

**PROVINCIA DE CORRIENTES**



**GESTIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

**BORRADOR**

**MAYO 2009**



**Banco Mundial**

EQUIVALENTES MONETARIOS APROXIMADOS Y TIPO DE CAMBIO

Unidad de moneda: (AR) Peso - US\$1 = 3,70 pesos

EJERCICIO ECONÓMICO

1 de enero al 31 de diciembre

**PRINCIPALES SIGLAS Y ABREVIATURAS**

AFP	Administración de las Finanzas Públicas
BAPIN II	Banco de Proyectos de Inversión Pública
BOGAR	Bonos Garantizados
CGN	Contaduría General de la Nación
CGP	Contaduría General de la Provincia de Corrientes
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGR	Dirección General de Rentas
DNCFP	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias
DPEC	Dirección Provincial de Energía
FF	Fondos Fiduciarios
INVICO	Instituto de Vivienda de Corrientes
IOSCOR	Instituto de Obra Social de la Provincia de Corrientes
IPS	Instituto de Previsión Social de la Provincia de Corrientes
LAF	Ley de Administración Financiera
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MECON	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación
MINPLAN	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
PAF	Programa de Asistencia Financiera
PBG	Producto Bruto Geográfico
PET	Plan Estratégico Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PFO	Programa de Financiamiento Ordenado
SAJ	Servicio Administrativo Jurisdiccional
SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera de la Provincia de Corrientes
SISPER	Sistema de Personal
SPIP	Sistema Provincial de Inversión Pública
SPNF	Sector Público No Financiero
SPP	Sector Público Provincial
SPPNF	Sector Público Provincial No Financiero
TGP	Tesorería General de la Provincia
UAI	Unidad de Auditoría Interna

## ÍNDICE

PRINCIPALES SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	2
ÍNDICE .....	3
<b>I. RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>4</b>
<b>II. DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>7</b>
II.I CONTEXTO Y ANÁLISIS DE GASTO .....	7
II.II PLANIFICACIÓN & FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO .....	11
II.III. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO & SISTEMA DE CONTROL.....	13
II.IV. INVERSIÓN PÚBLICA .....	17
<b>III. HACIA UN FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>19</b>
INTRODUCCIÓN .....	19
III.I. MEDIDAS DE CORTO PLAZO .....	20
III.II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA .....	21
III.III. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS .....	24
III.IV. MONITOREO & EVALUACIÓN .....	29
<b>IV. SÍNTESIS DE LAS ACCIONES RECOMENDADAS.....</b>	<b>32</b>

## I. RESUMEN EJECUTIVO

- I.1 El estudio abarca el análisis de la Gestión Pública y de la Administración Financiera de la Provincia de Corrientes, determinando fortalezas y oportunidades de mejora de sus sistemas de organización, con el objetivo de identificar acciones de corto y mediano plazo que puedan contribuir a realizar estas mejoras. El informe se organiza en dos capítulos, un primer capítulo de diagnóstico y descripción del Sector Público Provincial (SPP), y un segundo capítulo presentando medidas de mejora para el corto y el mediano plazo.

### Diagnóstico

- I.2 El SPP está integrado por la Administración Central (64% del gasto total presupuestado en 2008), los Organismos Descentralizados (31%) y una empresa pública (5%). Representa un 1% del gasto público de la República Argentina y 2,2% del gasto primario ejecutado por el consolidado de las 24 jurisdicciones. Este gasto se caracteriza por su falta de flexibilidad. El 90% de los recursos son tributarios, provenientes, esencialmente, del régimen de coparticipación de impuestos y de las transferencias del Gobierno Nacional. Por su parte, la deuda provincial, principalmente con el Gobierno Nacional, representa menos del 25% del Producto Bruto de la Provincia.
- I.3 El presupuesto está formulado bajo la responsabilidad de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Finanzas. No existe una fuerte vinculación entre la planificación estratégica, las políticas sectoriales y el ciclo presupuestario. En el mismo sentido, la planificación estratégica tiene limitaciones de orden técnico y operativo, y no existen herramientas para permitir un monitoreo y una evaluación efectiva del desempeño del gasto público.
- I.4 La ejecución presupuestaria de la administración central se efectúa a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), a cargo de la Contaduría General de la Provincia. El SIIF representa un avance fundamental para la efectiva ejecución del presupuesto y podría ser optimizado a través de la integración de sub-sistemas tales como planificación de caja, y administraciones de bienes y adquisiciones. Por su lado, la función de tesorería está efectuada por la Tesorería General de la Provincia y las tesorerías jurisdiccionales que manejan alrededor de 370 cuentas bancarias, que se consolidan y concilian solo mensualmente.
- I.5 La inversión pública provincial está apoyada por un sistema específico, el Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP), cuya difusión e implementación podrían ser ampliadas para contribuir a una mayor vinculación entre inversión pública, planificación estratégica, y presupuesto.

### Hacia un fortalecimiento de la gestión pública

- I.6 **Medidas de Corto Plazo.** En el corto plazo, el Gobierno tiene un margen de maniobra limitado para mitigar los efectos de la crisis internacional. Se enfrenta al doble desafío de mantener la disciplina fiscal e intentar potenciar un estímulo a la economía a pesar del reducido espacio fiscal. Actualmente, el Gobierno está enfocado en este doble desafío, a

través de la implementación de algunas de las medidas identificadas en este estudio, que se detallan en el cuadro siguiente.

**Disciplina fiscal y optimización del gasto:**

- *Efectuar un análisis comparativo detallado por objeto y categoría de gasto de los ejercicios fiscales 2008 y 2009 para revisar prioridades, descartar gastos no recurrentes, e identificar un potencial espacio fiscal.*
- *Centralizar las autorizaciones de incremento de gasto y modificaciones de crédito presupuestario en el Ministerio de Hacienda y Finanzas.*
- *Considerar la implementación de un plan de facilidades de pago a contribuyentes morosos.*
- *Identificar recursos adicionales a través de programas vigentes financiados por los Organismos Multilaterales de Crédito.*

**Estímulo fiscal a la economía:**

- *Acelerar la ejecución de aquellos proyectos de inversión pública avanzados, y en particular los que presenten una mayor demanda de mano de obra no calificada.*
- *Establecer grupos de trabajo interministeriales para monitorear de cerca la ejecución de proyectos, con el propósito de solucionar rápidamente “cuellos de botella” que usualmente ocurren durante la ejecución de la inversión pública.*

I.7 **Medidas de Mediano Plazo.** Las acciones de mediano plazo tienen un enfoque más amplio de fortalecimiento del desempeño público provincial y se basan fundamentalmente sobre tres ejes principales – Planificación Estratégica, Sistemas de Administración de Recursos (incluye administración financiera, administración de recursos humanos y organización de los organismos públicos), y Monitoreo & Evaluación – interrelacionados entre sí, y que permiten orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el plan de gobierno. El modo y la estrategia secuencial de implementación dependen del contexto institucional y del nivel de apoyo político.

I.8 Con respecto a la planificación estratégica, los temas que podrían tener un impacto importante en la Provincia de Corrientes, son la vinculación entre planificación y monitoreo y evaluación; y la vinculación entre planificación y presupuesto. Se propone también, contar con un enfoque específico para la inversión pública, como experiencia piloto, dado que tiene la ventaja de estimular directamente la economía.

**Vinculación entre Planificación y Monitoreo & Evaluación:**

- *Definir, en el diseño de políticas públicas, metas y resultados de mediano plazo medibles.*
- *Asegurar una vinculación entre planificación y monitoreo y evaluación a través de la determinación de indicadores de medición de los resultados definidos. Esta acción se vincula con acciones recomendadas en la sección Monitoreo & Evaluación.*

**Vinculación entre Planificación y Presupuesto:**

- *Establecer un calendario presupuestario fijo que conceda un plazo suficiente a las jurisdicciones para contribuir de manera efectiva a la preparación de sus estimaciones detalladas.*
- *Introducir presupuesto por programas. Se podría introducir en modo gradual enfocándose sobre las principales prioridades de política del Gobierno.*
- *Determinar estimaciones plurianuales para los programas presupuestarios definidos.*

**Vinculación entre Inversión Pública y Estrategia Provincial:**

- *Extender la aplicación del análisis realizado por la Provincia de Corrientes en virtud de la realización del Plan Estratégico Territorial (PET) a todos los organismos vinculados con el proceso de formulación, presentación y priorización de proyectos de inversión pública y a todos los sectores de la provincia.*
- *Establecer un calendario de formulación del plan de inversión pública que coincida con el calendario de preparación del presupuesto, con el objetivo de que ambos procesos se retroalimenten entre sí.*
- **Introducir principios de gestión por resultados en el proceso de inversión pública.** *Identificar programas de inversión pública prioritarios para la provincia; determinar metas medibles de políticas prioritarias; convertir estas prioridades en programas presupuestarios; y determinar estimaciones plurianuales para los programas presupuestarios definidos.*

I.9 Las principales oportunidades de mejora de los Sistemas de Administración de Recursos podrían ser factibles de implementar sin mayores obstáculos sobre tres áreas: i) ampliación del alcance del SIIF y mayor integración de los sub-sistemas; ii) introducción de una Cuenta Única de Tesoro; y iii) fortalecimiento del SPIP.

I.10 El avance propuesto en el área de Monitoreo & Evaluación combinaría la introducción de herramientas metodológicas con la conformación de una unidad específica encargada del monitoreo y evaluación.

- *Desarrollar una unidad de monitoreo y evaluación, que actúe en un ámbito compartido por las funciones de planeamiento y finanzas del Gobierno. Esta unidad, por un lado, evaluaría las políticas y los programas prioritarios del Gobierno, y por otro, sería la unidad encargada de consolidar y difundir, a través de capacitaciones, conocimiento y experiencia en materia de planificación y monitoreo y evaluación.*
- *Introducir de manera gradual y en modo piloto la metodología de indicadores de desempeño, comenzando por aquellos programas o proyectos considerados prioritarios por la provincia.*
- *Desarrollar el enfoque de marco lógico en políticas, programas o proyectos, en modo piloto. Una posibilidad sería aplicar este enfoque en la metodología de presentación y evaluación de proyectos de inversión que se presentan al SPIP para su inclusión en el Plan Provincial de Inversión Pública.*
- *Identificar programas prioritarios de gasto social donde sea posible aplicar evaluación de impacto, que permita cuantificar los efectos y resultados sobre grupos focalizados de beneficiarios.*

## II. DIAGNÓSTICO

### II.1 CONTEXTO Y ANÁLISIS DE GASTO

#### El Sector Público de la Provincia de Corrientes (SPP)

II.1 El Sector Público Provincial (SPP) está integrado por la Administración Central (64% del gasto total presupuestado en 2008), los Organismos Descentralizados (31%) y una empresa pública (5%). La Administración Central está constituida por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, e incluye 14 jurisdicciones. Los Organismos Descentralizados se dividen en 4 Organismos financiados por la Administración Central<sup>1</sup> y 5 Organismos Descentralizados Autofinanciados.<sup>2</sup> La empresa pública es la Dirección Provincial de Energía (DPEC). A diciembre de 2008, el SPP contaba con 65.233 empleados públicos, de los cuales más del 70% correspondían a personal de planta permanente.<sup>3</sup> El Ministerio de Educación concentraba cerca del 60% de los empleados públicos del SPP.

**Tabla 1.1: Gasto Público por clasificación administrativa**

Administración Pública Provincial	Ley de Presupuesto 2008 (millones de pesos)	%
Administración Central	2.914,1	64,5
Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central (1)	113,6	2,5
<b>Consolidado Administración Central &amp; Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central</b>	<b>3.027,7</b>	<b>67,0</b>
Organismos Descentralizados Autofinanciados (2)	1.253,7	27,8
Empresa Pública (3)	235,8	5,2
<b>Total</b>	<b>4.517,2</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Contaduría General de la Provincia de Corrientes.

(1) Denominados "Organismos Descentralizados No Autofinanciados": Instituto de Cardiología, Instituto Provincial del Tabaco, Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, Dirección Provincial de Vialidad.

(2) Instituto de Lotería y Casinos, Instituto de Vivienda de Corrientes (INVICO), Administración de Obras Sanitarias, Instituto de Previsión Social (IPS) e Instituto de Obra Social (IOSCOR).

(3) Dirección Provincial de Energía (DPEC).

II.2 Con un gasto público primario ejecutado<sup>4</sup> en 2007 de \$2.428,7 millones, la provincia de Corrientes ocupa el puesto 15 de las provincias argentinas en función de su tamaño presupuestario. Representa un 1% del gasto público de la República Argentina<sup>5</sup> y 2,2% del gasto primario ejecutado por el consolidado de las 24 jurisdicciones.

<sup>1</sup> Estos organismos se denominan Organismos Descentralizados "No Autofinanciados", y son los siguientes: Instituto de Cardiología, Instituto Provincial del Tabaco, Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, y Dirección Provincial de Vialidad.

<sup>2</sup> Instituto de Lotería y Casinos, Instituto de Vivienda de Corrientes (INVICO), Administración de Obras Sanitarias, Instituto de Previsión Social (IPS) e Instituto de Obra Social (IOSCOR).

<sup>3</sup> Cuenta de Inversión 2008. Contaduría General de la Provincia.

<sup>4</sup> Considerando Administración Central y los 4 Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central.

<sup>5</sup> Acumulando gasto primario de la Nación y de las 24 jurisdicciones.

- II.3 Los ingresos corrientes de la Provincia para el año 2007 fueron de \$2.526,9 millones, con un 92,2% de recursos tributarios. El 88,5% de estos recursos tributarios son de origen nacional, fundamentalmente Coparticipación Federal de Impuestos, lo cual resulta superior al promedio del consolidado de las 24 jurisdicciones provinciales (61,7%).
- II.4 A fin del año 2007, la deuda pública de Corrientes ascendía a \$2.471,1 millones. De este total, aproximadamente el 90% correspondía a deuda con la Nación,<sup>6</sup> generada principalmente<sup>7</sup> por el canje de deuda provincial de 2002.<sup>8</sup> Si bien la Deuda Pública Consolidada de la Provincia creció, en términos nominales, 20,6% entre 2005 y 2007, el ratio Deuda Pública Consolidada / Producto Bruto Geográfico (PBG) pasó de 30,5% en el 2005 a 24,9% en el 2007, debido al crecimiento mayor del PBG.<sup>9</sup>

### Marco legal e institucional para la Administración de las Finanzas Públicas

- II.5 **Marco Legal.** El marco legal de la Administración Financiera de la Provincia de Corrientes está basado sobre la naturaleza federal del sector público argentino y se define: (i) desde el punto de vista federal, por el mecanismo de coparticipación de impuestos y la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de 2004; y (ii) desde el punto de vista provincial, por la Constitución Provincial, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, Contrataciones y Administración de los Bienes del Sector Público Provincial (LAF), y la Ley de Presupuesto. En particular, la LAF define los principios generales que regulan la formulación y la ejecución del presupuesto, el manejo de la tesorería, la contabilidad, la emisión de deuda, el sistema de control, de contrataciones y de administración de los bienes. Sin embargo, la reglamentación de la LAF no es completa para áreas importantes tales como tesorería y contaduría.
- II.6 El sistema de coparticipación<sup>10</sup> es el mecanismo a través del cual los impuestos recaudados por la Administración Nacional se asignan entre el Gobierno Nacional y las Provincias. El sistema se caracteriza por coeficientes preestablecidos de distribución de recursos entre la Nación y las Provincias, inicialmente definidos por la Ley N° 23.548/88, y modificados por numerosas leyes, pactos federales y acuerdos bilaterales posteriores.

---

<sup>6</sup> Clasificada como Deuda con Instituciones Financieras Públicas – Fuente: Cuenta de Inversión 2007, Contaduría General de la Provincia.

<sup>7</sup> Esta conversión de deuda en Bonos Garantizados (BOGAR) representa más de la mitad de la deuda pública de la Provincia de Corrientes (52,8%).

<sup>8</sup> Avalado por el Decreto de la Nación N° 1579/02.

<sup>9</sup> Fuente para el PBG: Dirección de Estadística y Censos, Secretaría General de la Gobernación de Corrientes.

<sup>10</sup> La Ley N° 23.548 de 1988 define el acuerdo vigente de coparticipación impositiva (denominado Coparticipación Federal de Impuestos), a través de un marco legal general que establece las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, de acuerdo a reglas de distribución basadas en coeficientes preestablecidos. Sin embargo, en la práctica, las transferencias de recursos han sido más complejas como resultado de la aprobación de numerosas leyes y varios pactos federales y acuerdos bilaterales que han ido modificando a lo largo del tiempo la cantidad efectivamente asignada a cada jurisdicción. Además, en los últimos años se han registrado varios intentos fallidos por promulgar una nueva Ley de Coparticipación, algo que es requerido por la Constitución Nacional.



Los recursos provenientes de coparticipación de impuestos representan una proporción significativa de los recursos tributarios provinciales.<sup>11</sup>

- II.7 La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de 2004<sup>12</sup> define los objetivos y criterios de la disciplina fiscal provincial y establece el marco regulatorio para los acuerdos financieros bilaterales entre la Nación y las provincias. La LRF regula aspectos relacionados con la transparencia de la administración de las finanzas públicas, la rendición de cuentas y el buen desempeño fiscal. La Provincia de Corrientes adhirió al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal a través de la Ley N° 5.639, y suscribió distintos Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) y Programas de Asistencia Financiera (PAF), aprobados oportunamente por respectivas leyes provinciales.<sup>13</sup>
- II.8 La LAF provincial, Ley N° 5.571,<sup>14</sup> define los objetivos, los procesos, las funciones y los sistemas que forman parte de la Administración Financiera de la Provincia, a saber, ciclo presupuestario; crédito público; tesorería; contabilidad; contrataciones y administración de bienes; y control.
- II.9 **Marco Institucional.** El Ministerio de Hacienda y Finanzas es responsable de la formulación y ejecución del presupuesto y es el órgano coordinador de la Administración Financiera para la Administración Central, los Organismos Descentralizados y la empresa pública. El Ministerio de Hacienda y Finanzas cuenta con la Contaduría General de la Provincia (CGP) como órgano rector para los sistemas de contabilidad, control interno y administración de bienes; la Dirección General de Presupuesto<sup>15</sup> para el sistema presupuestario; y la Dirección de Crédito Público para la deuda pública. En cada organismo del SPP funciona un Servicio Administrativo Jurisdiccional (SAJ), integrado al menos por un sector de contaduría y un sector de tesorería. El Tribunal de Cuentas es la institución responsable del control externo de la gestión financiera de la Provincia.

---

<sup>11</sup> 46% en promedio para el consolidado de las 24 jurisdicciones, según ejecución del año 2007. Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. MECON.

<sup>12</sup> La Ley N° 25.917 creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. En un contexto caracterizado por serias limitaciones de crédito, el gobierno nacional asistió a algunas provincias mediante Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), a cambio de un compromiso por parte de las provincias de no buscar ningún otro tipo de financiamiento.

<sup>13</sup> De acuerdo al Informe de Evaluación de Cumplimiento del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, realizado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal sobre la ejecución del ejercicio 2007, en octubre de 2008, la Provincia de Corrientes ha cumplido con todas las metas exigidas por la LRF.

<sup>14</sup> Ley aprobada por la Honorable Legislatura de la Provincia de Corrientes el 2 de julio de 2004.

<sup>15</sup> Esta Dirección es el órgano rector de las etapas de formulación y evaluación del sistema presupuestario del SPP, con participación en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que elabora el Ministerio de Hacienda y Finanzas; en los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del SPP; en el dictado de las normas técnicas para la formulación, exposición, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración central y organismos descentralizados, sociedades, empresas del Estado Provincial y Fondos Fiduciarios; y fundamentalmente en la preparación y fundamentación del proyecto de ley de presupuesto general.

## Análisis del Gasto 2008

- II.10 Para el año 2008, el gasto consolidado presupuestado de la administración provincial<sup>16</sup> fue de \$3.027,7 millones, y se caracterizó por su falta de flexibilidad. En primer lugar, según el tipo de gasto, más del 80% se puede considerar como rígido,<sup>17</sup> con gastos de personal que tienen un peso superior al 50%. En segundo lugar, desde el punto de vista del origen de recursos, sólo un 20% proviene de recursos provinciales propios,<sup>18</sup> y 30% tiene asignación específica determinada por leyes y acuerdos especiales.
- II.11 En términos de asignación, alrededor de 40% del presupuesto consolidado se destinó a gasto social, donde más de la mitad corresponde a educación. La proporción de gasto de capital fue de 16,8%, ligeramente por debajo del gasto de capital promedio de las 24 provincias.<sup>19</sup> Cabe notar que más del 10% del gasto “no-rígido” se clasificó dentro de la categoría “no especificados”.<sup>20</sup>

**Tabla 1.2: Gasto consolidado de la Provincia de Corrientes 2008. En millones de pesos**

Presupuesto 2008 por Jurisdicción	Monto	Porcentaje (%)
Ministerio de Hacienda y Finanzas	1.024,3	33,30%
Ministerio de Educación y Cultura	839,5	27,73%
Ministerio de Salud Pública	236,6	7,82%
Poder Judicial	171,6	5,67%
Policía de Corrientes	149,9	4,95%
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	131,8	4,35%
Secretaría de Desarrollo Humano	114,5	3,78%
Secretaría General de la Gobernación	107,0	3,53%
Dirección Provincial de Vialidad	75,2	2,48%
Poder Legislativo	52,0	1,72%
Ministerio de Gobierno y Justicia	42,0	1,39%
Ministerio de la Producción, Trabajo y Turismo	32,4	1,07%
Instituto Provincial del Tabaco	23,7	0,78%
Instituto de Cardiología	10,0	0,33%
Fiscalía de Estado	6,4	0,21%
Tribunal de Cuentas	5,8	0,19%
Instituto Correntino del Agua y del Ambiente	4,7	0,15%
Secretaría de Planeamiento	0,4	0,01%
<b>Total</b>	<b>3.027,7</b>	<b>100,00%</b>

<sup>16</sup> Incluye Administración Central y Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central, que corresponde al consolidado en el presupuesto.

<sup>17</sup> Básicamente los correspondientes a gastos en personal (51%), servicios de la deuda (12%), transferencias a municipios (11%) y gastos para ayuda social y pensiones (9%). Fuente: Consolidado de Administración Central y Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central, año 2008. Contaduría General de la Provincia.

<sup>18</sup> La distribución de recursos según su fuente fue: Recursos Provinciales, 20%, Coparticipación de Impuestos, 65%, y Transferencias del Gobierno Nacional, 15%.

<sup>19</sup> 17,7% en promedio para las 24 jurisdicciones provinciales. Fuente: Ejecución Presupuestaria 2007. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP). MECON.

<sup>20</sup> Donde más del 90% se explica por gastos no especificados dentro de Servicios No Personales.

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Corrientes.

II.12 Con respecto al nivel de ejecución, en el período 2006-2008 se observó una ejecución mayor a lo originalmente presupuestado en 5%. Sin embargo, a raíz de las sucesivas modificaciones al “presupuesto original” aprobado por la Legislatura, el “presupuesto final” (crédito vigente) comparado con el ordenado, mostró una tendencia a la sub-ejecución del gasto mayor al 10% en cada uno de los años del período considerado. Esto demuestra que las modificaciones presupuestarias, superiores al 20% del presupuesto original en el 2008, que ampliaron el presupuesto, no se terminaron ejecutando. Esta sub-ejecución fue mucho más fuerte en inversión pública (2008). En este sentido, bienes de uso, que es el componente más importante de gastos de capital<sup>21</sup>, mostró una ejecución de 72,4%.<sup>22</sup>

**Tabla 1.3: Gasto consolidado de la Provincia de Corrientes 2005-2008. En millones de pesos**

AÑO	Presupuesto (1)	Presupuesto Vigente (2)	Ejecutado	Desvío Ejecutado vs. Presupuesto (%)	Desvío Ejecutado vs. Vigente (%)
2005	1.729,9	2.104,1	1.702,1	98,4	80,9
2006	1.914,9	2.261,5	2.040,1	106,5	90,2
2007	2.471,1	3.034,4	2.620,2	106,0	86,3
2008	3.027,7	3.736,4	3.360,2	111,0	89,9

(1) Según Ley de Presupuesto de cada año.

(2) Es la suma del monto que surge de la Ley de Presupuesto de cada año más las modificaciones de créditos presupuestarios que se realizan durante el año calendario.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas y Contaduría General de la Provincia de Corrientes.

## II.II PLANIFICACIÓN & FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

### Planificación Estratégica y Monitoreo & Evaluación

II.13 **Planificación Estratégica.** Si bien el Gobierno de la Provincia de Corrientes ha desarrollado el Plan Estratégico Territorial (PET), mediante la aplicación de criterios que reflejan el impacto de los proyectos sobre un modelo de territorio deseado, el proceso de planificación estratégica y de diseño de estrategias sectoriales de la provincia tiene limitaciones en particular sobre (i) la capacidad operativa y técnica de la Secretaría de Planeamiento; (ii) la capacidad de planificación de los Ministerios y Organismos Provinciales; y (iii) la coordinación y el intercambio de información tanto entre instituciones como dentro de las mismas.<sup>23</sup> Además, no existe una vinculación efectiva entre planificación estratégica, políticas sectoriales y ciclo presupuestario.

II.14 **Monitoreo & Evaluación.** La Dirección General de Presupuesto (DGP) monitorea la ejecución de los presupuestos del SPP tanto en forma periódica, como durante el ejercicio

<sup>21</sup> Representa cerca del 80% de los gastos de capital. Los restantes componentes son Transferencias para Gastos de Capital e Inversión Financiera.

<sup>22</sup> Comparación entre ordenado y crédito vigente de bienes de uso para el Consolidado de Administración Central y Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central, año 2008. Contaduría General de la Provincia.

<sup>23</sup> Para más detalles, ver “Propuestas para la consolidación del Plan Estratégico”.

y al cierre del mismo.<sup>24</sup> Sin embargo, como la definición de proyectos y políticas de gobierno no incluye indicadores de resultados, ni metas bien definidas que puedan ser medidas a través de indicadores, no resulta tarea fácil llevar adelante el monitoreo y la evaluación posterior. La LAF prevé que la DGP realice el seguimiento de la gestión física de la ejecución presupuestaria, mediante un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos, las desviaciones de lo programado y sus causas, con el objetivo de preparar un informe con recomendaciones para las autoridades. Sin embargo, en la práctica este análisis no se realiza de manera efectiva, dado que no existen metodología y procedimientos sistemáticos de Monitoreo y Evaluación.

### Preparación del presupuesto

- II.15 La formulación del presupuesto se basa en la definición de techos financieros para cada jurisdicción.<sup>25</sup> Cada año, la DGP, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas define, en función de las estimaciones sobre recursos de origen nacional y recursos tributarios estimados, los techos financieros, globales y detallados por objeto del gasto,<sup>26</sup> que dispone la provincia para la presentación del presupuesto. En conformidad con la LRF, se preparan también, y según la misma metodología, las proyecciones del presupuesto plurianual, cubriendo tres ejercicios.
- II.16 La DGP distribuye estos techos a los distintos organismos para que realicen la distribución analítica. Conjuntamente, la DGP remite un instructivo que contiene los principales lineamientos a cumplir por cada jurisdicción para la formulación del presupuesto y de las proyecciones plurianuales.<sup>27</sup> Estos lineamientos cubren la clasificación presupuestaria a aplicar;<sup>28</sup> la definición de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y resultados económicos y financieros previstos; la definición del plan de inversión; y las necesidades de personal. Una vez comunicados los techos financieros, las entidades y jurisdicciones cuentan con un plazo aproximado de 15 días para la presentación de la información solicitada.
- II.17 En base a la presentación de la información de las entidades, la DGP realiza un proyecto de presupuesto que incluye el consolidado de Administración Central<sup>29</sup> y Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central, y los proyectos de

---

<sup>24</sup> Según la LAF, la Dirección General de Presupuesto, en su carácter de órgano rector del sistema Presupuestario, es la encargada de determinar en términos absolutos y relativos, los desfases o grado de cumplimiento entre las cuotas de programación financiera solicitada por cada entidad y/o jurisdicción, y lo efectivamente ejecutado, con el fin de señalar las causas que originaron dichos desvíos presupuestarios y de desarrollar, mediante técnicas de programación y estadísticas, las herramientas de control de gestión de los resultados vinculados al cumplimiento de las finalidades del sector público provincial.

<sup>25</sup> En realidad, estos techos se establecen únicamente para los recursos del Tesoro General de la Provincia que representan más del 95% de los recursos financieros de la Provincia.

<sup>26</sup> 100. Gastos en personal; 200. Bienes de consumo; 300. Servicios no personales; 400. Bienes de uso; 600. Activos financieros; 700. Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos; 991. Créditos adicionales para erogaciones corrientes; y, 900. Gastos figurativos.

<sup>27</sup> La totalidad de la información solicitada debe ser confeccionada en planilla de cálculo excel, acompañada de una parte descriptiva en word.

<sup>28</sup> La información presupuestaria se encuentra clasificada por: i) Jurisdicción; ii) Finalidad y Función; iii) Fuente de Financiamiento; iv) Naturaleza Económica; y, v) Objeto del Gasto.

<sup>29</sup> Incluye fondos fiduciarios.

presupuestos de cada Organismo Descentralizado autofinanciado y de la empresa pública, presentados previamente a la DGP para su revisión. Estos proyectos de presupuesto se discuten en reunión de ministros y resultan en la elaboración del proyecto de presupuesto definitivo y de su informe técnico. Este informe contiene, además de los gastos y recursos, la descripción de las políticas presupuestarias por entidades, los fondos fiduciarios del estado provincial y los gastos tributarios de la Dirección General de Rentas (DGR). Este proyecto sirve de base para la presentación a la Legislatura Provincial.

- II.18 Sin embargo, el proceso de preparación presupuestaria no incluye una clasificación programática efectiva de los gastos, y no existe un calendario presupuestario fijo. Adicionalmente, si bien se presentan en la ley de presupuesto estimaciones plurianuales basadas sobre datos nacionales, conforme a la Ley de Responsabilidad Fiscal, no existen proyecciones resultantes de un análisis detallado por parte del Gobierno Provincial. Por último, no existe una estrecha vinculación entre estas estimaciones y las prioridades del Gobierno Provincial.

## II.III. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO & SISTEMA DE CONTROL

### Aprobación del presupuesto

- II.19 Según la LAF<sup>30</sup> y la Constitución Provincial,<sup>31</sup> el Poder Ejecutivo debe presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto a la Legislatura Provincial antes del último mes de las sesiones ordinarias, acompañado de un mensaje que explique los objetivos y la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y de gastos. La Ley de Presupuesto aprobada por la Legislatura debe ser publicada por el Ejecutivo en el sitio oficial de Internet de la Provincia. En la práctica, la aprobación se realiza generalmente a principios del año vigente de ejecución del presupuesto.
- II.20 Una vez promulgada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la distribución administrativa del presupuesto de gastos, y transmite a las jurisdicciones, a través del Ministerio de Hacienda y Finanzas, los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de desagregación aprobados, que constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

### Ejecución del presupuesto

- II.21 La ejecución presupuestaria se efectúa a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para los fondos asignados a la Administración Central y a los Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central; mientras que los fondos para Organismos Descentralizados Autofinanciados y la empresa pública se ejecutan a través de sistemas propios y su registración se consolida en el SIIF.
- II.22 **Proceso de Ejecución y Mecanismo de Cuotas.** La ejecución presupuestaria para los fondos asignados a la Administración Central y a los Organismos descentralizados

---

<sup>30</sup> Artículo 25.

<sup>31</sup> Artículos 118 y 162.

financiados por la Administración Central comienza con la publicación de una resolución del Ministerio de Hacienda y Finanzas que establece la distribución del gasto. En ella se especifican los montos asignados a cada jurisdicción, que se informan en el SIIF. A esta resolución le sigue el establecimiento de cuotas mensuales de devengado que se habilitan igualmente en el SIIF.<sup>32</sup> En el curso del ejercicio fiscal, las eventuales modificaciones presupuestarias son solicitadas por las entidades ante la DGP, quien analiza cada solicitud y eleva un informe a la Subsecretaría de Hacienda. En caso de aumento, la autorización debe hacerse por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial;<sup>33</sup> en caso de reasignación, la autorización se hace a través de Resolución del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

- II.23 **Sistema Integrado de Información Financiera.** El SIIF integra las funciones de presupuesto, tesorería, deuda, administración de bienes y contabilidad. El Ministerio de Hacienda y Finanzas dirige el SIIF y verifica, a través de la Contaduría General de la Provincia (CGP), la conformidad de la ejecución presupuestaria que se descentraliza en las jurisdicciones. Cada jurisdicción maneja el proceso de gasto dentro del marco de control establecido por la LAF y el SIIF.
- II.24 El diseño y el uso del SIIF presentan limitaciones. Con respeto al ciclo presupuestario, las jurisdicciones no registran las etapas de compromiso y de devengado en modo diferenciado, aunque el SIIF lo permite. En el caso de tesorería, la versión actual del SIIF no integra una aplicación de planificación de caja, que está sustituida por medio de planillas excel. Además, las etapas intermediarias de gestión no se registran en el SIIF para las funciones adquisición, administración de bienes y deuda.

### Tesorería

- II.25 Las funciones de tesorería son efectuadas, en el caso de la Administración Central y los Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central, por la Tesorería General de la Provincia (TGP) y las Tesorerías Jurisdiccionales; y en el caso de los Organismos Descentralizados Autofinanciados y la empresa pública, por sus propias direcciones de administración financiera. Los párrafos siguientes describen las funciones de tesorería en la Administración Central y en los Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central.
- II.26 **Planificación de Caja.** La planificación de caja se consolida por la TGP en modo mensual, y se basa sobre las necesidades de pago calculadas por cada jurisdicción y los recursos disponibles. El proceso no está todavía integrado al SIIF, y en particular las necesidades de pago de las jurisdicciones se calculan por la TGP sobre la base del pedido comunicado por las tesorerías jurisdiccionales.

---

<sup>32</sup> Las cuotas presupuestarias mensuales se otorgan por grupos: el grupo 1 corresponde a Gastos en Personal, el grupo 2 abarca a Bienes de Consumo, Servicios No Personales y Bienes de Uso, y el grupo 3 corresponde a Transferencias.

<sup>33</sup> Remitiéndose una copia de dicho decreto a la Legislatura.

- II.27 **Gestión de Cuentas Bancarias y Consolidación de Saldos.** Aunque la LAF contempla la posibilidad de implementar una Cuenta Única del Tesoro (CUT),<sup>34</sup> la TGP maneja directamente 23 cuentas recaudadoras y pagadoras, y las tesorerías jurisdiccionales alrededor de 350, que son distribuidas en el Banco Nación y el Banco de Corrientes. Las respectivas tesorerías efectúan mensualmente la conciliación entre los saldos de gestión<sup>35</sup> y los extractos bancarios, y la TGP efectúa para las 23 cuentas bancarias bajo su gestión directa, una consolidación mensual de saldo de caja sobre la base de los saldos en el SIIF.
- II.28 **Movimiento de Efectivo y Pagos.** Los ingresos provinciales de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central son recaudados por la TGP,<sup>36</sup> mientras que los ingresos de origen nacional pueden ser transferidos a la TGP o directamente a las tesorerías jurisdiccionales en el caso de afectaciones a programas específicos. Alrededor del 96% de los ingresos tanto provinciales como nacionales son recaudados por la TGP. Con respecto a los pagos, la TGP realiza directamente la ejecución de 44% de los pagos que incluyen el servicio de la deuda, el inciso presupuestario ‘transferencia’, y los pagos de bienes y servicios superiores a \$7.500.
- II.29 A su vez, las tesorerías jurisdiccionales reciben fondos de la TGP para ejecutar los pagos de la nómina, de los gastos menores,<sup>37</sup> y de los gastos relacionados a programas específicos, lo que representan aproximadamente 56% de los recursos ejecutados.<sup>38</sup> Para el pago de la nómina, la TGP efectúa mensualmente una remisión de fondos a las cuentas bancarias específicas de las tesorerías jurisdiccionales, acorde a la liquidación efectuada por la Dirección General de Personal de la Subsecretaría de Hacienda, a través del Sistema de Personal (SISPER), que consolida y valida la información que descentralizadamente informa cada organismo o jurisdicción. Dentro de los fondos ejecutados por las tesorerías jurisdiccionales, el 93% corresponde al pago de la nómina, mientras que el 7% restante se relaciona con gastos menores y otros pagos. Estos últimos representan un número de cuentas y una carga administrativa importantes.
- II.30 A modo de conclusión, los principales desafíos para mejorar el sistema de tesorería de la Provincia incluyen (i) la planificación de caja, que no otorga previsibilidad sobre los flujos de fondos; (ii) la gestión de las numerosas cuentas bancarias, cuyos saldos se consolidan y concilian solo mensualmente; y, (iii) la integración con el SIIF de las conciliaciones bancarias de las tesorerías jurisdiccionales, que actualmente se efectúan entre sus registros manuales y los extractos bancarios.

---

<sup>34</sup> Ley N° 5571, artículo 74: El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera podrá instituir un sistema de caja única o de fondo unificado, según lo estime conveniente, que le permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la administración provincial, en el porcentaje que disponga el reglamento de la ley.

<sup>35</sup> SIIF y registros manuales paralelas.

<sup>36</sup> A excepción de los recursos de características particulares que son recaudados por las tesorerías jurisdiccionales.

<sup>37</sup> Definidos como gastos inferiores a \$7.500, pagados a través de los fondos rotatorios de las jurisdicciones y denominados “fondos permanentes”.

<sup>38</sup> De la Administración Central y de los Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central.

## Contabilidad

- II.31 La Contaduría General de la Provincia (CGP)<sup>39</sup> es responsable del cumplimiento de las normas contables y, junto con las Contadurías Jurisdiccionales, del sistema de contabilidad de la Administración Central. En el caso de las otras entidades públicas de la Provincia, sus propias direcciones de administración financiera están encargadas de la contabilidad.
- II.32 **Registro contable y Estados Financieros.** En el caso de la Administración Central, el registro contable de las transacciones en el SIIF está efectuado por las Contadurías Jurisdiccionales, y la CGP consolida y valida mensualmente la información contable registrada. Al finalizar el año fiscal, la CGP elabora los estados financieros de la Administración Central que son consolidados por la misma CGP con los estados financieros de los Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central.<sup>40</sup> En cambio, los estados financieros de los otros organismos públicos de la Provincia son transmitidos a la CGP pero no se consolidan.
- II.33 **Cuenta de Inversión.** La CGP prepara una Cuenta de Inversión anual que incluye i) los estados de ejecución del presupuesto del SPP, a la fecha de cierre del ejercicio; ii) los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la Administración Central; iii) el estado actualizado de la deuda pública interna y externa; iv) los estados contable - financieros de la Administración Central; v) la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio;<sup>41</sup> vi) comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto, y sobre la gestión financiera del SPP; y vii) los estados contables que remitan cada una de las entidades del sector público provincial. La Cuenta de Inversión se envía para su revisión al Tribunal de Cuentas antes del 30 de abril de cada año, para su posterior presentación a la Legislatura Provincial<sup>42</sup> durante el mes de mayo del ejercicio siguiente al que corresponde dicho documento.

## El Sistema de Control

- II.34 El Sistema de Control se compone del control interno y externo. El sistema de control interno está conformado por la Contaduría General de la Provincia, y el control externo está bajo la responsabilidad del Tribunal de Cuentas.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> La CGP se ocupa, entre otras funciones, de dictar las normas de contabilidad gubernamental para todo el SPP, asistir y asesorar a todas las entidades del SPP en la implementación de las normas y metodologías que dicte, coordinar el funcionamiento para proceder al registro contable primario de las actividades desarrolladas por las jurisdicciones y entidades, llevar la contabilidad general de la Administración Central, producir anualmente los estados contable – financieros que integran la Cuenta de Inversión y que deben ser remitidos al Tribunal de Cuentas de la provincia.

<sup>40</sup> Los estados financieros de los Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central están preparados por sus propias direcciones administrativas y financieras.

<sup>41</sup> La consolidación es parcial e incluye Administración Central y Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central.

<sup>42</sup> Artículo 90, Ley 5.571.

<sup>43</sup> El Tribunal de Cuentas ejerce el control de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, de eficiencia y eficacia del sector público provincial, tal como establece la Ley N° 3.757, modificada por la Ley N° 5.375, y sus posteriores modificatorias.



- II.35 **El control interno.** La CGP interviene y autoriza previamente en modo sistemático los libramientos efectuados por la TGP. Además, tiene acceso directo a todo tipo de documentación y registros referidos al ámbito de su competencia, en uso de las funciones que tiene establecidas y de las técnicas usuales de control interno. Ejerce el control interno de las jurisdicciones y entidades del SPP, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica. A su vez, las Contadurías Jurisdiccionales de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados realizan el control interno previo de legalidad de los actos administrativos realizados en su jurisdicción.
- II.36 La LAF prevé que la CGP establezca unidades de auditoría interna en las distintas jurisdicciones del SPP, con cargo al presupuesto del organismo auditado y dependencia funcional y jerárquica de la CGP. Actualmente, no existen tales unidades en el SPP.

## II.IV. INVERSIÓN PÚBLICA

- II.37 El Sistema Provincial de Inversión Pública<sup>44</sup> (SPIP) es el conjunto de principios, normas y procedimientos cuyo propósito es la sistematización y gestión de las decisiones de inversión del SPP. Constituye un instrumento esencial para permitir al Gobierno maximizar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos. Tiene como principales objetivos la iniciación y actualización permanente de un Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN II)<sup>45</sup> y la formulación anual y gestión del Plan Provincial de Inversión Pública. El SPIP está coordinado por el Ministerio de Hacienda y Finanzas,<sup>46</sup> e involucra la Secretaría de Planeamiento, la autoridad de aplicación provincial sobre medio ambiente y todos los organismos del sector público provincial que sean iniciadores, ejecutores o administradores de programas y proyectos de inversión.
- II.38 En la práctica, el proceso de inversión pública en la Provincia de Corrientes se realiza con una presencia limitada del SPIP y del banco de proyectos. La aplicación del banco de proyectos no está ampliamente difundida; sólo se encuentran registrados proyectos incluidos en el Plan Estratégico Territorial (PET) y proyectos con financiamiento nacional e internacional.<sup>47</sup> Fundamentalmente, cada ministerio lleva adelante el proceso de identificación de sus propios proyectos de inversión y asignación de recursos y prioridades, con limitada articulación interministerial.

---

<sup>44</sup> Creado por el Decreto N° 511, del 12/03/03, y ratificado por Ley N° 5.667, el 22/06/05.

<sup>45</sup> En línea con el Banco de Proyectos de Inversión Pública de la Nación, a partir de la adhesión de la Provincia al Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), creado por la Ley Nacional N° 24354.

<sup>46</sup> El Ministro de Hacienda y Finanzas ejerce la Coordinación General del Sistema, y está involucrado también a través de la Dirección de Inversión Pública, que ejerce la Coordinación Técnica y Operativa, y de la Dirección de Presupuesto

<sup>47</sup> Esta registración se realiza más para cumplimentar pasos formales, que en lugar de estar orientada por los objetivos típicos de un banco de proyectos de inversión (disponibilidad de ideas, perfiles o proyectos de manera ágil y ordenada, que evita la superposición de proyectos, favorece la complementariedad de otros, otorgando información útil y oportuna a los decisores de políticas).

- II.39 Una iniciativa destacable en el proceso de inversión pública de la provincia es la elaboración del Plan Estratégico Territorial (PET),<sup>48</sup> conjuntamente con el Ministerio de Planificación Federal (MINPLAN) de la Nación.<sup>49</sup> Este plan consiste en el diseño de un modelo deseado del territorio provincial, identificando los principales problemas del mismo, mediante la formación de consensos a partir del trabajo conjunto de técnicos del gobierno provincial y nacional, con la coordinación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, del MINPLAN. La metodología del PET conduce a la definición de un conjunto de criterios, con una valorización del impacto de los proyectos sobre cada uno de esos criterios. Como producto de la aplicación de esta metodología, se obtiene un conjunto de proyectos jerarquizados de acuerdo a su contribución al desarrollo territorial de cada sub-región en la provincia.
- II.40 Sin embargo, el promedio de ejecución de bienes de uso<sup>50</sup>, que es el componente más importante de gastos de capital, para los años 2006-2008, fue de sólo 57,5%.<sup>51</sup> Esto se puede atribuir a factores de administración financiera, pero también a la efectividad de los procedimientos actuales de la inversión pública, el nivel de utilización del BAPIN<sup>52</sup> y la vinculación entre presupuesto e inversión pública.

**Tabla 1.4: Inversión Pública ejecutada por la Provincia de Corrientes 2006-2008. En millones de pesos**

Gastos de Capital	Ejecución 2006	%	Ejecución 2007	%	Ejecución 2008	%	Promedio 2006-2008
Inversión Real Directa	180,6	77,3	182,0	66,4	264,1	83,2	76,0
Transferencias de Capital	33,1	14,2	91,9	33,5	46,4	14,6	20,8
Inversión Financiera	19,8	8,5	0,3	0,1	6,8	2,1	3,3
<b>Total Gastos de Capital</b>	<b>233,5</b>	<b>100,0</b>	<b>274,2</b>	<b>100,0</b>	<b>317,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cuenta Ahorro Inversión del Consolidado de Administración Central y Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central. Cuentas de Inversión 2006, 2007 y 2008. Contaduría General de la Provincia de Corrientes.

<sup>48</sup> Plan coordinado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

<sup>49</sup> Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MINPLAN).

<sup>50</sup> Denominados también Inversión Real Directa, representa cerca del 80% de los gastos de capital. Los restantes componentes son Transferencias para Gastos de Capital e Inversión Financiera.

<sup>51</sup> Niveles de ejecución de 61,2%, en 2006, 42,4% en 2007 y 72,4% en 2008. Estos datos resultan de la comparación entre ordenado y crédito vigente de bienes de uso para el Consolidado de Administración Central y Organismos Descentralizados financiados por la Administración Central. Cuenta de Inversión 2006, 2007 y 2008. Contaduría General de la Provincia.

<sup>52</sup> Una más amplia utilización del banco de proyectos permitiría conocer de modo centralizado las opciones de inversión de los distintos organismos del sector público, contribuyendo a vincular proyectos complementarios y evitar superposiciones.

### III. HACIA UN FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

#### INTRODUCCIÓN

III.1 El presente capítulo propone una serie de medidas para fortalecer el sector público de la Provincia que tienen dos orientaciones principales: por un lado, medidas de corto plazo sobre temas prácticos que se pueden concretar de manera más rápida y vinculados a gestión del gasto y mitigación de los efectos potenciales de la crisis internacional; y por otro, un conjunto de acciones de mediano plazo que tienen un enfoque más amplio de fortalecimiento del desempeño del sector público provincial.

#### Una propuesta de visión sistémica de Gobierno para el mediano plazo

III.2 Las acciones de mediano plazo tienen un enfoque más amplio y contemplan oportunidades de mejora relacionadas a Planificación Estratégica, Administración de Recursos, y Monitoreo y Evaluación. Estos tres ejes están interrelacionados entre sí, y la aplicación conjunta de los tres permite, por un lado, orientar las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el plan de gobierno, y por otro, facilitar el proceso de cambio, dado que la aplicación en simultáneo de estos ejes involucra tanto el nivel político como el técnico, lo cual es un factor crítico para un cambio exitoso.

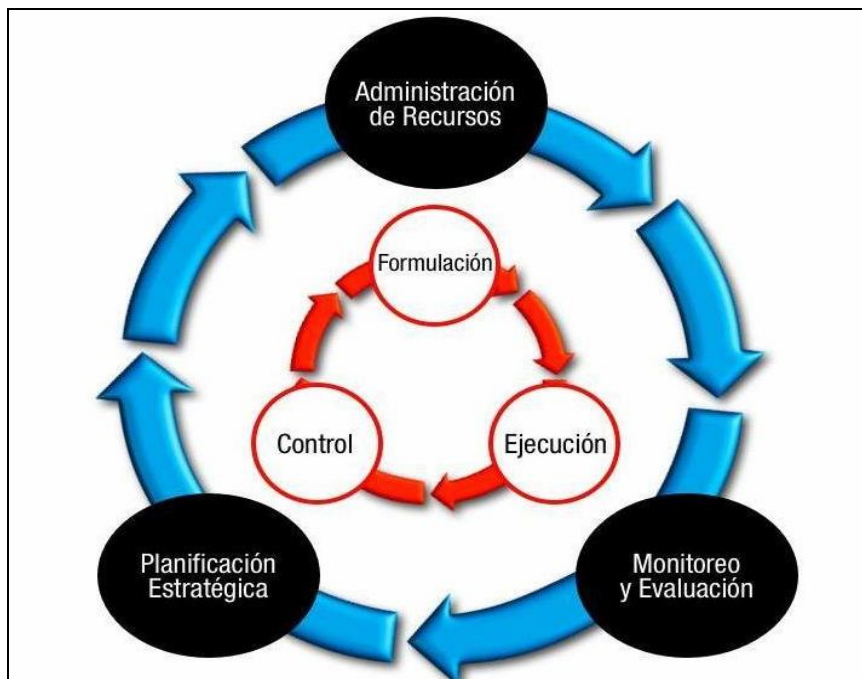
III.3 El conjunto de estos tres ejes ofrece una herramienta que se puede implementar de manera tanto extensiva como gradual, en función de las circunstancias de Gobierno. Con la excepción de las recomendaciones relacionadas a la Administración Financiera que tienen una dimensión más horizontal de gestión de Gobierno, esta herramienta se puede aplicar como prueba piloto sobre cualquier conjunto de políticas de gobierno e instituciones relacionadas. Este capítulo se plantea como objetivos realizar la introducción de estos “tres ejes” y proponer acciones para fortalecerlos en el ámbito del sector público de la Provincia de Corrientes.

III.4 En este informe no se desarrollan sugerencias específicas sobre la forma y el proceso secuencial para introducir cambios necesarios para el fortalecimiento de las funciones de planificación, gestión de recursos, y monitoreo y evaluación.<sup>53</sup> Sin embargo, se debe resaltar la importancia del contexto institucional y de la existencia de voluntad política para determinar el modo y la intensidad de tales procesos de cambio. A modo de ejemplo, se considera en el informe una implementación enfocada principalmente sobre la política de inversión pública.

---

<sup>53</sup> Lo que podría realizarse durante la fase de conceptualización y planificación del proceso de cambio o de la reforma.

Gráfico 1: Una propuesta de visión sistémica de Gobierno



Fuente: elaboración propia.

### III.I. MEDIDAS DE CORTO PLAZO

III.5 En el contexto actual de crisis internacional, el Gobierno de la Provincia de Corrientes está enfrentado a un doble desafío: por un lado, mantener la disciplina fiscal, y por otro, intentar potenciar un estímulo a la economía,<sup>54</sup> a pesar del reducido espacio fiscal.<sup>55</sup> El objetivo actual es, tal vez con un limitado impacto en el corto plazo, actuar sobre el margen para aumentar este espacio fiscal y así concentrarse sobre los gastos particularmente prioritarios. Las sugerencias presentadas a continuación se pueden clasificar de acuerdo a este doble desafío.

#### ***Acciones recomendadas:***

##### *Disciplina fiscal y optimización del gasto:*

- *Efectuar un análisis comparativo detallado por objeto y categoría de gasto de los ejercicios fiscales 2008 y 2009 para revisar prioridades, descartar gastos no recurrentes, e identificar un potencial espacio fiscal.*
- *Centralizar las autorizaciones de incremento de gasto y modificaciones de crédito presupuestario en el Ministerio de Hacienda y Finanzas.*

<sup>54</sup> Actualmente se observa un fuerte aumento del stock de las empresas y cierta tendencia a la reducción de su planta de personal. Esta reducción podría ser aún mayor de no resultar efectivos los programas que actualmente está implementando el Gobierno de la Provincia de Corrientes.

<sup>55</sup> Proporción significativa de gasto rígido; importancia de las asignaciones específicas; y limitada certeza sobre la disponibilidad de recursos futuros.

- Considerar la implementación de un plan de facilidades de pago a contribuyentes morosos.
- Identificar recursos adicionales a través de programas vigentes financiados por los Organismos Multilaterales de Crédito (Banco Mundial, BID, CAF, FONPLATA, FOCEM<sup>56</sup>).

*Estímulo fiscal a la economía:*

- Acelerar la ejecución de aquellos proyectos de inversión pública avanzados, y en particular los que presenten una mayor demanda de mano de obra no calificada.
- Establecer grupos de trabajo interministeriales para monitorear de cerca la ejecución de proyectos, con el propósito de solucionar rápidamente “cuellos de botella” que usualmente ocurren durante la ejecución de la inversión pública.<sup>57</sup>

III.6 El Gobierno estaba implementando, a fin de marzo de 2009, algunas de estas medidas. En particular, el Ministerio de Hacienda y Finanzas está identificando y descartando gastos no recurrentes y no prioritarios. Asimismo, este ministerio centralizó las autorizaciones de incremento de gasto y modificaciones presupuestarias y fortaleció el control del gasto.<sup>58</sup> Finalmente, el gobierno está implementando medidas de tipo anti-cíclicas de apoyo al sector privado, con el objetivo de evitar la caída del empleo.<sup>59</sup>

### III.II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

III.7 La planificación estratégica es un componente crítico para una gestión efectiva de gobierno que permita a las autoridades públicas estar atentas a cambios en las necesidades de la comunidad, el monitoreo del progreso y la evaluación de resultados e impactos.<sup>60</sup> En el caso del Gobierno de la Provincia de Corrientes, dos temas podrían tener un impacto positivo sobre la planificación estratégica: la vinculación entre planificación y monitoreo y evaluación; y la vinculación entre planificación y presupuesto.

#### **Vinculación entre Planificación y Monitoreo & Evaluación: resultados y medición**

III.8 En aquellos casos donde el proceso de diseño de políticas no incluye la definición de resultados que posteriormente puedan ser monitoreados mediante indicadores precisos, la gestión pública se desarrolla generalmente en modo subóptimo en términos de responsabilidad y de rendición de cuentas por resultados. La planificación tendría que

<sup>56</sup> Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

<sup>57</sup> Cuestiones vinculadas a mejorar la sincronización de la supervisión de obra y el proceso de certificación de avance físico, o reducir los litigios con las empresas contratistas a través de la optimización del procedimiento para la redeterminación de costo de las obras en función de las variaciones en los precios de los insumos.

<sup>58</sup> La solicitud de modificación se realiza ante la DGP, que prepara un informe y lo remite a la Subsecretaría de Hacienda. En este proceso difiere el tipo de norma legal que se necesita para avalar esta modificación, dependiendo de si es un giro entre partidas o es una ampliación de partida (refuerzo). Para el giro entre partidas la norma que se exige es una Resolución del Ministerio de Hacienda y Finanzas, en cambio, si es un aumento de partida se debe autorizar a través de un Decreto del Poder Ejecutivo, del cual se eleva una copia a la Legislatura.

<sup>59</sup> Un ejemplo es el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), coordinado por el Ministerio de Trabajo de la Nación, que otorga un subsidio por trabajador, acotado en el tiempo, para aquellas empresas que demuestren una caída en su volumen de ventas, siempre y cuando se comprometan a no despedir personal.

<sup>60</sup> Para más detalles sobre las limitaciones y oportunidades de mejora del proceso actual de planificación de la Provincia de Corrientes, ver “Propuestas para la consolidación del Plan Estratégico”.

desarrollarse teniendo en cuenta metas y resultados, que posteriormente puedan ser medidos a través de indicadores.

**Acciones recomendadas:**

- *Definir, en el diseño de políticas públicas, metas y resultados de mediano plazo medibles.*
- *Asegurar una vinculación entre planificación y monitoreo y evaluación a través de la determinación de indicadores de medición de los resultados definidos. Esta acción se vincula con acciones recomendadas en la sección Monitoreo & Evaluación.*

### **Vinculación entre Planificación y Presupuesto**

- III.9 La planificación estratégica y la definición de políticas se concretan en el presupuesto, lo cual se realiza únicamente cuando el presupuesto tiene, a la vez, una doble dimensión, administrativa y estratégica, que refleja el rumbo de las acciones de gobierno y expresa las políticas de gobierno. A la inversa, la desvinculación entre el sistema presupuestario y la función de planificación estratégica convierte a los sistemas de administración financiera en pasos meramente formales que pueden carecer de sentido, particularmente al momento de medir los resultados de la gestión de gobierno.
- III.10 La clave para desarrollar un marco estratégico para el gasto público consiste en encontrar un equilibrio entre lo económicamente sostenible y las prioridades políticas del gobierno. El proceso de definición de un marco estratégico para el gasto consiste en un proceso descendente de asignación de recursos, un proceso ascendente de estimación de costos de corto y mediano plazo de las políticas públicas a implementar y, en último término, la conciliación entre el cálculo de costos y los recursos disponibles. Esta conciliación ocurre en el marco del proceso presupuestario anual, que se concentra en lograr que los cambios en las políticas públicas reflejen los cambios en la situación macroeconómica, así como los cambios en las prioridades estratégicas del gobierno. En el mediano plazo, el proceso ascendente–descendente puede contribuir a cambiar la ‘mentalidad’ del presupuesto de “necesidades” a “posibilidades”, así como incrementar la previsibilidad de los flujos de fondos y las políticas.
- III.11 El Recuadro 1 analiza la distinción entre política y programa y su vinculación con el ciclo presupuestario.

**Recuadro 1: Ciclo político. Distinción entre política y programa**

Es importante establecer la distinción entre política y programa, ya que esta distinción contribuye a especificar qué tipo de formulación de políticas se encuentra dentro del amplio espectro de planificación, ejecución, monitoreo, control y evaluación gubernamental. Una política es un intento de alcanzar un objetivo de interés público, esto es, crear ciertos productos esperados que conduzcan a determinados resultados. Frecuentemente, una política precede a la implementación, aunque podría darse el caso de que una política sea la corrección posterior de una mala implementación. Una política no necesariamente debe estar acompañada por una definición de los medios para alcanzar el objetivo (es decir, la implementación). El ámbito de la política está a mitad de camino entre los políticos y la administración pública.

Un programa es una acción específica (o un conjunto de acciones) para implementar una política. Los programas están expresados en términos operativos y presupuestarios y relacionan insumos financieros, humanos y de organización, más que productos y resultados. La implementación ocurre dentro de la administración pública, y de esta manera, está sujeta a la rendición de cuentas.

Los programas son una herramienta de gestión para la ejecución, control y rendición de cuentas. Las unidades de gobierno consiguen financiamiento para ejecutar programas por los cuales son enteramente responsables. La formulación de políticas, por otra parte, descansa en el ámbito de las opiniones e ideas, con diferentes grados de sustento empírico, y respaldada en supuestos. Si los programas aparecen como un caso puro de administración pública especializada, la formulación de políticas está en un área que atraviesa distintos sectores y repercute sobre intereses tanto públicos como privados. La primera fase del ciclo político está más abierta a la creatividad de participantes, procesos y metodologías, mientras que la segunda fase está más restringida a la gestión. Sólo esta segunda fase de la formulación de políticas pertenece al ciclo presupuestario estrictamente hablando.

***Acciones recomendadas:***

- *Establecer un calendario presupuestario fijo que conceda un plazo suficiente a las jurisdicciones para contribuir de manera efectiva a la preparación de sus estimaciones detalladas.*
- *Introducir presupuesto por programas. Se podría introducir en modo gradual enfocándose sobre las principales prioridades de política del Gobierno.*
- *Determinar estimaciones plurianuales para los programas presupuestarios definidos.*

**Vinculación de la inversión pública con la estrategia provincial**

III.12 La inversión pública podría ser un área piloto para fortalecer la vinculación entre planificación, presupuesto, y monitoreo y evaluación: estos conceptos no están particularmente desarrollados en el proceso de inversión pública provincial; y en el contexto económico actual, una inversión pública efectiva puede estimular la economía.

**Acciones recomendadas:**

- *Extender la aplicación del análisis realizado por la Provincia de Corrientes en virtud de la realización del Plan Estratégico Territorial (PET)<sup>61</sup> a todos los organismos vinculados con el proceso de formulación, presentación y priorización de proyectos de inversión pública y a todos los sectores de la provincia.*
- *Establecer un calendario de formulación del plan de inversión pública que coincida con el calendario de preparación del presupuesto, con el objetivo de que ambos procesos se retroalimenten entre sí.<sup>62</sup>*
- **Introducir principios de gestión por resultados en el proceso de inversión pública.** *Identificar programas de inversión pública prioritarios para la provincia; determinar metas medibles de políticas prioritarias; convertir estas prioridades en programas presupuestarios; y determinar estimaciones plurianuales para los programas presupuestarios definidos.*

### III.III. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

III.13 Los sistemas de control horizontal tales como la administración financiera, de recursos humanos y la gestión de la inversión pública resultan fundamentales en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. En el caso de la Provincia de Corrientes, se identificaron, aunque no de manera exhaustiva, oportunidades de mejora, en particular en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), la Tesorería y el Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP).

#### **Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)**

III.14 Si bien la versión del SIIF utilizado actualmente en la provincia ha significado un logro considerable ya que ha permitido el mejoramiento de la gestión financiera, proporcionando datos en tiempo real, minimizando las duplicaciones y datos fragmentados y simplificando los procesos de ejecución presupuestaria, el mismo podría ser optimizado. En particular, la ausencia de subsistemas que permitan integrar al sistema central los procesos para la planificación de caja, el registro, seguimiento y control de la deuda, la gestión de compras y la administración de los bienes del Estado, impiden dar a la gestión de las finanzas públicas mayor transparencia y confiabilidad. El Recuadro 2 describe las principales funciones y ventajas asociadas a Sistemas Integrados de Información Financiera.

---

<sup>61</sup> Plan coordinado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Consiste en la planificación de un Modelo Deseado del Territorio Nacional, mediante la formación de consensos, a partir del trabajo conjunto de equipos técnicos de los gobiernos provinciales con la coordinación del equipo técnico de la Subsecretaría.

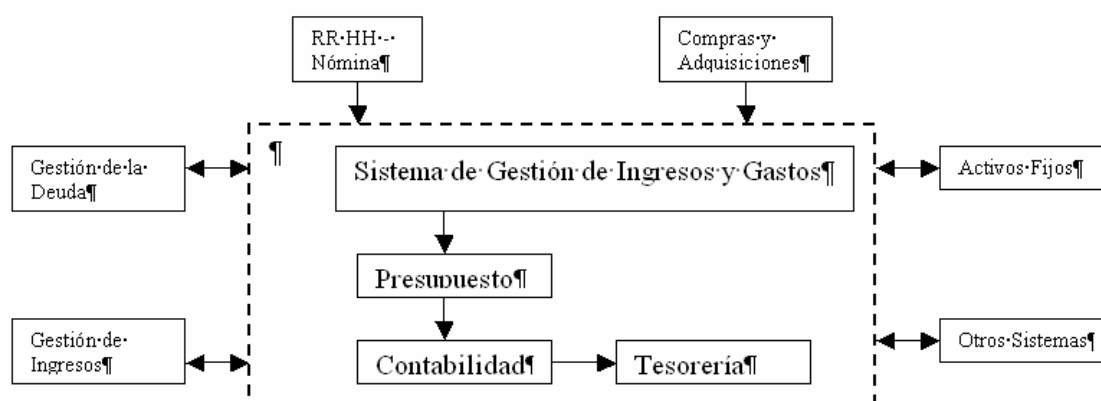
<sup>62</sup> Establecer una fecha para la presentación, que podría ser realizada a través del BAPIN II, de los proyectos de inversión que componen la demanda de inversión de cada organismo para el siguiente año. Una vez definidos los techos financieros, cada organismo decide, antes de una fecha prevista, cuales proyectos desea incorporar al plan. Posteriormente, cada organismo prepara y presenta los estudios de prefactibilidad o factibilidad de los proyectos que desea incluir en el plan para su aprobación por parte de las autoridades.



**Recuadro 2: Principales Funciones y Ventajas de un Sistema Integrado de Información Financiera**

Un Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) consiste básicamente en un conjunto de sub-sistemas interrelacionados, cuyo objeto principal es el de planificar, procesar y brindar información cuantitativa sobre los recursos financieros que maneja un gobierno.

La integración de los sub-sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad resulta clave para asegurar el buen funcionamiento del SIDIF, independientemente de la estructura organizacional específica que se utilice en cada caso. La siguiente figura ilustra sobre los principales subsistemas integrados y/o vinculados al funcionamiento del SIDIF.



Por lo general, la integración que proporciona el SIDIF se obtiene mediante una base común (o varias bases interconectadas) de datos, que proporcione información confiable y oportuna, y expresada en términos financieros.

La introducción y el uso del SIDIF están asociados a varias ventajas en la gestión de las finanzas públicas, las cuales incluyen:

- Mejoramiento en la gestión de la información financiera del Gobierno: datos disponibles en “tiempo real”, generación automatizada de informes, minimización de duplicaciones y datos fragmentados.
- Mayor transparencia y confiabilidad: la integración de los distintos subsistemas evita la generación de transacciones cuasi-fiscales y pasivos contingentes, los cuales, bajo ciertas condiciones, pueden conducir a crisis financieras inesperadas para el gobierno.
- Simplificación y armonización de procesos de ejecución presupuestaria, y mayor adaptabilidad a nuevas normas y procedimientos.
- Ampliación en la cobertura de usuarios.

***Acciones recomendadas:***

*La actualización del SIIF brindaría una mayor transparencia y confiabilidad a la administración financiera de la Provincia, en particular a través de una mayor integración de sub-sistemas.*

- *Efectuar un análisis de la existencia y del nivel de integración de los sub-sistemas vinculados a la administración financiera (compras, gestión de la deuda y administración de los bienes del Estado, gestión y planificación de caja) y diseñar un plan estratégico de actualización del SIIF. Esto también podría considerar la incorporación de tecnologías más actualizadas incluyendo por ejemplo el uso de Internet.*
- *Desarrollar e implementar aplicaciones e integraciones de sub-sistemas.*

### Tesorería y Cuenta Única de Tesoro

III.15 Si bien la Tesorería General de la Provincia (TGP) realiza las funciones de planificación de caja, de gestión de cuentas, y de ejecución de pagos, existen oportunidades para optimizar la gestión de tesorería del Gobierno Provincial. En particular, el importante número de cuentas bancarias, la falta de integración al SIF de la planificación de caja, y la ausencia de una Cuenta Única de Tesoro impiden la minimización de los tiempos de ejecución del gasto, la centralización del manejo de los fondos provinciales a través de un organismo único, y la utilización de los mecanismos de tesorería y de planificación de caja como un instrumento activo de gestión de los recursos públicos para optimizar la ejecución presupuestaria.

III.16 El Recuadro 3 presenta las funciones normalmente cubiertas por una Dirección de Tesorería, y describe el uso de la herramienta de Cuenta Única del Tesoro (CUT) para optimizar la gestión y el control de caja de un gobierno a través de la consolidación del conjunto de los saldos.

#### Recuadro 3: Descripción General de la Función de Tesorería

La función de Tesorería tiene por objeto lograr una eficiente implementación del presupuesto y una buena administración de los recursos financieros del Estado. Para esto, se requiere que las unidades descentralizadas de gasto cuenten con los fondos para ejecutar el presupuesto en forma oportuna, y que exista un adecuado manejo de activos y pasivos financieros.

Según sea el caso específico que se trate, la Tesorería cubre algunas (o todas) de las siguientes funciones:<sup>63</sup>

- Gestión de caja
- Gestión de las cuentas bancarias del gobierno
- Contabilidad y preparación de informes
- Planeamiento financiero y estimación de flujos de fondos
- Gestión de la deuda y avales del gobierno
- Administración de donaciones externas y fondos de contrapartida
- Gestión de Activos Financieros

En la mayoría de los países, la Tesorería se concentra en las funciones de gestión de caja y de las cuentas bancarias del gobierno. La gestión de caja es un elemento clave de la gestión presupuestaria y macroeconómica de un país —por ejemplo, si se lleva a cabo en forma adecuada, minimiza los requerimientos de endeudamiento del gobierno, y de este modo, impacta sobre las políticas fiscal y monetaria que deban implementarse en un momento determinado.

Idealmente, si se pretende minimizar la carga del endeudamiento público (o maximizar los intereses sobre los saldos existentes), los saldos en efectivo disponibles para el gobierno deberían estar eficientemente centralizados mediante una “Cuenta Única del Tesoro” (CUT), la cual consiste en una cuenta común mediante la cual el gobierno ejecuta todos sus pagos. En la práctica, dentro del concepto genérico de la CUT, existen diferentes métodos que centralizan los pagos y los flujos de fondos asociados al manejo financiero del sector público, los cuales pueden agruparse de acuerdo a las siguientes tres categorías genéricas:

- 1) CUT y controles de contabilidad centralizados. Los requerimientos de pagos y los documentos que los respaldan son enviados a la Tesorería, la cual ejecuta, controla y planifica los pagos. La Tesorería maneja también los requerimientos impagos o pendientes.
- 2) CUT ‘pasiva’ conformada por una sola cuenta central. Los pagos son llevados a cabo directamente por las agencias descentralizadas, pero a través de una CUT. La Tesorería, a través del plan financiero, establece límites para la cantidad total de transacciones, pero no controla las transacciones en forma individual.
- 3) CUT ‘pasiva’ conformada por varias sub-cuentas. En este caso los ministerios de línea suelen mantener cuentas en el Banco Central, las cuales son cuentas subsidiarias de la CUT, y las demás agencias descentralizadas de gasto mantienen cuentas o bien en el Banco Central, o bien en bancos comerciales que deben ser autorizados por el Tesoro.

<sup>63</sup> Véase “Managing Public Expenditure”, editado por R. Allen y D. Tommasi. OECD (2001).

III.17 En el caso de la Provincia de Corrientes, se podría considerar un plan progresivo de modernización enfocado sobre el fortalecimiento de la planificación de caja y su integración con el SIIF, y la consolidación de la gestión de cuentas bancarias a través de la introducción progresiva de una Cuenta Única de Tesoro. A través de estas medidas, se lograría una más sólida disciplina fiscal agregada y un mejor planeamiento de la ejecución presupuestaria, mediante una más efectiva gestión de caja y una optimización en el manejo de recursos públicos, que incluye, entre otros aspectos, la minimización de los costos de endeudamiento para el fisco.

**Acciones recomendadas:**

- *Analizar la adecuación entre los recursos humanos disponibles y las necesidades para cumplir efectivamente con las funciones de tesorería, asegurando por lo menos que el Tesoro cubra las funciones de planificación financiera (fortaleciendo el uso del Plan de Caja), manejo y control de los flujos de fondos, control de las cuentas bancarias, ejecución de pagos, y conciliación bancaria.*
- *Iniciar el proceso de reducción de cuentas bancarias del sector público provincial.*
- *Automatizar e integrar a los sistemas de administración financiera la planificación de caja y vincularla con la gestión de licitaciones y contratos (acción vinculada al fortalecimiento del sistema integrado de administración financiera).*
- *Definir un modelo de CUT incluyendo análisis de las implicancias legales, estimación de costos asociados, y de una estrategia de implementación.*
- *Implementar la re-ingeniería de la funciones del Tesoro (según la estrategia de implementación del sistema integrado de administración financiera).*

**Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP)**

III.18 El Sistema Provincial de Inversión Pública<sup>64</sup> (SPIP) constituye un instrumento esencial para permitir al Gobierno maximizar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos destinados a inversión. Dado el actual nivel de ejecución de la inversión pública, y la falta de elementos críticos como planificación y monitoreo y evaluación, incorporar conceptos sobre una buena administración de recursos constituye una oportunidad de mejora que podría generar importantes avances en términos de eficiencia y eficacia de los recursos públicos destinados a la inversión. El Recuadro 4 ilustra acerca de los criterios imprescindibles para una buena gestión de la inversión pública.

**Recuadro 4: Criterios para una buena gestión de la inversión pública**

1. La primera condición necesaria para tener un sistema eficiente de inversión pública es contar con un plan de mediano y largo plazo basado en estrategias y que pueda ser referenciado en acciones e instrucciones reflejadas en el presupuesto anual.
2. En segunda instancia, resulta importante un relevamiento inicial de todas las propuestas de proyectos para otorgar criterios mínimos de consistencia con los objetivos estratégicos de gobierno. Un proyecto que no supera este primer test de consistencia, debería ser rechazado, volviéndose innecesaria una mayor evaluación.
3. Luego de esta evaluación preliminar, los proyectos o programas que superen este primer escalón, necesariamente deben ser sometidos a un escrutinio más riguroso de sus costos y beneficios, o sobre la efectividad de sus costos.
4. Debe tenerse en cuenta que el valor de la evaluación ex ante depende en gran medida de la calidad del análisis, el cual, a su vez, depende de la capacidad de los empleados públicos involucrados en este proceso. Es por esto que la capacitación, como un proceso continuo en el tiempo, en técnicas de evaluación de proyectos es un aspecto importante para un efectivo sistema de inversión pública.

<sup>64</sup> Creado por el Decreto N° 511, del 12/03/03, y ratificado por Ley N° 5.667, el 22/06/05.

5. Es importante que el proceso de evaluación y selección de proyectos de inversión pública esté vinculado de manera apropiada con el ciclo presupuestario, aún cuando el ciclo de evaluación de proyectos pueda darse en distinto tiempo. El marco fiscal y el presupuesto anual necesitan reflejar los recursos de la inversión pública (sobre una base agregada y/o sectorial) de manera que el programa de inversión resulte sostenible y pueda ser mantenido en el tiempo. La clave para una inversión eficiente radica tanto en buenas decisiones en la elección de los proyectos como en un proceso presupuestario que asegure el financiamiento recurrente para mantener y operar los activos existentes y para emprender nuevas inversiones cuando su evaluación así lo justifique.

6. El diseño del proyecto debe incluir acuerdos organizativos claros y un cronograma realista que aseguren la capacidad de implementarlo. Es muy importante establecer y desarrollar medidas efectivas que incluyan planes eficientes de adquisiciones y capacidad institucional de los organismos para gestionar la implementación del proyecto. Adicionalmente, los gobiernos necesitan desarrollar capacidad para monitorear la implementación de las obras, tanto de su avance físico como financiero en comparación con lo planeado.

7. Por último, un buen sistema de inversión pública necesita mecanismos de evaluación ex post de los proyectos finalizados, enfocados en la comparación de los productos y resultados definitivos del proyecto con los establecidos ex ante, de manera de aprender de la experiencia para mejorar tanto el diseño como la implementación de proyectos futuros.

**Acciones recomendadas:**

*El fortalecimiento del SPIP brindaría una mayor racionalidad a la inversión pública de la Provincia, en particular a través de un proceso más participativo y una definición precisa de procedimientos.*

- *Definir metodologías estandarizadas de ciclo de proyecto, desde la formulación hasta la selección y evaluación, basándose sobre lecciones aprendidas a nivel nacional e internacional, con el objetivo de simplificar pasos meramente formales o burocráticos, y al mismo tiempo, fortalecer el marco institucional existente.*
- *Definir claramente los roles del órgano ejecutivo y de los órganos operativos del proceso, en particular con respecto al circuito de aprobación de estudios de factibilidad.*
- *Generalizar la canalización de propuestas de proyectos a través del banco de proyectos y utilizar el mismo como un instrumento de gestión.<sup>65</sup>*
- *Implementar planes de capacitación de funcionarios y empleados públicos sobre manejo del banco de proyectos, procesos para la presentación, metodologías de formulación, evaluación y ejecución de proyectos.<sup>66</sup>*

**Recursos Humanos**

III.19 Aunque no está incluido en este análisis, la gestión de recursos humanos es fundamental en el marco de las medidas recomendadas en el presente capítulo. Un avance en los temas de planificación estratégica, administración de recursos y evaluación se nutre de un fortalecimiento de los recursos humanos del sector público. Tres temas en particular podrían ser resaltados y considerados: el fortalecimiento de la profesionalización del personal (reclutamiento y promoción competitiva, estatuto del personal, y competencia técnica); la capacitación, también vinculada con la competencia técnica y profesional; y finalmente la adecuación entre resultados, dotación de recursos humanos y gasto salarial. Una reflexión sobre estos temas contribuiría ampliamente a la modernización del estado provincial.

<sup>65</sup> Monitoreo, inclusión de indicadores, medición del nivel de ejecución física y financiera.

<sup>66</sup> El SPIP se encuentra adherido al Sistema Nacional de Inversiones Públicas, y la Provincia ha trabajado conjuntamente con la Nación en el desarrollo del PET, lo que podría facilitar la organización de capacitaciones.

### III.IV. MONITOREO & EVALUACIÓN

- III.20 El monitoreo y la evaluación resultan fundamentales para la medición de las metas estratégicas y para la efectividad de la administración operativa de los recursos públicos. Además permite retroalimentar y ajustar la planificación a la realidad operativa. Con este tercer eje,<sup>67</sup> se cierra el ciclo de diseño e implementación de políticas públicas. La implementación gradual de esta función es uno de los desafíos para la modernización del sector público de la Provincia de Corrientes. Proponemos contemplar en esta sección cuatro instrumentos para apoyar el desarrollo de la función de monitoreo y evaluación en el SPP: conformación de una unidad de monitoreo y evaluación; diseño e implementación de indicadores de desempeño; utilización extensiva del enfoque marco lógico para la gestión de programa; y, aplicación de evaluación de impacto.
- III.21 **Unidad de Monitoreo y Evaluación.** En el caso del gobierno provincial de Corrientes, la existencia de una Unidad de Monitoreo y Evaluación contribuiría a expandir el desarrollo tanto de esta función como de la función de planificación estratégica;<sup>68</sup> controlar la efectividad de las políticas; y fortalecer la coordinación interinstitucional del gobierno. La Unidad podría convertirse en un centro de conocimiento sobre estos temas y cumplir un rol de capacitación para el Gobierno. Finalmente, esta Unidad podría tener un papel clave tanto en la vinculación entre planificación y presupuesto, como en la coordinación entre Jefatura de Gabinete y Ministerio de Hacienda y Finanzas.
- III.22 **Indicadores de desempeño.** Los Indicadores de Desempeño son medidas de insumos, procesos, productos, resultados e impactos para el desarrollo de proyectos, programas o estrategias. Desarrollar tales indicadores permite disponer de una herramienta interesante para seguir los procesos, demostrar los resultados y tomar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios, tanto como el ajuste de los objetivos estratégicos elaborados durante la planificación.<sup>69</sup> Finalmente, los indicadores de desempeño facilitan la evaluación comparativa en el tiempo entre las distintas unidades de las organizaciones.
- III.23 **Enfoque de Marco Lógico.** El Enfoque de Marco Lógico ayuda a clarificar objetivos de proyectos, programas o políticas. Colabora en la identificación de los vínculos causales esperados en la cadena de resultado: insumos, procesos, productos (incluyendo cobertura o alcance a los grupos beneficiarios), resultados e impacto. Conduce a la identificación de indicadores de desempeño en cada etapa de la cadena, así como de los riesgos que podrían impedir el logro de los objetivos. El Enfoque de Marco Lógico colabora también al clarificar los objetivos y el diseño de las actividades. Durante su implementación, es una herramienta muy útil para revisar el progreso y tomar acciones correctivas. Se utiliza para mejorar la calidad del diseño de proyectos y programas, requiriendo la especificación de objetivos claros, el uso de indicadores de desempeño y la evaluación de

---

<sup>67</sup> Los dos restantes son Planificación Estratégica y Administración de Recursos.

<sup>68</sup> Su necesaria interacción con otros ministerios y organismos públicos contribuiría a difundir conocimiento y experiencia sobre estos dos temas.

<sup>69</sup> Los indicadores son elementos sensibles, medibles y evaluables, sujetos a modificación, que representan o expresan algo esencial de la realidad que se procura cuantificar.

riesgos. Ofrece bases objetivas para la revisión, monitoreo y evaluación e involucra a las partes interesadas en el proceso de planificación y supervisión.

III.24 **Evaluación de Impacto.** La Evaluación de Impacto es una metodología para identificar y medir los resultados e impactos de un programa o de una política pública sobre ambiente, instituciones, y grupos sociales. Ayuda a comprender si las políticas alcanzan sus objetivos, y contribuye a tomar decisiones con respecto a la continuidad, el ajuste o el cambio de política.

III.25 El Recuadro 5 describe, a partir del caso chileno, las principales características de una gestión presupuestaria basada en resultados.

**Recuadro 5: Evaluación con Presupuesto por Resultados. El caso chileno**

La evaluación es uno de los instrumentos de un Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados<sup>70</sup> que busca en su conjunto orientar la gestión gubernamental hacia los resultados y elevar la efectividad y la eficiencia del gasto. Los objetivos específicos de un programa de evaluación son: i) la eficiencia en la asignación de los recursos; ii) el mejoramiento de las políticas y de la gestión de los programas; y, iii) la rendición de cuentas públicas.

En cuanto instrumento, la evaluación puede ser de tres tipos: i) Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG); ii) Evaluación de Impacto (EI); y, iii) Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG). La EPG consiste, a grandes rasgos, en identificar los objetivos de los programas y determinar la consistencia de estos con su diseño y resultados. El marco lógico es la armazón que amarra el problema con su solución, a través de objetivos, componentes y actividades o acciones, hace explícitas las condiciones bajo las cuales el programa alcanzará sus objetivos, y los riesgos que acechan el alcance de ese objetivo. La EI utiliza una metodología más compleja de recolección y análisis de la información y busca, como su nombre lo indica, evaluar el cambio ocasionado por el programa en la situación original que el Gobierno pretende corregir o mejorar. La ECG consiste en una evaluación global del gasto público contemplando la coherencia estratégica de la asignación del gasto y la credibilidad de la implementación de las prioridades de gobierno.

El ciclo de evaluación se estructura en relación al ciclo del presupuesto. Las etapas de selección de programas a evaluar y de los evaluadores, la iniciación de la evaluación, la duración y el procesamiento de las evaluaciones como también el seguimiento a los compromisos institucionales, tienen fechas límites relacionadas con las fechas de las decisiones presupuestarias, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso. Todo el proceso tiene una relación dual o de doble dirección con el presupuesto: de un lado, está al servicio del presupuesto y, del otro, se vale del proceso presupuestario para apalancar los compromisos de mejoramiento o de finalización de los programas.

El informe de evaluación. Se presenta en etapas un examen crítico, tanto por parte de la Dirección de Presupuesto como de la institución responsable del programa evaluado. Las recomendaciones cubren una amplia gama de áreas: las prácticas de gestión, los arreglos institucionales (incluidas las funciones y responsabilidades y la estructura interna de gestión del programa), los recursos humanos (necesidades de capacitación) y las pautas de financiamiento del programa (como el cambio de un esquema financiero basado en la oferta a uno basado en la demanda o las cuestiones de recuperación de costos).

Las recomendaciones de las evaluaciones contribuyen a orientar el presupuesto a la producción de resultados. En palabras de los gestores del Programa de Evaluación de Chile, “Es necesario tener presente que todos los sistemas de presupuesto tienen tres objetivos: mantener la disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas; y eficiencia

<sup>70</sup> De la cuantificación de los objetivos, mediante la utilización de un indicador representativo, surgen los resultados, cuya consecución puede depender de la acción conjunta y coordinada de varias instituciones públicas, de la acción de un conjunto de programas y proyectos de una entidad, o, directamente, de un programa o proyecto.

operativa promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesaria para el logro de los tres objetivos”.<sup>71</sup>

Una evaluación puede demostrar hasta qué punto los objetivos del programa del gobierno son consistentes con las prioridades estratégicas - conocido como lo adecuado del programa. Una evaluación también puede demostrar hasta qué punto el programa alcanza las prioridades de política del gobierno – por ejemplo la eficacia del programa. Solo haciendo estas preguntas se puede asegurar la coherencia entre el programa y el sector o la contribución del programa a las metas superiores de política (objetivos estratégicos).

El modelo de gestión por resultados, además de impactar en el sistema presupuestario, tiene incidencia en el conjunto de los llamados sistemas transversales de la gestión pública, que incluye al resto de los sistemas que integran la administración financiera pública (tesorería, contabilidad, crédito público, compras y contrataciones), el planeamiento estratégico, el servicio público, los controles interno y externo y la inversión pública. Esto quiere decir que para avanzar hacia una gestión por resultados, es necesario aplicar medidas de política que involucren al conjunto de los sistemas de gestión.

**Acciones recomendadas:**

- *Desarrollar una unidad de monitoreo y evaluación, que actúe en un ámbito compartido por las funciones de planeamiento y finanzas del Gobierno. Esta unidad, por un lado, evaluaría las políticas y los programas prioritarios del Gobierno, y por otro, sería la unidad encargada de consolidar y difundir, a través de capacitaciones, conocimiento y experiencia en materia de planificación y monitoreo y evaluación.*
- *Introducir de manera gradual y en modo piloto la metodología de indicadores de desempeño, comenzando por aquellos programas o proyectos considerados prioritarios por la provincia.*
- *Desarrollar el enfoque de marco lógico en políticas, programas o proyectos, en modo piloto. Una posibilidad sería aplicar este enfoque en la metodología de presentación y evaluación de proyectos de inversión que se presentan al SPIP para su inclusión en el Plan Provincial de Inversión Pública.*
- *Identificar programas prioritarios de gasto social donde sea posible aplicar evaluación de impacto, que permita cuantificar los efectos y resultados sobre grupos focalizados de beneficiarios.*

<sup>71</sup> Guzmán Marcela “Sistema de Control de Gestión de Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena”. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, División Control de Gestión, octubre de 2003. Disponible en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

#### IV. SÍNTESIS DE LAS ACCIONES RECOMENDADAS

N°	Medidas de gestión del gasto y mitigación de impactos de la crisis, aplicables en el corto plazo
1	<b><i>Disciplina Fiscal y optimización del gasto</i></b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuar un análisis comparativo detallado por objeto y categoría de gasto de los ejercicios fiscales 2008 y 2009 para revisar prioridades, descartar gastos no recurrentes, e identificar un potencial espacio fiscal.</li> <li>• Centralizar las autorizaciones de incremento de gasto y modificaciones de crédito presupuestario en el Ministerio de Hacienda y Finanzas.</li> <li>• Considerar la implementación de un plan de facilidades de pago a contribuyentes morosos.</li> <li>• Identificar recursos adicionales a través de programas vigentes financiados por los Organismos Multilaterales de Crédito.</li> </ul>
2	<b><i>Estímulo fiscal a la economía</i></b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerar la ejecución de aquellos proyectos de inversión pública avanzados, y en particular los que presenten una mayor demanda de mano de obra no calificada.</li> <li>• Establecer grupos de trabajo interministeriales para monitorear de cerca la ejecución de proyectos, con el propósito de solucionar rápidamente “cuellos de botella” que usualmente ocurren durante la ejecución de la inversión pública.</li> </ul>

	Acciones recomendadas para el mediano plazo
3	<b><i>Planificación Estratégica y Monitoreo &amp; Evaluación</i></b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir, en el diseño de políticas públicas, metas y resultados de mediano plazo medibles.</li> <li>• Asegurar una vinculación entre planificación y monitoreo y evaluación a través de la determinación de indicadores de medición de los resultados definidos. Esta acción se vincula con acciones recomendadas en la sección Monitoreo &amp; Evaluación.</li> </ul>
4	<b><i>Planificación Estratégica y Presupuesto</i></b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un calendario presupuestario fijo que conceda un plazo suficiente a las jurisdicciones para contribuir de manera efectiva a la preparación de sus estimaciones detalladas.</li> <li>• Introducir presupuesto por programas. Se podría introducir en modo gradual enfocándose sobre las principales prioridades de política del Gobierno.</li> <li>• Determinar estimaciones plurianuales para los programas presupuestarios definidos.</li> </ul>
5	<b><i>Planificación Estratégica e Inversión Pública</i></b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extender la aplicación del análisis realizado por la Provincia de Corrientes en virtud de la realización del Plan Estratégico Territorial (PET) a todos los organismos vinculados con el proceso de formulación, presentación y priorización de proyectos de inversión pública y a todos los sectores de la provincia.</li> <li>• Establecer un calendario de formulación del plan de inversión pública que coincida con el calendario de preparación del presupuesto, con el objetivo de que ambos procesos se retroalimenten entre sí.</li> <li>• Introducir principios de gestión por resultados en el proceso de inversión pública. Identificar programas de inversión pública prioritarios para la provincia; determinar metas medibles de políticas prioritarias; convertir estas prioridades en programas presupuestarios; y determinar estimaciones plurianuales para los programas presupuestarios definidos.</li> </ul>
6	<b><i>Administración de Recursos</i></b>
6.1	<b><i>Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)</i></b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuar un análisis de la existencia y del nivel de integración de los sub-sistemas vinculados a la administración financiera (compras, gestión de la deuda y administración de los bienes del Estado, gestión y planificación de caja) y diseñar un plan estratégico de actualización del SIIF. Esto también podría considerar la incorporación de tecnologías más actualizadas incluyendo por ejemplo el uso de Internet.</li> <li>• Desarrollar e implementar aplicaciones e integraciones de sub-sistemas.</li> </ul>



## ACCIONES RECOMENDADAS (continuación)

Acciones recomendadas para el mediano plazo	
6.2	<i>Tesorería y Cuenta Única del Tesoro (CUT)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar la adecuación entre los recursos humanos disponibles y las necesidades para cumplir efectivamente con las funciones de tesorería, asegurando por lo menos que el Tesoro cubra las funciones de planificación financiera (fortaleciendo el uso del Plan de Caja), manejo y control de los flujos de fondos, control de las cuentas bancarias, ejecución de pagos, y conciliación bancaria.</li> <li>• Iniciar el proceso de reducción de cuentas bancarias del sector público provincial.</li> <li>• Automatizar e integrar a los sistemas de administración financiera la planificación de caja y vincularla con la gestión de licitaciones y contratos (acción vinculada al fortalecimiento del sistema integrado de administración financiera).</li> <li>• Definir un modelo de CUT incluyendo análisis de las implicancias legales, estimación de costos asociados, y de una estrategia de implementación.</li> <li>• Implementar la re-ingeniería de las funciones del Tesoro (según la estrategia de implementación del sistema integrado de administración financiera).</li> </ul>
6.3	<i>Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir metodologías estandarizadas de ciclo de proyecto, desde la formulación hasta la selección y evaluación, basándose sobre lecciones aprendidas a nivel nacional e internacional, con el objetivo de simplificar pasos meramente formales o burocráticos, y al mismo tiempo, fortalecer el marco institucional existente.</li> <li>• Definir claramente los roles del órgano ejecutivo y de los órganos operativos del proceso, en particular con respecto al circuito de aprobación de estudios de factibilidad.</li> <li>• Generalizar la canalización de propuestas de proyectos a través del banco de proyectos y utilizar el mismo como un instrumento de gestión.</li> <li>• Implementar planes de capacitación de funcionarios y empleados públicos sobre manejo del banco de proyectos, procesos para la presentación, metodologías de formulación, evaluación y ejecución de proyectos.</li> </ul>
7	<b>Monitoreo &amp; Evaluación</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar una unidad de monitoreo y evaluación, que actúe en un ámbito compartido por las funciones de planeamiento y finanzas del Gobierno. Esta unidad, por un lado, evaluaría las políticas y los programas prioritarios del Gobierno, y por otro, sería la unidad encargada de consolidar y difundir, a través de capacitaciones, conocimiento y experiencia en materia de planificación y monitoreo y evaluación.</li> <li>• Introducir de manera gradual y en modo piloto la metodología de indicadores de desempeño, comenzando por aquellos programas o proyectos considerados prioritarios por la provincia.</li> <li>• Desarrollar el enfoque de marco lógico en políticas, programas o proyectos, en modo piloto. Una posibilidad sería aplicar este enfoque en la metodología de presentación y evaluación de proyectos de inversión que se presentan al SPIP para su inclusión en el Plan Provincial de Inversión Pública.</li> <li>• Identificar programas prioritarios de gasto social donde sea posible aplicar evaluación de impacto, que permita cuantificar los efectos y resultados sobre grupos focalizados de beneficiarios.</li> </ul>