

DOCUMENTO DE TRABAJO N°98
OCTUBRE DE 2012

La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones

JULIA POMARES | MARTÍN LARDONE
JIMENA RUBIO | JOSÉ GASPARIN

Este documento se realizó gracias al apoyo del Programa
PRODEV del Banco Interamericano de Desarrollo.



Resumen Ejecutivo

El crecimiento del sector público provincial y nacional en los últimos años, reflejado en el aumento del gasto real y en el incremento de los recursos físicos empleados por los gobiernos, representa una oportunidad para mejorar la gestión de los recursos públicos e incrementar así el impacto de las políticas públicas. Este documento analiza los sistemas de gestión pública de cinco provincias argentinas (Buenos Aires, Chaco, Salta, Jujuy y Tucumán) para extraer conclusiones y brindar recomendaciones que permitan mejorar sus gestiones. Algunas sugerencias pueden extenderse a otras provincias.

1. Para el análisis se tomaron en cuenta tres dimensiones del ciclo de políticas públicas:
2. Planificación, asignación de recursos y seguimiento de metas.
3. Capacidades para implementar las políticas: la gestión de los recursos humanos y los sistemas de adquisición de bienes y servicios.
4. Capacidades para realizar los procesos de auditoría: control interno y externo.

La investigación relevó que los mayores esfuerzos de reforma de estas cinco administraciones se relacionan con la primera dimensión, en particular con la planificación estratégica. **Las provincias que más avanzaron en esta dimensión tienen dos elementos en común: un organismo responsable del planeamiento, transversal a todo el gobierno, y un plan en el cual se definen los objetivos estratégicos** para un período de mediano (un mandato del poder ejecutivo) o largo plazo, definido junto con actores relevantes de la sociedad civil. Sin embargo, ninguna logró avanzar en la planificación de planes de inversión pública plurianuales y todas presentan aún una baja articulación entre el sistema de planificación y la asignación presupuestaria.

La segunda dimensión analiza los músculos del estado, en particular, las reglas que rigen el desarrollo de la carrera burocrática en los Estados provinciales. El principal cambio que se observó en este sentido es la **regularización y restablecimiento del sistema de concursos públicos para ingresar a la administración pública**. No obstante, el marco de las cinco provincias sigue desactualizado y fragmentado. El mayor déficit encontrado en esta área reside en la escasa capacidad para planificar la política de recursos humanos: tanto los puestos de trabajo como los perfiles para ocuparlos se definen en forma escasa.

Las capacidades para poner en marcha las acciones de un Estado involucran, también, a sus sistemas de compras y contrataciones. La mayoría de las provincias estudiadas evidencia un interés por **homogeneizar y coordinar los procedimientos de compras y contrataciones**. Pese a estos avances, se observa aún un bajo nivel de planificación en estas áreas.

De las tres dimensiones analizadas (diseño, implementación y control), la última es la que más debilidades muestra. Esto se expresa en la existencia de **órganos de control orientados fuertemente hacia los aspectos legales y contables de la gestión, pero no hacia la obtención de resultados o a elevar el nivel de transparencia**.

Este diagnóstico puso de manifiesto ciertas dimensiones de los sistemas de gestión pública provinciales en los que es posible intervenir para mejorar sus instrumentos y sistemas de gestión:

1. Avanzar hacia una planificación operativa y respaldada por un marco normativo.
2. Vincular la planificación de metas físicas con la ejecución presupuestaria.
3. Fortalecer los sistemas de gestión y planificación de los recursos humanos.
4. Desarrollar sistemas de compras transversales a todo el gobierno.
5. Fortalecer los mecanismos de control.

Este documento se realizó gracias al apoyo del Programa PRODEV del Banco Interamericano de Desarrollo

El Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) es una iniciativa del BID para financiar cooperaciones técnicas y capacitación de funcionarios enfocadas a fortalecer la efectividad de los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, a fin de que puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo. El PRODEV cuenta con herramientas flexibles de apoyo, las cuales permitirán que algunos países logren el nivel deseado de gestión pública, en menor tiempo que otros.

El objetivo principal del PRODEV es apoyar a los países miembros prestatarios interesados en mejorar la gestión del sector público (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, programas y proyectos), de una forma coherente con la asignación y el uso eficientes de los recursos de los ministerios y departamentos centrales (p.ej. finanzas, planificación y presupuesto), ministerios sectoriales (e.g. salud, infraestructura y educación) y gobiernos subnacionales (estatales, provinciales, municipales y locales).

Avances del Programa:

Se han aprobado cooperaciones técnicas en los 26 países prestatarios del Banco, en 21 países para el apoyo de diagnósticos y en 20 países para la implementación de planes de acción.

También se han aprobado 33 cooperaciones técnicas a nivel subnacional, de las cuales 29 están en ejecución. Adicionalmente, hay 5 operaciones en estado avanzado de preparación. Estas 38 cooperaciones técnicas a nivel nacional se distribuyen en 11 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

Introducción

El crecimiento del sector público provincial y nacional en los últimos años, reflejado en el aumento del gasto real y en el incremento de los recursos físicos empleados por los gobiernos, plantea una oportunidad para mejorar la gestión de los recursos públicos e incrementar así el impacto de las políticas desarrolladas por los gobierno.

En este marco, este documento analiza los sistemas de cinco provincias argentinas (Buenos Aires, Chaco, Salta, Jujuy y Tucumán) para extraer conclusiones y brindar sugerencias que permitan **mejorar sus gestiones públicas**. Algunas sugerencias pueden extenderse a otras provincias.

Para analizar el desempeño de los sistemas de gestión pública se tomaron en cuenta tres dimensiones de los ciclos de diferentes políticas públicas:

1. **Planificación, asignación de recursos y seguimiento de metas.** Aquí se incluyen el desarrollo de herramientas de planificación estratégica y operativa, la asignación de recursos para concretar las metas del proyecto y el seguimiento físico y financiero de la gestión.
2. **Capacidades para la implementación de políticas.** Esta dimensión aborda dos aspectos: la gestión de los recursos humanos y los sistemas de adquisición de bienes y servicios.
3. **Capacidades para los procesos de auditoría,** es decir, para realizar controles internos y externos.

Para cada dimensión se tomaron en cuenta tanto el marco normativo como el institucional, y su efectiva puesta en marcha y funcionamiento (ver **Anexo 1**). También se realizaron entrevistas a actores clave de las cinco provincias.

Este documento presenta las conclusiones de una investigación realizada, entre enero y marzo de 2012, por CIPPEC y la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de la preparación de la estrategia país del BID en la Argentina 2012-2016. El análisis no puede hacerse extensivo a todo el país ya que las cinco provincias presentan diferencias considerables tanto entre ellas como con el resto de las jurisdicciones:

- **Diferencias demográficas:** Chaco, Salta y Tucumán son similares. La población de Buenos Aires, en cambio, supera en más de veinte veces a Jujuy
- **Diferencias fiscales:** aunque Chaco, Salta, Jujuy y Tucumán conforman el denominado noroeste argentino, impactan sobre el producto bruto geográfico (PBG) provincial en forma divergente: el gasto y la deuda públicos de Chaco y Jujuy, por ejemplo, alcanzaron en 2009 (último dato disponible), el 38 % y 35 %, respectivamente.
- **Diferencias económicas:** mientras que la Provincia de Buenos Aires supera en más de siete veces la media del PBG provincial, el resto de las provincias están lejos de alcanzar este valor.

Estas provincias tienen un importante peso en la **planta de personal del Estado** en lo que a población económicamente activa (PEA) refiere: Jujuy, por ejemplo, alcanza el 17,5 %.

Con respecto a las **transferencias del gobierno nacional**, aunque la dependencia es alta, se observan variaciones en todas las provincias: Buenos Aires está por debajo del promedio

nacional de transferencias (60 %); en Salta y Tucumán el porcentaje asciende, en promedio, a 76 %; y en Chaco y Jujuy el promedio es aún más alto (89,5 %). El **Anexo 2** presenta una síntesis de los indicadores socioeconómicos de las cinco provincias.

¿Cómo diseñan sus acciones estos estados provinciales?

¿Planifican acciones y les asignan recursos? En las cinco administraciones, los mayores cambios están relacionados con esta primera dimensión, en particular, en lo que respecta a la planificación estratégica.

Varias provincias se esforzaron por diseñar **lineamientos estratégicos**: el Plan Quinquenal de Chaco¹, la matriz estratégica de planificación de Tucumán (denominada Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo) y el Plan Salta 2030. Las tres provincias tienen dos elementos en común: **un organismo responsable del planeamiento con carácter transversal a todo el gobierno y un plan en el cual se establecen los objetivos estratégicos** para un período de mediano (el tiempo que dura un mandato del poder ejecutivo) o largo plazo, acordado junto con actores relevantes de la sociedad civil.

A pesar de estos progresos en materia de planificación estratégica, **ninguna de las cinco provincias avanzó, por ejemplo, en la planificación de planes de inversión pública plurianuales** y solo dos provincias desarrollaron sistemas de información sobre proyectos de inversión: el Sistema Provincial de Inversión Pública en Buenos Aires y Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) en Tucumán.

Se constata también la **ausencia de un marco normativo para la planificación**: no hay normas que establezcan de manera explícita un sistema de planificación estratégica para toda la administración o que otorguen un mandato para ello, asignen responsables y un plazo para efectuarlo. Dado que las provincias que más avanzaron en la planificación de la gestión implementaron estos procesos recién en las gestiones actuales, se abre un interrogante sobre el grado de institucionalización de estas iniciativas y su probabilidad de supervivencia a futuros cambios de gobierno.

Otro desafío se relaciona con revertir el **bajo nivel de operatividad de los actuales sistemas de planificación**. Es decir, la medida en que los planes estratégicos se traducen en planes operativos anuales de cada jurisdicción.

Planificar no implica solo proyectar acciones, sino también asignarles los recursos económicos. En este campo, tres jurisdicciones (Buenos Aires, Chaco y Salta) poseen entre el 80 - 100 % del presupuesto estructurado por programas. Sin embargo, en estas áreas también hay diferencias entre provincias.

Desde el año 1996, la **Provincia de Buenos Aires** avanzó en el desarrollo de clasificadores presupuestarios, cuya apertura programática e indicadores de gestión resultan adecuados para realizar el seguimiento; también progresó en el desarrollo de un marco normativo para el armado de presupuestos por programas (Ley de Administración Financiera 13767/ 2007). En la Provincia del Chaco, aunque no haya un marco normativo que establezca de manera explícita

¹ En el caso de Chaco, la medición de PRODEV (organizada en cinco pilares) confirma la importancia relativa de la planificación orientada a resultados ya que en la medición (realizada en 2012) asume un puntaje de 4,46 cuando el promedio para los cinco pilares es de 2,76.

un mandato para la realización de un presupuesto que vincule erogaciones con resultados obtenidos desde 2009, el presupuesto se diseña desagregado por programas y asociado con objetivos y metas. Por su parte, la provincia de Salta implementó la metodología “cursos de acción”, que incluye metas e indicadores para cada una de las jurisdicciones.

Sin embargo, las metas no siempre se encuentran asociadas a los planes estratégicos. En este sentido, una similitud que atraviesa a los cinco casos analizados es la **débil articulación entre el presupuesto y las metas físicas de gobierno**. En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, aunque el presupuesto se estructura por programas, solo alrededor del 20 % está asociado con objetivos y metas físicas.

En segundo lugar, se observa una **baja articulación entre el sistema de planificación y la asignación presupuestaria**. En esta línea, más del 80 % del presupuesto de Chaco está asociado con objetivos y metas, pero estas partidas presupuestarias no son asignadas a partir de los resultados de cada programa o jurisdicción durante el año anterior, sino sobre la base de toques máximos, definidos por la Subsecretaría de Hacienda y Finanzas. De esta forma, no se generan los incentivos necesarios para recibir recursos de acuerdo a los resultados obtenidos.

Por último, en los casos en los que se avanzó en la relación entre planificación y asignación presupuestaria, como Salta, se observa todavía una **baja capacidad para que la oficina de presupuesto pueda monitorear y evaluar el cumplimiento de la metas**.

¿Tienen herramientas para efectuar el seguimiento? Los indicadores diseñados para determinar si los estados provinciales cuentan (o no) con herramientas de gestión para hacer el monitoreo de las políticas permitieron detectar mayores avances en el **seguimiento de la ejecución financiera** que en el **monitoreo consolidado de las acciones sustantivas**, es decir, de las metas físicas.

En comparación con lo observado en **planificación y asignación de recursos**, estas provincias evidencian también un menor desarrollo en el **seguimiento de metas**. Solo Chaco y Tucumán disponen de herramientas para el monitoreo de la gestión.

Chaco implementó un tablero de control de la gestión (SIGOB) que permite realizar un seguimiento de las Metas Prioritarias del Gobierno. Esta herramienta brinda información sobre el grado de avance de las metas intermedias y emite alertas ante restricciones y obstáculos.

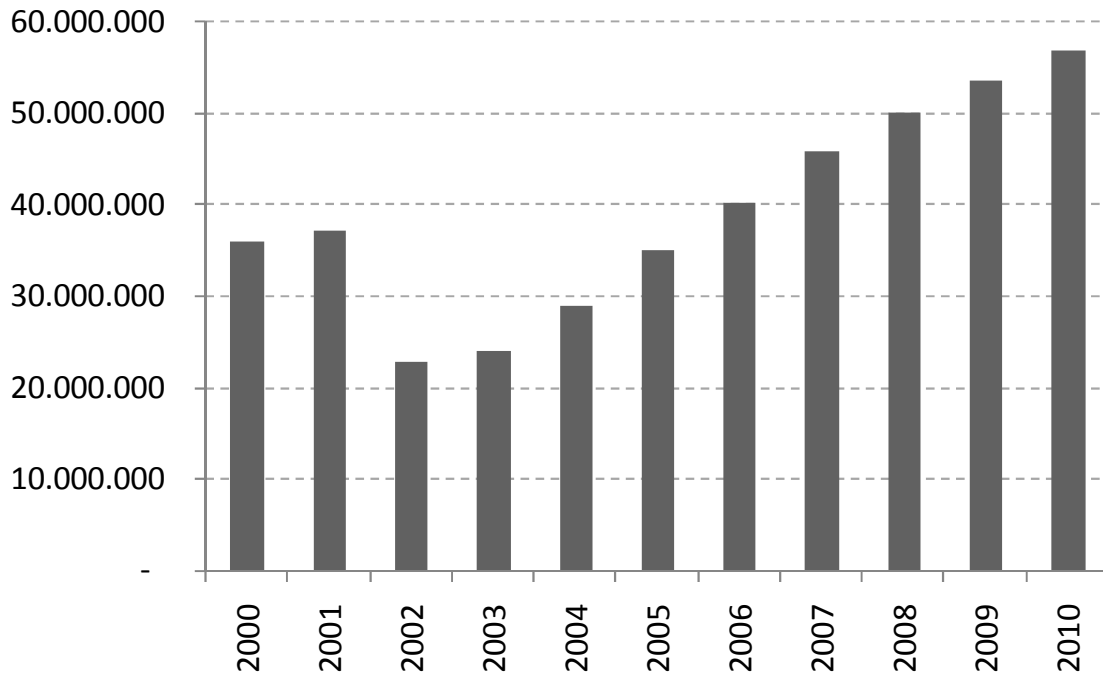
Tucumán puso en marcha en 2009 una herramienta de seguimiento de gestión —denominada Sistema Integrado de Gestión Estratégica (SIGE)— la cual contiene los objetivos de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED) y las metas y acciones de los ministerios que desarrollaron planes sectoriales. Aún no se observa, sin embargo, que se utilicen herramientas de seguimiento de la gestión con un enfoque más operativo que estratégico. Esto último podría ser explicado, en buena medida, por la ausencia de planes operativos. Estos, a diferencia de los estratégicos, concentran sus esfuerzos en establecer las acciones y productos planeados para el corto plazo (por ejemplo, un año).

Para evaluar el desempeño o realizar el seguimiento de una gestión existen, además, herramientas como los tableros de seguimiento o control que permiten realizar el monitoreo de las actividades.

El *músculo* del Estado: la gestión de los recursos humanos y las adquisiciones

Los sistemas de gestión pública fueron implementados en un contexto en el que tanto la producción de bienes como la de servicios públicos aumentaron, con un fuerte impacto sobre el gasto público real provincial: entre 2005 y 2010, el promedio de incremento fue del 12 % interanual. (Ver **gráfico 1**).

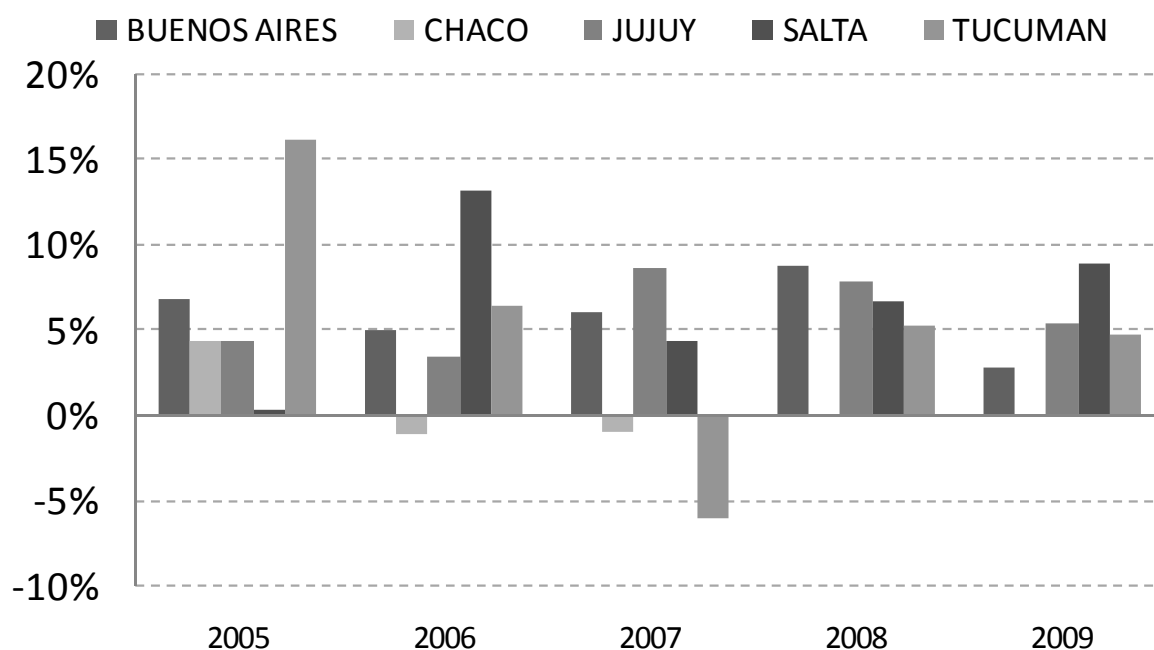
Gráfico 1. Gasto público real provincial en miles de pesos del Año 2000



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

También aumentaron en este período los recursos humanos empleados por el Estado: en el **gráfico 2** se observa este incremento en las cinco provincias relevadas.

Gráfico 2. Variación porcentual interanual del empleo público provincial²



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Este aumento requiere del desarrollo de nuevas capacidades y herramientas para gestionar los recursos humanos. Las cinco provincias tienen, en este sentido, un marco normativo con características similares: **desactualizado y fragmentado**. Los estatutos que regulan cuestiones como los nombramientos e ingresos, los derechos, deberes y prohibiciones, los regímenes de licencias y permisos, y el régimen disciplinario son antiguos; muchos de ellos pertenecen al período no democrático y solo fueron reformados en forma parcial, incrementando así la dispersión de regulaciones. Además, los escalafones definen **categorías de trabajo muy genéricas** e impiden precisar y clasificar los puestos de trabajo.

Por último, en los últimos años, algunas de las provincias sancionaron normas que impulsan la **negociación colectiva** en el ámbito de la administración pública. Estas regulaciones incluyen a los sindicatos como actores claves en las negociaciones que apuntan a reformar los sistemas de gestión de los recursos humanos.

En cuanto al marco institucional que rige la gestión de los recursos humanos, en las provincias que más avanzaron (Chaco y Salta) se observa una tendencia hacia la **descentralización de la gestión de los recursos humanos**, a través de oficinas que están ubicadas en cada jurisdicción aunque responden al organismo central de administración de personal. El desafío reside, entonces, en fortalecer **las capacidades técnicas de estas direcciones de recursos humanos sectoriales para obtener una mejora en todas las jurisdicciones**.

² Los datos de Chaco para 2008 y 2009 no están disponibles en la fuente relevada.

El mayor déficit encontrado en esta área reside en la **escasa capacidad para planificar la política de recursos humanos**: tanto las definiciones de los puestos de trabajo como las de los perfiles para ocuparlos son superficiales. Este déficit también se constata también en la ausencia de planes de capacitación y en la falta de un diagnóstico que permita detectar y atender las necesidades del personal. Por último, se detecta una ausencia notable de políticas de evaluación de desempeño.

Las reglas para hacer carrera en el Estado

Durante el diagnóstico se analizaron también las reglas que rigen el desarrollo de la carrera burocrática en los estados provinciales. El principal cambio que se observó en este sentido es la **regularización y restablecimiento del sistema de concursos públicos** para ingresar a la administración pública. Chaco, Salta y Tucumán reglamentaron recientemente sus sistemas de concursos. Esto les permitió regularizar la situación de precariedad contractual de muchos empleados públicos: durante los últimos cinco años, en estas provincias pasaron a planta permanente entre el 10 % y el 30 % de los empleados.

Es importante destacar que todos los llamados a concurso son publicados en los sitios web de las tres gobernaciones, y que esto permite transparentar el proceso. Sin embargo, la utilización de estos sistemas de concurso es mínima en los casos de promoción y el ascenso dentro de la carrera administrativa.

Las compras y contrataciones

Las capacidades para poner en marcha acciones de un Estado involucran también a sus sistemas de compras y contrataciones. Durante esta investigación se analizaron los marcos normativos e institucionales y, en menor medida, su efectivo funcionamiento. Las provincias muestran un desarrollo normativo dispar en materia de compras y contrataciones. Algunas, como Chaco, Jujuy y Salta, disponen de normativas antiguas; otras, como Buenos Aires y Tucumán actualizaron sus regulaciones.

La mayoría de las provincias estudiadas evidencia un interés por homogeneizar y coordinar sus procedimientos de compras y contrataciones. Esto se plasma tanto en la creación de órganos centralizados como en el desarrollo de procedimientos estandarizados para las distintas dependencias del Estado. Buenos Aires, Chaco, Salta y Tucumán avanzaron en la creación de un organismo que unifique criterios para la planificación de las compras y genere el marco legal de compras y contrataciones para el poder ejecutivo provincial. Chaco y Tucumán, avanzaron también en la homogeneización de los procedimientos.

Pese a estos progresos, se observa un **bajo nivel de desarrollo en cuanto a planificación y seguimiento de compras y contrataciones**. Ninguna de las provincias estudiadas dispone de un plan anual; tampoco de herramientas que permitan consolidar la información sobre todos los procedimientos realizados³.

Las provincias que más logros presentan en términos de disponibilidad de información no lograron progresar similares en su coordinación y planificación. Las provincias de Buenos Aires, Chaco, Salta y Tucumán publican en internet los llamados a licitaciones o las

³ Esta información se confirma también en las mediciones PRODEV de las provincias de Chaco y Tucumán (las únicas de las cinco provincias para las que se dispone de esta evaluación).

adjudicaciones realizadas, pero esta publicidad se realiza por lo general con bases de datos que presentan información desagregada, es decir que el grado de transparencia de los procesos sigue siendo bajo: la información no siempre está actualizada y suele estar, además, incompleta.

El control de la gestión

De las tres dimensiones analizadas (diseño, implementación y control), la última es la que muestra mayores debilidades. Esto se expresa en la existencia de órganos de control orientados fuertemente hacia los aspectos legales y contables de la gestión, pero no hacia la obtención de resultados o a elevar el nivel de transparencia.

En lo que respecta al **control interno**, se prioriza el control previo de tipo legal y contable de los actos administrativos (contrataciones, pagos de sueldos, pagos de subsidios). Salvo en Tucumán, los estados provinciales no realizan controles posteriores o de gestión. Tucumán creó en 2003 la Dirección General de Auditoría que se encarga de realizar los controles posteriores en las distintas reparticiones que tanto la Dirección como el ministro de Economía seleccionan para auditar.

Algunas provincias como Chaco y Salta establecieron unidades de auditoría interna en algunas jurisdicciones que tienen dependencia funcional del órgano de control interno y articulan con él su trabajo. En Buenos Aires y Tucumán, este tipo de unidades solo existe en los organismos descentralizados.

En cuanto al **control externo**, todas las provincias tienen órganos de control reconocidos en sus constituciones, cuya autonomía es funcional y financiera. El tipo de control predominante es el posterior, en particular sobre las rendiciones de cuentas y, en muy menor medida (Tucumán) el previo, sobre todo el que garantiza coherencia entre la legislación que atañe a los actos administrativos que implican.

Por lo general, se observa un bajo nivel de utilización de las auditorías de gestión como herramienta de control: de las cinco provincias, solo tres contemplan de manera explícita en su normativa la posibilidad de realizar auditorías de gestión; y entre éstas, solo la Auditoría General de Salta publica en su página web los informes de las auditorías financieras, legales y de gestión realizadas hasta 2011. En el resto de los casos solo se publican fallos y resoluciones de los controles sobre las rendiciones de cuentas realizadas por las distintas jurisdicciones y acuerdos sobre los controles preventivos.

Recomendaciones

A partir de este diagnóstico, se evidencian ciertas dimensiones de los sistemas de gestión pública provinciales en los que es posible intervenir para mejorar los instrumentos y sistemas de gestión. De ellas se desprenden algunas recomendaciones que contribuyan al diseño una agenda de trabajo en esta área.

1. Hacia una planificación operativa y respaldada por un marco normativo. Los esfuerzos de las actuales administraciones por esbozar planes estratégicos de mediano y largo plazo deberían traducirse en planes operativos anuales para cada unidad de gobierno. Mejorar los sistemas de gestión de la información (de los productos y de los resultados de la acción del Estado) es fundamental para que los objetivos puedan asociarse a metas medibles sobre las que además se pueda realizar seguimiento y control.

Es también importante institucionalizar los instrumentos de la planificación operativa a través de un marco normativo que contribuya a dotar de estabilidad y sostenibilidad a los esfuerzos realizados durante los últimos años.

2. Vincular la planificación de metas físicas con la ejecución presupuestaria. El avance en los planes operativos podría ser acompañado por una mayor desagregación presupuestaria, que incorpore categorías programáticas que permitan conocer las partidas presupuestarias asignadas a cada programa y proyecto. Esto permitiría vincular la planificación con el proceso presupuestario, de forma tal que este último sea un resumen numérico taxativo del primero.

3. Fortalecer los sistemas de gestión y planificación de los recursos humanos. A través del desarrollo de oficinas responsables de la administración de personal, es posible mejorar tanto los sistemas de información como la planificación de la incorporación y la capacitación del personal. Los concursos públicos abiertos y transparentes son acciones críticas para consolidar un sistema de empleo público profesional.

4. Sistemas de compras transversales a todo el gobierno. Los avances en la estructura organizacional del sistema de compras se fortalecerían si se direccionan también los esfuerzos hacia la planificación y coordinación de las compras y contrataciones, a través de la organización de un sistema de compras transparente y transversal a las distintas dependencias de gobierno. En este sentido, aprovechar las economías de escala que se presentan en las grandes compras no solo mejoraría la transparencia, sino también la eficiencia del gasto público.

5. Fortalecer los mecanismos de control. Las provincias tienen un bajo nivel de control de las acciones de sus gobiernos. Este examen involucra no solo a organismos dentro del ejecutivo provincial, sino también a instituciones con cierta autonomía como los tribunales de cuentas. Analizar los factores que inhiben estos mecanismos de control excede los objetivos de este documento, pero resulta un requisito ineludible para organizar una agenda de reformas de la gestión pública: para fortalecer los mecanismos de control, sería necesario, entre otros factores, contar con una demanda más amplia de actores no estatales para la rendición de cuentas.

En un sector público provincial en expansión y con desafíos pendientes en cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas, es necesario profundizar las reformas que permiten mejorar la gestión de los recursos para incrementar el impacto de las intervenciones.

Anexo I

Metodología

Para este proyecto se construyó una serie de indicadores y se utilizaron los indicadores del sistema PRODEV. También se realizaron entrevistas a actores claves de las provincias.

Cuadro 1. Selección de indicadores de planeamiento y seguimiento.

Indicadores
1.1. Existencia de marco legal que establece mandato para realizar planificación estratégica (Indicador PRODEV)
1.2. Existencia de organismo responsable de la función de planeamiento con carácter transversal a todo el gobierno (Indicador PRODEV)
1.3. Existencia de planificación estratégica plurianual para el gobierno de la provincia
1.4. Existencia de plan operativo 2011 para el gobierno de la provincia que incluye meta e indicadores (Indicador PRODEV)
1.5. Porcentaje del presupuesto que se encuentra claramente vinculado con el plan operativo del gobierno para el año 2011
1.6. ¿Existe un marco legal que establezca un mandato para realizar presupuestación para resultados? (Indicador PRODEV)
1.7. ¿Existe una herramienta de gestión que permita el seguimiento consolidado de las acciones sustantivas o metas físicas de los proyectos? (Indicador PRODEV)
1.8. Porcentaje de los programas del presupuesto que se encuentran asociados con objetivos y metas (Indicador PRODEV)
1.9. La asignación presupuestaria se realiza según los resultados obtenidos por cada área en el año anterior (Indicador PRODEV)
1.10. Existe una oficina responsable de la función de seguimiento y evaluación sobre el desempeño de los programas transversal a todo el gobierno
1.11. Existencia de una herramienta de gestión que permita hacer el seguimiento de la ejecución financiera de los programas? (Indicador PRODEV)
1.12. ¿Existe una herramienta de gestión que permita hacer el seguimiento consolidado de las acciones sustantivas o metas físicas de los proyectos? (Indicador PRODEV)

Para la segunda dimensión (capacidades de implementación de políticas) se relevaron los indicadores expuestos en el **cuadro 2**.

Cuadro 2. Selección de indicadores de planeamiento y seguimiento.

Indicadores
Sistema de gestión de recursos humanos
2.1. Existencia de una oficina centralizada para la gestión de los recursos humanos de la administración provincial
2.2. Los sistemas de información sobre el personal permiten conocer las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes en los diferentes ámbitos organizativos
2.3. ¿Qué porcentaje de la planta de empleados públicos de la Provincia ingresó por sistemas de concursos públicos en los últimos cinco años?
2.4. ¿Qué porcentaje de los ascensos y promociones dentro de la administración pública se realizó a través de concursos internos o mecanismos de evaluación de desempeño en los últimos cinco años?
2.5. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de las competencias
2.6. El organismo encargado de brindar capacitación para los empleados públicos realizó para los últimos dos años un diagnóstico de necesidades de capacitación para al menos una parte de la planta de personal
2.7. ¿Los medios utilizados para la selección y promoción de los empleados públicos, y sus resultados se publican por medios de difusión y están disponibles en internet?
Sistema de compras y adquisiciones
2.8. ¿Existe un marco normativo integrado para todos los procesos de compras y contrataciones?
2.9. ¿Existe una oficina del gobierno con mandato para funcionar como órgano rector que unifique criterios para realizar la planificación de las compras y genere el marco legal de compras y adquisiciones para el poder ejecutivo provincial?
2.10. ¿Existe un Plan Anual de adquisiciones y contrataciones formulado en función de un relevamiento de la demanda?
2.11. Existe una base de datos de proveedores del Estado
2.12. ¿Existe un sistema que permita consolidar toda la información sobre las adquisiciones realizadas por las distintas dependencias del Estado provincial?
2.13. ¿Se publica en internet la información sobre los llamados a licitaciones? (Indicador PRODEV)
2.14. ¿Se publica en internet la información sobre las licitaciones adjudicadas? (Indicador PRODEV)

Para el caso de las capacidades de control de gestión, se relevaron el conjunto de indicadores expuesto a continuación.

Cuadro 3. Capacidades de control de gestión.

Indicadores
3.1. ¿Existe un organismo encargado de la función de auditoría interna de manera transversal para todo el gobierno? (Indicador PRODEV)
3.2. ¿Existen en algún nivel organismos descentralizados de control interno?
3.3. ¿Existe un organismo encargado de la función de auditoría externa de manera transversal para todo el gobierno? (Indicador PRODEV)
3.4. ¿El órgano de control externo tiene carácter constitucional?
3.5. ¿El órgano de control externo tiene autonomía financiera?
3.6. ¿El órgano de control externo tiene independencia para definir su plan de control?
3.7. ¿El órgano de control externo está facultado normativamente para realizar auditorías de gestión?
3.8. Los informes de auditoría están a disposición de la ciudadanía a través de internet dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se completó (Indicador PRODEV)
3.9. Los informes de control externo están a disposición de la ciudadanía a través de internet dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se completó (Indicador PRODEV)
3.10. ¿Existe un registro de funcionarios que hayan sido sancionados?

Para completar el diagnóstico provincial se relevó información pública que permite extender el análisis realizado y obtener un panorama de la situación de la gestión pública en el nivel nacional. Además, se contó con información relevada previamente por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Anexo 2

Indicadores socioeconómicos

	Buenos Aires	Chaco	Tucumán	Salta	Jujuy	Fuente
Población	15.625.084	1.055.259	1.448.188	1.214.441	673.307	INDEC - Censo 2010
Densidad hab/km2	50,8	10,6	64,3	7,8	12,7	INDEC - Censo 2010
PBG (2010 – en millones de pesos corrientes)	458.103,5	16.754,9	28.114,4	23.620,8	12.393,4	Estimaciones de CIPPEC sobre la base de MECON, INDEC y E&R
PBG per cápita (2010 – en millones de pesos)	29.318	15.878	19.413	19.450	18.407	Estimaciones de CIPPEC sobre la base de MECON, INDEC y E&R
Gasto público (2009 - en millones de pesos)	55.864,75	6.579,91	5.441,07	4.771,09	3.423,40	Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – Secretaría de Política Económica
Gasto público / PBG (2009)	15,39 %	48,21 %	24,01 %	25,26 %	34,75 %	Calculado con datos del PBG 2009 a partir de E&R
Deuda/PBG (2010)	9,40 %	25,06 %	13,93 %	8,14 %	23,17 %	Elaborado por CIPPEC en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias
Transferencias del gobierno nacional	50 %	90 %	77 %	75 %	89 %	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – 1er semestre 2010
Pobreza	10	18	8,3	9,2	8,1	INDEC - EPH 1er Semestre 2011
Desempleo	8,6	3,4	3,3	9,7	3,9	INDEC - EPH 3er Trimestre 2011
Planta de personal	583.073	45.681 ⁴	69.766	56.367	47.585	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias 2009
PEA	47,3	33	44,3	41,3	40,5	Tasa de actividad. EPH 3er Trimestre 2009
Planta de personal /PEA	7,90 %	13,10 %	10,90 %	11,20 %	17,50 %	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y EPH 2009

⁴ Dato correspondiente a 2007. El resto corresponde a 2009.

Acerca de los autores

Julia Pomares: directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Doctora en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science (Reino Unido).

Martín Lardone: investigador principal de CIPPEC. Doctor en Ciencia Política, Instituto de Estudios Políticos de París. DEA en Políticas Públicas, Sciences Po Paris.

Jimena Rubio: investigadora asociada del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Es licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés y magíster en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en políticas públicas de la Universidad Pompeu Fabra (España).

José Gasparín: coordinador del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba y candidato a magíster en Economía por la Universidad de San Andrés (UdeSA).

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Pomares, J.; Lardone, M.; Rubio, J y Gasparin, J. (octubre de 2012). La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones. *Documento de Trabajo N°98*. Buenos Aires: CIPPEC.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC, del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio o de sus países miembros, en el tema analizado.

Para uso *online* agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.