

---

# Construyendo gobiernos efectivos

---

Resúmenes ejecutivos  
de los informes nacionales

---

## El Salvador



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## **Construyendo gobiernos efectivos**

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

### **Editores de los resúmenes ejecutivos:**

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

### **Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:**

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

### **Revisión editorial:**

Gabriela Laster

### **Diseño gráfico:**

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

# Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013<sup>1</sup>. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: [www.iadb.org/gobiernosefectivos](http://www.iadb.org/gobiernosefectivos)

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

<sup>1</sup> Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

# El Salvador

## Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

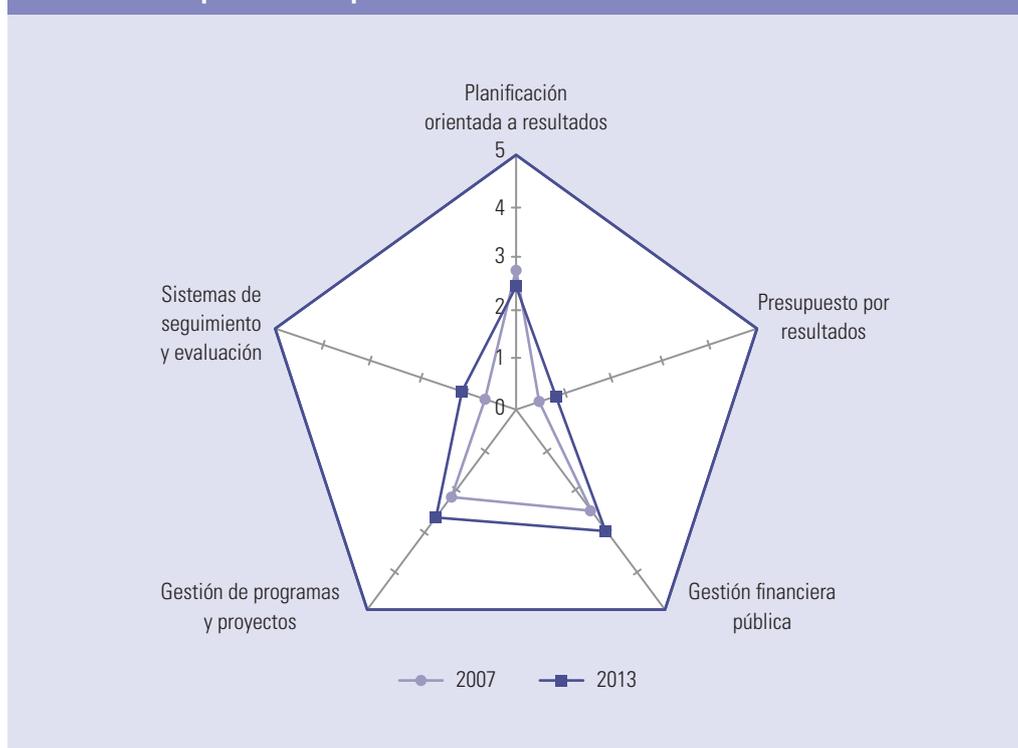
El Salvador forma parte del grupo de países con capacidad intermedia de la GpRD. Los resultados de la evaluación realizada en 2013 muestran que el país ha mantenido su compromiso con la aplicación de la GpRD como un medio que permite incrementar el valor público de los bienes y servicios que brinda el gobierno. En el período 2007-2013 se han alcanzado importantes mejoras en la gestión financiera y en la gestión de programas y proyectos. Los pilares de menor desarrollo son el presupuesto por resultados y los sistemas de seguimiento y evaluación. La planificación por resultados sufrió un leve retroceso.

### Puntaje de El Salvador en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,8	2,4
Presupuesto por resultados	0,5	0,8
Gestión financiera pública	2,5	3,0
Gestión de programas y proyectos	2,1	2,7
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,7	1,1
<b>Promedio</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>

(\*) En 2007 y 2013 no se analizó el sector de desarrollo social.

### Desarrollo de los pilares de la GpRD en El Salvador



### Avances en la implementación de la GpRD en El Salvador

<b>Planificación</b>	Se produjeron mejoras metodológicas en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y se fortaleció el carácter participativo de la planificación.
<b>Presupuesto</b>	Se actualiza mensualmente el marco fiscal de mediano plazo y se publican la información presupuestaria y los informes de ejecución del presupuesto y cierre presupuestario.
<b>Gestión financiera</b>	Se creó la unidad de análisis de riesgo; el Poder Legislativo aprueba a tiempo el presupuesto; se consolidó el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) y se incrementó la cobertura del gasto por parte de las auditorías externas.
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	Se fortalecieron las capacidades institucionales del ente responsable de evaluaciones ex ante. Se han definido estrategias para mejorar la calidad de los servicios a nivel sectorial, se brinda información a los ciudadanos sobre la producción de bienes por medio de Internet.
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	Se produjeron mejoras metodológicas para la producción de información estadística.

### Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Planificación orientada a resultados</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>
Capacidad estratégica de planificación	2,7	2,9
Operatividad de la planificación	4,1	2,7
Carácter participativo de la planificación	0,0	0,9

En relación con la capacidad estratégica de planificación, El Salvador ha introducido mejoras en su Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD), que es elaborado a partir de la oferta del partido que gana la Presidencia de la República. Además, existen planes sectoriales vinculados al PQD I que incluyen objetivos, programas y metas. Estos documentos se han puesto a disposición de la ciudadanía en la página web de la Presidencia. Persisten los siguientes desafíos: (i) no existe una institución responsable de la planificación ni un marco legal que regule el proceso, esta función es asumida por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República; (ii) no se cuenta con un sistema de información que permita verificar el cumplimiento de las metas del Plan.

La operatividad de la planificación ha sufrido un retroceso debido a que el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 no establece una vinculación entre los objetivos y los programas, proyectos o acciones que hacen operativos dichos objetivos. Por otra parte, no todos los programas identifican sus productos ni definen metas anuales, lo cual dificulta monitorear su cumplimiento. Se ha fortalecido el carácter participativo de la planificación ya que durante la formulación del Plan Quinquenal se consultó a académicos, al Consejo Económico y Social y a sectores empresariales y sociales sobre políticas públicas estratégicas para el desarrollo del país. Se mantiene como reto la articulación entre el plan y el presupuesto.

## Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Presupuesto por resultados</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>
Estructuración programática del presupuesto	0,3	0,5
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	1,8	2,6
Evaluación de efectividad del gasto	0,0	0,3
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	2,5	3,5

El país muestra pocos avances en la estructuración programática del presupuesto ya que este se sigue formulando por áreas de gestión tal y como lo señala el marco legal que lo regula. En materia de perspectiva presupuestaria de mediano plazo, en 2010 la Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda preparó un marco fiscal de mediano plazo (cinco años) que incluye proyecciones de metas fiscales, como ingresos, egresos y PIB; cálculos de sostenibilidad de la deuda; escenarios e indicadores de sostenibilidad fiscal e indicadores macroeconómicos. En la actualidad, dicho marco se actualiza mensualmente. El proceso se ha consolidado con la emisión de las políticas fiscales y las prioridades vinculadas al Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD). El país no cuenta con una ley de responsabilidad fiscal.

No existe una ley que regule la evaluación de los resultados del gasto y fomente la calidad del gasto público. Sin embargo, está en proceso la formulación de indicadores de desempeño. Todavía el país no tiene mecanismos que incentiven la eficiencia y la eficacia en la gestión, pero se han dado importantes avances en la difusión de la información presupuestaria ya que, en la actualidad, el Proyecto de Ley del Presupuesto se hace público cuando se presenta a la Asamblea Legislativa al igual que el Presupuesto aprobado. También se publica el informe de ejecución presupuestaria un mes después de finalizado el período fiscal.

## Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión financiera pública</b>	<b>2,5</b>	<b>3,0</b>
Gestión presupuestaria y financiera	2,6	3,4
Sistema de adquisiciones	1,9	2,1
Auditorías externa e interna	2,9	3,5

En materia de gestión presupuestaria y financiera, trimestralmente se realizan proyecciones de mediano plazo en las que se considera la deuda contratada, el financiamiento que se puede contratar, la proyección de desembolsos y las amortizaciones e intereses asociados a este financiamiento. En 2012 se creó la unidad de riesgos fiscales, que está en proceso de organización. Los informes fiscales incluyen todos los gastos extrapresupuestarios y todos los recursos procedentes de donaciones. La formulación del presupuesto se basa en la clasificación administrativa y económica, según las normas de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP), pero todavía no se aplica la clasificación funcional y programática. A diferencia de 2007, en los últimos tres años, la Ley de Presupuesto ha sido aprobada antes del inicio del período económico.

El sistema de contabilidad todavía no se ajusta a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP), aunque en 2011 se inició el proceso para hacerlo. Se ha consolidado el Sistema Integrado de Administración Financiera, que incluye presupuesto, contabilidad gubernamental, inversión y crédito público, y tesorería e interopera con los complementarios de recaudaciones (Sistema Integrado del Tesoro Público [SITEP]) y el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP), y de forma manual con el Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH). También incluye gran parte de la información financiera de los gobiernos subnacionales, pero no se encuentra actualizada.

El sistema de adquisiciones mantiene la fortaleza de su marco legal y el desarrollo de su ente rector, la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC), que tiene independencia administrativa y no participa directamente en los procesos de compra. También se ha mantenido la consolidación del proceso para la presentación y resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero no es ejecutado por un órgano externo a la unidad que realiza la compra. Está en proceso el Proyecto COMPRASAL II, de compras electrónicas, que busca fortalecer el sistema y las capacidades institucionales de la UNAC. Un reto del sistema electrónico es que aún no permite realizar compras, sí publicar invitaciones, recibir ofertas y publicar los resultados del proceso de adjudicación.

La Ley de la Corte de Cuentas de la República establece el Sistema Nacional de Control, que está basado en las auditorías internas de cada una de las entidades y organismos del Estado cuyo presupuesto supere los \$571.000. Estas unidades deben coordinar sus labores con la Corte de Cuentas presentando su plan de trabajo para el siguiente ejercicio fiscal. Las normas de auditoría se ajustan a las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Las auditorías externas se realizan al gobierno central, que representa el 80% del presupuesto total, y se hacen auditorías de gestión a las instituciones sujetas a fiscalización. Un desafío pendiente es la publicación en Internet de los informes para que sean de fácil acceso a los ciudadanos.

## Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	<b>2,1</b>	<b>2,7</b>
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	3,0	3,5
Visión sectorial de mediano plazo	3,9	4,2
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,1	1,8
Sistemas sectoriales de información	1,7	2,1

### *Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión*

La Dirección de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda emite una opinión técnica sobre las evaluaciones ex ante que realizan las instituciones que buscan financiamiento para sus nuevos proyectos. Esta dirección ha elaborado una guía técnica para formular estudios de preinversión. En el año 2010 se emitió el Decreto 34 en el que se definen las responsabilidades de la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP) como ente encargado de aprobar las evaluaciones ex ante; los resultados de

esta evaluación determinan si un proyecto formará parte de la programación presupuestaria. En 2012 se evaluó el 90% de los proyectos que forman parte del presupuesto nacional. Una tarea pendiente es que los resultados de las evaluaciones se publiquen en Internet para ser consultados por el público.

### **Gestión sectorial**

**Educación:** El Ministerio de Educación tiene un plan 2009-2014 en cuya elaboración se dio participación a algunos sectores de la sociedad civil y que concuerda con los objetivos y metas del PQD. El Plan Operativo Anual (POA) tiene metas de producción de servicios e identifica las unidades responsables de su ejecución. No se firman contratos de gestión ni existen incentivos que promuevan la efectividad de la gestión, pero se hacen autoevaluaciones de mejora continua con participación comunitaria. En cuanto a los sistemas de información, el Sistema Georreferenciado hace el seguimiento de los indicadores de desempeño establecidos en el catálogo de indicadores del sistema educativo de El Salvador, aunque la información no está actualizada. No existen procesos de costeo de los servicios ni hay indicadores de eficiencia que relacionen los resultados obtenidos con los costos de producción.

**Salud Pública:** El Ministerio de Salud tiene tres planes estratégicos de mediano plazo en algunas áreas, como salud de adolescentes y jóvenes, y la Política Nacional de Salud Construyendo la Esperanza, que fue formulada a partir de una amplia consulta con diferentes sectores de la sociedad civil. Sin embargo, estos instrumentos no tienen articulación con los objetivos y metas del Plan Quinquenal. Los POA detallan metas anuales de producción de servicios, aunque falta vincularlos con los centros de costos en los sistemas contables. No se firman contratos de gestión y los sistemas de remuneración y evaluación del personal no están orientados a incentivar la obtención de resultados organizacionales. El Ministerio ha elaborado 16 estándares de calidad que se están empezando a aplicar en el primer nivel de atención. También se creó la Unidad por el Derecho a la Salud, responsable de atender las denuncias y/o demandas relacionadas con la satisfacción de los usuarios y la calidad de los servicios. Se está iniciando el proceso de digitalización de la información del sistema de indicadores mediante los cuales se valora la calidad y cobertura del servicio.

**Infraestructura:** Se cuenta con el Plan de Ordenamiento Desarrollo Territorial y el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2024, cuyos objetivos y metas están vinculados con el PQD. El primero se elaboró con cierto grado de participación de la sociedad civil. Los POA incluyen metas de producción de bienes y servicios anuales, las unidades responsables y, en algunos casos, los costos asociados. No se firman contratos de gestión ni hay incentivos que motiven la obtención de resultados. Se recopila información de la sociedad civil sobre la calidad de los servicios, aunque no está definida una estrategia explícita de calidad. El sistema brinda información a los ciudadanos sobre avance de los proyectos, pero no sobre todos los servicios producidos ni sobre su cobertura.

### **Sistemas de seguimiento y evaluación**

COMPONENTES	2007	2013
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,0	1,1
Sistemas de información estadística	1,8	2,7
Evaluación de la gestión gubernamental	0,0	0,5

La Secretaría Técnica de la Presidencia realiza el seguimiento del POD. En 2012 estaba actualizando las normas técnicas y las metodologías de trabajo por lo que el seguimiento se limita a la evaluación física y financiera de la ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión.

Los sistemas de información estadística han mejorado gracias a la aplicación de estándares internacionales de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros. Sin embargo, la información es utilizada solo para definir líneas de base. La Dirección General de Estadística y Censos, un organismo dependiente del Ministerio de Economía, produce los datos estadísticos en el área social; la información económica corresponde al Banco Central y el Censo Agropecuario, al Ministerio de Agricultura.

Todavía el país no cuenta con un marco legal e institucional que regule la evaluación de la gestión gubernamental por lo que este es el componente más débil de todo el ciclo de gestión para resultados en El Salvador. Sin embargo, se está analizando una reforma del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) con el fin de convertir la Secretaría Técnica de la Presidencia en la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo, y crear en su órbita una unidad que administre el Sistema de Evaluación de las Políticas y Programas de Gobierno.

