



**PROVINCIA DEL CHACO**



**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**“Programa de Fortalecimiento del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER)”**

**“Programa de Fortalecimiento del Sistema Provincial de Planificación-Elaboración del Presupuesto Analítico e incorporación de objetivos e indicadores de los diferentes programas”**

**INFORME FINAL**

**SEPTIEMBRE 2013**

# AUTORIDADES

## PROVINCIA DEL CHACO

### Gobernador

C.P.N. Jorge Milton CAPITANICH

## MINISTERIO DE PLANIFICACION Y AMBIENTE

Ing. Raúl Oscar CODUTTI

### Subsecretario de Planificación

Prof. Gladys Gabriela DELTIN

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### Secretario General

Ing. Juan José CIÁCERA

### Directora de Coordinación

Ing. Marta VALÁZQUEZ CAO

### Jefe de Estado y Gestión en Red

Sr. Edmundo SZTERENLICHT

## **AUTOR**

C.P. Laura Analía CARRARA

## INDICE

<b>Resumen:</b> .....	<b>pág.5</b>
<b>Introducción:</b> .....	<b>pág.6</b>
<b>Contenido</b> .....	<b>pág.7</b>
<b>Desarrollo:</b> .....	<b>pág.8</b>
<b>Conclusiones:</b> .....	<b>pág.10</b>
<b>Bibliografía:</b> .....	<b>pág.11</b>

## **RESUMEN**

Este informe refleja en cierto modo el trabajo realizado en forma conjunta con las áreas de gobierno de acuerdo a diferentes demandas y momentos del proyecto a partir de un trabajo en equipo, complementando el equipo técnico a las jurisdicciones.

El desafío de ordenar los programas sectoriales con los objetivos estratégicos de mediano término, introduce una matriz de acción para orientar las acciones administrativas. En este aspecto se asiste a las unidades de planificación sectorial (UPS); mejorando la asignación del gasto e incrementando la efectividad de las políticas públicas. Asimismo, contiene un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de los programas gubernamentales, tanto en su ejecución física como presupuestaria, como un componente del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados; implementando un sistema que permita vincular el actual sistema de administración financiera del estado (SAFyC) donde se refleja el presupuesto, con las cadenas de valores público formuladas para cada jurisdicción en pos de buscar un modelo que esquematiza el accionar del sector público a efectos de expresar de manera sintética y comprensible los bienes o servicios que se brinda a la población; los productos, los objetivos de política que se operacionalizan en resultados e impactos esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento con el sistema de gobernabilidad (SIGOB).

Todo este proceso requiere gran apoyo y fortalecimiento a las áreas de gobierno (Ministerios, Institutos, Direcciones involucradas), capacitaciones a todos los participantes y constante actualización y seguimiento de actividades; a fines de fortalecer las acciones vinculadas con planificación y sistematizar gradualmente los procesos de seguimiento y evaluación del gasto público que permitan tomar decisiones presupuestarias y de gestión conforme a sus resultados. Este proceso demanda un trabajo conjunto entre los diversos órganos rectores involucrados en la gestión por resultados y las jurisdicciones.

## **INTRODUCCION**

El Ministerio de Planificación y Ambiente, desde el primer momento de su gestión, asumió el compromiso de promover e implementar nuevas estrategias organizativas y tecnologías de gestión innovadoras.

Este accionar institucional, de profundización en la cultura de planificación y rendición de cuentas, se propone a partir de un enfoque de “gestión orientada a resultados” que permitirá encaminar a las organizaciones del Estado provincial hacia una mayor efectividad y calidad de las políticas públicas y mejorar la participación ciudadana con mecanismos de inclusión respecto a la medición de los grados de satisfacción de las demandas sociales.

El plan de trabajo acordado tiene como objetivo general fortalecer las capacidades tanto de la Subsecretaría de Planificación y Evaluación del Ministerio de Planificación y Ambiente como las unidades de planificación sectorial de cada jurisdicción, asimismo elaborar e incorporar al presupuesto analítico información desagregada que contenga los objetivos e indicadores de los diferentes programas presupuestarios

## **CONTENIDO**

De acuerdo al plan de tareas formulado se desarrollaron en este periodo los siguientes puntos:

- 1) Desarrollo y aplicación de una metodología de elaboración de presupuestos analíticos en cada jurisdicción como paso inicial del ciclo presupuestario.
- 2) Asesoramiento en la formulación del presupuesto por programas.
- 3) Capacitación a las áreas como Unidades de Planificación Sectorial (UPS) y otras involucradas en la formulación de presupuesto por programas.
- 4) Asesoramiento en la elaboración del presupuesto orientado a resultados con información desagregada sobre objetivos e indicadores en todas las jurisdicciones.
- 5) Desarrollo, revisión y adaptación periódica de la estructura presupuestaria.

## **DESARROLLO**

Durante el periodo que involucra a estos meses de trabajo realizado se aspiró a fortalecer las acciones vinculadas con planificación; asesorando a las unidades de planificación sectorial y sistematizando gradualmente los procesos de seguimiento y evaluación del gasto público de manera que permitan tomar decisiones presupuestarias y de gestión conforme a sus resultados. Este proceso demanda un trabajo conjunto entre los diversos órganos rectores involucrados en la gestión por resultados y las 29 (veintinueve) jurisdicciones que actualmente consolidan presupuesto con la Administración Central; según lo indicado en la Ley de Administración Pública Provincial N° 4787.

A partir de diciembre de 2007, el Gobierno del Chaco ha tomado la decisión política de recuperar, potenciar y jerarquizar las capacidades del Estado para instrumentar políticas públicas orientadas a corregir el atraso relativo de la provincia respecto a otras jurisdicciones del país, situación que se evidenciaba a través de un amplio conjunto de indicadores económicos y sociales.

La construcción del sistema de planificación permitió diseñar políticas públicas, vinculándolas estrechamente a la estructura programática presupuestaria, mediante la aplicación del presupuesto por programa, la gestión orientada a resultados, así como con el seguimiento y la evaluación. Este sistema pretende mejorar la calidad del gasto público, articulando los objetivos de las políticas con la red de producción institucional de bienes y servicios sociales.

La actual gestión asumió el desafío de recuperar para la actividad de gobierno y como basamento de las acciones públicas, una mirada rigurosa sobre los problemas sociales, en el convencimiento que sin una visión sistémica sobre los factores que intervienen en la producción de estos problemas, objeto de las políticas públicas, la estrategia de intervención resulta limitada, sesgada o incompleta. En este marco, debemos asumir que los abordajes más difundidos hasta finales de los '90 no

transitaron ese camino. Por el contrario, se encontraban más centrados en la medición, la eficiencia y el desempeño de unidades organizativas.

Reconociendo que el crecimiento económico y la equidad social constituyen procesos compatibles, el Gobierno Provincial asumió el compromiso de garantizar su complementariedad para asegurar oportunidades para el desarrollo humano para toda la población.

Esta premisa requiere, indefectiblemente, de un Estado con capacidad para planificar políticas, efectuar el seguimiento y evaluar sus resultados.

La provincia incorporó una visión prospectiva para programar las intervenciones gubernamentales en torno a tres ejes: desarrollo económico, equidad social y gobernabilidad democrática. Ejes que se plasmaron en los programas de gobierno instrumentados desde fines del 2007, cuyas orientaciones estratégicas se sistematizaron en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2011 - 2015, actualizado para el período 2013 – 2017.

La recuperación de la herramienta de la planificación estratégica se enmarcó en el objetivo de reducir las brechas evidenciadas entre las metas fijadas por las políticas públicas de mediano plazo y las capacidades institucionales disponibles para lograrlas. La decisión de avanzar en la reconstrucción de la capacidad del Estado para mejorar la efectividad de las políticas y del gasto público, introdujo en la administración un ordenamiento metodológico para avanzar hacia una gestión orientada a resultados.

El proceso se basó en la preexistencia de un marco normativo que creaba el sistema provincial de planificación y evaluación de resultados, con rango de ley, siendo el Chaco una de las pocas provincias de Argentina que dispone de una institucionalidad específica para el desarrollo de la planificación de la acción de gobierno con participación del sector privado. La actual gestión retomó esta herramienta, la potenció y jerarquizó como instrumento para fortalecer las capacidades institucionales del sector público.

El desarrollo del sistema adoptó un perfil y un enfoque de gestión orientada a resultados. Transformar la provincia y transformar el Estado fueron vistos como dos momentos de una misma estrategia de política.



La primera etapa de trabajo fue avanzar en la planificación sectorial y su vinculación con la asignación y ejecución de recursos financieros. El MPA promovió la incorporación de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) en las estructuras orgánicas de cada Jurisdicción y apoyó sus procesos de conformación. Adoptó la metodología del Marco Lógico como herramienta de trabajo, asistiendo a cada organismo en la formulación de programas y en la definición de sus respectivas finalidades, propósitos, componentes y actividades. Los programas así formulados se utilizaron para definir programas presupuestarios con la intención de orientar la asignación y el seguimiento de su ejecución.

La segunda etapa de trabajo fue desarrollar un sistema de metas, definidas por la más alta conducción de la provincia, para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía en el marco del plan de gobierno. Estas metas organizan la gestión y los procesos de rendición de cuentas a través de una red de responsables y de un sistema informático que emite alertas tempranas y genera información para la toma de decisiones. El MPA garantiza y controla tanto la definición como el seguimiento del logro de las metas. La tercera etapa de trabajo fue mejorar la utilización de la técnica de presupuesto por programa como herramienta para la toma de decisiones de distribución del gasto. Chaco, como la mayoría de las provincias argentinas, bajo el influjo de la reforma de la administración financiera del Estado nacional que se produjo en los años '90, adoptó la técnica de presupuesto por programa. Su aplicación fue, sin embargo, de carácter parcial y, en gran medida, formal. Entre las limitaciones para su desarrollo efectivo pueden enumerarse: (i) la desvinculación entre el proceso presupuestario y la planificación de gobierno; (ii) las carencias de información sobre producción física del sector público y (iii) las deficiencias en las estructuras programáticas que se derivan de lo anterior.

El presupuesto, al no reflejar las relaciones insumo/producto, quedaba reducido a su dimensión financiera y se convertía en una práctica ritual, centrada en el gasto que resultaba de la acumulación de decisiones históricas con modificaciones en el margen. El MPA identificó este problema y se propuso abordarlo estableciendo vínculos entre los programas sectoriales identificados en los Marcos Lógicos y las estructuras programáticas presupuestarias jurisdiccionales.

Acompañando este proceso, el trabajo territorial implicó la desagregación geográfica de la información estadística y de la producción del sector público por Regiones y Unidades de Desarrollo Territorial, integrada por municipios y conformadas a partir de criterios espaciales y de dinámica de desarrollo. El propósito es disponer de información para apoyar la toma de decisiones y evaluar los efectos de las políticas desde la perspectiva del desarrollo local y la integración territorial de la provincia.

El esquema chaqueño de planificación y evaluación de resultados parte de una premisa fundamental: alinear todos los mecanismos programáticos y organizacionales de la administración pública con los ejes estratégicos del Plan Quinquenal de Desarrollo, con el fin de alcanzar los objetivos de política de mediano plazo que redunden en la solución de los principales problemas, estructurales y coyunturales, de la provincia.

La estructura normativa preexistente ha favorecido la implementación del sistema de planificación, así como la articulación con el órgano rector del sistema de administración financiera. El abordaje definido para la institucionalización del sistema se propuso desarrollar una cultura de planificación y rendición de cuentas en la administración a partir de un enfoque de gestión orientada a resultados. Se esperaba alcanzar con ello una mayor efectividad y calidad de las políticas públicas y mejorar la participación ciudadana.

Al inicio del proceso de instalación del sistema, la administración pública chaqueña mostraba una cultura organizacional débil para la instrumentación de esquemas tendientes a la gestión orientada a resultados, pese a contar con un marco normativo apropiado para esta finalidad. Es por ello que el mejoramiento de las capacidades de la administración constituyó una dimensión importante para desarrollar el sistema de planificación y para lograr cambios a nivel de impactos o efectos de las políticas públicas.

La institucionalización del sistema de planificación se basó en reconocer que esta constituye un prerrequisito para monitorear y evaluar los programas de gobierno, mejorar la efectividad del gasto público y contribuir al logro de los objetivos estratégicos del plan de desarrollo de mediano plazo. Sin procesos de planificación, seguimiento y evaluación efectivos, resulta imposible juzgar si las políticas públicas

poseen la direccionalidad definida y constatar que las acciones de gobierno resultan apropiadas para alcanzar los cambios deseados en materia de oportunidades para el desarrollo humano.

La instalación de un sistema de planificación orientado al logro de resultados, en un escenario de fuerte persistencia de lógicas administrativas tradicionales, ha producido una serie de tensiones y contradicciones que han influido y retrasando su institucionalización. Esto implica reconocer las dificultades que ha enfrentado el proceso, implícitas en el rompimiento de rutinas fuertemente arraigadas en la administración pública.

El desafío de alinear los programas sectoriales con los objetivos estratégicos del gobierno, plasmados en el Plan Quinquenal de Desarrollo, introdujo un matiz importante para romper esquemas burocráticos inerciales y orientar la acción administrativa de acuerdo a los objetivos prioritarios del plan de gobierno de mediano plazo, lo cual ha contribuido a la consecución de dos objetivos básicos: mejorar el proceso de asignación de gasto e incrementar la efectividad de las políticas públicas.

Es por ello que en el caso chaqueño se conformó, inicialmente, un sistema dual, que buscaba incrementar la efectividad del gasto público, a través de la implementación paulatina de presupuestos por programa y la gestión orientada a resultados; mejorando al mismo tiempo las estructuras organizacionales de la administración pública, de modo tal que éstas reflejen adecuadamente la organización de los procesos de producción de bienes y servicios en las dependencias gubernamentales.

En efecto, para formular y ordenar los programas de gobierno, vincularlos con la asignación de recursos e instalar un enfoque de gestión orientada a resultados, se recurrió al Sistema de Metas y al Presupuesto por Programas. La combinación pragmática de estas herramientas y la disposición a revisarlas para resolver problemas que emergen durante el proceso de implementación es la característica que define la experiencia.

El presupuesto por programa permitió definir categorías programáticas para la asignación y el seguimiento del gasto en un ejercicio presupuestario.

Las herramientas utilizadas responden a un mismo paradigma de modernización de la gestión del sector público para el fortalecimiento de sus capacidades de ejecución de políticas. El enfoque adoptado refiere explícitamente a los modelos de gestión orientado a resultados y tiene su origen en el reconocimiento de la existencia de una brecha manifiesta entre las capacidades del sector público y una demanda creciente, en volumen, diversidad y calidad, de servicios públicos por parte de los ciudadanos.

La persistencia del modelo burocrático tradicional de gestión pública, ligado al cumplimiento de normas, interacciones y rutinas administrativas, representaba una de las causas de la ampliación de esta brecha. Y es para reducirla, que se apeló a enfoques de gestión centrados en logros que ponen el foco en la producción pública y en los resultados que se obtienen a partir de ella en términos de satisfacción ciudadana.

Los inconvenientes que incidían sobre la consolidación del sistema residían en: (i) inconsistencias metodológicas originadas en el uso de una pluralidad de herramientas para trabajar las distintas dimensiones de las políticas públicas y planificación de la acción de gobierno, formulación presupuestaria, administración de recursos, monitoreo y evaluación; (ii) insuficiente fortaleza de los equipos técnicos, tanto del Ministerio como en las UPS de los organismos públicos; (iii) deficiente coordinación entre los organismos rectores, fundamentalmente los responsables de la planificación y el presupuesto; (iv) escasa legitimidad del sistema en el sector público y necesidad de fortalecimiento del liderazgo del Ministerio como conductor de este proceso.

La debilidad del sistema de planificación residía en procesos causales que fueron identificados para definir la estrategia de fortalecimiento. Una primera cadena causal es la referida a la consistencia metodológica. Si bien las herramientas utilizadas respondían a un mismo paradigma, cada una de ellas tiene un origen específico y están orientadas a responder problemas diferentes. Se requería un ajuste de los instrumentos para lograr un abordaje coherente de los problemas que se planteaba resolver.

El presupuesto por programas y las cadenas de valor público son herramientas diseñadas para la organización de la información de programas y proyectos

centrada en la búsqueda consistencia en sus distintos niveles de objetivos (fin, propósito, componente, actividad) y en el establecimiento de indicadores y medios de verificación para el monitoreo de sus avances, además trabaja con la categoría de producto institucional (terminal y/o intermedio) que, en la técnica de presupuesto por programa, resulta central para la asignación de recursos. Su aplicación a la planificación institucional del sector público realizada sin los ajustes pertinentes, incrementa la heterogeneidad y variedad de metas e indicadores. Además, su utilización en la planificación de instituciones públicas, requiere la definición de criterios para identificar el nivel pertinente de aplicación que permita expresar las actividades sectoriales y alinearla con el presupuesto.

El Presupuesto por Programa, por su parte, es una técnica potente para vincular la asignación de recursos con los bienes y servicios que producen las instituciones públicas. No obstante, si bien proporciona información indispensable para vincular los recursos con los objetivos de política, no contiene herramientas para vincular los recursos y productos previstos en el presupuesto con los objetivos del plan de desarrollo del gobierno.

Por otro parte, la aplicación de esta técnica en la administración pública provincial había resultado, en gran medida, formal. Los programas presupuestarios no siempre estaban definidos en torno a productos y, por tanto, no expresaban relaciones insumo/producto. La planificación institucional, que se expresaba en Marcos Lógicos, tampoco definía con claridad los bienes y servicios terminales e intermedios para que el presupuesto pueda tomar como base para su formulación, administración y seguimiento.

A su vez, el propósito del Sistema de Metas del SIGOB es establecer metas de gobierno y estas abarcan una gran variedad de campos de intervención y distintas dimensiones de la actividad del sector público. Pueden estar referidas a impactos esperados en la sociedad, a la calidad y cobertura de los servicios, a la eficiencia con que se produce, a la economía en el uso de recursos, etc. La heterogeneidad y dispersión de las metas definidas debilitaba su capacidad como herramienta de direccionamiento de las políticas.

Es por ello que el esfuerzo realizado para establecer relaciones insumo/producto, a través de matrices que vinculen gasto, producción y metas de política, se encontró

con numerosas dificultades por la heterogeneidad de metas, la falta de una definición clara de la producción pública y la debilidad de la estructura presupuestaria como herramienta para la asignación y administración del gasto. Esto ha generado limitaciones para la consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El MPA es responsable de conducir los procesos de planificación sectorial y su consolidación con el plan de gobierno, y velar por la consistencia con las decisiones de asignación y administración de recursos, administración financiera, inversión pública y de recursos humanos. Su relación con el Ministerio de Hacienda y Finanzas, particularmente con la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, la Contaduría General y el área de administración de recursos humanos dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, resulta, entonces, crítica para el desarrollo de su tarea.

La dificultad de la relación del MPA con la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria resultaba más metodológica que institucional. La inadecuación de las estructuras programáticas para la toma de decisiones sobre asignación del gasto hacía que, a la hora de formular el presupuesto, la dirección responsable priorizara criterios históricos por sobre los que se desprendían de los procesos de planificación. La referencia a los programas definidos a través del Marco Lógico y a la identificación de categorías de gasto resultaba meramente formal. El formalismo se traducía en numerosas modificaciones presupuestarias (reasignación de partidas entre programas y categorías de gasto) que se realizaban sin reglas expresas y sin que mediaran procesos evaluación para la toma de decisiones en los casos en que esto resultaba pertinente. Esto dificultaba la tarea de la Contaduría General a la hora de registrar el gasto y la evaluación y el seguimiento físico y financiero del presupuesto

## **CONCLUSION**

En la cadena de valor público provincial se desarrollaron aspectos conceptuales sobre la vinculación de la producción pública con los resultados e impactos que se obtienen de la misma a efectos de obtener mejoras en la satisfacción de las necesidades de la población, lo que ha dado origen al desarrollo del presupuesto basado en resultados y el consiguiente uso de indicadores de resultado.

Implementar una gestión orientada a resultados significa disponer además de metodologías adecuadas que posibiliten expresar las relaciones insumo-producto que se dan en el contexto interno de las jurisdicciones y valorizarlas tanto en término de gastos como de costos.

La introducción de técnicas de estimación de costos, imprescindibles para medir eficiencia de los procesos productivos, no solo obligan a cambiar en el uso de la técnica del presupuesto por programas, sino que también valida a esta técnica como una herramienta idónea para expresar los procesos productivos que llevan a cabo las instituciones públicas.

El objetivo es obtener informaciones adecuadas para mejorar la eficiencia de la gestión pública, tomando como marco de referencia los principios básicos de la contabilidad de costos, contar con sólidos sistemas de información económico-financiera producidos por los sistemas contables, complementados por los producidos por los sistemas de administración de recursos reales (humanos, materiales y de infraestructura) todo ello en el marco de un funcionamiento moderno e integrado de administración financiera.

El presupuesto por resultados requiere de un ambiente básico de planificación y de programación, que identifique las políticas y ordene las prioridades, y de un ordenamiento presupuestario que permita que el presupuesto anual cumpla en un grado razonable su rol como instrumento de gestión y de disciplina institucional. Sin orientaciones político-programáticas que alimenten la elaboración de los presupuestos anuales y con presupuestos cuyas asignaciones no se respetan -porque cambian regularmente y presentan una cierta laxitud respecto de resguardar un razonable balance entre disponibilidades y demandas - será imposible instalar un presupuesto por resultados. En ese contexto, en el caso en que, aun sorteando dificultades y con mucho esfuerzo, se avance en algunas acciones en esta línea, sus efectos se diluirán entre múltiples decisiones de muy corto plazo, improvisadas y con un alto componente de discrecionalidad.

Por otra parte, el presupuesto orientado a resultados es más que un set de indicadores, consiste en información de desempeño pasado y compromisos de desempeño futuro que se integra a los espacios de análisis y a los canales de decisiones que se generan o que se deben generar, con motivo de formular y aprobar cada año un presupuesto.

No obstante, para esto no solo importan las etapas de formulación y aprobación del presupuesto sino que además juegan papeles cruciales el contar con una etapa de ejecución orientada y comprometida con buenos desempeños, y también instalar una etapa de evaluación de esta ejecución, que además del tradicional componente de evaluación financiera integre la información de desempeño no financiero de las acciones públicas.

Iniciamos entonces en la Provincia del Chaco, con este nuevo proceso de formulación presupuestaria el desafío de integrar la información, innovar a partir de



los aprendizajes que genera la rutina anual del presupuesto para el máximo desarrollo de las capacidades institucionales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- 1- *Intervención General de la Administración del Estado*. Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas.
- 2- Bases teóricas del presupuesto por programa, Matus Carlos, Makón Marcos y Arrieche Víctor.
- 3- Contabilidad de costes y de gestión, calculo, análisis y control de costes y resultados para la toma de decisiones. Requena Rodriguez, José María; Vera Ríos, Simon.
- 4- La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo. Marcos P Makon.
- 5- Manual de Costos, Edición gestión 2000. Ripoll Vicente, Balada, Tomas.
- 6- Ley 4787 t.o. y sus modificatorias (Ley de Administración Financiera Provincial).
- 7- Ley 24156 Ley de Administración Financiera

- 8- Organización del sistema de planificación – Cadenas de Valor de la administración pública provincial.
- 9- Material de lectura utilizada como participante de Curso “Gestión por resultado en el desarrollo de Gobiernos Subnacionales (GpRD) Edición 3°
- 10- Decreto Provincial N° 1542/12 “Estructura Orgánica Ministerio de Planificación y Ambiente”.-
- 11- Ley Provincial N° 6906 “Ley de Ministerios”.-