

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. INFORMACIÓN BÁSICA

▪ País/Región	República Argentina
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Buenos Aires
▪ Número de la CT:	AR-T1121
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR), Jefe de Equipo, Mario Sanginés (IFD/ICS), Roberto Cambor (FMM/CPR), Elisa Destefano (ICS/CAR), Blanca Torrico (IFD/ICS) y Felipe Capella (LEG/SGO)
▪ Fecha de autorización del Perfil de CT:	Julio 2013
▪ Donante:	PNB – PRODEV B No reembolsable
▪ Beneficiario:	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
▪ Agencia Ejecutora y Nombre de Contacto:	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de Economía. Contacto: Gerardo Marcelo Hita, Subsecretario de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales.
▪ Financiamiento del BID Solicitado:	US\$500.000
▪ Aporte Local:	US\$65.000
▪ Periodo de Ejecución:	24 meses
▪ Periodo de Desembolso:	30 meses.
▪ Fecha esperada de Inicio:	Diciembre 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 Paper Documento” (y/n):	N
▪ GCI-9 Sector de Prioridad:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social.

II. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 El **objetivo** del proyecto es mejorar los sistemas de gestión pública y fiscal con el propósito de implementar la gestión por resultados en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Los objetivos específicos de esta operación son: i) desarrollar capacidades institucionales de planificación, colaborando así con la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial de la Provincia; ii) desarrollar capacidades y herramientas para la formulación y seguimiento de programas y proyectos; iii) desarrollar conocimientos y habilidades para la realización de evaluaciones ex – post de programas y proyectos; y iv) desarrollar conocimientos y habilidades en materia de gestión por resultados en el personal del Gobierno provincial.
- 2.2 **Justificación y Antecedentes.** En los últimos años, la provincia de Buenos Aires ha realizado importantes avances en materia de Modernización del Estado. En este sentido, con el fin de mejorar la calidad de la gestión pública, eje prioritario del gobierno, se han comenzado a desarrollar las condiciones para la implementación de un modelo de gestión por resultados en el gobierno provincial. Con el fin de apuntalar los avances logrados en materia de modernización, a la vez que enfrentar debilidades subsistentes en la gestión pública provincial, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires solicitó apoyo técnico y financiero al Banco, dando origen a esta Cooperación Técnica.
- 2.3 El diagnóstico y diseño de esta cooperación técnica se basó en la metodología de gestión por resultados (GpRD) desarrollada por el programa PRODEV. El modelo abierto de GpRD busca fortalecer y orientar a resultados el conjunto de acciones que componen el ciclo de gestión, desde la planificación hasta la evaluación de programas y proyectos. Dicho enfoque se sustenta en una herramienta de diagnóstico (SEP). Esta herramienta fue aplicada en la provincia de Buenos Aires

y se obtuvieron los siguientes puntajes, de un máximo de 5: 2,07 en gestión financiera, auditoría y adquisiciones; 1,73 en gestión de programas y proyectos; 1,37 en presupuesto por resultados; 0,80 en seguimiento y evaluación; y 0,38 en planificación orientada a resultados.

- 2.4 Con relación a la **planificación orientada a resultados**, en el año 2008 se creó el Programa Provincial de Desarrollo (PPD) con el objetivo de brindar asistencia técnica y financiera para la realización de proyectos de desarrollo que tengan por finalidad aumentar la calidad de vida de la población. Este Programa, junto al programa de Mejora de la Gestión Municipal destinado a proyectos sobre planificación estratégica y urbana, mejoras en la provisión de bienes y servicios e implementación de herramientas informáticas de gestión, es ejecutado por la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia. La Dirección Provincial de Programas de Desarrollo (DPPD), dependiente de la Subsecretaría, es el organismo en el que la Provincia delega la responsabilidad de impulsar, desarrollar y promover planes, programas y proyectos de origen municipal, provincial y nacional, con proyección municipal, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. En la actualidad, desde la DPPD se han comenzado a implementar iniciativas para impulsar la elaboración de un Plan de Desarrollo Estratégico Territorial, que apuntará a coordinar las acciones impulsadas por los programas mencionados con las estrategias del gobierno para mejorar y equiparar las condiciones de vida de los habitantes del territorio, teniendo en cuenta la diversidad económica, geográfica, demográfica, social y productiva presentes en la provincia, y las necesidades y demandas de las jurisdicciones territoriales (municipios). Pese a los avances institucionales realizados, la iniciativa se ve limitada por la falta de un marco metodológico que guíe la elaboración del plan; la ausencia de fuentes de información suficientes; las debilidades técnicas del personal del gobierno en materia de planificación; y por la carencia de sistemas que permitan la administración y gestión de la información.
- 2.5 En lo referido a la **gestión de programas y proyectos**, en el año 2003 la provincia de Buenos Aires adhirió al Régimen Nacional de Inversión Pública a través de un Convenio Marco por el cual el gobierno nacional puso a disposición de la provincia el sistema BAPIN II. A través de la Ley de Inversión Pública, se instituyó el Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP) y el Sistema Municipal de Inversión Pública. El SPIP está constituido por un conjunto de normas, órganos, procedimientos e información necesarios para la formulación y gestión del Plan Provincial de Inversiones Públicas, así como para la conformación y actualización del Banco Provincial de Proyectos de Inversión Pública (BAPIP); y tiene por objetivo mejorar la racionalidad de la inversión pública provincial, principalmente en lo que concierne a la asignación de los recursos de inversión; la eficiencia en la gestión de la inversión; y la articulación entre los objetivos de política, planeamiento y acción de gobierno. Entre sus objetivos específicos se encuentra el de desarrollar mecanismos que permitan optimizar la identificación de proyectos de inversión; e incorporar herramientas de formulación y evaluación de proyectos. Con base en este objetivo, desde la Dirección de Inversión Pública, en el proceso de definición del marco normativo y metodológico para la implementación en la provincia del BAPIN II, se han comenzado a desarrollar medidas tendientes a implantar y fortalecer la Gestión de Programas y Proyectos. Al respecto, si bien el sistema BAPIN se encuentra desarrollado, la iniciativa carece de normas y de un marco metodológico institucionalizado para la realización de la gestión de programas y proyectos; de capacidades técnicas adecuadas de los usuarios y responsables en materia de identificación, formulación y evaluación de proyectos; y de herramientas desarrolladas de información del desempeño del gasto que permitan medir la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos y en el accionar de las actividades, mediante la articulación necesaria entre los sistemas de información presupuestaria y financiera de la provincia.

- 2.6 En lo relativo a la **Gestión de Proyectos con financiamiento** externo, la Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales es la instancia de gobierno responsable de participar en la negociación y preparación de nuevas operaciones, realizar la ejecución, seguimiento y evaluación de Programas. Si bien la Subsecretaría cuenta con capacidades adecuadas de gestión, aun requiere del desarrollo de normas y metodologías propias y del fortalecimiento y desarrollo de capacidades técnicas y herramientas para la formulación y el seguimiento de proyectos.
- 2.7 En materia de **seguimiento y evaluación** de resultados, en el año 2011 se creó la Dirección de Análisis del Gasto Público, dependiente de la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, con el objetivo de institucionalizar la evaluación de impacto, consolidando el equipo de trabajo y las capacidades de interacción con las otras jurisdicciones, generando una cultura evaluativa con una visión interdisciplinaria. En este sentido, si bien desde la Dirección se han comenzado a realizar evaluaciones integrales de programas, la iniciativa carece de un marco metodológico consolidado e institucionalizado, siendo además necesario fortalecer las capacidades del personal del gobierno.
- 2.8 Las situaciones descritas ofrecen la oportunidad de fortalecer la planificación orientada a resultados, acompañando el proceso de elaboración de un plan estratégico con base en el territorio y de implementación de herramientas de la información; de apuntalar los avances logrados en materia de gestión de programas y proyectos; y de desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales para la realización del seguimiento y la evaluación de la gestión del gobierno.
- 2.9 El proyecto que se propone está alineado con la actualización de la Estrategia País con Argentina 2012-2015 (GN-2687), la cual identifica al apoyo a la Gestión Pública sub nacional como área de diálogo y colaboración entre el Gobierno y el Banco. Además, 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. Asimismo, la presente Cooperación Técnica está alineada con la Estrategia de PRODEV 2011 – 2013 (GN-2346-15) con énfasis en los gobiernos sub-nacionales. Además, cabe señalar que Argentina cuenta con un Convenio Marco para el PRODEV, la Cooperación Técnica ATN/OC-10213-AR - “Apoyo a la Gestión por Resultados a nivel Nacional”.

III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES, COMPONENTES Y COSTOS:

- 3.1 Esta operación está estructurada 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.
- 3.2 **Componente I. Planificación con base Territorial (US\$180.750).** El objetivo de este componente es fortalecer las capacidades institucionales de planificación, apoyando a la elaboración de un plan de Desarrollo Territorial de la Provincia y desarrollando una herramienta de planificación para la elaboración, administración y seguimiento de indicadores. El componente apoyará así el énfasis que el Gobierno Provincial ha puesto en lograr una planificación basada en las necesidades y demandas de las instancias municipales de la Provincia. Para el logro del objetivo propuesto, el componente financiará la contratación de consultores Individuales para: i) definir un marco conceptual y una metodología para la elaboración de un plan de desarrollo territorial de la provincia, ii) elaborar una metodología que permita la identificación, formalización y medición de las problemáticas a abordar en el plan; iii) diseñar un plan de trabajo para la elaboración del plan de desarrollo; iv) definir una metodología de sistematización de la

recolección, administración y el procesamiento de la información territorial; v) diseñar una metodología y un enfoque conceptual para la elaboración de metas e indicadores; vi) fortalecer las capacidades de la Dirección de Estadística de la Provincia en lo referido a la elaboración, administración y seguimiento de indicadores de estadística espacial; y vii) desarrollar un sistema de planificación para la administración y el monitoreo de metas e indicadores territoriales de producto e impacto.

- 3.3 **Componente 2. Formulación y Seguimiento de Programas y Proyectos (US\$145.200).** El objetivo de este componente es fortalecer las capacidades para la formulación y el seguimiento de programas y proyectos. Para ello se apoyará la mejora del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN)¹, se fortalecerán las capacidades técnicas de las áreas de gobierno encargadas de la preparación y ejecución de proyectos y, finalmente, se desarrollarán herramientas de monitoreo de la efectividad del gasto. Así, el componente financiará la contratación de consultores Individuales con el fin de: i) elaborar una metodología para la realización de la evaluación ex ante de proyectos, tomando en consideración las características propias de cada sector del gobierno y de cada tipo de proyecto; ii) diseñar una metodología para la elaboración de indicadores que permitan filtrar y priorizar la selección de los proyectos que se incluyen en el BAPIN; iii) diseñar un marco conceptual y una metodología para el monitoreo de indicadores de producto, con base en la información que provee el BAPIN; iv) entrenar al personal de la Dirección de Inversión Pública y a la Dirección de Formulación y Evaluación de Programas con financiamiento externo en temas relativos a la formulación y seguimiento de proyectos; v) realizar un diagnóstico sobre las funcionalidades del sistema BAPIN y del nuevo Sistema de Administración Financiera de la Provincia, proponiendo recomendaciones para la generación de una interfaz entre ambos; vi) diseñar un marco conceptual y una metodología para la realización del monitoreo de la efectividad del gasto; vii) diseñar una metodología para la elaboración de metas e indicadores anuales y plurianuales que sirvan a la realización del monitoreo de la efectividad del gasto; y viii) generar aplicativos al sistema BAPIN que permitan implementar mecanismos de alerta temprana como herramientas de análisis para la realización del monitoreo.
- 3.4 **Componente 3. Evaluación Ex-Post de Programas y Proyectos (US\$102.050).** El objetivo de este componente consiste en generar capacidades en el gobierno provincial para la realización de evaluaciones ex-post de programas y proyectos. En este componente se financiará la contratación de consultores individuales con el fin de: i) entrenar al personal de la Dirección de Análisis del Gasto Público en materia de seguimiento y evaluación de resultados en programas y proyectos.; ii) elaborar un enfoque conceptual y una metodología para la realización del seguimiento de programas y proyectos; iii) elaborar un enfoque conceptual y una metodología para la realización de evaluaciones ex-post de programas y proyectos; y iv) realizar evaluaciones integrales de dos programas/proyectos seleccionados.
- 3.5 **Componente 4. Capacitación (US\$90.000).** Con el objetivo de desarrollar conocimientos y habilidades que den adecuado sustento a las acciones de los anteriores componentes, se financiarán actividades de formación del personal del gobierno provincial, relativas a la gestión por resultados. Como paso inicial a la ejecución de este componente, se preparará un plan de capacitación y un plan de gestión del cambio. En el diseño del plan de capacitación se definirán

¹ El Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) es un sistema de información destinado a apoyar la gestión de inversión pública mediante el registro de los proyectos, programas y sub-programas que anualmente solicitan financiamiento. Permite la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de Programas, Sub-Programas y Proyectos tanto de Inversión Física como de Gasto Social que se desarrollen con Recursos del Tesoro Provincial y/o Financiamiento Internacional, iniciados y/o ejecutados por cualquiera de los organismos del Sector Público Provincial o de los Municipios.

los objetivos; los temas y contenidos; las metodologías, la estructura y los tipos de acciones a ejecutar para su implementación en la provincia en el periodo de vigencia de la operación. Se realizará una descripción de los perfiles de los beneficiarios, de las necesidades y de las oportunidades de la capacitación. En la definición de los temas y contenidos, el plan deberá contemplar como mínimo los relativos a los pilares PRODEV de la Gestión por Resultados: planificación orientada a resultados; presupuesto por resultados, gestión financiera, auditorías y adquisiciones; gestión de programas y proyectos; y seguimiento y evaluación.

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

Tabla III. 1: Matriz de Resultados Indicativa

Objetivo del proyecto	Promover la implementación de la gestión de resultados, con el fin de mejorar los sistemas de gestión pública y fiscal.		
Indicador de impacto del proyecto	Línea base	Meta final	Fuente
Mayor capacidad de gestión para resultados en el gobierno provincial (índice GpRD).	1,27	1,72	Evaluación SEP 2013 y evaluación SEP al finalizar la ejecución
Resultado Componente 1	Capacidades instituciones para la planificación orientada a resultados fortalecidas		
Indicadores	Línea base	Meta final	Fuente
Mayor capacidad para la planificación orientada a Resultados (Pilar 1 del índice GpRD).	0,38	0,90	Evaluación SEP 2013 y evaluación SEP al finalizar la ejecución
Existencia de una metodología para la elaboración y formalización de un Plan de desarrollo con base en el territorio	0	1	Evaluación final AR-T1121
Existencia de un sistema para la administración y el monitoreo de metas e indicadores territoriales de producto e impacto	0	1	Evaluación final AR-T1121
Resultado Componente 2	Capacidades instituciones para la gestión de programas y proyectos fortalecidas		
Indicadores	Línea base	Meta final	Fuente
Mayor capacidad para la gestión de programas y proyecto (Indicador 18 del Índice de GpRD).	0,76	3,32	Evaluación SEP 2013 y evaluación SEP al finalizar la ejecución
Existencia de una metodología para la realización ex ante de programas y proyectos.	0	1	Evaluación Final AR-T1121
Existencia de una metodología para la elaboración y el seguimiento de indicadores para la priorización de proyectos.	0	1	Evaluación Final AR-T1121
Existencia de una metodología para la elaboración y el monitoreo de indicadores de efectividad del gasto	0	1	Evaluación Final AR-T1121
Resultado Componente 3	Capacidades para la realización de evaluación ex – post de programas y proyectos fortalecidas		
Indicadores	Línea base	Meta final	Fuente
Mayor capacidad para la realización del Seguimiento y la Evaluación de Programas y Proyectos (Pilar 5 índice de GpRD).	0,80	1,34	Evaluación SEP 2013 y evaluación SEP al finalizar la ejecución
Existencia de una metodología para la realización de la evaluación de programas y proyectos.	0	1	Evaluación final AR-T1121
Evaluación de desempeño y/o impacto de programas	0	2	Evaluación final AR-T1121
Resultado componente 4	Mayor conocimiento del enfoque GpRD en el personal del gobierno		
Indicadores	Línea base	Meta final	Fuente
Número de funcionarios provinciales que han participado en actividades de formación sobre la GpRD.	0	60	Evaluación final AR-T1121

- 3.7 El presupuesto estimado de esta operación asciende a US\$565.000. La contribución del Banco será de US\$500.000, provenientes de fondos no reembolsables de la Subcuenta “B” del PRODEV, US\$65.000 de contrapartida del Gobierno de la provincia. 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 aporte local financiará la coordinación y el apoyo administrativo necesario para la ejecución del proyecto, los costos de las actividades de capacitación no relativas a consultorías individuales y la necesaria contribución del personal del gobierno local durante toda la ejecución del proyecto. Parte o el total del aporte local podrá ser en especie. La Tabla III. 2 muestra la asignación por componente.

Tabla III. 2. Costo y Financiamiento (US\$)

Actividad/Componente	BID	Local	TOTAL
Componente 1. Planificación con base Territorial	170.250	10.500	180.750
Componente 2. Formulación y Seguimiento de Programas y Proyectos	132.700	12.500	145.200
Componente 3. Evaluación Ex-post de Programas y Proyectos	97.050	5.000	102.050
Componente 4. Capacitación	80.000	10.000	90.000
Coordinación del proyecto	-	27.000	27.000
Auditoría	5.000	-	5.000
Evaluación Final	10.000	-	10.000
Imprevistos	5.000	-	5.000
Total	500.000	65.000	565.000

- 3.8 **Arreglos de Supervisión.** Al igual que en la etapa de preparación, dadas las características y el alcance de los componentes definidos, habrá un estrecha colaboración de los equipos de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) y la División de Gestión Fiscal y Municipal (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 en la Representación en Argentina.
- 3.9 **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 seleccionada por el ejecutor y considerada elegible por el 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 considerado 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:

- 4.1 El proyecto se ejecutará en 24 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 30 meses contados a partir de la misma fecha.
- 4.2 El Programa será ejecutado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de Economía. Se conformará un comité directivo que estará integrado por una autoridad representante de cada área involucrada en la implementación de la operación: la Subsecretaría de Coordinación Económica, la Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales y la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, todas dependientes del Ministerio de Economía de la provincia; y que será presidido

por una autoridad seleccionada de entre las mencionadas. El Comité realizará el seguimiento estratégico de la ejecución del programa y validará el Plan Operativo Anual y el Plan de Adquisiciones.

- 4.3 El Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales (SCEOCI) designará un Coordinador del Programa, que reportará al Comité Directivo establecido en el párrafo anterior. 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.
- 4.4 Los componentes 1, 2 y 3 contarán con un responsable técnico, que tendrá como contraparte a un funcionario provincial directamente vinculado a las actividades y productos del componente. Los responsables técnicos reportarán al Coordinador del Programa.

V. RIESGOS:

- 5.1 El principal riesgo consiste en una insuficiente coordinación entre las áreas comprometidas en el logro de los objetivos específicos de los componentes. El riesgo, sin embargo, será mitigado a nivel estratégico mediante el rol supervisor del comité directivo, y a nivel operativo, por el trabajo conjunto entre cada responsable técnico de componente y su contraparte provincial.

VI. EXCEPCIONES A LA POLÍTICA DEL BANCO:

- 6.1 Ninguna.

VII. CLASIFICACIÓN MEDIO AMBIENTAL Y SOCIAL:

- 7.1 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”.