

## **EL SALVADOR**

### **APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS**

**(ES-T1037)**

#### **PLAN DE OPERACIONES**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Joel Korn, Coordinador de Efectividad en el Desarrollo; (RE2/RE2), Nathalie Alvarado, Jefe de Equipo, (RE2/SC2); otros miembros: Beatriz Abizanda y Asunción Galdón (RE2/SC2); Emma Sánchez-Monin, (COF/CES) y Javier Jiménez (LEG/OPR2).



## INDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA Y JUSTIFICACIÓN.....	1
A.	Sistema de Gestión por Resultados en el Marco de la Modernización del Sector Público.....	1
B.	Marco institucional.....	1
C.	Principales desafíos .....	3
	1. Relacionados con el marco institucional .....	3
	2. Relacionados con los procesos de planificación, gestión presupuestaria, seguimiento y difusión. ....	3
D.	Estrategia del país en el sector .....	4
E.	Estrategia del Banco en el sector.....	5
F.	Estrategia de la operación.....	6
II.	EL PROGRAMA .....	6
A.	Objetivo .....	6
B.	Componentes .....	6
	1. Modelo Conceptual de la Gestión Pública por Resultados.....	6
	2. Procesos y Procedimientos del Modelo GPR .....	7
C.	Costo y financiamiento.....	8
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	9
A.	Organismo ejecutor .....	9
B.	Ejecución y administración del Proyecto .....	9
	1. Coordinación del Proyecto .....	9
C.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	10
D.	Adquisiciones .....	10
E.	Auditoría.....	10
F.	Seguimiento y evaluación .....	11
IV.	BENEFICIOS Y RIESGOS.....	11
A.	Beneficios.....	11
B.	Riesgos .....	11
V.	REVISIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL .....	12
A.	Fecha de revisión del CESI .....	12

## **ANEXOS**

ANEXO I	Marco Lógico
ANEXO II	Presupuesto detallado

## **DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS**

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

## INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE2/SC2

### PREPARACIÓN:

Diagnóstico preliminar ([IDBDOCS-#718628-Plan of Operations Technical File](#))

Plan de adquisiciones ([IDBDOCS-#722219-Plan of Operations Annex III](#))

Términos de Referencia ([IDBDOCS-#722718-Plan of Operations - Annex IV](#))

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CT	Cooperación Técnica
CFAA	Evaluación de la Administración Financiera en el Sector Público
CPAR	Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
GOES	Gobierno de El Salvador
GPR	Gestión Por Resultados
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SIIP	Sistema de Información de Inversiones Públicas
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UACI	Unidad de Adquisiciones y Compras Institucional
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones
USE	Unidad de Seguimiento Estratégico

## EL SALVADOR

## APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS

(ES-T1037)

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Organismo Ejecutor:</b>	Secretaría Técnica de la Presidencia		
<b>Beneficiario:</b>	República de El Salvador		
<b>Financiamiento:</b>	IDB: PRODEV (Cuenta A)	US\$	400.000
	Cofinanciamiento:	US\$	0
	Local:	US\$	52.000
	Total:	US\$	452.000
<b>Objetivos:</b>	El objetivo general es apoyar al gobierno para mejorar la efectividad de la gestión pública a través de la incorporación progresiva del modelo de gestión por resultados.		
<b>Plazos:</b>	Período de Ejecución:	18	Meses
	Período de Desembolso:	24	Meses
<b>Condiciones contractuales especiales:</b>	Ninguna		
<b>Excepciones a las políticas del Banco</b>	Ninguna		
<b>Revisión social y ambiental:</b>	El perfil de esta Cooperación Técnica (CT) fue revisado por el CESI en su reunión del 30 de septiembre de 2005, indicando que no se requiere una evaluación de impacto ambiental.		
<b>Beneficios:</b>	La presente CT contribuirá a generar las condiciones necesarias para la aplicación de métodos de Gestión Por Resultados (GPR) a la gestión pública a través de la definición de su marco institucional y el ensayo de procesos y procedimientos de GPR en algunas entidades, lo que permitirá definir el plan de acción integral y de largo plazo. Por lo tanto, a medio plazo, supondrán mejoras en la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión gubernamental.		
	Estas mejoras en términos de eficacia, eficiencia y transparencia son especialmente importantes dados los desafíos en los ámbitos presupuestario y fiscal de El Salvador. Además, el nuevo sistema GPR permitirá mejorar las evaluaciones de los programas públicos, y por lo tanto, identificar los programas más eficaces, permitiendo orientar la inversión y el gasto público a programas exitosos y sectores prioritarios, así como introducir medidas para mejorar el desempeño de los programas menos satisfactorios. Adicionalmente, fomentará la credibilidad del Gobierno de El Salvador (GOES) al incrementar la transparencia y el control social sobre la gestión de los recursos públicos.		





## **I. MARCO DE REFERENCIA Y JUSTIFICACIÓN**

### **A. Sistema de Gestión por Resultados en el Marco de la Modernización del Sector Público.**

- 1.1 La presente cooperación técnica surge del compromiso institucional del Gobierno de El Salvador (GOES) por consolidar de manera integral, eficiente y transparente el modelo de Gestión por Resultados, con el apoyo de PRODEV<sup>1</sup>. Las actividades propuestas en esta operación son acordes con los criterios de dicho Programa y con sus seis funciones elegibles, en particular la de apoyo a la gestión por resultados<sup>2</sup>.
- 1.2 La Gestión por Resultados (GPR), puede definirse como un modelo de gerencia pública que permite a la administración pública, alinear sus actividades de planificación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados e impactos reflejados en los planes nacionales y estrategias sectoriales de desarrollo.
- 1.3 Los elementos para la GPR para El Salvador se articulan en torno al Plan de Gobierno, el cual define las metas estratégicas para el desarrollo económico y social del país. El modelo esboza a la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) como rectora de la GPR con sus funciones de coordinación de la planificación estratégica, y de monitoreo y evaluación de la gestión para el logro de resultados, y por ende, de las metas de desarrollo de mediano plazo. La planificación estratégica permitiría la vinculación efectiva entre los objetivos y políticas definidos, los resultados a alcanzar, los productos de las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que requieren. La implantación de sistemas efectivos de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación permitirían el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que posibilitarían medir el impacto de la gestión pública.

### **B. Marco institucional**

- 1.4 Las iniciativas orientadas a implantar y desarrollar la gestión por resultados en El Salvador están bajo la responsabilidad de la STP a la cual corresponde, según el Reglamento Interior del Ejecutivo (Decreto Ejecutivo No 41 del 29 de septiembre de 2004): i) dar seguimiento y evaluar el Plan de Gobierno; ii) evaluar las prioridades de inversión y formular en coordinación con la oficina encargada del presupuesto del gobierno, la programación anual y multianual de inversiones; iii) dar seguimiento a la ejecución presupuestaria, incluyendo las adquisiciones públicas y iv) actuar como punto focal y coordinador para la implantación de gestión por resultados
- 1.5 Desde 1999, la STP ha liderado la elaboración del Plan de Gobierno así como incipientes ejercicios de planeación participativa en los niveles estratégico y

---

<sup>1</sup> Carta Acuerdo entre el BID y el GOES del 24 de mayo del 2005.

<sup>2</sup> El PRODEV es el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo, cuyas funciones elegibles de apoyo son: i) gobernabilidad e instituciones, ii) análisis y evaluación de las prioridades nacionales, iii) políticas públicas; iv) elaboración de presupuesto; v) gestión por resultados y vi) estadísticas y sistemas de información.

operativo. De igual forma, estos procesos de planificación en las instituciones públicas están cada vez más ligados con el seguimiento al Plan de Gobierno vigente.

- 1.6 Los esfuerzos por mejorar la gestión financiera pública comienzan con la promulgación de la Ley Orgánica de Gestión Financiera del Estado de 1995<sup>3</sup> a nivel del gobierno central, como un componente importante de la modernización del sector público. Esta Ley confiere al Ministerio de Hacienda (MH), entre otras, las facultades de: i) dirigir y coordinar las finanzas públicas como su ente rector; ii) elaborar las políticas en materia presupuestaria; iii) asegurar el equilibrio de las finanzas públicas; iv) promover y dar seguimiento al uso racional de los recursos del Estado; y v) proponer las normas y los procedimientos para las compras y contrataciones del Estado a través de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC), adscrita a este Ministerio.
- 1.7 Desde la promulgación de dicha Ley, el GOES ha realizado algunos avances en cuanto a la formulación del Presupuesto, promoviendo una estructura por áreas de gestión y la integración de los sistemas de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público y contabilidad, a través del establecimiento de un marco reglamentario, y la implementación del sistema de información que lo respalda (Sistema de Administración Financiera Integrado, SAFI), de acuerdo con la premisa de centralización normativa en el MH y descentralización operativa en los organismos ejecutores<sup>4</sup>.
- 1.8 Asimismo, se ha mejorado el Sistema de Compras y Contrataciones, elemento esencial de la ejecución del gasto, a través de la actualización de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y la creación de COMPRASAL, herramienta informática que integra los procesos de compras y contrataciones, y que ha permitido fortalecer la planificación, eficiencia, transparencia y seguimiento a las contrataciones y adquisiciones a nivel nacional. Asimismo se ha habilitado dentro de este sistema el módulo que ofrece un portal de información pública sobre los planes de adquisición del sector público y su ejecución.
- 1.9 Por último cabe destacar que el gobierno con el apoyo del Banco está llevando a cabo un Programa de fortalecimiento del sistema estadístico nacional que incluye acciones para la realización de los censos de población, económico y agrícola así como para el fortalecimiento de la entidad responsable de las estadísticas nacionales.
- 1.10 Tal como se mencionó, El Salvador ha realizado avances con fines de eficiencia, transparencia y articulación interinstitucional para documentar el uso de los recursos e impactos de programas públicos. Un diagnóstico preliminar de la capacidad institucional para la implantación del Modelo de Gestión por Resultados,

---

<sup>3</sup> Dicha Ley rige la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento del presupuesto nacional, la Cuenta Única del Tesoro Público, el sistema de contabilidad y las funciones de inversión y crédito público.

<sup>4</sup> El Ministerio de Hacienda desarrolló recientemente un sistema de información gerencial que permite analizar los datos de la ejecución presupuestaria extraídos del SAFI.

realizado en el marco de PRODEV, documenta dichos avances e identifica áreas que presentan desafíos, las cuales se detallan a continuación.

## **C. Principales desafíos**

### **1. Relacionados con el marco institucional**

- 1.11 Como punto de partida es necesario que El Salvador defina una visión conceptual única y coordinada sobre los componentes y el alcance de un modelo de gestión por resultados, para evitar acciones dispersas y parciales de aplicación del mismo. Esto implica la necesidad de establecer un documento de política y una normativa que defina roles, relaciones y competencias de las instituciones del Ejecutivo en materia de gestión por resultados, y que organice la gestión del sector público, desde la planeación hasta la rendición de cuentas bajo este enfoque. Lo anterior deberá acompañarse de procesos y mecanismos de comunicación y difusión dirigidos tanto a instituciones implicadas, como a actores relevantes con el fin de concienciarlos para promover el proceso de cambio institucional y asegurar el compromiso y la apropiación del modelo.
- 1.12 Es necesario fortalecer el rol y el posicionamiento de la STP como coordinadora del modelo de gestión por resultados, considerando que ésta es el ente rector de la gestión pública, que realiza la coordinación de la planificación estratégica, y el seguimiento y evaluación del Plan de Gobierno. La STP, y el MH en sus roles y áreas de competencia deben seguir liderando los procesos de modernización de la gestión financiera. Sin embargo es preciso reintroducir una mayor integración de los elementos de la gestión financiera en el programa de modernización del sector público y las actividades de gestión financiera se debieran coordinar claramente con el Plan de Gobierno y las reformas de la administración pública. Debido a esto, es necesario que el país cuente con una herramienta (Plan de Acción) que le permita planificar y ordenar las acciones y actividades, a mediano y largo plazo, que son necesarias para implementación extensiva e integral del modelo de gestión por resultados en las instituciones que ejecutan el Plan de Gobierno.

### **2. Relacionados con los procesos de planificación, gestión presupuestaria, seguimiento y difusión.**

- 1.13 Para impulsar la adecuada implantación del modelo GPR, es necesario que la STP adquiera e integre técnicas modernas para apoyar a las instituciones que ejecutan el Plan de Gobierno (en adelante las “instituciones involucradas”<sup>5</sup>). Estas instituciones deberían formular sus respectivos planes estratégicos y operativos, de manera que establezcan prioridades y metas de gestión claras y costeadas, en línea con el Plan de Gobierno.
- 1.14 Por su parte, la metodología de formulación presupuestaria empleada por las entidades del Estado y el MH está orientada principalmente por criterios de restricción del gasto y no permite vincular las prioridades identificadas por los procesos de planificación con la decisión de financiamiento. Por ello, es necesario

---

<sup>5</sup> Estas instituciones son: el Órgano Ejecutivo, que incluye, instituciones descentralizadas y empresas públicas no financieras.

analizar el ciclo presupuestal, con el fin de identificar aquellas etapas que requieren ser revisadas o adecuadas a los procesos y procedimientos necesarios para que se gestione con base a resultados. Asimismo, se deberá actualizar las capacidades técnicas de los funcionarios de la STP y el MH como entes rectores, para facilitar y apoyar a las instituciones en sus procesos de planificación y gestión presupuestaria.

- 1.15 Adicionalmente, se observa un cierto grado de fragmentación y duplicación de los procedimientos administrativos internos que afectan a la eficiencia en el uso de los fondos públicos. Lo que requiere modernizar e integrar, bajo una metodología común, los procesos internos de las instituciones que rigen los procesos de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, incluyendo los sistemas tecnológicos que los soportan. Es también necesario complementar el alcance del sistema de adquisiciones con instrumentos y procedimientos que faciliten la integración de la función de compras en el ciclo de ejecución del gasto, el seguimiento y evaluación de estos procesos con el objetivo de mejorar la transparencia y efectividad de la gestión pública.
- 1.16 Por otra parte, es necesario revisar el conjunto de indicadores (especialmente los de resultado e impacto) para efectuar el seguimiento y monitoreo de los compromisos definidos en el proceso de planificación estratégica, operativa y formulación presupuestaria. En este mismo sentido, es importante destacar, que existe entre la STP y el MH una proliferación de procedimientos desvinculados, lo cual se refleja en la yuxtaposición de los sistemas informáticos que los soportan. Este es el caso de los programas informáticos para el seguimiento de la inversión pública: el SAFI, que permite al MH efectuar el seguimiento oportuno de las cifras de ejecución presupuestaria en cada entidad; el Sistema de Información de Inversiones Públicas (SIIP) del MH, que alimenta el presupuesto, pero cuya cobertura no coincide con la del SAFI; y los sistemas de seguimiento al Plan de Gobierno y a la inversión pública de la STP.
- 1.17 Por último, con el fin de contribuir con la transparencia de la gestión pública, se deben poner en marcha esquemas de participación activa de la sociedad civil que le permitan el acceso permanente y oportuno a la información sobre la gestión pública, asegurando de esta forma el control y la apropiación social del modelo de gestión por resultados, así como su sostenibilidad a largo plazo.

#### **D. Estrategia del país en el sector**

- 1.18 Como se ha mencionado anteriormente, el GOES ha demostrado su compromiso con la implementación integral de prácticas de gestión pública por resultados, como muestran, entre otros la puesta en marcha de la estructura del Presupuesto por áreas de gestión<sup>6</sup>, la integración de la Administración Financiera a través del SAFI, y la mejora en los sistemas de compras y contrataciones del Estado a través de la Ley de Adquisiciones. El Plan de Gobierno actual, consistente con las recomendaciones de la Evaluación de la Administración Financiera en el Sector Público (CFAA) y la Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País (CPAR),

---

<sup>6</sup> La clasificación funcional del gasto se establece en torno a 7 áreas de gestión, a saber: conducción administrativa, administración de justicia y seguridad ciudadana, desarrollo social, apoyo al desarrollo económico, deuda pública, obligaciones generales del Estado, producción empresarial pública.

contempla profundizar el proceso de reforma en estos sectores, para conseguir una mayor focalización en el uso de los recursos públicos y avanzar en la eficiencia y transparencia en la gestión pública.

- 1.19 Estos esfuerzos se han beneficiado del apoyo del Banco<sup>7</sup>. Luego de los terremotos de 2001, el Banco aprobó dos cooperaciones<sup>8</sup> dirigidas a mejorar el seguimiento a la inversión pública y la rendición de cuentas de sector público para la reconstrucción, ambas actualmente en fase de cierre. Como resultado de estas operaciones, el gobierno instituyó un incipiente Sistema de Gestión por Resultados, que reporta el avance físico de los proyectos de inversión, alimentado por las instituciones del sector público. Asimismo, estas operaciones permitieron adquirir tecnologías (*middleware* y *OLAP*), cuya aplicación se está llevando a cabo en algunas instituciones, y que permiten la interconexión de los sistemas de información existentes.
- 1.20 Con el fin de institucionalizar el modelo de GPR de manera general y sostenible el GOES con el apoyo PRODEV, busca fortalecer los elementos iniciales en los cuales se ha avanzado y diseñar un Plan de Acción a mediano y largo plazo que permita la implementación integral de este modelo de gestión. En este sentido, se realizó un diagnóstico preliminar, el cual está siendo complementado por dos cooperaciones técnicas<sup>9</sup>, actualmente en ejecución. La primera busca concluir en el corto plazo la identificación de los elementos de base para el diseño y puesta en marcha integral del modelo de GPR de El Salvador, el cual se describe en el párrafo 1.3. La segunda operación ampliará el análisis de las capacidades de las instituciones en cuanto a compras y contrataciones, y orientará el diseño de indicadores de desempeño en la gestión de adquisiciones, consistentes con el enfoque de gestión por resultados.
- 1.21 De igual forma el diagnóstico preliminar identificó un conjunto de instituciones, en adelante, “instituciones priorizadas” (el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local -FISDL-, el Ministerio de Educación -MINED-, Ministerio de Salud -MSPAS-, y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social -ISSS-), que han hecho avances en materia de GPR y han realizado pilotos para vincular indicadores de seguimiento al Plan de Gobierno, para el ejercicio presupuestario 2007. Dichas instituciones constituirán la base del proceso de retroalimentación que apoyará el diseño del Plan de Acción.

#### **E. Estrategia del Banco en el sector**

- 1.22 La Estrategia del Banco con El Salvador (EBP-ES) 2005-2009 tiene como objetivo central la reducción de la pobreza. Para lograr esa meta la EBP-ES se plantea dos objetivos estratégicos interrelacionados y consistentes con el programa de gobierno “País Seguro 2004-2009”: i) promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad; y ii) desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres. Dentro de este segundo objetivo

---

<sup>7</sup> En particular a través de los Préstamos 941 y 980 de Modernización de la Administración Fiscal y 1041 de Modernización del Sector Público, ambos concluidos en 2004.

<sup>8</sup> ATN/JF-7685-ES por USD750,000 y ATN/SF-7690-ES por USD300,000.

<sup>9</sup> ATN/SF-8459-ES Evaluación del Proceso de Modernización del Estado por USD110,000. ATN/SF-8821-ES Transparencia del Órgano Ejecutivo, por USD100,000.

estratégico, la EBP-ES establece como uno de sus lineamientos básicos el de "Aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión pública". Dicho lineamiento establece específicamente que la EBP-ES buscará "la mejora en la gestión pública en el ámbito central y local, al tiempo que se fortalecen los sistemas de compras y adquisiciones" y señala para ello se "apoyará al GOES mediante la puesta en marcha del Programa PRODEV (Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo).

#### **F. Estrategia de la operación**

- 1.23 La presente CT apoyará al GOES, en el establecimiento de las bases necesarias para la implementación integral y de manera gradual del modelo de gestión por resultados de El Salvador en todas las instituciones que ejecuten el Plan de Gobierno. Específicamente, partiendo de la propuesta del modelo de GPR para El Salvador, se contempla realizar inicialmente, actividades de homologación de conceptos y componentes del modelo, así como la definición de un marco normativo que ordene la implantación y reglamentación del mismo. Asimismo, se prevé diseñar un Plan de Acción partiendo del análisis y evaluación de lo ya existente y de la retroalimentación que surja de la introducción de nuevas normativas y metodologías de GPR en las instituciones priorizadas.

## **II. EL PROGRAMA**

#### **A. Objetivo**

- 2.1 El objetivo general es apoyar al gobierno para mejorar la efectividad de la gestión pública a través de la incorporación progresiva del modelo de gestión por resultados. Para cumplir con el objetivo señalado, la presente cooperación técnica comprende los siguientes componentes:

#### **B. Componentes**

##### **1. Modelo Conceptual de la Gestión Pública por Resultados**

- 2.2 Este componente tiene por objetivo establecer las bases necesarias para la implementación del modelo de gestión por resultados, en particular la definición del marco conceptual, normativo y procedimental del modelo de gestión por resultados, incluyendo esquemas que promuevan la participación de la sociedad civil para la rendición de cuentas con base en resultados.
- 2.3 Se financiarán, con recursos de esta CT, actividades de asistencia técnica y apoyo logístico para: i) la homologación de conceptos y la promoción de consensos sobre los componentes del modelo de gestión por resultados y su aplicabilidad en los procesos de planificación, presupuesto, control, seguimiento y evaluación en el contexto de El Salvador; ii) la elaboración de la normativa que permita la implantación del modelo de gestión por resultados conforme a la política definida para todas las instituciones del Órgano Ejecutivo; y iii) la realización de talleres para la difusión y sensibilización al interior de las entidades, así como entre actores claves involucrados, tales como la Asamblea Legislativa y grupos de la Sociedad

Civil, sobre los beneficios directos de la gestión por resultados en términos de eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

## **2. Procesos y Procedimientos del Modelo GPR**

- 2.4 Este componente tiene como objetivo diseñar los procesos institucionales indispensables para la puesta en marcha del modelo de GPR, en particular aquellos relacionados con:

### **a) Planificación Estratégica y Formulación Presupuestaria**

- 2.5 Este subcomponente prevé diseñar metodologías de planificación estratégica y formulación presupuestaria, que incluya procedimientos básicos a utilizarse para la vinculación de los mismos. Se contempla financiar actividades para: i) analizar los instrumentos existentes en materia de planificación estratégica y formulación presupuestaria; ii) elaborar las propuestas metodológicas de planificación estratégica y formulación presupuestaria anual y multianual; iii) validar la propuesta con la STP, el MH y las instituciones priorizadas; iv) capacitar los cuadros técnicos de la STP, el MH y las instituciones priorizadas; v) apoyar a las instituciones priorizadas para definir las acciones necesarias para introducir los nuevos procesos de planificación estratégica y formulación presupuestaria; vi) ajustar el software SAFI y desarrollar soluciones de integración que permitan soportar las nuevas metodologías de planificación estratégica y formulación presupuestaria y vii) evaluar los resultados de la incorporación de las metodologías en las instituciones priorizadas y hacer las propuestas de ajuste que se requieran; estas evaluaciones y recomendaciones servirán de insumo para la preparación del Plan de Acción.

### **b) Ejecución Presupuestaria**

- 2.6 Este subcomponente permitirá complementar el alcance del sistema de Compras y Contrataciones con el diseño de instrumentos y procedimientos para integrar mejor la función de compras en el ciclo del gasto y efectuar el seguimiento y evaluación del desempeño de las instituciones priorizadas en dicha función. Se prevé la financiación de actividades para: i) realizar el diagnóstico pormenorizado de los procesos de compras en las Unidades de Adquisiciones y Compras Institucionales (UACI) de las instituciones priorizadas; ii) realizar una propuesta metodológica para el fortalecimiento de los procedimientos de planificación de compras y contrataciones; iii) proponer una selección de indicadores de desempeño de las UACI que reflejen la eficiencia, eficacia, calidad y economía de la gestión de compras institucionales; y iv) definir los mecanismos y herramientas básicas para organizar el asesoramiento de las instituciones públicas por parte de la UNAC.

### **c) Seguimiento y Difusión**

- 2.7 El subcomponente tiene como objetivo el diseño de instrumentos que permitirán, el monitoreo de los compromisos definidos en el proceso de planificación estratégica y operativa, así como de formulación presupuestaria. Por otra parte, incluirá el diseño de mecanismos que posibiliten a los ciudadanos el acceso de manera

permanente y oportuna a la información sobre la gestión pública. Se financiarán actividades para: i) analizar los procesos institucionales de monitoreo y seguimiento existentes, con énfasis en las instituciones priorizadas; ii) elaborar y validar una propuesta para el perfeccionamiento del sistema de indicadores; iii) capacitar a los cuadros técnicos de la STP, MH y de las instituciones priorizadas; iv) desarrollar soluciones de integración (software) para el seguimiento a la inversión pública, que permitan el seguimiento físico y financiero de la inversión, mediante la armonización del módulo de seguimiento al Plan de Gobierno con el módulo de seguimiento a la inversión pública, el SAFI y el SIIP; v) diseñar el sitio Web para acceder a la georeferenciación de los programas de inversión pública; vi) desarrollar el módulo de consulta ciudadana para dar mayor transparencia y facilitar el control social a la gestión del gobierno; y vii) apoyar a las instituciones priorizadas para incluir dentro de los ejercicios de planificación estratégica, indicadores de producto y resultado.

- 2.8 La experiencia que se adquiera mediante la ejecución de las actividades propuestas en esta CT alimentará la formulación, por parte de la STP con asistencia técnica financiada por esta CT, de un Plan de Acción a mediano plazo, a fin de extender a todas las instituciones involucradas la aplicación efectiva, integral y sostenible de los diversos componentes del modelo de GPR, incluyendo la identificación de mecanismos y esquemas de participación ciudadana para mejorar la transparencia y el control social sobre la gestión pública. Dicho Plan identificará, detallará, presupuestará y calendarizará las acciones de fortalecimiento necesarias para la generalización del modelo, que permitirán la activación de la cuenta B del PRODEV.

### **C. Costo y financiamiento**

- 2.9 El costo de la operación es US\$452.000. La contribución del Banco, por un total de US\$400.000 será financiada con recursos del PRODEV, cuenta A. La contrapartida, será por el equivalente de US\$52.000<sup>10</sup> correspondiente al IVA. Los fondos de la contribución del Banco se usarán para la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras, cubrir otros costos de capacitación, la compra de equipos y licencias informáticos, así como los costos de la auditoria externa de la operación. El aporte local se usará para financiar el costo del impuesto al valor añadido así como gastos de contraparte técnica. Se ha establecido el siguiente cuadro de costos:

---

<sup>10</sup> El presupuesto detallado de esta operación se encuentra en el Anexo II.



## 2.1 Cuadro de costos de la operación

	Aporte BID (US\$)	Aporte Local (US\$)	Total (US\$)
<b>1. Modelo Conceptual de la Gestión Pública por Resultados</b>	<b>49,100</b>	<b>6,383</b>	<b>55,483</b>
1.1 Consultoría	33,700	4,381	38,081
1.2 Apoyo General y Servicios	15,400	2,002	17,402
<b>2. Procesos y Procedimientos del Modelo de Gestión por Resultados</b>	<b>269,900</b>	<b>35,087</b>	<b>304,987</b>
2.1 Consultoría	150,000	19,500	169,500
2.2 Capacitación	34,650	4,505	39,155
2.3 Equipos HW y SW, desarrollo de aplicaciones informáticas	85,250	11,083	96,333
<b>Coordinación y Administración(1)</b>	<b>75,000</b>	<b>9,750</b>	<b>84,750</b>
<b>Auditoría</b>	<b>6,000</b>	<b>780</b>	<b>6,780</b>
<b>TOTAL</b>	<b>400,000</b>	<b>52,000</b>	<b>452,000</b>

(1) Bajo esta categoría se financiará servicios de consultoría.

## III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

### D. Organismo ejecutor

- 3.1 El Organismo Ejecutor será la STP, a través de la Unidad de Seguimiento Estratégico (USE), con la participación del MH y las instituciones priorizadas: el FISDL, el MINED, el MSPAS y el ISSS. La USE está conformada por un Coordinador General y un equipo de siete funcionarios. Para la adecuada ejecución de la cooperación técnica la USE se apoyará en la unidad de línea de la STP para el manejo administrativo-financiero de la operación y contratará a un coordinador operativo quien responderá directamente a ella y será responsable de la marcha técnica.

### E. Ejecución y administración del Proyecto

#### 1. Coordinación del Proyecto

- 3.2 La **coordinación general** del Proyecto estará a cargo de la USE, que ejercerá la orientación general de la operación y de cada componente, y será responsable de su ejecución y del logro de sus metas y objetivos. La USE, entre otras funciones: i) nombrará al coordinador y supervisará sus funciones; ii) aprobará los informes que elabore el coordinador operativo para ser presentados al Banco; y iii) solicitará los desembolsos al Banco.
- 3.3 La **coordinación operativa y administrativa** estará a cargo del coordinador que estará ubicado y responderá directamente a la USE de la STP durante la ejecución de la CT. Asimismo será responsable de: i) coordinar las compras de bienes y las contrataciones de servicios de consultoría requeridas para la ejecución; ii) coordinar, informar y supervisar la marcha general del proyecto y la de cada componente y actividad; iii) mantener un registro actualizado de información que permita el cálculo de los indicadores de seguimiento del Proyecto; iv) coordinar oportunamente la contratación de la auditoría externa independiente del Proyecto y

apoyar su ejecución; v) velar por el cumplimiento de los procedimientos del Banco; vi) velar por el mantenimiento de cuentas contables auxiliares separadas y específicas para la identificación y el manejo de los recursos del Banco; vii) presentar oportunamente a la STP las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; viii) presentar los informes semestrales de ejecución del Proyecto y del fondo rotatorio y los demás informes financieros que sean requeridos; y ix) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para la verificación del Banco y de los auditores externos.

- 3.4 **Vínculo con instituciones priorizadas.** Cada entidad nombrará un funcionario de enlace. Estas entidades colaborarán específicamente con la STP en la coordinación y supervisión técnica de las actividades o productos de su respectiva línea de acción, así como en la selección de los servicios de consultoría y revisión de los informes finales.

#### **F. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.5 El proyecto se ejecutará en 18 meses a partir de la entrada en vigencia de la carta-convenio. El plazo del último desembolso será de 24 meses contados a partir de la misma fecha. A fin de asegurar una adecuada provisión de los recursos para la ejecución del Programa, se ha provisto la constitución de un fondo rotatorio de hasta el 10% de la contribución del Banco.

#### **G. Adquisiciones**

- 3.6 La CT no contempla la realización de obras. Las adquisiciones de bienes se llevarán a cabo de conformidad con las políticas del Banco contenidas en el Documento GN-2349-6, a través de la modalidad de comparación de precios. La selección y contratación de consultores individuales, se llevará a cabo de conformidad con las políticas del Banco contenidas en el Documento GN-2350-6,. El prestatario podrá utilizar cualquiera de los métodos de selección y contratación previstos en las políticas del Banco. Para los efectos de lo estipulado en el párrafo 3 del Documento GN-2350-4, la lista corta de consultores cuyo costo estimado sea menor al equivalente de US\$200.000 por contrato podrá estar conformada en su totalidad por consultores nacionales.
- 3.7 La supervisión del Banco sobre las licitaciones públicas u otras formas de adquisición o contratación de servicios de consultoría se llevará a cabo inicialmente en forma *ex ante*.

#### **H. Auditoria**

- 3.8 Dentro de los noventa (90) días posteriores al último desembolso del proyecto, el Organismo Ejecutor presentará al Banco los estados financieros finales del Proyecto. Los estados serán auditados por una firma independiente de auditores aceptable para el Banco, y de acuerdo con los términos de referencia previamente aprobados por el Banco (AF-400). Dicha firma será seleccionada de acuerdo con los procedimientos del Banco (AF-200). Los costos relativos a los servicios de auditoria serán cubiertos con recursos del financiamiento

## **I. Seguimiento y evaluación**

- 3.9 Para el efectivo seguimiento del Proyecto, la STP presentará al Banco **un informe inicial** del proyecto, que incluirá la programación de actividades durante el primer semestre en función de los indicadores de producto y resultado acordados en el Marco Lógico incluido como el Anexo I de este Plan de Operaciones. Asimismo, se prevén **informes de seguimiento** a ser presentados cada seis meses desde la vigencia del Convenio de Cooperación Técnica, que incluirán entre otros aspectos: i) una evaluación del avance hacia los indicadores de producto y resultados acordados; ii) información financiera; iii) actualización del plan de adquisiciones y cronograma de utilización de los recursos para el semestre siguiente. Estos informes deberán asimismo proponer, de ser el caso, las medidas correctivas que deban adoptarse para asegurar la adecuada ejecución de la operación.
- 3.10 Una vez finalizada la ejecución de la operación se llevará a cabo un taller de cierre con el Banco para analizar los resultados alcanzados, revisar el Plan de Acción elaborado, y definir los pasos a seguir para garantizar la extensión de las reformas efectuadas con esta CT para consolidar el modelo de GPR, lo que puede incluir la activación de la Cuenta B del PRODEV. Asimismo, a más tardar 30 días después del plazo de ejecución, el organismo ejecutor presentará un **informe final** del proyecto que incluirá la información sobre la ejecución física, un análisis del logro de los indicadores pactados, una sección de las lecciones aprendidas y un resumen de los próximos pasos para la implementación de GPR.

## **IV. BENEFICIOS Y RIESGOS**

### **A. Beneficios**

- 4.1 La presente CT contribuirá a generar las condiciones necesarias para la aplicación de GPR a la gestión pública a través de la definición de su marco institucional y el ensayo de procesos y procedimientos de GPR en algunas entidades, lo que permitirá definir el plan de acción integral y de largo plazo. Por lo tanto, a medio plazo, supondrán mejoras en la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión gubernamental.
- 4.2 Estas mejoras en términos de eficacia, eficiencia y transparencia son especialmente importantes dados los desafíos en el ámbito fiscal de El Salvador. Además, el nuevo sistema GPR permitirá mejorar las evaluaciones de los programas públicos, y por lo tanto, identificar los programas más eficaces, permitiendo orientar la inversión y el gasto público a programas exitosos y sectores prioritarios, así como introducir medidas para mejorar el desempeño de los programas menos satisfactorios. Adicionalmente, fomentará la credibilidad del GOES al incrementar la transparencia y el control social sobre la gestión de los recursos públicos.

### **B. Riesgos**

- 4.3 **Resistencia al cambio:** Si bien algunas instituciones han avanzado en la adopción de metodologías de GPR, existen aún disparidades asociadas en particular a las reticencias a la introducción de nuevos instrumentos de gestión interna, tanto en las

instituciones rectoras como en las priorizadas. Por ello, la introducción de este nuevo modelo de planificación, elaboración presupuestaria, seguimiento y evaluación del gasto público requerirá de un firme y decidido apoyo político de sus máximas autoridades. Además, para efectos de mitigar dicho riesgo, la CT prevé el desarrollo de una estrategia participativa, así como acciones de sensibilización, difusión, capacitación y creación de consensos dentro de las entidades, lo que fomenta la apropiación de las reformas.

- 4.4 Por otro lado, El Salvador no cuenta con una ley que otorgue carácter obligatorio a los procesos propios de un SGPR; por ello, la presente CT financiará la elaboración participativa de un documento de política consensuado que consagre los principios rectores de la gestión pública por resultados, documento que servirá de base para la redacción de las disposiciones legales para asegurar la permanencia de esta modalidad de gestión pública y su extensión a todos los niveles de la Administración.

## **V. REVISIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL**

### **A. Fecha de revisión del CESI**

- 5.1 El CESI en su reunión del 30 de septiembre de 2005, indicó que esta operación no requiere una evaluación de impacto ambiental, ya que las actividades a financiar con la CT no tendrán impactos ambientales ni sociales negativos. A pesar de que la operación no califica como PTI o SEQ, cabe esperar que tenga impactos positivos sobre la planificación, asignación y administración de recursos destinados a programas sociales y ambientales.

**EL SALVADOR: APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS  
(ES-T1037)  
MARCO LÓGICO**

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<b>FIN</b>			
Mejorar la efectividad, eficiencia y transparencia de la gestión pública.	Modelo de gestión pública por resultados (GPR) instalado y funcionando  Presupuesto para la gestión pública alineado con resultados, planes nacionales y estrategias sectoriales.	Informe de seguimiento del Plan de Acción para la implementación de la Estrategia de Gestión Pública por Resultados.  Presupuesto de la Nación.	La implantación de la GPR sigue siendo una prioridad del Gobierno.
<b>PROPÓSITO</b>			
Sentar las bases metodológicas para la aplicación integral del modelo GPR	Al finalizar la ejecución del proyecto:  Plan de acción para la implementación integral definido consensuado y en fase inicial de ejecución.	Informe de seguimiento del Proyecto.	La implantación de un modelo GPR es una prioridad del gobierno.  Se mantiene una adecuada coordinación entre las Entidades Rectoras y las instituciones que ejecutan el Plan de Gobierno.
<b>COMPONENTES</b>			
<b>Componente 1</b>			
Modelo conceptual de GPR del Salvador desarrollado	Documento de política y marco normativo de GPR elaborados y consensuados en Sep de 2006.  A finalizar el primer trimestre se han llevado a cabo el foro institucional de homologación conceptual y tres talleres de sensibilización a funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil.	Informe de seguimiento de proyecto	Se mantiene el apoyo político y se consolida el consenso acerca de los beneficios directos de la GPR.
<b>Componente 2</b>			
Procesos y procedimientos de planificación, presupuesto por resultados y seguimiento a indicadores diseñados y ensayados en instituciones priorizadas.  • Procesos y procedimientos de planificación y formulación presupuestaria diseñados e introducidos en instituciones priorizadas.	A los doce meses desde el inicio de la ejecución ejercicios de planificación y presupuesto por resultados realizados en las entidades priorizadas.  Ejercicios de Planificación Estratégica y Proyectos de Presupuesto 2008 bajo las nuevas metodologías del Modelo GPR completados por las 4 instituciones priorizadas en julio de	Informe de seguimiento de proyecto  Informe de seguimiento de proyecto. Memoria del Ministerio de Hacienda	Se mantiene el compromiso de las entidades priorizadas en participar en el proceso de reformas para introducir el modelo de GPR.  Se mantiene una adecuada coordinación entre las Entidades Rectoras y las Priorizadas que participan en el Proyecto

<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos de planificación y seguimiento de las compras gubernamentales diseñados e introducidos en las instituciones priorizadas.</li> <li>Instrumentos de seguimiento de indicadores y de difusión a los ciudadanos diseñados y operando.</li> </ul>	<p>2007. Planes de compras elaborados por las 4 instituciones priorizadas en julio de 2007.</p> <p>Nuevos indicadores de gestión de adquisiciones construidos y verificados en las instituciones priorizadas en julio de 2007.</p> <p>Nuevos indicadores de gestión y de desempeño de las instituciones priorizadas construidos y monitoreados en julio de 2007.</p> <p>Los sistemas de seguimiento a la inversión pública de la STP y el MH integrados en diciembre de 2006.</p> <p>Las páginas Web de georreferenciación de la inversión pública y del módulo de consulta ciudadana al Plan de Gobierno diseñadas y en funcionamiento en diciembre de 2006.</p>	<p>Informe de seguimiento de proyecto.</p> <p>Informe de seguimiento de proyecto.</p> <p>Informe de seguimiento de proyecto.</p> <p>Informe de seguimiento de proyecto.</p> <p>Informe de seguimiento de proyecto.</p>	
<b>ACTIVIDADES</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Foros de homologación de conceptos realizados.</li> <li>Normativa modelo de GPR elaborada</li> <li>Talleres de difusión realizados y campaña de sensibilización diseñada.</li> </ul>	<p>Contratación de consultoría y de apoyo logístico (costo según presupuesto detallado)</p> <p>Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado).</p> <p>Contratación de consultoría y de apoyo logístico (costo según presupuesto)</p>	<p>Informe de seguimiento de proyecto.</p>	
<p><u>Planificación Estratégica y Formulación Presupuestaria.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Diagnósticos de los procesos de planificación estratégica y formulación presupuestaria anual y multianual elaborados.</li> <li>Propuesta de nuevas metodologías validada con la STP y el MH.</li> <li>Capacitaciones en nuevas metodologías ejecutadas.</li> <li>Nuevas metodologías introducidas en las instituciones priorizadas para la elaboración de planes estratégicos y proyecto de presupuesto.</li> <li>Ajustes informáticos de soporte a los nuevos</li> </ul>	<p>Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado)</p> <p>Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado)</p> <p>Contratación de capacitadores (costo según presupuesto detallado)</p> <p>Contratación de consultores para la introducción de nuevas tecnologías (costo según presupuesto detallado)</p> <p>Contratación de consultoría y adquisiciones de equipos informáticos (costo según presupuesto)</p>	<p>Informe de seguimiento de proyecto</p>	

procesos diseñados y funcionando.	detallado)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de la incorporación de las nuevas metodologías realizada.</li> </ul>	Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado)		
<u>Ejecución Presupuestaria.</u>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diagnóstico institucional a los procesos de compras realizados.</li> </ul>	Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Propuesta de nuevas metodologías validada con la STP y el MH.</li> </ul>	Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de seguimiento a las adquisiciones definidos.</li> </ul>	Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado)		
<u>Seguimiento y Difusión.</u>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diagnóstico institucional a los procesos de monitoreo y seguimiento realizados.</li> </ul>	Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Propuesta de perfeccionamiento del sistema de indicadores validada con la STP y el MH.</li> </ul>	Contratación de consultoría (costo según presupuesto detallado)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitaciones en nuevas metodologías ejecutadas</li> </ul>	Contratación de capacitadores (costo según presupuesto detallado)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollos informáticos para la integración del seguimiento a la Inversión Pública diseñados y operando.</li> </ul>	Contratación de consultoría y adquisiciones de equipos informáticos (costo según presupuesto detallado)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Páginas web de georreferenciación y de consulta ciudadana diseñadas y operando.</li> </ul>	Contratación de consultoría y adquisiciones de equipos informáticos (costo según presupuesto detallado)		