación estratégica, y nulo en los indicadores planificación operativa y planificación participativa), gestión de programas y proyectos (0,26) y seguimiento y evaluación (0,30); evidenciando cierto desarrollo de los pilares de presupuesto por resultados (1,26) y gestión financiera, auditoría y adquisiciones (2,77). Los siguientes párrafos detallan los avances y desafíos existentes en estos pilares.

Con relación a la **planificación orientada a resultados**, el gobierno de la provincia de Mendoza cuenta con una Dirección en Planificación y Monitoreo de Políticas encargada de la planificación gubernamental y del seguimiento de la gestión, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública, ésta última dentro de la Secretaría General Legal y Técnica de la Gobernación. El marco normativo de la función de planificación y seguimiento asigna a la Dirección de Planificación y Monitoreo la misión de “coordinar y sistematizar el planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas, en conjunto con los ministerios y secretarías”. Sin embargo, aún no existen procedimientos y metodologías estandarizadas para llevar a cabo los procesos de planificación. Por otra parte, el gobierno provincial elaboró el Plan Estratégico Mendoza 2030, en el cual se establece la visión de la provincia, definiendo doce ejes estratégicos de desarrollo, con sus correspondientes objetivos y metas de largo plazo. Si bien este Plan constituye un avance sustancial, aún existen falencias en materia de **Planificación Estratégica**, entre las que pueden mencionarse las siguientes: (i) el Plan estratégico Mendoza 2013 no establece estrategias específicas para lograr los objetivos; (ii) la provincia no cuenta con un plan de gobierno de mediano plazo que contenga los objetivos prioritarios con sus correspondientes estrategias y metas, de modo que el plan estratégico no se articula con un plan de mediano plazo; y (iii) no existen indicadores de efecto/impacto para verificar el logro de los objetivos. En cuanto a la **planificación operativa**, no existen planes sectoriales de corto plazo, que establezcan programas de gobierno con claros objetivos y metas. En esta situación, el gobierno provincial no puede vincular los objetivos estratégicos de largo plazo con planes de mediano plazo, así como tampoco con los programas y acciones cotidianas del gobierno.

Con relación al pilar de **presupuesto por resultados**, el presupuesto provincial no se encuentra estructurado por programas, aunque se presenta con una clasificación desagregada por jurisdicción, objeto del gasto, función y actividad que constituye una buena base para poder establecer una clasificación programática. En cuanto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, se elaboran proyecciones plurianuales de ingresos por rubro y proyecciones desagregadas de gastos a nivel de funciones de gobierno y del objeto del gasto. Las proyecciones son actualizadas anualmente teniendo en cuenta las proyecciones de las variables macroeconómicas y las de los recursos de origen nacional realizadas por el Ministerio de Economía de la Nación. El presupuesto se publica en la página web del Ministerio de Hacienda y Finanzas luego de que es enviado al Poder Legislativo para su aprobación. En cuanto a la evaluación de la efectividad del gasto, el Artículo 44 de la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 7.314 estableció que los ministerios del Poder Ejecutivo provincial están obligados a adjuntar un conjunto de indicadores de resultados con el objeto de evaluar el cumplimiento de su misión. De esta manera, se ha desarrollado un sistema de indicadores de desempeño y metas que ha sido incorporado al SIDICO (Sistema de Información Contable de la

provincia). Sin embargo, se observa que no se realiza un seguimiento de los mismos ni tampoco se utilizan para realizar estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental por lo que no es posible hablar de la existencia de un sistema. En la provincia no se implementan mecanismos que incentivan a actuar en función del logro de los objetivos tales como la acreditación de la calidad de una institución o incentivos económicos individuales o institucionales.

En cuanto al pilar de **seguimiento y evaluación**, si bien se ha desarrollado un sistema de indicadores de resultados que ha sido incorporado al Sistema de Información Contable de la provincia (SIDICO), no se realiza un seguimiento de los mismos. No existe un sistema informático que integre los datos sobre los bienes, servicios y obras que realizan los distintos departamentos, programas y proyectos, ni un sistema de seguimiento del cumplimiento de objetivos y metas sectoriales. En cuanto a la evaluación de la gestión del gobierno, un avance consiste en la existencia de la Dirección en Planificación y Monitoreo de Políticas, que tiene como misión “coordinar y sistematizar el planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas en conjunto con los ministerios y secretarías”. Entre sus objetivos de gestión, la Dirección se ha propuesto desarrollar una metodología de evaluación de políticas públicas que contempla la construcción de consensos en los temas a evaluar, las contribuciones de los usuarios de esas evaluaciones, momentos y formas de presentación de resultados para generar y difundir aprendizajes institucionales. Sin embargo, por el momento, la Dirección no tiene un programa de evaluación de políticas, de manera que no se elaboran estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental. Tampoco se dispone normas técnicas para realización de evaluaciones. El desafío consistirá en desarrollar sistemas de monitoreo 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.

El Programa está alineado con la estrategia país 2012-2015, actualmente en preparación, que incluye la mejora de la gestión pública provincial como un área de diálogo y colaboración entre el Gobierno y el Banco. 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:

El Programa está estructurado en cuatro componentes. 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. Las acciones correspondientes a los tres primeros componentes se implementarán exclusivamente en tres sectores de política: i) Ambiente y Desarrollo Sustentable, ii) Dirección General de Escuelas y iii) Agroindustria y Tecnología.

Componente I. Planificación Estratégica (US\$ 115.050). Con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de planificación operativa, mejorando la capacidad para la planificación

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

sectorial y estableciendo su vinculación con objetivos de largo plazo, este componente trabajará sobre las siguientes líneas de acción: (i) formulación de planes operativos sectoriales y (ii) capacitación en materia de planificación. Este componente permitirá aumentar el grado de operatividad de la planificación, con programas que permitan establecer un vínculo entre los objetivos de largo y mediano plazo y los programas y acciones cotidianas del gobierno. El componente financiará la contratación de consultores Individuales para (i) realizar un diagnóstico sobre la existencia de funciones y procesos de planificación en las tres áreas del gobierno; (ii) elaborar un enfoque conceptual y una metodología para la planificación operativa que incluya la estructura organizacional; (iii) entrenar a los funcionarios responsables en materia de planificación tanto a nivel transversal como sectorial en la aplicación de la metodología desarrollada; y (iv) definir los planes operativos de los tres sectores seleccionados que incluyan objetivos, metas e indicadores en base al Plan Estratégico 2030.

Componente 2. Presupuesto por Resultados (US\$ 135.200). Con el objetivo de sentar las bases para el desarrollo de un presupuesto orientado a resultados, mejorando la orientación a resultados de la gestión de programas y de la gestión del presupuesto provincial, se elaborarán presupuestos por programas en las tres áreas de política seleccionadas. El componente permitirá así crear un vínculo formal entre el presupuesto y los objetivos de gestión identificados en los planes operativos a los que se alude en el componente anterior, así como definir indicadores de producto, resultado e impacto, que puedan luego ser asociados con la ejecución del presupuesto. El componente financiará la contratación de consultores Individuales con el fin de: (i) realizar un diagnóstico de los sistemas de información presupuestaria existentes y necesidades de adecuación del Sistema de Información Consolidada (SIDICO) para la elaboración de presupuestos por programas; (ii) elaborar un enfoque conceptual y una metodología para el desarrollo de un presupuesto por programas.; (iii) entrenar en la metodología desarrollada al personal responsable de la planificación sectorial y de la elaboración de presupuesto, tanto a nivel transversal (Dirección de Finanzas) como sectorial; (iv) realizar modificaciones al SIDICO para incorporar los clasificadores programáticos; (v) definir la estructura programática de los sectores seleccionados; e (vi) implementar un piloto de presupuesto 2014 por programas para los sectores seleccionados.

Componente 3. Sistemas de información y monitoreo (US\$ 208.250). Con el objetivo de generar capacidades para dar seguimiento al desempeño de las políticas y programas provinciales, se desarrollará un sistema de información para el monitoreo de metas y actividades. Este componente permitirá analizar en qué medida los distintos programas cumplen con los objetivos y metas establecidas a partir del uso de un conjunto de indicadores que sean apropiados y relevantes. En este componente se financiará la contratación de consultores Individuales con el fin de: (i) realizar un diagnóstico sobre los sistemas de información existentes a ser utilizados por los programas sujetos a monitoreo en los tres sectores seleccionados, (ii) desarrollar una metodología y un manual de procedimientos para realizar el seguimiento de los programas seleccionados; (iii) fortalecer y/o desarrollar los sistemas de información a ser utilizados por los programas en base al diagnóstico; (iv) entrenar a los funcionarios responsables en materia de seguimiento tanto a nivel transversal (Dirección de Planificación, Monitoreo y Control de Políticas Públicas) como sectorial; (v) desarrollar y aplicar un sistema informático de información y seguimiento de actividades y metas, el cual debe incluir un módulo de información para la toma de decisiones y otro para el público; y (vi) sensibilizar a periodistas y organizaciones de la sociedad civil sobre el funcionamiento del sistema de seguimiento, mediante el desarrollo de actividades que sirvan para que estos actores conozcan los indicadores y puedan facilitar el control ciudadano de las acciones del gobierno. Cabe destacar que la actividad (v) se basa en la metodología de planificación desarrollada en el componente I, a la vez

que –cuando cuente con la información sectorial- será la base para el continuo afinamiento del ejercicio de planificación sectorial.

Componente 4. Capacitación (US\$ 80.000). Con el objetivo de desarrollar conocimientos y habilidades que den sustento a las acciones de los anteriores componentes y, además, difundir el enfoque de gestión por resultados en sectores distintos a los tres seleccionados para los componentes anteriores, se financiarán acciones de formación del personal del gobierno provincial y municipalidades, relativas a: (i) gestión por resultados, (ii) presupuesto orientado a resultados, (iii) planificación y (iv) seguimiento y evaluación de programas y proyectos.

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 Indicativa

Objetivo del proyecto	Promover la implementación de la gestión de resultados en la provincia de Mendoza, con el fin de mejorar el desempeño de los sistemas de gestión pública y fiscal		
Indicador de impacto del proyecto	Línea de base	Meta final	Fuente
Resultado componente 1	Mayor capacidad para la planificación sectorial y establecer su vinculación con objetivos de largo plazo.		
Indicadores	Línea de base	Meta final	Fuente
Capacidad para la planificación estratégica y sectorial (Indicador 19. Planificación Sectorial medido en los sectores seleccionados))	0	2.92	Evaluación SEP 2012 y evaluación SEP al finalizar la ejecución
Capacidad para la planificación estratégica y sectorial (Indicador 1. Planificación Estratégica, del Pilar Planificación orientada a Resultados)	0.55	0.95	Evaluación SEP 2012 y evaluación SEP al finalizar la ejecución
Porcentaje del gasto total provincial que dispone de objetivos, estrategias, productos y metas	0	5%	Reportes SIDICO
Existencia de una metodología para la planificación <u>sectorial</u>	0	1	Evaluación final AR-T1105
Existencia de planes <u>sectoriales</u> que definen objetivos y metas asociados a la planificación estratégica (Plan 2030)	0	3	Evaluación final AR-T1105
Resultado componente 2	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 gestionar el presupuesto con orientación a resultados (Indicador 4. Clasificación del presupuesto en base a Programas, del pilar Presupuesto para resultados))	0,67	1,13	Evaluación SEP 2012 y evaluación SEP al finalizar la ejecución
Porcentaje del presupuesto provincial que está estructurado por programas	0	2%	Reportes SIDICO
Existencia de metodología para la elaboración de presupuesto por programas	0	1	Evaluación final AR-T1105
SIDICO modificado para la incorporación de clasificadores programáticos	0	1	Formularios de presupuesto anual
Piloto de presupuesto por programas ejecutado en sectores seleccionados	0	3	Evaluación final AR-T1105
Resultado componente 3	Mayor capacidad para dar seguimiento al desempeño de las políticas y programas provinciales		
Indicadores	Línea de base	Meta final	Fuente
Porcentaje del gasto total provincial que dispone de indicadores de meta que son	0	5%	Reporte del sistema de seguimiento de programas y SIDICO

medidos de manera mensual			
Existencia de una metodología y manual de procedimientos para realizar el seguimiento de programas de manera homogénea	0	1	Evaluación final AR-T1105
Sistema informático de seguimiento de programas desarrollado y puesto en uso, incluyendo módulo de información gerencial y de información al ciudadano	0	1	Evaluación final AR-T1105
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 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	40	Evaluación final AR-T1105

Costo y Financiamiento. El presupuesto estimado de esta operación asciende a US\$585.500. La contribución del Banco será de US\$494.500 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 coordinación del proyecto, imprevistos, evaluación y de auditoría externa de la operación. El Gobierno de la Provincia de Mendoza aportará como contrapartida local la suma de US\$91.000. El aporte local será en especie y financiará la contribución del personal del gobierno provincial para la realización de las actividades sustantivas y de apoyo administrativo del Programa, 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	97,050	18,000	115,050
Componente 2. Presupuesto por Resultado	107,200	28,000	135,200
Componente 3. Sistemas información y monitoreo	190,250	18,000	208,250
Componente 4. Capacitación	80,000	-	80,000
Coordinación del proyecto	5,000	27,000	32,000
Auditoría	5,000	-	5,000
Evaluación Final	5,000	-	5,000
Imprevistos	5,000	-	5,000
Total	494,500	91,000	585,500

Arreglos de Supervisión. La supervisión estará a cargo de ICS en colaboración con FMM. La verificación del cumplimiento de los plazos establecidos y la calidad de los productos del Programa, estarán a cargo del especialista ICS en la Representación en Argentina.

Arreglos de Seguimiento, Auditoría y Evaluación. El Banco dará seguimiento a la ejecución del Programa 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 plazo de último desembolso. Asimismo, dentro de los 90 días posteriores al plazo de 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. Los recursos requeridos para la realización de la auditoría y la evaluación final serán financiados con cargo al aporte BID.

IV. Organismo Ejecutor y Mecanismo de Ejecución:

El Programa será ejecutado por el Gobierno de la Provincia de Mendoza, a través de la Subsecretaría de Gestión Pública. El proyecto se ejecutará en 18 meses definidos a partir de la fecha de entrada en vigencia del Convenio de la Cooperación Técnica. El plazo para el último desembolso será de 24 meses contados a partir de la misma fecha.

Se designará o contratará a un Coordinador de Proyecto, con cargo a los recursos de aporte local. El Coordinador liderará la operación, manteniendo un contacto fluido con todas las áreas involucradas. Realizará la supervisión técnica, operativa y administrativa del Programa, reportando a la Subsecretaría de Gestión Pública. La designación o contratación del Coordinador será una condición previa para el primer desembolso. En caso se recurra a una contratación, ésta requerirá la no objeción del Banco. El Coordinador será responsable de: (i) tramitar la suscripción de los contratos de adquisiciones y los contratos de servicios con consultores, así como de 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 de la operación; (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.

Las contrataciones de evaluadas ex-post. A manera de inducción, las primeras 5 contrataciones que sean realizadas con cargo a la partida BID serán supervisadas y evaluadas de manera ex-ante. Los exámenes posteriores del Banco abarcarán como mínimo uno de cada diez contrato firmados.

Para la ejecución del componente 2 (Presupuesto por resultados), se establecerá un Comité Técnico con participación la Subsecretaría de Gestión Pública, del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia y del Coordinador del Programa. Dicho Comité supervisará técnicamente la planificación y ejecución de las actividades del componente, participando además en la evaluación de los productos entregados por los consultores.

V. Riesgos:

El principal riesgo que enfrenta el proyecto consiste en la insuficiente coordinación entre las áreas comprometidas. Para contrarrestar este riesgo, se ha previsto la designación o contratación de un coordinador de proyecto, que dedique la totalidad de su tiempo a liderar la ejecución de la operación (ver párrafo 4.2), así como la creación de un Comité Técnico especial para la ejecución del componente 2 (ver párrafo 4.3). Asimismo, se observan debilidades en cuanto a la capacidad gerencial necesaria para la ejecución el Proyecto. Este riesgo será mitigado con la designación de un coordinador técnico como condición previa al primer desembolso y el acompañamiento técnico cercano por parte del Banco.

IV. Excepciones a la Política del Banco:

Ninguna.

V. 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". [IDBDOCS-#37062863](#)

VI. Anexos Requeridos:

- * Solicitud del cliente. Ver [IDBDOCS-#37267989](#)
- Términos de Referencia para actividades/componentes a ser adquiridos. Ver [IDBDOCS-#37267991](#)
- Plan de Adquisiciones. Ver [IDBDOCS-#37267992](#)

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