
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Argentina



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Manthra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Argentina

Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

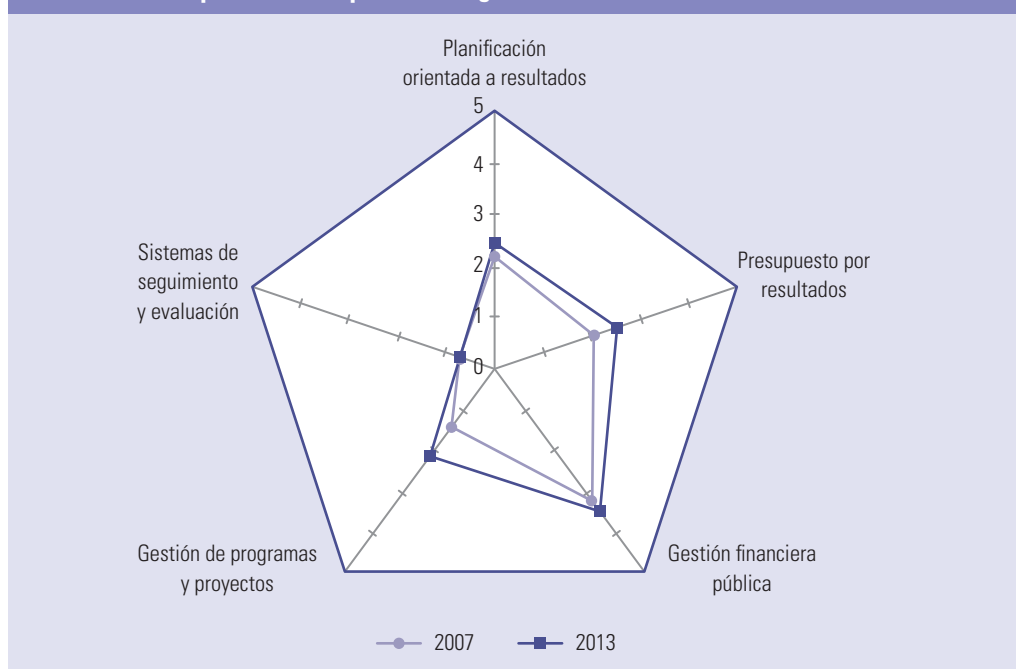
La Argentina continúa realizando esfuerzos para avanzar en la implementación de una gestión orientada a resultados. Este es un camino por naturaleza largo y no exento de dificultades ya que implica un cambio generalizado y de carácter transversal en la cultura institucional pública. Este análisis comprende solamente el gobierno central, pero es deseable que adicionalmente se incorporen en la modernización de la gestión pública entidades descentralizadas y del ámbito provincial y municipal para poder así dar sostenibilidad a este proceso de largo plazo. En el período estudiado, los mayores avances se han dado en presupuesto por resultados y gestión de programas y proyectos.

Puntaje de la Argentina en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

Pilares	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,2	2,4
Presupuesto por resultados	2,1	2,5
Gestión financiera pública	3,3	3,4
Gestión de programas y proyectos	1,5	2,1
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,8*	0,8*
Promedio	1,9*	2,3

(*) Se excluye el componente de sistemas de información estadística que en 2007 tuvo un valor de 2,9. El puntaje original para el quinto pilar en 2007, incluyendo estadística, fue de 1,2, y el promedio original de los cinco pilares fue de 2,0.

Desarrollo de los pilares de la GpRD en la Argentina



Avances en la implementación de la GpRD en la Argentina

Planificación	Se fortalecieron las capacidades estratégicas de planificación por medio del incremento de planes sectoriales.
Presupuesto	Se articuló legal y efectivamente el presupuesto anual con el marco fiscal de mediano plazo. Asimismo, se logró mantener la experiencia piloto de introducción de indicadores de desempeño en programas presupuestarios.
Gestión financiera	Se logró mayor cobertura del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) y se inició su articulación con el Banco de Proyectos de Inversión; se amplió la cobertura de las entidades del Poder Ejecutivo que se encuentran bajo el sistema de control interno.
Gestión de programas y proyectos	Se fortaleció la evaluación ex ante gracias a mejoras metodológicas y al desarrollo de la plataforma virtual del Banco de Proyectos de Inversión. En los sectores de educación y de salud se fortaleció la planificación a mediano plazo.
Sistemas de seguimiento y evaluación	No se observan cambios sustanciales respecto a la situación observada en el año 2007.

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,2	2,4
Capacidad estratégica de planificación	1,9	2,4
Operatividad de la planificación	3,4	3,6
Carácter participativo de la planificación	0,2	0,0

El mayor avance observado en este pilar se da en la dimensión estratégica. Pese a que no se cuenta con un plan de carácter nacional que defina lineamientos generales de gobierno en el largo y mediano plazo para el conjunto de la administración, existen planes sectoriales para la industria y el turismo (planes de largo plazo) y la educación y la ciencia y tecnología (ambos planes de mediano plazo).

Entre los desafíos de este pilar resalta el hecho de que el marco legal que regula la planificación estratégica es fragmentado; además, no todos los planes sectoriales definen metas e indicadores para el seguimiento de su cumplimiento y falta un marco normativo que estipule en forma específica la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
Presupuesto por resultados	2,1	2,5
Estructuración programática del presupuesto	3,6	4,2
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	3,1	3,3
Evaluación de efectividad del gasto	1,4	2,3
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	4,5	4,5

Los principales avances observados se concentran en los componentes de estructuración programática del presupuesto y evaluación de efectividad del gasto. En relación con el primero, si bien desde 1999, con la sanción de la ley de Solvencia Fiscal 25152, se inició la elaboración de marcos fiscales de mediano plazo (los presupuestos plurianuales) con proyecciones macroeconómicas a tres años revisadas anualmente, solo en 2009, mediante el dictado de la Circular N°1/2009 de la Oficina Nacional de Presupuesto, se logró que el Presupuesto Anual se enmarque en un horizonte de política fiscal plurianual.

En cuanto a la evaluación de la efectividad del gasto, en 2007 se inició una prueba piloto para introducir indicadores de desempeño en programas de cinco ministerios y se han incluido nuevos programas. En 2012 los programas con indicadores de desempeño representaron el 2,5% del presupuesto. Además, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) utiliza la información de desempeño junto con la físico-financiera para justificar, avalar y/o sostener, al menos parcialmente, decisiones de asignación presupuestaria. Este balance positivo se ve fortalecido por la concreción de la Segunda Etapa del Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera (PROFIP II), que tiene, entre otros objetivos, la formulación de indicadores de resultados para 100 programas presupuestarios en el lapso de cuatro años.

En este pilar persisten, entre otros desafíos, una débil articulación entre los programas presupuestarios y los planes sectoriales y la falta de mecanismos de incentivos formales para mejorar la efectividad de la gestión de las instituciones.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
Gestión financiera pública	3,3	3,4
Gestión presupuestaria y financiera	3,0	3,3
Sistema de adquisiciones	3,4	3,5
Auditorías externa e interna	3,4	3,5

En materia de gestión presupuestaria y financiera, el país continúa realizando análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones directas y compromisos de gastos de largo plazo. Se amplió el número de organismos que forman parte del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), el cual incluye información de los sistemas de presupuesto, de crédito público, de contabilidad y de tesorería. Adicionalmente, se ha iniciado la articulación de la información contenida en el SIDIF con la del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN II). Entre las debilidades de este componente, se destacan el mantenimiento de la situación observada en 2007 en cuanto al desvío promedio del gasto ejecutado respecto del gasto originalmente presupuestado, que en promedio fue de alrededor de un 15% para los últimos tres años, y el reducido progreso respecto a los mecanismos e instrumentos para mitigar los efectos de los riesgos de obligaciones directas y contingentes.

En relación con las compras públicas, se mantiene la situación observada en 2007 en cuanto al uso mayoritario de la competencia abierta para la adjudicación de contratos y de prescripciones reglamentarias claras para el uso de métodos menos competitivos así como la existencia de un mecanismo para la presentación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. El mayor avance se da en el fortalecimiento de las funciones regulatorias de la Oficina Nacional de Contrataciones. Las debilidades

principales se presentan en el sistema electrónico de compras, el cual –a la fecha de cierre de este informe– no operaba porque se encontraba en un proceso de reformulación y de ajuste funcional.

Finalmente, en el período analizado se mantuvieron los avances en materia de auditoría externa y se logró ampliar la cobertura de la auditoría interna, que ahora se aplica en la mayor parte de las entidades del Poder Ejecutivo. En cuanto a los desafíos de este componente, todavía no se logra que el marco legal de auditorías interna y externa se ajuste plenamente a normas internacionales, falta ampliar el porcentaje del gasto auditado externamente y mejorar las respuestas de las instituciones auditadas sobre las acciones que deben tomar para resolver los problemas detectados. Uno de los desafíos más importantes es que la auditoría interna continúa centrada en controles formales y de procedimientos con ausencia de vínculos significativos entre los sistemas de gestión y los resultados de los sistemas de control.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2017	2013
Gestión de programas y proyectos	1,5	2,1
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	2,6	2,9
Visión sectorial de mediano plazo	1,9	2,9
Gestión sectorial de bienes y servicios	0,8	1,6
Sistemas sectoriales de información	1,4	1,8

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

En 2013 se logró consolidar el marco legal y normativo que regula tanto el Sistema Nacional de Inversión Pública como su entidad rectora, la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), dependiente del Ministerio de Economía. También se ha avanzado en el desarrollo de metodologías para la presentación de proyectos de inversión; para ello, a fines de 2012, se aprobó la Guía para la Presentación de Proyectos de Inversión (Resolución 152/2012). Se cuenta con un Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN II), que se encuentra en una plataforma virtual y se está perfeccionando el BAPIN III, que funcionará a través de Internet. En la actualidad, se puede acceder electrónicamente a los dictámenes emitidos por la DNIP sobre los proyectos de inversión presentados ante este organismo y consultar las fichas de los proyectos; sin embargo, los informes de evaluación no están disponibles para el público. Entre las áreas a mejorar está aumentar la cobertura de proyectos evaluados.

Gestión sectorial

Educación: Entre los avances, se destaca la existencia de un plan sectorial de mediano plazo cuya aprobación contó con la participación del Consejo Federal de Educación y sus órganos asesores, como el Consejo de Políticas Educativas, entre otros participantes. También se ha fortalecido el análisis de la información recopilada en evaluaciones nacionales e internacionales. Entre las áreas analizadas en las que se observan desafíos están: los sistemas de remuneración y evaluación del personal –no han incorporado incentivos para la obtención de resultados organizacionales–, la falta de una estrategia explícita de GpRD y el diseño de indicadores de eficiencia en los sistemas de información sectorial.

Salud Pública: Se dispone de un plan sectorial de mediano plazo, que establece objetivos y metas plurianuales, y de entidades responsables de su seguimiento. En cuanto a la gestión sectorial de bienes y servicios, existen algunas iniciativas tendientes a la implementación de la GpRD en toda la entidad y en algunos programas en forma individual; sin embargo, no se han implementado mecanismos como contratos de gestión o incentivos de remuneraciones o evaluaciones para la obtención de resultados organizacionales. Se constata un avance en los procedimientos para que los ciudadanos puedan hacer consultas o plantear quejas relacionadas con la calidad de los servicios recibidos. No se observan mejoras significativas en los sistemas de información sectorial.

Desarrollo Social: No se dispone de un plan sectorial global para el sector, aunque existen planes que comprenden distintos programas presupuestarios, como el Plan Nacional de Abordaje Integral “Ahí en el lugar”, el Plan Nacional de Deporte 2008-2012 y el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2012-2015. Se mantienen las debilidades observadas en el primer diagnóstico en la gestión sectorial de bienes y servicios ya que no se ha implementado una estrategia de GpRD en la producción de los servicios ni se han mejorado los sistemas de información sectorial, aunque, en el caso de estos, se cuenta con la experiencia piloto de elaboración de indicadores de eficiencia aplicada al programa Pro Huerta en 2009.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,8*	0,8
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,5	1,3
Sistemas de información estadística	2,9	N/A
Evaluación de la gestión gubernamental	0,3	0,4

(*) Se excluye el componente de sistemas de información estadística que en 2007 tuvo un valor de 2,9. El puntaje original para el quinto pilar en 2007, incluyendo estadística, fue de 1,2, y el promedio original de los cinco pilares fue de 2,0.

Este pilar es el menos desarrollado y se observa que se mantuvieron las condiciones observadas hace un quinquenio. Entre los desafíos que se presentan está el uso limitado de indicadores de desempeño, salvo la experiencia piloto implementada en 2007 por la Subsecretaría de Presupuesto, a la cual solo se han sumado algunos programas adicionales.

Otro desafío es la fragmentación del sistema de seguimiento de la gestión pública basado en indicadores de desempeño, que se limita a experiencias parciales, como la del Sistema de Información para la Gestión (SIG) de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Se cuenta con poca normativa sobre la evaluación de la gestión pública, aunque el gobierno muestra interés en esta materia y está capacitando a sus funcionarios en este tema con el liderazgo de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Finalmente, es importante dejar constancia de que en esta ocasión no se analizó el componente sobre el Sistema Nacional de Estadísticas, que es una parte importante del pilar de seguimiento y evaluación de la gestión pública. La omisión se debió a que este sistema está atravesando un proceso de cambios institucionales y metodológicos, y se consideró más adecuado realizar su estudio una vez que este proceso concluya.



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo