

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**EL SALVADOR**

**APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS  
(ATN/OC-9852-ES, ES-T1037)**

**INFORME FINAL DE CONSULTORÍA**

**COORDINADOR DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN  
POR RESULTADOS EN EL SALVADOR**

**JUNIO 2008**



SECRETARIA TECNICA  
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

## **Consultoría:**

***“COORDINADOR DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS EN EL SALVADOR”***

## ***INFORME FINAL***

***“APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL  
SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS”  
ATN/OC-9852-ES***

**Jaime Acosta Romero  
Junio 2008**

### **Objetivo de la consultoría:**

Coordinar la Unidad de Seguimiento Estratégico, denominado Punto Focal de Enlace de STP, en la administración, ejecución, seguimiento y asistencia técnica en el Programa de “Apoyo a la Consolidación del Sistema de Gestión por Resultados en la Administración Pública en El Salvador”.

### **Progreso en la ejecución de la Operación**

Para cumplir con el objetivo planteado, y en el marco del proceso de implementación del sistema de gestión y presupuesto por resultados en el país, se desarrollaron las siguientes acciones:

- Coordinación operativa y Punto Focal del Programa BID - ATN/OC-9852-ES “Apoyo a la Consolidación del Sistema de Gestión por Resultados”, al interior de la STP y en las entidades involucradas en el proceso y priorizadas por el Gobierno.
- Coordinación del equipo líder de la STP para la realización de las actividades para la implementación de la GPR y PPR en las instituciones priorizadas de la administración pública de El Salvador.
- Coordinación de los procesos desarrollados para la implementación del modelo de gestión y presupuesto por resultados con el MH, en el MINED, MSPAS, MOP y el FISDL.
- Coordinación de la elaboración y ejecución del plan de compras de bienes y las contrataciones de servicios de consultorías requeridas, en el marco de la CT.
- Seguimiento al Plan de Acción PRODEV – Cuenta A y los planes de trabajo derivados para el desarrollo del Programa.
- Coordinación de los Comités Interinstitucionales y los equipos técnicos en las entidades priorizadas para la realización de los ensayos pilotos para la implementación del modelo de gestión por resultados.
- Monitoreo de la labor de los consultores nacionales e internacionales, análisis de los informes elaborados e incorporación al proceso de ejecución del programa de los comentarios y recomendaciones para avanzar en la ejecución de los ensayos del SGPR.
- En los procesos administrativos-financieros se ha velado por el cumplimiento de los procedimientos del BID, así como de las obligaciones legales-contractuales de las consultorías nacionales e internacionales para alcanzar los objetivos de la implantación del programa

### **RESULTADOS GENERALES**

Con el objetivo de transformar el modelo de gestión de la administración pública de El Salvador hacia un Sistema de Gestión y Presupuesto Por Resultados y en el marco del proceso de coordinación y consolidación de los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, se identificaron los apoyos y se establecieron los lineamientos generales, la estrategia de ejecución, los alcances, los instrumentos, los mecanismos y la metodología con los cuales se impulse una nueva gerencia pública basada en resultados en la administración pública del país.

Los diversos temas contenidos en los dos componentes del Programa para la implementación de la gestión por resultados en El Salvador, relativos al Marco conceptual de la Gestión y Presupuestos por Resultados y los Procesos y Procedimientos GPR, han sido abordados de manera sistemática y ordenada dentro de cada uno de los diferentes temas y procesos desarrollados, con las acciones y



actividades ejecutadas por la STP, el MH y las entidades seleccionadas por el Gobierno de El Salvador: MINED, MSPAS, MOP y FISDL.

De esta manera, con el apoyo de la Cooperación técnica Cuenta A – BID-PRODEV – ATN/OC-9852-ES, se coordinaron y apoyaron el desarrollo de las siguientes acciones:

#### **Diagnósticos GPR - PPR**

- Se han elaborado diagnósticos sobre las capacidades de planificación, presupuestación y gestión por resultados de diferentes dependencias claves, priorizadas por el Gobierno, seleccionadas con base a que presentan mayor asignación gasto/inversión y mayor impacto social: el MINED, MSPAS, FISDL, MOP, FOVIAL y el MARN.
- Los diagnósticos se focalizaron en el análisis de las capacidades y procesos institucionales para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes, programas y políticas de gobierno, en términos de conceptualización, metodologías y las normativas relativas al enfoque de Gestión y Presupuesto Por Resultados (GPR), los procedimientos utilizados para la planificación/programación/presupuestación, los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación y las interrelaciones y articulaciones entre estos diversos procesos, que aseguren el cumplimiento de las políticas públicas establecidas en los planes de Gobierno.
- También se realizaron análisis preliminares sobre la situación de los sistemas, tecnologías y los procesos de comunicación e información existentes en dichas entidades.

#### **Plan de Acción Corto Plazo Cuenta A - PRODEV**

- Con base en los diagnósticos elaborados y las fortalezas y debilidades identificadas, y en el marco de la Cooperación Técnica, se elaboró un Plan de Acción de Corto Plazo y su Cronograma de Ejecución, para estructurar e integrar las actividades que contribuyan a generar las condiciones necesarias para la implantación de un modelo de Gestión y Presupuesto Por Resultados (GPR) en la administración pública de El Salvador, iniciando en las entidades priorizadas: MINED, MSPAS, MOP y FISDL.
- Con base en dicho Plan de Acción para el corto plazo, y como primera fase del proceso, se ejecutaron acciones de sensibilización, actualización, capacitación y fortalecimiento de los conocimientos y las capacidades técnicas de funcionarios de la STP, el MH y las entidades públicas priorizadas, sobre el marco conceptual, las metodologías y procesos claves de la Gestión y Presupuesto por Resultados, y sobre la experiencias de otros países de la región en dicha materia.
- Los equipos interinstitucionales para el desarrollo del Programa de la Cuenta A, en la STP, MH y las entidades priorizadas, han participado activamente, con motivación y liderazgo técnico desde el inicio del proceso, en el diseño y los ensayos pilotos de implementación del modelo de GPR.
- De esa manera, se ha avanzado satisfactoriamente y en tiempos prudenciales en la ejecución del Plan de Acción y en los temas de fortalecimiento del proceso de gestión y presupuesto por resultados programado ejecutar a través de la Cuenta A.

#### **Desarrollo Modelo GPR –PPR – Ensayos Pilotos MINED – MSPAS – MOP - FISDL**

- Se realizaron los primeros esfuerzos y esbozos para la homologación de conceptos y el desarrollo del modelo de GPR con enfoque PPR y su aplicación en los procesos de planificación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación en la administración pública de El Salvador, buscando la construcción de consensos entre todos los involucrados sobre dicho modelo. Para lo cual se estructuró y desarrolló un primer ensayo



- piloto de aprendizaje a nivel de dos instituciones seleccionadas y priorizadas por el Gobierno: los Ministerios de Educación (MINED) y de Salud (MSPAS).
- Con la realización de los ensayos pilotos institucionales, y acorde a las características peculiares de cada sector/institución y con el apoyo de las consultorías nacionales e internacionales se fueron estableciendo e incorporando las nuevas metodologías y procesos de planificación y presupuestación, en el marco del modelo GPR-PPR, lo que se fue ajustando y perfeccionando en el transcurso del ejercicio.
  - Se trabajó en la definición técnica de los indicadores para la formulación presupuestaria 2007 y 2008 y se realizaron los siguientes procesos: i) identificación de las acciones, programas, proyectos y políticas de Gobierno relacionadas con el quehacer institucional; ii) definición de los productos básicos institucionales; iii) articulación de acciones y productos a nivel institucional; y, iv) la formulación y concertación de indicadores en sus niveles de productos institucionales y resultados; con base a los cuales se elaboró la programación de metas y los requerimientos de recursos anual. Con esta información se conformó un documento denominado Anexo Presupuesto por Resultados (PPR) Institucional, que se utilizó como base para las negociaciones de los presupuestos del MINED y MSPAS para el 2008.
  - El objetivo básico de estos ensayos y ejercicios es de establecer un vínculo claro entre la asignación de los recursos del Estado y las prioridades del plan de gobierno, en la ejecución de las políticas públicas y la generación de los bienes y servicios finales que la población demanda, sistematizados en una herramienta tecnológica y arreglos institucionales básicos de soporte, que involucre tanto a los responsables de la ejecución de las políticas, en términos de programas, proyectos y acciones gubernamentales como a los ordenadores del gasto.
  - Como resultado de los ejercicios pilotos se definieron e implementaron las siguientes matrices básicas:
    - **M1:** define la relación entre los objetivos básicos institucionales y los resultados a obtener en términos de indicadores de impacto sectorial;
    - **M2:** identifica la vinculación existente entre los programas institucionales y las acciones planteadas en el Plan de Gobierno, a nivel de metas y logros; y,
    - **M3:** establece la vinculación de los recursos a los programas institucionales, en términos de fuente y uso de dichos recursos.
  - Estos ejercicios fueron ampliados con la incorporación de otras dos instituciones al proceso de GPR y PPR: el Ministerio de Obras Públicas –MOP- y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local - FISDL.
  - De manera conjunta con el MH se ha coordinado y realizado acciones de orientación teórica, capacitaciones, práctica in-situ y transferencia metodológica de la Gestión y Presupuesto por Resultados a los responsables e involucrados en los procesos de planificación y en la formulación y seguimiento presupuestario, con la metodología de “*aprender – haciendo*”, en las siguientes áreas:
    - i) Implantación de los nuevos procesos y consolidación de los ensayos GPR y PPR realizados en el MINED y el MSPAS; y,
    - ii) Transferencia metodológica/tecnológica y la ampliación de los ensayos con la introducción de los nuevos procesos en el MOP y el FISDL.
  - Se realizaron acciones de socialización y acompañamiento para el diseño y elaboración de reportes de seguimiento PPR 2007 y su armonización con el presupuesto, en dichas instituciones.
  - Los ensayos pilotos realizados, las lecciones aprendidas, la metodología y los mecanismos de vinculación consensuados sobre el marco conceptual y los procedimientos del Modelo



de Gestión y Presupuesto por Resultados aplicados, están sirviendo de insumo para validar e ir replicando paulatinamente el modelo en el resto de instituciones de la administración pública de El Salvador.

### **Sistema de Indicadores**

- Con el apoyo de expertos internacionales en la materia, se revisó el gasto social y el sistema de formulación de indicadores de los Planes Operativos Institucionales/sectoriales, a fin de proponer y priorizar indicadores, acorde al Plan de Gobierno y establecer su vinculación con el Presupuesto institucional.
- Con la asistencia técnica y el apoyo de la STP, las instituciones priorizadas están elaborando las Fichas Técnicas de Indicadores institucionales de Productos y Resultados del gasto social, y se está desarrollando la metodología de encadenamiento y seguimiento de dichos indicadores que sustente el establecimiento de una moderna gerencia de GPR y que proporcione información clave para el seguimiento, análisis y evaluación de logros de objetivos del Gobierno.
- Se encuentra en proceso de revisión el *Manual Técnico Operativo* para el establecimiento y aplicación del Sistema de indicadores, que sea homogéneo para toda la administración pública, que incluye una topología de indicadores (procesos, productos y resultados), los diferentes usos y formas de articulación (clasificación de los indicadores y su lógica de encadenamiento y correspondencia), y la identificación de los principales procesos de trabajo.
- Se provee apoyo técnico a las instituciones priorizadas en el proceso de implementación y seguimiento del Modelo de GPR, verificando el cumplimiento de los resultados y productos institucionales 2007 y 2008, acordes a los indicadores establecidos.

### **Ciclo Presupuestal**

- Se realizaron diagnósticos ampliados y análisis más completos del ciclo presupuestal y el flujo de los procesos de la administración pública de El Salvador, identificando los aspectos conceptuales y técnicos, y los arreglos institucionales, operativos, tecnológicos y legales-normativos básicos que se requerirán para la implementación del enfoque de GPR y PPR.
- Se brindó asistencia técnica, apoyo y guía a las instituciones priorizadas en su proceso de formulación PPR 2008 y 2009; la identificación de sus indicadores de resultados y productos físicos y financieros para la elaboración de las Matrices M1, M2 y M3, de vinculación planificación – presupuestación y la preparación del Anexo Presupuestario 2008, bajo el enfoque de PPR, que sirvió de base para la presentación del presupuesto del MINED y el MSPAS a la Asamblea Legislativa.
- En el marco del Modelo de GPR y el enfoque PPR se preparó una Guía metodológica para la formulación del presupuesto por resultados, que servirá de base para la posterior extensión a las demás instituciones públicas.
- Acorde al presupuesto aprobado para el 2008, se actualizaron las asignaciones presupuestarias en los indicadores de producto institucional definido en el anexo presupuestario 2008, para su seguimiento.

### **Planeación Estratégica - Operativa**

- La STP está prestando asistencia técnica a las instituciones priorizadas en la definición de sus planes estratégicos, para la identificación de los objetivos prioritarios, los indicadores y las metas de corto y mediano plazo consistentes con la disponibilidad de los recursos financieros, dentro del nuevo esquema de Gestión y Presupuesto por Resultados.



- La definición de indicadores y el establecimiento del costo de las acciones, acorde a las metas establecidas, ha sido resultado de un proceso de coordinación y concertación entre los responsables de las Unidades de Planificación y Financiera Presupuestaria de las instituciones priorizadas.

### **Desarrollo de Sistemas – Nuevas Tecnologías**

Con relación a las adaptaciones y articulaciones de los sistemas y plataformas tecnológicas requeridas para desarrollar el sistema integrado de formulación, seguimiento y la información que demanda la gestión por resultados, de manera conjunta con las instituciones priorizadas se ha analizado la capacidad institucional en términos de sistemas informáticos e información existentes y requeridos para la implementación de la GPR-PPR.

- Se realizó diagnóstico en MINED de las interrelaciones de las unidades organizativas con el logro de resultados y presupuestos, obteniendo un formato estándar de matriz que permite recolectar información en el nivel más detallado (actividades e indicadores de gestión institucional), acerca de los tipos de presupuestos utilizados por cada unidad organizativa y su contribución al logro de resultados de servicios o productos que presta la Institución.
- Se identificaron los requerimientos preliminares necesarios para agilizar la actualización de los informes sobre metas de gestión programadas y mejorar la calidad de la información sistematizando los puntos de obtención de datos. En este sentido, se ha apoyado al: i) MSPAS en su proceso de descentralización, con el equipamiento de 5 Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASIS) y la creación de la comunicación remota con el nivel central; ii) Ministerio de Hacienda con la provisión de equipos para su fortalecimiento institucional; iii) MINED en la elaboración de un módulo de planeación (que vincula la plantación estratégica en sus POAS con el Plan de Gobierno), que se integre con finanzas en el presupuesto por resultados (PPR) del Sistema de Administración Financiera – SAFI del Ministerio de Hacienda; y, iv) a la STP con la adquisición e instalación de equipos para su fortalecimiento institucional.
- Se diseñó, elaboró y comprobó el funcionamiento automatizado de las matrices de Presupuesto por Resultados-PPR y del Plan Anual Operativo-PAO en MINED con una herramienta prototipo con “motor engine” que sirva como referente de mejoras a incorporar a los sistemas gubernamentales a utilizar para la formulación y seguimiento del PPR.
- Se estableció una Base de Datos para relacionar la formulación y seguimiento GPR-PPR, que permitirá la integración de los Planes Anuales Operativos Institucionales con los indicadores del Presupuesto por Resultados y su correspondiente vinculación presupuestaria, la que ha sido probado y utilizado para detallar el POA 2008 del MINED.
- Se ha elaborado el diseño conceptual básico para los ajustes en la herramienta tecnológica para la formulación y el seguimiento GPR – PPR, con base al piloto desarrollado en el MINED.
- Con la incorporación del nivel operativo al modelo de gestión por resultados se tiene un PPR más integrado y que ha sido probado en el nivel institucional.
- Se crearon las fichas técnicas de los indicadores del MINED como base del funcionamiento del GPR.
- Los procesos realizados en el MINED, podrán ser utilizados como base para su adopción y réplica en las instituciones priorizadas por el Gobierno: MSPAS, MOP, FISDL y demás instituciones de la administración pública.

### Seminarios – Talleres

- Se realizaron **capacitaciones in-situ** de aplicación de metodologías a los cuadros técnicos de la STP, el MH y las Unidades de Planificación, Financiero y de Proyectos de las entidades priorizadas, en los temas de GPR-PPR e Indicadores de gestión.
- Con el apoyo de las consultorías nacionales e internacionales de la CT, se realizó el Taller **"Análisis de Instrumentos de Planificación Estratégica y Propuesta de Adecuación al Ensayo PPR de El Salvador"**, a las entidades priorizadas y actores claves involucrados o relacionados con el tema, con el objetivo de revisar la estrategia institucional en la aplicación de herramientas de Planeación Estratégica.

### Compras y Contrataciones

- Se encuentra en proceso de ejecución la consultoría de “Desarrollo e implementación del Módulo de Gestión por Resultados de Compras de Gobierno”, a ser implementado en 100 instituciones públicas, con el objetivo de diseñar instrumentos y procedimientos para integrar mejor la función de compras en el ciclo del gasto público institucional.

### Plan de Acción Mediano Plazo – Cuenta B PRODEV

- La STP de manera conjunta con el BID-PRODEV y el Ministerio de Hacienda, elaboró el Plan de Acción de Mediano Plazo y la estructura programática presupuestaria, para la instrumentación y consolidación del sistema de Gestión por Resultados, con cargo a la Cuenta B del BID-PRODEV (ES-T1094, en proceso de negociación), que estará orientado a la aplicación e instrumentación del Modelo de GPR y PPR en la STP, el MH, las instituciones priorizadas: MINED, MSPAS, MOP, FISDL y más 2 instituciones nuevas seleccionadas: el MAG y MITUR.
- Se elaboró el cronograma de actividades del plan de acción cuenta “B” y la definición de una estrategia acorde al entorno político, para incorporar mecanismos de sensibilización, comunicación y difusión dirigidos al nuevo gobierno y a los actores relevantes en el ámbito nacional (político, público y privado), que permita asegurar el compromiso y la apropiación de los ensayos realizado con el nuevo modelo de Gestión y Presupuesto por resultados en la administración pública del país.