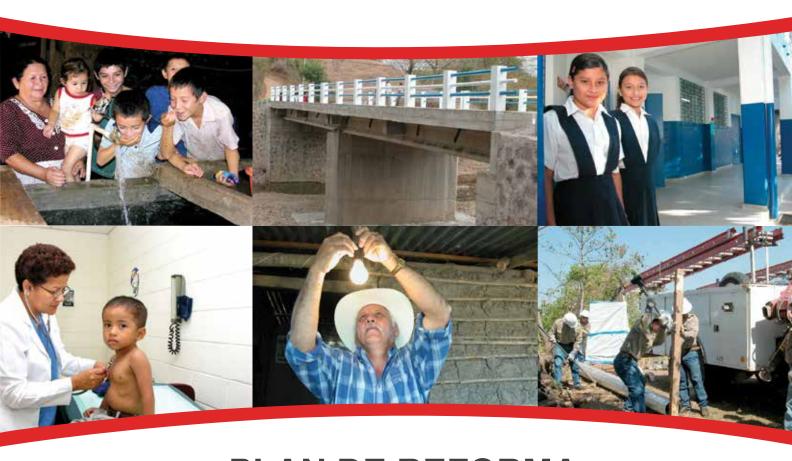
Ministerio de Hacienda



#### REPÚBLICA DE EL SALVADOR MINISTERIO DE HACIENDA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO





# PLAN DE REFORMA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE EL SALVADOR

"más y mejores servicios públicos con equilibrio y sostenibilidad fiscal"





#### PLAN DE REFORMA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE EL SALVADOR

© Ministerio de Hacienda de El Salvador Boulevard de los Héroes No. 1231, San Salvador, República de El Salvador, C.A PBX (503) 2244-3000 / 2237-3000 Web: www.mh.gob.sv

#### Con el apovo de

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH – Agencia Alemana para la Cooperación Internacional - Proyecto de Apoyo a la Política Fiscal de El Salvador

Adecuación educativa, diagramación e impresión Aktiva Group y Preciso Consultoría y Publicaciones

Primera Edición, Noviembre 2012

# PLAN DE REFORMA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE EL SALVADOR

"más y mejores servicios públicos con equilibrio y sostenibilidad fiscal"

### **PRESENTACIÓN**

Desde inicios del presente Gobierno, El Salvador ha tenido por compromiso implementar una política fiscal disciplinada y responsable, en el marco de una desaceleración de la economía mundial y una demanda creciente de la población por más y mejores servicios públicos de calidad.

En la situación actual podemos constatar que aún los países desarrollados enfrentan serias restricciones en sus finanzas públicas principalmente en sus niveles de endeudamiento y de déficit fiscal; sin embargo sus gobiernos tienen capacidad de atender relativamente bien las demandas de la ciudadanía; en cambio, en los países en desarrollo, la situación es crítica, las brechas sociales y económicas expresadas como déficit de servicios básicos cada vez son mayores. Esto plantea la necesidad de asegurar que los escasos recursos públicos se asignen y gasten de manera eficiente, eficaz y transparente. Es más, debemos procurar que los servicios públicos se financien con recursos provenientes de fuentes internas, a fin de no acrecentar la deuda pública y no comprometer más el futuro de todos los salvadoreños. Hoy en día, para honrar el pago del servicio de la deuda tenemos que destinar cerca del 17% de los recursos del Presupuesto General del Estado para cumplir oportunamente con los compromisos financieros adquiridos.

Lograr mantener un adecuado equilibrio en las finanzas del Estado y procurar ahorros para complementar la inversión e incrementar el gasto social que conlleven a reducir las desigualdades, exige mayor eficiencia en la recaudación de ingresos y asignación de recursos, siendo necesario implementar reformas fiscales integrales acompañadas de políticas públicas para mejorar la productividad que impulsen el crecimiento económico.

"

las brechas sociales y
económicas expresadas como
déficit en servicios básicos,
plantean asegurar que los escasos
recursos públicos se asignen
y gasten de manera eficiente,
eficaz y transparente"

En ese sentido, el Ministerio de Hacienda está Ilevando a cabo una reforma sistemática, estructural y gradual de las finanzas públicas, de la cual es parte la implantación de un sistema de presupuesto fundamentado en el desempeño con enfoque hacia la obtención de resultados. Con esta reforma, todos los actores que participan en el ciclo del presupuesto y del gasto público, tales como la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas y especialmente las instituciones del gobierno central y descentralizadas, buscaremos aumentar la eficiencia y eficacia del presupuesto en beneficio de la ciudadanía y el desarrollo del país.

Además, de conformidad con el Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal suscrito en octubre de 2012, entre los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y funcionarios del Gobierno, el Ministerio de Hacienda impulsará iniciativas de responsabilidad fiscal para la sostenibilidad y el desarrollo social, así como cambios sustanciales en la gestión de las finanzas públicas, incluyendo un nuevo enfoque y normativas de los procesos presupuestarios, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Cabe destacar, que el apoyo y asistencia técnica y financiera que nos han brindado los cooperantes

internacionales (Unión Europea, GIZ, BID, Banco Mundial, USAID y AECID), nos ha permitido fortalecer la planificación estratégica del Ministerio de Hacienda buscando una mayor vinculación con el proceso presupuestario y una mayor articulación de esfuerzos con los diferentes actores responsables de la gestión pública, con el objeto de hacer más eficiente la utilización de los recursos del Estado. En ese orden, con el apoyo de GIZ, hemos establecido un Plan de Reforma del Presupuesto Público con una visión de futuro orientada a establecer un Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados; es decir, un nuevo modelo de presupuesto que contiene un Marco de Gastos de Mediano Plazo para todas las instituciones sujetas al Sistema de Administración Financiera - SAFI y el cambio de un presupuesto por áreas de gestión hacia un enfoque de programas presupuestales.

Entre los principales objetivos de la reforma al presupuesto público podemos mencionar los siguientes:

1) Elevar la eficiencia en el uso de los recursos del Estado, ampliando la cobertura y financiando los servicios en condiciones de equilibrio y sostenibilidad fiscal; 2) Mejorar la asignación de recursos en función de las prioridades y metas de un desarrollo sostenido del país; 3) Transformar el presupuesto público en un instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas; y 4) Crear la capacidad fiscal para afrontar situaciones de emergencia derivadas de crisis económica o desastres naturales.

En esta ocasión, agradecemos a la cooperación internacional y especialmente a la GIZ, por su apoyo al fortalecer nuestra capacidad institucional con nuevas herramientas de gestión que facilitan el poder brindar más y mejores servicios públicos con prontitud y calidad.







## **ÍNDICE**

RESU	MEN EJ	ECUTI	vo 8			
l.	ANTE	ECEDENTES				
II.	MARC LA REI	O DE R	EFERENCIA DE DEL PRESUPUESTO			
	2.1	Se ned	cesita redoblar esfuerzos para blidar el progreso de El Salvador			
	2.2	El gast en el b	to público debe impactar pienestar de los ciudadanos			
	2.3	Los ci	udadanos esperan y valoran ios en su bienestar			
III.	LAVIS	IÓN DE	EL PRESUPUESTO PÚBLICO			
IV.	OBJE	TIVOS E	ESTRATÉGICOS DE LA REFORMA			
V.	ALCAI	NCE DE	LPROCESO DE REFORMA			
VI.	LOSP	ILARES	DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA 15			
2 2 111. L. IV. C. V. A. VI. L. 6	6.1	Implai	ntar un modelo de Presupuesto por Programas $\dots 16$			
		6.1.1	El Programa como categoría presupuestaria 16			
		6.1.2	Tipología de programas presupuestarios 18			
		6.1.3	Actividades a realizar			
	6.2	Implai	ntar el enfoque del MGMP y MIMP			
		6.2.1	Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 20			
		6.2.2	Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 20			
		6.2.3	Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP) 21			
		6.2.4	Actividades a realizar 22			

	6.3	y eval	uación del desempeño •••••••••••••••••	22
		6.3.1	Seguimiento al desempeño presupuestario • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	23
		6.3.2	Evaluación de programas presupuestarios • • • • • • • • •	24
		6.3.3	Actividades a realizar • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	24
	6.4	Desar	rollar capacidades y oromisos en todo el sector público	25
		6.4.1	Objetivos de la capacitación • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	25
		6.4.2	Estrategias de implementación • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	25
		6.4.3	Actividades a realizar	27
VII.	FORT	ALECIA	MIENTO ORGANIZACIONAL DE LA DGP • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	27
VIII.	SOPC	RTE DE	EL NUEVO SAFIAL PROCESO DE REFORMA	28
IX.	ESTRA	ATEGIA	DE GESTIÓN DEL CAMBIO	28
	9.1		ctores de la reforma: foque "multistakeholder"	29
	9.2	Fases	de la Reforma	30
	9.3	Gradu	ualidad y Flexibilidad • • • • • • • • • • • • • • • • • •	30
	9.4	Basel	egal y arreglos institucionales	32
	9.5	Retos	y puntos clave para una reforma exitosa	33
X.	RUTA	YCRO	NOGRAMA DE IMPLEMENTACION	33
ANEX	0	• • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	35

#### **RESUMEN** EJECUTIVO

En el contexto actual, el Estado Salvadoreño tiene la responsabilidad de proveer con eficacia y eficiencia servicios públicos de calidad para todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, y de ejercer con responsabilidad y transparencia su rol regulador y promotor del desarrollo del país. Para este propósito superior, el sistema de presupuesto público juega un rol central, por lo que el Gobierno de El Salvador está implementando una reforma al sistema presupuestario que tiene como fin brindar más y mejores servicios públicos a los salvadoreños y salvadoreñas, bajo un enfoque de equilibrio fiscal.

Dicha reforma consiste en un cambio sistémico, estructural y gradual que reorienta el accionar de nuestro Estado hacia una gestión basada en desempeño, lo que demanda el conocimiento, compromiso y participación de múltiples actores del Estado. Aparte del Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de la Presidencia, la Asamblea Legislativa y la Corte de Cuentas de La República son actores claves de esta reforma y han concertado esfuerzos para este gran proyecto de cambio, cuya implementación prevé las siguientes cuatro etapas secuenciales: Preparación, Transición, Desarrollo y Consolidación.

Con la nueva forma de presupuestar se busca superar algunas deficiencias en el sistema actual tales como: la desvinculación entre planificación estratégica y presupuesto; la ausencia de una etapa de análisis de las actividades y metas institucionales y la inercia en la formulación presupuestaria; la falta de una programación de los recursos presupuestales bajo una perspectiva de mediano plazo; la dificultad para relacionar claramente los recursos presupuestales con los bienes y servicios que el Estado entrega a los ciudadanos; así como la debilidad en el seguimiento y evaluación del desempeño

presupuestario, que impide introducir medidas para aumentar la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

El componente principal de la reforma del sistema presupuestario es la transición de un enfoque de áreas de gestión hacia un presupuesto por programas con enfoque de resultados. La base del nuevo sistema presupuestario son los programas presupuestarios con enfoque de resultados. Un programa presupuestario nace de la identificación de las necesidades y demandas de la sociedad, se registra en una Matriz del Marco Lógico, la cual se convierte en una "plataforma de gestión" de cada programa presupuestal, asegurando una cadena lógica de insumos-actividades-bienes y servicios públicos-resultados, que parte desde una identificación de las demandas de los ciudadanos.

Bajo este enfoque, el responsable de la ejecución de un programa presupuestario deberá coordinar y articular esfuerzos de los diferentes responsables técnicos de los servicios que lo conforman, para asegurarse que los recursos son utilizados oportuna y eficientemente. Así mismo, la matriz de un programa presupuestario establece un vínculo fuerte entre su propósito y los objetivos estratégicos del Estado contenidos en el Plan Quinquenal de Desarrollo. Para asegurar que ello sea así, los programas presupuestales deben

"

El componente principal de la reforma es la transición de un enfoque de áreas de gestión hacia un presupuesto por programas con enfoque de resultados" basarse en un diagnóstico de la problemática sectorial y su diseño debe cumplir ciertos requisitos mínimos definidos en el manual de diseño de programas presupuestales.

La reforma del sistema de presupuesto demanda un cambio de paradigmas, actitudes y conocimientos en los diversos actores. Lo que se trata es de pasar de un esquema de control de insumos hacia un esquema de presupuestación de servicios públicos y obtención de resultados a cambio del uso del presupuesto.

La reforma presupuestaria se basará en cuatro pilares: 1) Presupuesto por Programas con enfoque de resultados, 2) Marco de Gasto y Marcos Institucionales de Mediano Plazo, 3) Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño Presupuestario, y 4) Capacidades y Compromisos en todo el Sector Público, además del soporte informático del SAFI.

Dado que la nueva forma de presupuestar se concentra en los resultados en vez de los insumos (objetos específicos de gasto), se asegurará que a través del concepto de programa presupuestario las actividades del Estado estén articuladas y sistematizadas siguiendo un método estándar que facilite su ejecución, seguimiento, evaluación y retroalimentación a las fases de asignación y formulación del presupuesto. Así mismo, los programas presupuestarios bajo el enfoque del marco de gasto de mediano plazo, permitirán a las instituciones planificar su gasto considerando las brechas de los servicios, así como los objetivos y prioridades del país.

Por su parte, la existencia de indicadores de desempeño en los niveles de actividades/ proyectos (insumos), subprogramas (productos) y programas (resultados), y la incorporación



de información de desempeño en un nuevo SAFI aumentará la transparencia y rendición de cuentas de las finanzas públicas y de las actividades del Estado. Con la transparencia fiscal en la Gestión de las Finanzas Públicas, mostrando la información de manera adecuada sobre el uso y resultados del presupuesto en nuestro portal según las necesidades de los diferentes actores de la sociedad, el sistema de presupuesto de El Salvador pretende contribuir a la estabilidad democrática y al desarrollo sostenible de la economía.

Finalmente, con la diferente estructura de información que prevé el nuevo enfoque de presupuesto, los ciudadanos podrán encontrar respuestas a preguntas como, ¿qué servicios se financian?, ¿cuáles son las fuentes de financiamiento de esos servicios?, ¿cuánto cuestan esos servicios?, ¿quiénes reciben esos servicios?, ¿dónde se ejecutan los recursos?, ¿con qué eficiencia se utilizan los impuestos de los ciudadanos?, entre otras. Para ello, una condición básica es el uso de los clasificadores presupuestarios y especialmente el diseño de los programas que constituyen la base para articular el presupuesto con los servicios y resultados que los ciudadanos esperan y valoran.

#### I. ANTECEDENTES

Intre los años 1993-1996 se llevó a cabo una reforma del sistema de presupuesto, mediante la implementación del llamado enfoque de presupuesto por Áreas de Gestión del Sector Público, bajo el fundamento de "brindar un esquema que permita racionalizar las decisiones en materia presupuestaria, para un manejo transparente, ordenado y disciplinado del ingreso y gasto público".

Con el fin de profundizar la mejora de la gestión de las finanzas públicas y rendición de cuentas, en el año 2006 el Gobierno de El Salvador con la asistencia técnica del BID inició diversas acciones para fortalecer la vinculación del Plan de Gobierno con los planes anuales operativos y el presupuesto general del país, así como para promover el presupuesto por resultados, con participación de la Secretaria Técnica de la Presidencia y las instituciones públicas.

Dichas iniciativas fueron continuadas en los últimos años con operaciones piloto de presupuesto por resultados en los sectores de Educación, Salud, Agricultura, Medio Ambiente, con el apoyo del Banco Mundial.

Así mismo, desde el año 2010 con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional-FMI, se inició el fortalecimiento gradual de las capacidades institucionales del Ministerio de Hacienda para sentar las bases para implementar el enfoque del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y del Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP).

Tales esfuerzos han permitido dar los primeros pasos en mejoras al sistema de presupuesto, sin embargo, hay puntos claves que requieren un mayor impulso para alcanzar una gestión financiera pública moderna y eficiente tales como la capacidad de presupuestar bajo un enfoque de programas con perspectiva de mediano plazo, la

"

La reforma toma en cuenta la experiencia y aprendizajes logrados en los últimos años con varias instituciones, que vienen realizando esfuerzos para mejorar la calidad de su gasto"

incorporación de la información de desempeño en el ciclo presupuestario, la mayor integración entre la planificación estratégica y operativa con el proceso presupuestario, elementos que permitirán una mejor asignación de recursos, más eficacia en la entrega de los servicios públicos y una mejora en cuanto al desempeño fiscal.

A partir del año 2012 la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional – GIZ viene apoyando al Ministerio de Hacienda, en el desarrollo e implementación del enfoque del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y los Marcos Institucionales de Mediano Plazo (MIMP) a partir de los aportes del FMI, para tal fin se ha diseñado el modelo conceptual del nuevo sistema de presupuesto, así como las metodologías e instrumental técnico para que las Instituciones que conforman el Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales adopten dichas herramientas.

En ese marco y con el propósito de avanzar en la mejora de la calidad del gasto en El Salvador y paralelamente al desarrollo e implantación de una nueva herramienta informática para la administración financiera (SAFI-II), se concibe la reforma del presupuesto con una visión integral y de largo plazo para todo el gobierno central y sus instituciones descentralizadas.

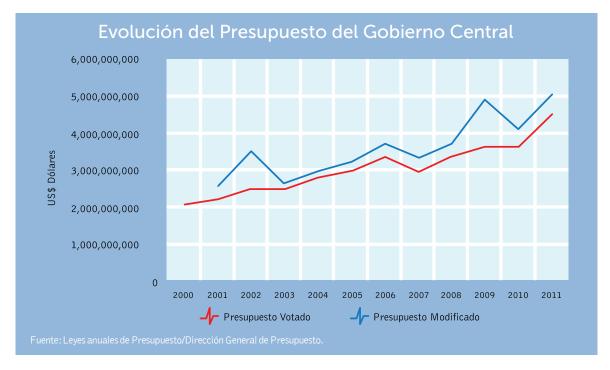
### II. MARCO DE REFERENCIA DE LA REFORMA DEL PRESUPUESTO

#### Se necesita redoblar esfuerzos para consolidar el progreso de El Salvador

En los últimos años, El Salvador ha impulsado de manera sostenida su proceso de desarrollo económico y social, sin embargo hay que reconocer que el Estado aún tiene dificultades para proveer con eficacia y eficiencia más y mejores servicios a todos los ciudadanos según su necesidad.

Así por ejemplo, algunas cifras registradas en el año 2011 sobre los servicios que brinda el Estado indican que el 12.8% de la población adulta no sabe leer ni escribir; el 42.4% de la población que padeció algún problema de salud se auto medicó sin acudir a un centro de salud; el número de homicidios registrados llegó a 4,354 lo que implica una tasa de homicidios de 70 por cada 100,000 habitantes; el 33.6% de la población rural no tiene acceso al servicio de agua potable y que 16.2% tampoco tiene acceso a la electricidad. La población en condición de pobreza total fue igual al 40.6 % 1.

Lo anterior ocurre a pesar que entre el año 2000 y 2011 el PIB mostró un crecimiento promedio igual a 5.3% a precios corrientes, y el presupuesto votado pasó de US\$ 2,082 millones a US\$ 4,503 millones (en el año 2011 el presupuesto modificado llegó a US\$ 5,029 millones)2.



Estas limitaciones tienen un impacto significativo en la vida de los ciudadanos y en las actividades económicas del país, lo que tiene consecuencias en el bienestar de las personas, en la competitividad empresarial, y en general en la efectividad y en la legitimidad del Estado.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Fuente: Ministerio de Economía de El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 1992-2011. La información sobre homicidios fue obtenida de las estadísticas de la Fiscalía General de la República.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Fuente: Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

#### 2.2 El gasto público debe impactar en el bienestar de los ciudadanos

En el entorno internacional, la evidencia indica que el presupuesto público juega un rol primordial en los procesos de desarrollo económico y social, siempre y cuando exista una administración pública moderna y eficiente al servicio de los ciudadanos; puesto que la mayor parte de las decisiones de política, de administración y en general de la economía de un país están relacionadas ya sea con los ingresos o con el gasto público.

La gestión pública moderna reconoce al ciudadano como su fin y su razón de ser; no se sirve a sí misma, sino que debe estar enfocada en conocer y atender de manera adecuada las necesidades de los ciudadanos como sujetos de derechos y obligaciones. Por ello, la gestión pública moderna debe estar orientada a lograr resultados en el bienestar de los ciudadanos, lo cual implica que los funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan por entender las diversas necesidades de los ciudadanos, y organizan sus procesos de producción y de soporte para trasformar los

insumos en servicios reales (salud, educación, seguridad, normas, regulaciones, etc.) que generen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos al menor costo posible.

En El Salvador la recaudación fiscal y el presupuesto público en los últimos años están mostrando una favorable tendencia al crecimiento; sin embargo, este incremento de recursos requiere una mejor capacidad de gestión y prestación de servicios; es decir, las entidades públicas deben continuar realizando esfuerzos por lograr proveer con eficacia y eficiencia más y mejores servicios a todos los ciudadanos según su necesidad.

Considerando que el presupuesto público es el instrumento por excelencia para implementar políticas públicas orientadas a promover el desarrollo económico y mejorar el bienestar social de la población, la brecha actual entre la demanda y la oferta de servicios públicos indican que existe espacio para mejorar la efectividad del gasto público.

# 2.3 Los ciudadanos esperan y valoran cambios en su bienestar como consecuencia del uso de los recursos públicos

Un presupuesto por programas con enfoque de resultados, es aquel que se preocupa por las consecuencias del uso de los recursos públicos. En el presupuesto tradicional la pregunta clave es ¿en qué se gastará? y generalmente la respuesta es por ejemplo "en bienes y servicios para las actividades de las instituciones", "en financiar las remuneraciones de los empleados públicos", etc.; en cambio en un presupuesto con enfoque de resultados la pregunta es ¿qué se necesita lograr en la población? y la respuesta sería por ejemplo "incrementar el rendimiento o desempeño escolar", "reducir la mortalidad infantil", "reducir los niveles de inseguridad de los ciudadanos", etc.

En la actualidad se exige cada vez más que el presupuesto y en general la gestión pública genere resultados en la sociedad. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una gestión pública basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impactos). Estos cambios generalmente se muestran en una "cadena de resultados" que ilustra claramente las relaciones de causa-efecto.

Es así que, la gestión basada en resultados exige a los niveles ejecutivos y operativos de



las instituciones públicas, que analicen en forma regular el grado en que sus actividades tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados en la población, lo cual conlleva a hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de tales resultados<sup>3</sup>.

#### Cadena de Resultados



Fuente: Banco Mundial y OECD (2005)

Siguiendo este enfoque, se ha determinado que las acciones que forman parte del ciclo de gestión pública, necesarias para lograr resultados que impacten en el bienestar de la sociedad, pueden ser agrupadas en los cinco componentes básicos que se indican a continuación:

- 1. Planificación estratégica para resultados,
- 2. Presupuesto y financiamiento por resultados,
- 3. Gestión financiera, adquisiciones y auditoria,
- 4. Diseño y gestión de programas y proyectos, y
- 5. Monitoreo y evaluación del desempeño.

Según un informe del BID sobre los avances y desafíos en América Latina y El Caribe en la implantación de sistemas de gestión basados en desempeño, El Salvador está dando los primeros pasos hacia una gestión por resultados, por lo cual se requiere fortalecer el sistema de presupuesto para lograr que los recursos se conviertan en servicios efectivos para el bienestar de la población.

En este marco de referencia, el Ministerio de Hacienda ha establecido el plan de reforma del sistema de presupuesto con una visión de mediano y largo plazo, con la finalidad de mejorar progresivamente la efectividad del presupuesto público.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> BID, La Gestión para Resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Roberto García y Mauricio García, Año 2010.

# III. LA VISIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

El Gobierno de El Salvador está comprometido en establecer un sistema de gestión presupuestaria capaz de financiar la entrega eficiente, oportuna y sostenible de los servicios públicos que los ciudadanos esperan y valoran, con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social del país. Esta visión es la expresión del compromiso de todos los actores de la gestión pública, desde el nivel político hasta los niveles técnicos y administrativos.

# IV. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA REFORMA

La reforma del sistema de presupuesto de El Salvador tiene los siguientes objetivos estratégicos, los cuales se lograrán a través de un conjunto de componentes complementarios que se describen en este plan.

- ▶ Objetivo estratégico 1: Aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, financiando más y mejores servicios bajo condiciones de equilibrio y sostenibilidad fiscal.
- ▶ Objetivo estratégico 2: Mejorar la asignación de los recursos presupuestarios en función de las prioridades y metas de un desarrollo sostenido del país.
- ▶ Objetivo estratégico 3: Transformar el presupuesto público en un instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas.
- ▶ Objetivo estratégico 4: Crear la capacidad fiscal en el país para afrontar situaciones de emergencia derivadas de crisis económica y/o desastres naturales.



# V. ALCANCE DEL PROCESO DE REFORMA

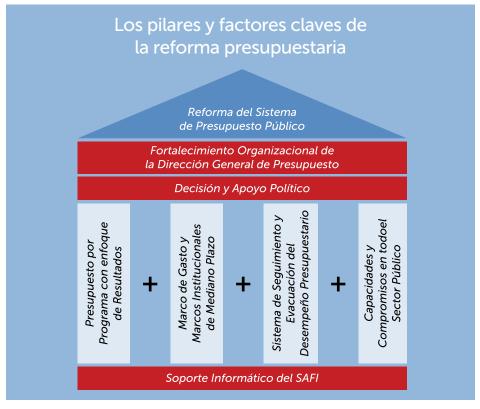
La reforma del sistema de presupuesto involucra a todas las instituciones públicas comprendidas en la Ley Organica de la Administración Financiera del Estado (Ley AFI), asi como a los tres tipos de presupuesto (Presupuesto General del Estado, Presupuestos Especiales y Presupuestos Extraordinarios).

Así mismo, en el ámbito operativo la reforma involucra la mejora de los clasificadores presupuestarios (ingresos, gastos, institucional, entre otros), así como el desarrollo de un clasificador funcional-programático como herramienta de apoyo a la implementación del presupuesto por programas.

### VI. LOS PILARES DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

La reforma se basa en cuatro pilares y tres factores críticos de éxito: La decisión y apoyo político del más alto nivel, el fortalecimiento organizacional de la Dirección General de Presupuesto y el soporte de la herramienta informática SAFI. Los pilares de la reforma son:

- ▶ Implantar un modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultados;
- ▶ Implantar el enfoque del marco de gasto de mediano plazo y marcos institucionales de mediano plazo;
- ▶ Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario;
- ▶ Desarrollar capacidades y compromisos en todo el sector público.



#### 6.1 Implantar un modelo de Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados

El primer elemento de la reforma del sistema de presupuesto, consiste en pasar de un enfoque de Áreas de Gestión que organiza el presupuesto en Unidades Presupuestarias y Líneas de Trabajo hacia un Presupuesto por Programas con enfoque de resultados.

El nuevo enfoque de Presupuesto por Programas organiza los gastos por objetivos y tipos de servicio, y no por tipos de insumos (salarios, suministros, equipo, etc.) como ocurre en los presupuestos tradicionales, lo que constituye una poderosa herramienta para avanzar hacia un presupuesto basado en resultados, ya que permite conocer cuánto dinero se dirige a la consecución de resultados específicos para la sociedad. Así, los responsables de decisiones presupuestarias pueden evaluar los beneficios y la eficiencia de los programas en relación con sus costos<sup>4</sup>.

El presupuesto por Áreas de Gestión asigna recursos financieros a unidades operativas para que éstas los gasten en ciertos insumos; controla la cantidad de recursos gastados, su distribución en el tiempo, así

como su legalidad. Su elaboración en las instituciones y luego su discusión en la Asamblea Legislativa generalmente tiene un carácter inercial, ya que la asignación se basa en la del año anterior y no se toma en consideración la cantidad y calidad de la producción lograda por las instituciones en ese año.

En cambio en un sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados, se asignan recursos con el fin de que se produzca bienes y servicios que demanda la ciudadanía. La lógica causal es que se financian insumos para realizar las actividades y éstas, a su vez, deben generar productos. Tales productos son parte de un programa que tiene un propósito concreto de satisfacer ciertas necesidades en la sociedad. El presupuesto por programas con enfoque de resultados tiene su foco de control en la eficiencia operativa de las instituciones públicas y en posibilitar que los recursos escasos estén asignados en programas prioritarios cuyo diseño cumple ciertos requisitos mínimos para asegurar su eficiencia operativa y efectividad estratégica en generar los beneficios esperados.

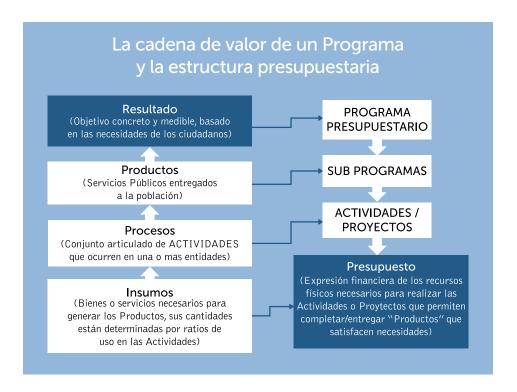
#### 6.1.1 El Programa como categoría presupuestaria

Un programa tiene su origen en las necesidades de los ciudadanos y se crea para lograr un objetivo concreto o resultado específico en su bienestar mediante la provisión eficiente de servicios públicos. Es decir, un programa es un conjunto de servicios complementarios, vinculados por relaciones de causaefecto hacia un objetivo inmediato superior, el cual constituye la razón de ser del programa. Tal objetivo es único y responde a una determinada necesidad o problema de la población.

En ese sentido, un programa es un conjunto articulado de servicios relacionados entre sí, que son gestionados de forma coordinada para obtener beneficios y control no disponibles si tales servicios fueran gestionados en forma individual.

Se puede decir que, a partir de la cadena de valor de los programas presupuestarios se definirá la estructura presupuestaria que constituirá la base para la formulación y programación del presupuesto, como se muestra en el gráfico siguiente.

Apbinson, Marc and Last, Duncan (2009), A Basic Model of Performance-Based Budgeting, Fiscal Affairs Department-International Monetary Fund; September 2009.



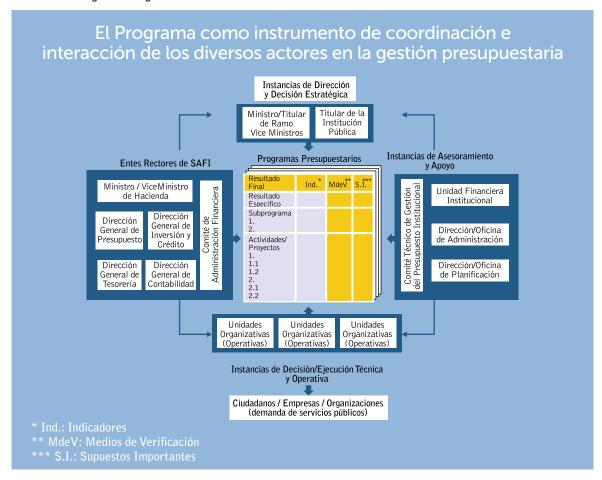
Al ser una categoría presupuestal, un programa es un instrumento para asignar, ejecutar, controlar y evaluar el uso del presupuesto. En ese sentido, el responsable de un programa debe coordinar y articular esfuerzos de los diferentes responsables técnicos de los servicios que lo conforman, para asegurarse que los recursos son utilizados oportuna y eficientemente.

Para que el presupuesto pueda operar con un enfoque de resultados, y contribuya a reducir la inercia y el incrementalismo en la formulación en las entidades y su aprobación por la Asamblea Legislativa, según Mario Marcel (2007)<sup>5</sup> son necesarias cuatro condiciones básicas:

- Que exista información comprensiva sobre el desempeño para alimentar el proceso presupuestario;
- Que el proceso presupuestario sea capaz de incorporar esta información a las decisiones de asignación;
- Que el sistema presupuestario se complemente con una estructura de incentivos que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados;
- Que las normas sobre administración financiera otorguen la flexibilidad necesaria para que los recursos de las instituciones se utilicen con eficiencia en el logro de resultados.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Marcel, Mario (2007), Plan de Acción: Modelo de Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Federal de México. Documento mimeografiado.

En este contexto, el programa presupuestario se constituye en el principal instrumento de coordinación y diálogo entre los diversos actores del sistema presupuestario, ya sea entre los técnicos y la ciudadanía, entre las áreas técnicas y las áreas administrativas, entre los políticos y la sociedad civil, tal como se muestra en el gráfico siguiente.



#### 6.1.2 Tipología de programas presupuestarios

Con la finalidad de implantar de manera ordenada y eficiente el enfoque de presupuesto por programas se ha definido tres tipos de programas. Para cada tipo se aplicará una metodología de análisis y diseño según sus características. Así, tomando en cuenta las funciones y tipos de acciones que realizan las instituciones del gobierno central e instituciones descentralizadas, se propone aplicar la siguiente tipología de programas:

#### Programas Tipo I

Son programas cuyo diseño responde a una lógica de procesos y criterios de eficiencia para cumplir con las funciones propias del Estado. Estarán comprendidos en esta tipología los servicios relacionados con los asuntos legislativos, financieros y fiscales, asuntos exteriores, gestión de la deuda pública, defensa nacional, control de cuentas, información y estadística, servicio civil, registro civil, asuntos electorales, defensa de los intereses del Estado, entre otros.

#### Programas Tipo II

Son programas cuyo diseño parte de la identificación de problemas y sus causas, es decir responden a un marco causal determinado por la naturaleza de las necesidades que se busca satisfacer en cumplimiento de las funciones propias del Estado. Estarán comprendidos dentro de esta tipología los servicios relacionados con la salud, la educación, el orden público y seguridad, la agricultura y desarrollo rural, los servicios de transporte y comunicaciones, la protección del medio ambiente, la vivienda y servicios comunitarios, abastecimiento de agua, alumbrado público y electrificación rural, la cultura y actividades recreativas, la protección social, entre otros.

#### Programas Tipo III

De manera similar a los programas tipo I, el diseño de estos programas responde a una lógica de procesos y criterios de eficiencia para cumplir con las funciones de apoyo a la gestión del gasto público. Estarán comprendidas en este tipo de programas las actividades de planificación, presupuesto, asesoría jurídica, contabilidad, recursos humanos, compras, tesorería, logística, control de bienes patrimoniales, mantenimiento de edificios y oficinas administrativas, entre otros. Se diseñará uno o dos programas estándares y transversales para todas instituciones públicas.

#### 6.1.3 Actividades a realizar

Para implementar el nuevo modelo de Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados, se realizarán entre otras, las siguientes actividades:

- ► Capacitar al personal de las instituciones en la nueva metodología de Programas presupuestarios con Enfoque de Resultados;
- ► Identificar los resultados que la sociedad espera y valora como punto de referencia para diseñar los Programas Presupuestarios;
- ► Realizar análisis de la problemática y talleres de diseño de los programas presupuestarios a cargo de las instituciones públicas;
- ▶ Dar asistencia técnica, coordinar y supervisar el diseño de los programas presupuestarios;
- ► Evaluar, validar y aprobar los programas presupuestarios para su inclusión en el sistema informático SAFI;
- ► Elaborar la nueva clasificación funcional programática del presupuesto público;
- ► Elaborar los nuevos clasificadores presupuestarios armonizados con los sistemas de contratación, contabilidad, tesorería, deuda e inversión pública.

## 6.2 Implantar el enfoque del Marco de Gasto y Marcos Institucionales de Mediano Plazo

Los presupuestos generalmente se restringen a un año, lo que impide que el presupuesto constituya un instrumento efectivo para la planificación e implementación de las políticas públicas que necesitan de plazos más largos. Entre las razones que sustentan la necesidad de ampliar el horizonte temporal del presupuesto, se encuentran las siguientes:

- las políticas públicas tienen implicaciones que se extienden más allá del año fiscal;
- los procesos administrativos tales como licitaciones y contratos pueden trascender el año calendario;
- ▶ la inversión pública puede tardar varios años hasta que se manifiesta en obras funcionando y además, tales inversiones acarrean gastos corrientes en el futuro;
- ► las instituciones necesitan certidumbre para planificar y gestionar sus acciones en función de los resultados esperados por la sociedad.

En ese sentido, el Marco de Gasto de Mediano Plazo es especialmente importante a la luz del limitado margen de maniobra existente en el presupuesto anual, pues cuando se formula el presupuesto gran parte de los gastos ya están destinados. Debido a esta rigidez la posibilidad de asignar recursos hacia nuevas prioridades es bastante reducida.

Para que las prioridades en el gasto puedan ejecutarse con éxito, estas deben entenderse en una perspectiva de varios años de implementación. Por ello en el marco de este plan de reforma del sistema de presupuesto de El Salvador, se ha decidido desarrollar e implementar los siguientes instrumentos:

#### 6.2.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

Es un instrumento de la política macrofiscal, que establece los límites agregados de ingresos y gastos anuales para cinco años consecutivos. Las proyecciones a mediano plazo de los ingresos o de los gastos que se derivan de las políticas aprobadas, son revisadas cada año y actualizadas para tener en cuenta la evolución de los precios, las reestimaciones de los ingresos y de los gastos de los programas y las iniciativas políticas. Este

instrumento corresponde a la Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, es necesario resaltar que además del ejercicio técnico que se concreta en proyecciones macro, se requiere un firme compromiso político para sujetar el proceso de formulación del presupuesto de cada año a los límites agregados que establece este instrumento.

#### 6.2.2 Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

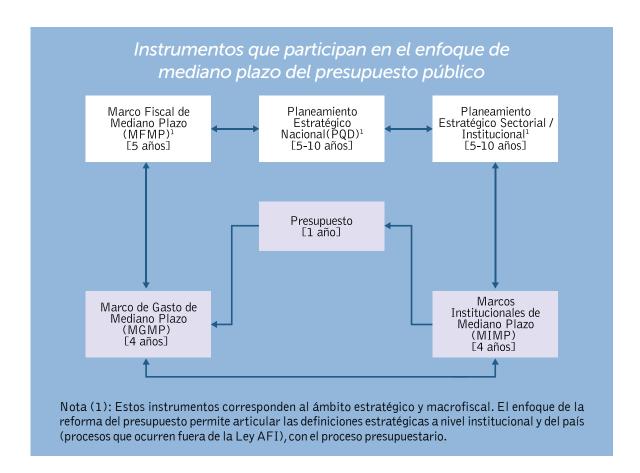
Es un instrumento de la política presupuestaria, que consiste en proyectar, asignar y reasignar recursos en el nivel institucional programático, con una perspectiva temporal de cuatro años, en donde las cifras son revisadas y actualizadas anualmente para cada uno de los cuatro años siguientes, siempre en línea con el MFMP. Las cifras para los años n+2, n+3 y n+4 son marcos referenciales.

El MGMP se desarrollará como parte del proceso de formulación presupuestal de cada año, permitiendo vincular a la totalidad de las instituciones en ejercicios de planeación estratégica que, fundamentalmente tienen el propósito de ajustar la acción de las instituciones a los lineamientos de política del gobierno respetando el equilibrio fiscal. Este instrumento corresponde a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

#### 6.2.3 Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP)

Es un instrumento de las políticas sectoriales e institucionales, que busca expresar en términos presupuestarios las prioridades y objetivos estratégicos previamente definidos. Los MIMP resultan de la agregación de las asignaciones a los programas presupuestarios, tomando como límite los techos comunicados por la DGP y los ingresos propios estimados por las entidades. Cada año el MIMP será actualizado como parte del proceso de formulación presupuestal, para los cuatro años siguientes. Este instrumento corresponde a las instituciones públicas sujetas al sistema de presupuesto público.

La elaboración del MIMP plantea la necesidad de: i) estimar en forma precisa las implicancias futuras de las decisiones de gasto que se tomen en el presente; ii) identificar ahorros en gastos asociados a políticas existentes producto de cambios en las prioridades de gobierno y, así, lograr que las nuevas iniciativas se sujeten a la disponibilidad fiscal.



#### 6.2.4 Actividades a realizar

Para implementar el enfoque de mediano plazo en la gestión presupuestaria se realizarán las siguientes actividades:

- ► Capacitar a los funcionarios de las instituciones públicas en la metodología e instrumentos para elaborar el MGMP y el MIMP;
- ► Realizar análisis, proyecciones y definir la línea de base sobre la demanda de recursos presupuestarios;
- ► Brindar asistencia técnica a las instituciones para desarrollar e implementar los Marcos Institucionales de Mediano Plazo como instrumentos de implementación de las políticas sectoriales.

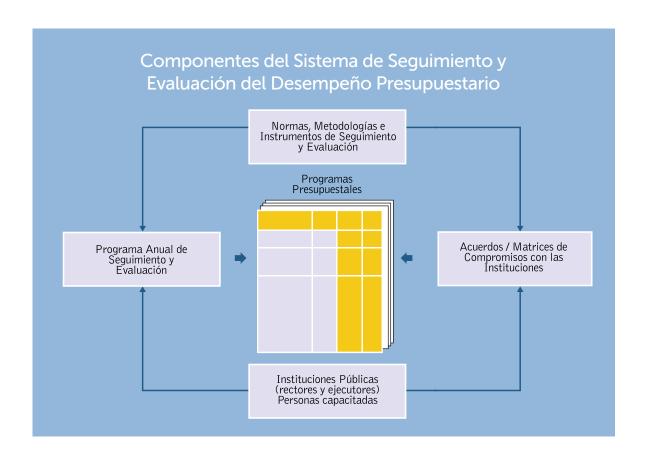
#### 6.3 Desarrollar un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño Presupuestario

Como parte del proceso de reforma y en el marco de la ley AFI, se desarrollará el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario. El propósito de este sistema es contribuir a la consecución de los objetivos de los programas presupuestarios. Estará integrado por un conjunto de elementos dirigidos a proporcionar la información adecuada, a las personas idóneas en el momento oportuno para que tomen decisiones. Es decir, el sistema de Seguimiento y Evaluación brindará la información para valorar

objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para contribuir a la determinación del impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

En el gráfico de la siguiente página se muestran los componentes que conformarán el sistema de Seguimiento y Evaluación del presupuesto público de El Salvador.





Bajo este esquema, un aspecto central de la reforma presupuestaría, será la existencia de un sistema de indicadores de desempeño, el cual se requiere debido a la necesidad del uso sistemático de información que permita medir la relación entre los resultados obtenidos y los recursos asignados o la relación entre los resultados esperados y los recursos a asignar. La información de desempeño permitirá inyectar criterios técnicos al proceso presupuestario e incentivos reales para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la provisión de los bienes y servicios públicos a los ciudadanos.

#### 6.3.1 Seguimiento al desempeño presupuestario

Se define como un proceso organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurren como se había previsto dentro de un determinado periodo de tiempo. Apoyándose en indicadores de desempeño, permitirá detectar las fallas en el diseño y la implementación de los programas, comprobar

si se está manteniendo la ruta hacia el objetivo establecido, verificar los supuestos o factores externos y determinar los riesgos de no alcanzar las metas programadas, estimar la probabilidad de alcanzar los objetivos planeados e identificar las debilidades que deben ser atendidas, recomendando cambios y proponiendo soluciones.

#### 6.3.2 Evaluación de Programas Presupuestarios

La evaluación es un proceso por el cual se determinan los cambios generados como consecuencia de un conjunto de acciones, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual, utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas. La evaluación del desempeño del sistema de presupuesto público se puede clasificar en dos tipos: la evaluación de gestión que analiza indicadores de proceso para medir la pertinencia de las acciones, la

eficiencia y eficacia de los resultados; y la evaluación de efectos, que analiza los cambios esperados y no esperados, a la luz de los objetivos del programa presupuestario en relación con las expectativas de los ciudadanos; es decir analiza el cumplimiento de las hipótesis y cuestiona las relaciones de causalidad de las Actividades, los Productos y el Resultado esperado de cada programa presupuestario. Es una herramienta de aprendizaje y mejora continua.

#### 6.3.3 Actividades a realizar

Para implementar un sistema de seguimiento y evaluación eficiente para los fines del sistema presupuestario, se realizarán las siguientes actividades:

- ► Diseñar y establecer el sistema integrando a los diversos actores con roles y funciones en el seguimiento y evaluación del presupuesto;
- ► Desarrollar la metodología para realizar el seguimiento y evaluación;
- ► Entrenar al personal de las instituciones públicas en las metodologías e instrumentos del sistema;
- ► Elaborar el Plan Anual de Evaluación del desempeño presupuestario;
- ► Ejecutar el Plan y establecer las matrices de compromisos como mecanismos de implementación de los resultados de las evaluaciones.



# 6.4 Desarrollar capacidades y compromisos en todoel sector público

La reforma del sistema de presupuesto demanda un cambio de paradigmas, actitudes y conocimientos en los diversos actores. Lo que se propone es pasar de un esquema de control de insumos hacia un esquema de presupuestación de servicios públicos y obtención de resultados a cambio del uso del presupuesto. Es decir, se busca pasar de la pregunta ¿en que se gastará?, hacia la pregunta ¿qué se espera lograr?.

En ese sentido, con base en los alcances del modelo conceptual aprobado para el sistema de presupuesto y en el marco de este plan de reforma, se ejecutará un plan de capacitación y asistencia técnica al personal de las instituciones públicas con roles directos en la implantación de los cambios.

El plan de desarrollo de capacidades responderá a las brechas de conocimiento tanto en la Dirección General del Presupuesto como en las instituciones públicas. Dicho plan incluye estrategias de motivación del personal, así como actividades para el desarrollo de habilidades y capacidades técnicas para llevar adelante el proceso de la reforma del presupuesto.

#### 6.4.1 Objetivos de la capacitación

La capacitación representa para las instituciones públicas uno de los medios más efectivos para asegurar la formación permanente de su personal respecto al cumplimiento de sus funciones en sus respectivos puestos.

En ese marco, el objetivo general del plan de capacitación es lograr la participación protagónica de los diversos actores en todos sus niveles, principalmente en la mejora continua de la calidad del gasto público, puesto que son las personas quienes definen los objetivos, formulan las políticas, diseñan los programas presupuestarios, asignan recursos y los gestionan a través de procesos. Los objetivos específicos son:

- ► Desarrollar competencias personales que permitan implementar una cultura de gestión basada en desempeño.
- ► Fortalecer las capacidades técnicas del personal comprometido con la gestión presupuestaria.

#### 6.4.2 Estrategias de implementación

Modalidades: La capacitación se implementará de acuerdo a las necesidades específicas identificadas, bajo modalidades tales como:

- Grupal (talleres y conferencias)
- Entrenamiento en el trabajo (aplicación práctica)

La modalidad grupal y entrenamiento en el trabajo, se desarrollará con la participación de instructores internos y externos, quienes impartirán las clases y guiarán las actividades de capacitación programadas.

Estrategias: Para lograr los objetivos del plan se implementará un conjunto de estrategias tales como:

- ► Establecer alianzas estratégicas con organizaciones especializadas;
- Aplicar tecnología de la información bajo sus distintas modalidades, para optimizar y acercar la capacitación al personal de las instituciones a nivel nacional;
- ► Formación de capacitadores en la DGP y en las instituciones públicas (instructores internos).

Perfil del personal a capacitar. Considerando que el personal comprendido en la gestión presupuestaria son aquellos con capacidad de decisión, y los que ejecutan los procesos de dirección, soporte, apoyo, unidades operativas; se tendrán los siguientes perfiles, con la finalidad de aplicar instrumentos apropiados a cada perfil:

- ▶ Perfil I: Ministros, Vice Ministros, Presidentes o Directores de Instituciones o sus equivalentes
- Perfil II: Gerentes o Responsables de Programas Presupuestarios, Responsables técnicos de Subprogramas, de Actividades / Proyectos
- Perfil III: Director/Sub Director General de Presupuesto, Jefe/Sub Jefe de División (de Marco de Gasto, de Integración, Presupuestaria, de Informática), Analista (Presupuestario/Económico/Informático).
- Perfil IV: Jefe UFI/USEFI, Responsables y especialistas de presupuesto, tesorería, contabilidad, logística, recursos humanos, inversión. Responsables de Planificación, Seguimiento y Evaluación.

**Evaluación de la capacitación.** La evaluación de los resultados de la capacitación estará en función a los objetivos específicos de las actividades desarrolladas, con los siguientes criterios:

- ▶ De reacción o satisfacción. Busca determinar en qué medida el personal valoró la acción de capacitación. La información se recoge con el llenado de una encuesta de evaluación de la capacitación. Todas las acciones de capacitación ejecutadas son evaluadas en este nivel mínimo.
- ▶ De aprendizaje. Este nivel evalúa la incorporación de conocimientos, con la aplicación de pruebas escritas que valoren cuantitativamente su aprendizaje y aplicación. Se procurará una evaluación de entrada y otra al final de la acción de capacitación, para medir el logro.
- Aplicación o transferencia. En este nivel se medirá el impacto de la acción de capacitación en tareas y/actividades vinculadas a las funciones del personal. Por ejemplo, con el desarrollo de una agenda de aplicación o mejora de ciertos procesos, así como la evaluación del desempeño del trabajador en las tareas de diseño e implementación de los programas presupuestarios.
- **Desempeño.** En este nivel se medirá el impacto o beneficio de la capacitación en términos del logro de metas y cierre de brechas de conocimientos en el personal.

#### 6.4.3 Actividades a realizar

Las principales actividades a realizar, sin limitarse a ellas, son las siguientes:

- ▶ Difundir el plan de desarrollo de capacidades y asistencia técnica;
- Gestionar alianzas estratégicas con organizaciones especializadas;
- ► Formar capacitadores en la DGP y en las instituciones públicas (instructores internos);
- ► Ejecutar las actividades el plan de desarrollo de capacidades;
- ► Evaluar los resultados logrados y mejorar el plan de capacitación.

#### VII. FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO (DGP)

Para conducir la reforma del sistema de presupuesto, que consiste en pasar de un modelo por Áreas de Gestión hacia un modelo por Programas con enfoque de Resultados, se necesita introducir mejoras en la organización del Ente Rector del sistema de presupuesto público. En ese sentido, este plan de reforma, entre otros aspectos prevé las siguientes acciones:

- ► Alinear los elementos estratégicos de la DGP tales como la visión, misión, objetivos estratégicos, con el nuevo enfoque de presupuesto por programas.
- ► Redefinir las funciones y roles de las Divisiones de la DGP en función de las necesidades del nuevo modelo
- ► Redefinir la organización de la DGP bajo el enfoque de procesos y cadena de valor
- ▶ Mejorar la definición de los perfiles de puestos y fortalecer las capacidades del recurso humano.



#### VIII. SOPORTE DEL NUEVO SAFI AL PROCESO DE LA REFORMA

Este proceso de reforma tendrá el soporte de una nueva herramienta informática SAFI-II, que permitirá implantar los cambios necesarios según los pilares definidos en este plan.

El proyecto del nuevo SAFI que viene siendo coordinado por la DINAFI con el apoyo de la cooperación técnica internacional, está definido como una herramienta administrativa basada en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) que tiene por finalidad gestionar en todas las entidades públicas sujetas a la ley AFI, los tres procesos básicos de la administración financiera pública:

- ► Programación del uso de los recursos en función de las políticas públicas, del planeamiento estratégico y del marco fiscal de mediano plazo;
- ► Ejecución de la programación mediante la gestión de ingresos, gastos y financiamiento; y
- ► Rendición de cuentas sobre el uso de los recursos vinculando los aspectos financieros con los resultados obtenidos y contando con información de seguimiento y evaluación de la gestión para hacer posible la retroalimentación del proceso de planeamiento y programación.

Según el modelo conceptual, formarán parte del SAFI-II los sub sistemas de presupuesto, inversión pública, endeudamiento, tesorería, contabilidad, compras y contrataciones, gestión de la nómina del personal y gestión de los bienes patrimoniales.

Así, el SAFI-II hará posible que la información esté disponible simultáneamente para todos los usuarios institucionales, a la vez que apoyará la elaboración de informes y estados integrados y consolidados, además de reportar indicadores físicos de desempeño.

En este esquema de procesos del gasto público, el Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados se apoyará fuertemente en el SAFI-II, el cual tomará en cuenta que el presupuesto estará enfocado especialmente en productos y resultados con una perspectiva del marco de gasto de mediano plazo, además de las actividades e insumos que forman parte de las operaciones cotidianas de ejecución del presupuesto.

#### IX. ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL CAMBIO

El cambio de un sistema de presupuesto por Áreas de Gestión hacia un sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados, constituye una reforma estructural y sistémica de la gestión del gasto público. Esta reforma demanda el conocimiento, participación y sobre todo el compromiso de los diversos actores de la gestión pública, desde el nivel político hasta los niveles técnico y administrativo relacionados

con la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

En ese sentido, para llevar adelante la reforma se implementará una estrategia de gestión del cambio que permita alcanzar y consolidar, a través de distintas etapas, la visión de lo que se quiere que llegue a ser la situación futura del presupuesto partiendo del estado actual.

#### 9.1 Losactores de la reforma: un enfoque "multi-stakeholder"

La reforma presupuestaria de El Salvador debe entenderse como una reorientación del Estado hacia una gestión basada en desempeño, abarcando a todas las instituciones con la intención de crear una administración pública moderna, eficaz y responsable. Como demuestra la experiencia internacional, las reformas al sistema de presupuesto no solamente son un asunto o interés del Ministerio de Hacienda sino que apoyan a otros actores del Estado a lograr sus fines y objetivos.

De igual forma, al interior de Ministerio de Hacienda la reforma no proviene de una motivación de la Dirección General de Presupuesto sino también del interés de todas las Direcciones comprendidas en el SAFI, por la generación de información financiera y de desempeño, y el uso de dicha información en la toma de decisiones de los gestores para lograr más eficiencia.

El siguiente cuadro muestra un resumen de cómo la reforma presupuestaria contribuye a los intereses de los diferentes actores.

Institución	Motivación en el Contexto de la reforma	Roles
Secretaría Técnica de la Presidencia	<ul> <li>Vinculación del Plan         Quinquenal de Desarrollo con         el presupuesto</li> <li>Seguimiento y evaluación de         políticas</li> </ul>	<ul> <li>Elaborar el Plan Quinquenal de Desarrollo PQD</li> <li>Participar en la elaboración de los MIMP</li> <li>Coordinar la evaluación de políticas</li> </ul>
Ministerio de Hacienda	<ul> <li>Eficiencia y eficacia en el gasto público y la entrega de bienes y servicios</li> <li>Control del equilibrio fiscal</li> <li>Estabilidad en el manejo macroeconómico</li> <li>Alineación de la inversión pública al gasto corriente</li> <li>Rendición de cuentas sobre uso de fondos públicos</li> </ul>	<ul> <li>Coordinar el diseño de los programas presupuestarios</li> <li>Elaborar el MFMP y MGMP</li> <li>Conducir el proceso presupuestario</li> <li>Aprobación de los MIMP</li> <li>Monitoreo y evaluación de la gestión de los programas públicos</li> <li>Controlar el grado de flexibilidad en la ejecución del presupuesto</li> </ul>
Asamblea Legislativa	<ul> <li>Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo</li> <li>Mejorar la información sobre la ejecución de programas públicos</li> </ul>	<ul> <li>Aprobar el presupuesto en base a un análisis técnico y revisión de indicadores de desempeño de las instituciones</li> <li>Aprobar modificaciones presupuestales</li> </ul>
Ministerios, instituciones descentralizadas no empresariales y empresas públicas	<ul> <li>Lograr los cambios y bienestar en la población</li> <li>Mejorar su gestión interna</li> <li>Seguimiento en la entrega de bienes y servicios</li> </ul>	<ul> <li>Monitoreo y Evaluación de la gestión de los programas públicos</li> <li>Análisis de demanda de la ciudadanía</li> <li>Análisis de la satisfacción de los usuarios</li> </ul>
Corte de Cuentas de La República	<ul> <li>Rendición de cuentas sobre el uso de fondos públicos</li> <li>Velar por el logro de "valor por dinero"</li> </ul>	► Auditoria legal, financiera y de desempeño
Sociedad Civil	<ul> <li>Más transparencia de la actividad del Estado</li> <li>Mejora de las condiciones para el desarrollo social y económico del país</li> </ul>	<ul> <li>Participación y retroalimentación con las instituciones en el diseño de programas</li> </ul>

#### 9.2 Fases de las Reforma

La reforma consta de cuatro fases secuenciales y complementarias, pero flexibles en cuanto a su duración.

#### **Fase I: Preparatoria (2012-2013)**

Comprende el desarrollo del modelo conceptual del nuevo sistema, el diseño y aprobación de los instrumentos metodológicos (manuales, guías, instructivos, etc.), la ejecución de la fase inicial de capacitación del personal comprendido en el sistema de gasto público, la identificación y diseño de los programas presupuestarios, la elaboración y aprobación de los nuevos clasificadores presupuestarios.

#### Fase II: Transición (2014-2015)

Comprende la preparación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) a partir del MFMP, la elaboración de los Marcos Institucionales de Mediano Plazo (MIMP) como parte del proceso de programación y formulación del presupuesto bajo el enfoque de presupuesto por programas, la continuación de la capacitación al personal de las instituciones públicas, la ejecución del presupuesto y validación de los programas presupuestarios e introducción de ajustes a su diseño según sea necesario. El inicio de la aplicación de las herramientas del sistema

de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario.

#### Fase III: Desarrollo (2015-2016)

Comprende la migración y complementación de la información del presupuesto por programas del SAFI actual a la nueva herramienta del SAFI, la realización de las primeras evaluaciones de desempeño de los programas presupuestarios, la revisión y análisis de los costos unitarios de los productos y metas de los programas, el afinamiento del sistema de programación del presupuesto del personal a nivel de Actividades y Proyectos, así como la promoción de la programación del presupuesto en bienes y servicios utilizando el catálogo respectivo.

#### Fase IV: Consolidación (2017 en adelante)

Comprende la aplicación de los principios y requisitos del enfoque de presupuesto por resultados, la implementación de mecanismos de incentivos al desempeño, la aplicación de diversas herramientas de evaluación tales como las evaluaciones independientes, la medición de satisfacción de la población objetivo, y la consolidación del sistema de análisis de costos de los servicios públicos brindados a través de los programas presupuestarios.

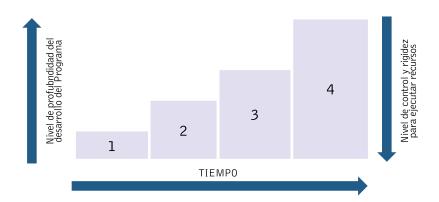
#### 9.3 Gradualidad y Flexibilidad

Para lograr una implantación ordenada y sostenida de la reforma se considera un esquema de trabajo donde se combinan criterios de flexibilidad y progresividad, basados en el número de elementos que debe contener cada programa, como se muestra en el anexo. El esquema de progresividad busca generar los espacios adecuados para mejorar el

diseño y la presupuestación de los programas y a su vez para mejorar la gestión de los mismos.

Para el diseño y presupuestación de los programas se incluye el uso del método del marco lógico y de análisis de evidencias para los programas que responden a marcos de causalidad, así mismo el análisis de la demanda de servicios públicos, de información de desempeño y análisis de costos unitarios. Para la ejecución se prevé incluir actividades de monitoreo y evaluación de resultados, la medición de satisfacción de usuarios, de flexibilidad en la gestión y mecanismos de incentivos al desempeño.

# Relación entre nivel de desarrollo y flexibilidad en la gestión de la ejecución presupuestaria

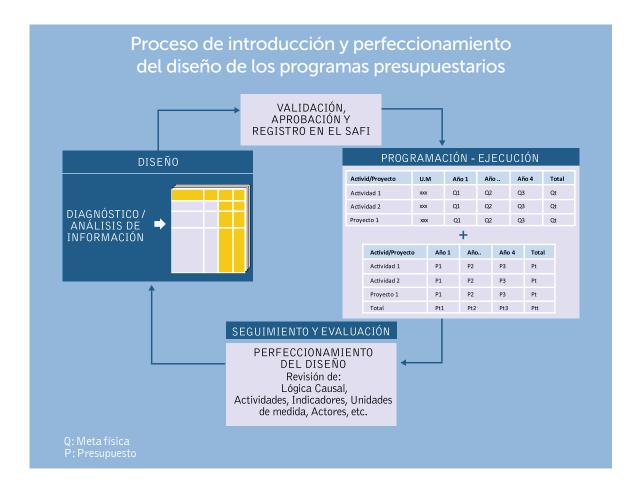


Por ejemplo, en los programas tipo II, como primer paso se introduce el instrumento Programa con su Marco Lógico con énfasis en indicadores de insumo y producto, según la guía metodológica para el diseño de programas presupuestarios; en un segundo momento se mejora el diseño del Programa, sus Productos e Indicadores con base en una revisión de la demanda y análisis de evidencias, definición de actores; en un tercer momento se perfecciona el cálculo del presupuesto con base en

análisis de costos unitarios, así como sus indicadores de resultados; en un cuarto momento el Programa es sometido a una evaluación independiente y a esquemas de incentivos al desempeño.

El gráfico siguiente muestra a manera de referencia el proceso de perfeccionamiento del diseño de los Programas Presupuestarios con enfoque de Resultados, en el marco del esquema de progresividad.





#### 9.4 Base legal y arreglos institucionales

Para la implementación de la reforma se tiene la base legal y los mecanismos institucionales, los cuales serán ampliados y fortalecidos según corresponda:

- ▶ Ley Orgánica de Administración Financiera Integrada (Ley AFI) y su Reglamento
- ► Comité de Administración Financiera bajo la presidencia del Ministro de Hacienda
- ▶ División de Marco de Gasto de Mediano Plazo que forma parte de la estructura orgánica de la DGP
- ► Comité de Marco de Gasto de Mediano Plazo integrado por DGP, DPEF, DGII, DGICP
- Comité de implementación del SAFI-II

Así mismo, se tiene previsto promover el establecimiento del Comité de Gestión de la Reforma Presupuestaria a nivel institucional, un Acuerdo que establece la implementación de la reforma presupuestaria con enfoque de resultados, así como una Circular Presidencial sobre la participación de los niveles directivos en el esquema de la reforma.

#### 9.5 Retos y puntos clave para el éxito de la reforma

**Coordinación y compromisos del nivel político.** El apoyo y participación del más alto nivel político es un requisito esencial para el éxito de la reforma. En ese sentido, la trayectoria de la reforma será definida y supervisada por los niveles político y directivo del Estado.

**Apoyo informático.** El proceso de reforma necesita del apoyo del SAFI en sus diversas fases, especialmente la fase de transición se buscará

que la herramienta informática permita registrar las matrices de marco lógico de los programas presupuestarios para validar su diseño durante la ejecución del presupuesto.

**Continuidad del proceso.** Para lograr los objetivos esperados, la reforma del sistema de presupuesto se basará en un cambio cultural en todos los funcionarios públicos, lo cual exige constancia y continuidad hasta su consolidación, según las etapas previstas.

#### X. RUTA Y CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN

Considerando la naturaleza del ciclo presupuestal, se ha previsto trabajar con las instituciones públicas en la preparación de la información con anticipación, lo que permitirá aprovechar las ventajas de la nueva herramienta informática del SAFI.

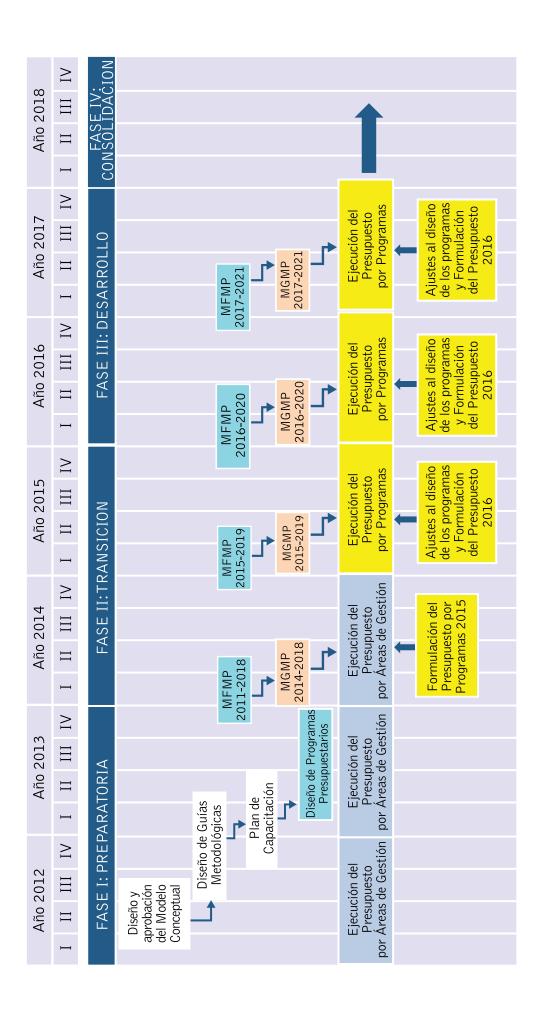
En ese marco, una de las tareas fundamentales es la identificación y diseño de los programas de tal manera que cuando la nueva aplicación SAFI entre en producción, la información de los programas haya pasado por procesos de validación y control de calidad. Los principales hitos del proceso de reforma son los siguientes:

Año 2012	Diseño del instrumental metodológico
Año 2013	Desarrollo de capacidades tanto en el Ministerio de Hacienda como en las instituciones públicas sujetas a la Ley AFI. Identificación y diseño de programas presupuestarios.
Año 2014	Formulación del presupuesto del año 2015 en base a los programas presupuestarios.
Año 2015	Inicio de la ejecución del presupuesto por programas

En la próxima página se muestra la secuencia de etapas y plazos del proceso de implementación a seguir



Esquema de implementación de la reforma del sistema de presupuesto



#### **ANEXO**

#### ELEMENTOS BÁSICOS DE LA PROGRESIVIDAD SEGÚN **TIPOS DE PROGRAMA**

#### PROGRAMATIPO I

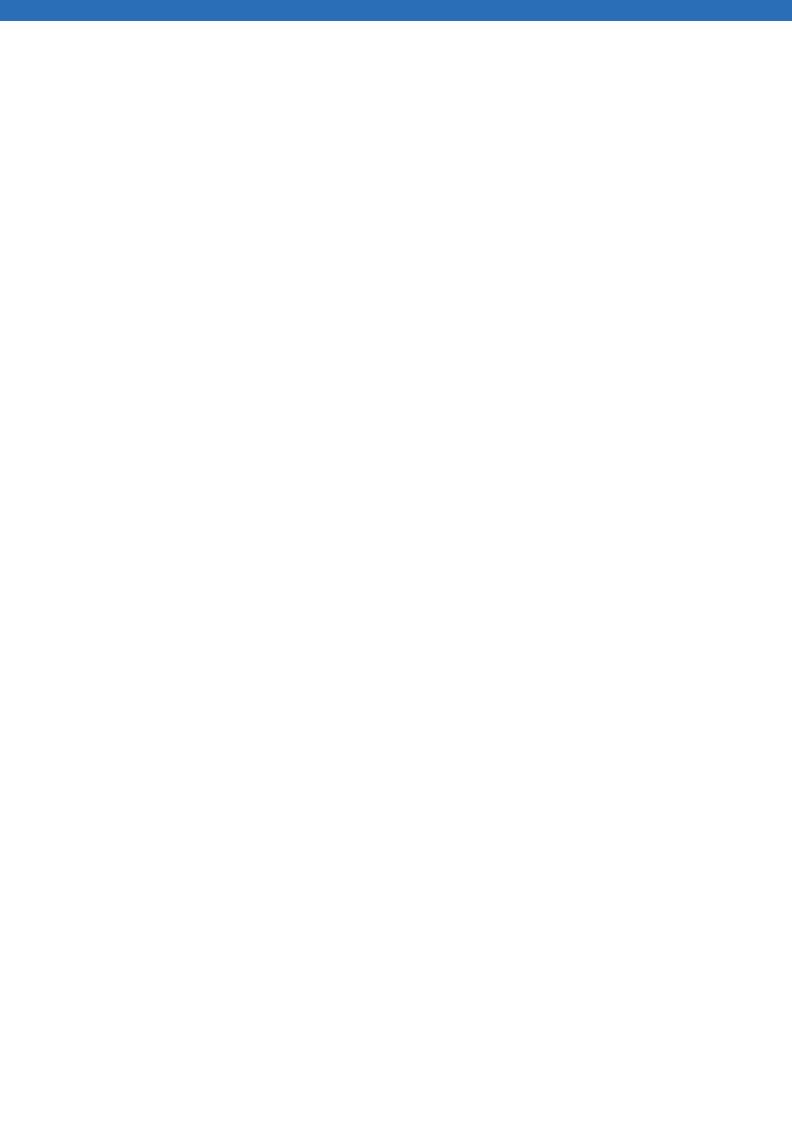
Elementos del Programa (preliminar)		Nivel de madurez		
				4
1. Nuevo Clasificador	Х	Χ	Χ	Χ
2. Marco Lógico	Х	Χ	Χ	Х
3. Indicadores y metas de insumos/procesos			Χ	Х
4. Indicadores y metas de productos			Χ	Х
5. Certificación de calidad			Χ	Х
6. Medición de satisfacción de usuarios				Х
7. Sistema de flexibilidad para la ejecución				Х
8. Programa prevé mecanismos de incentivos				X

#### PROGRAMATIPO II

Elementos del Programa (preliminar)		Nivel de madurez				
		2	Presupuesto por Resultados			
			3	4		
1. Nuevo Clasificador	X	Х	X	X		
2. Marco Lógico	Х	Х	X	X		
3. Indicadores y metas físicas a nivel de Actividad	Х	X	X	X		
4. Indicadores y metas físicas a nivel de Producto		X	X	X		
5. Indicadores y metas físicas a nivel de Resultado			X	X		
6. Presupuesto basado en función de producción – costos unitarios			X	Х		
7. Medición de satisfacción de usuarios externos				X		
8. Encuesta para generar información sobre indicadores a nivel impacto/efecto				Х		
9. Evaluaciones independientes de diseño y desempeño del programa				X		
10. Sistema de flexibilidad para la ejecución				X		
11. Programa prevé mecanismos de incentivos				X		

#### PROGRAMATIPO III

Elementos del Programa (preliminar)		Nivel de madurez		
			3	4
1. Nuevo Clasificador	Х	Х	X	Х
2. Marco Lógico	Х	Х	X	X
3. Indicadores y metas físicas a nivel de Actividad	Х	Х	X	Х
4. Indicadores y metas físicas a nivel de Producto		Х	X	Х
5. Indicadores y metas a nivel de Resultado			X	X
6. Medición de satisfacción de usuarios internos			Х	X
7. Presupuesto basado en análisis de costos unitarios				X
8. Programa prevé mecanismo de incentivos				Χ



Impreso en

Gráficos y Textos La Prensa Gráfica

El Salvador - 2012









