



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN DURANTE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL
SECTOR EXPORTADOR EN EL SALVADOR, 2010 - 2014

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

DIANA MARÍA RAMÍREZ SOLANO

TUTORA:

DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

MÉXICO, D.F. ENERO DE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México por la beca que me permitió ser estudiante de tiempo completo de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y poder llevar a cabo esta investigación. Asimismo, mi agradecimiento al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales por el apoyo para asistir al curso *Evaluación de Programas Públicos en el marco de gestión pública para el desarrollo*, la experiencia y el conocimiento adquirido en ese curso fue de mucha utilidad en esta investigación.

Mi sincero agradecimiento a la Dra. Marcela Astudillo Moya, por su interés, tiempo y apoyo en la dirección de esta investigación. Igualmente, agradezco a la Dra. Karla Valverde, al Dr. Edgar Ortíz y a la Dra. Rina Aguilera por su orientación, aportes y valiosas sugerencias desde los coloquios; al Dr. Adán Arenas y al Dr. Francisco Patiño por su revisión cuidadosa y sus observaciones puntuales a este trabajo.

Esta investigación no hubiera sido posible sin el tiempo y la información brindada por las personas que accedieron a ser entrevistadas. En particular agradezco al Lic. Homero Guevara, quien me compartió mucha información y consejos desde el inicio de este proceso.

Agradezco también a mis compañeros de maestría y a los amigos que conocí aquí quienes me ayudaron con su punto de vista, aportes y sugerencias durante la investigación. Un especial agradecimiento a Angelita Bacca y Eugenia Bové por su amistad y su gran apoyo en todos los trámites del proceso de graduación, no lo habría logrado sin ustedes.

Mi eterna gratitud a todos los que me apoyaron durante este viaje, a mi familia y mis amigos, especialmente a mi madre y a Mario por su amor y apoyo incondicional.

INDICE

Indice de cuadros, gráficos y figuras	v
Siglas y abreviaturas	vii
Introducción.....	1
Capítulo 1. Marco teórico - conceptual sobre la evaluación de políticas públicas como herramienta para la mejora en la gestión.	8
1.1 Elementos conceptuales sobre la evaluación	9
1.1.1. Conceptualizaciones de la evaluación.....	10
1.1.2. Propósitos de la evaluación.....	12
1.1.3 Tipología de la evaluación	15
1.2. La evaluación durante la implementación de las políticas públicas	18
1.3. La investigación teórica sobre la evaluación	25
1.3.1 Contexto: el desarrollo teórico sobre la evaluación gubernamental	25
1.3.2 La teoría de la evaluación orientada al uso	29
1.4. La institucionalización de la evaluación	32
Capítulo 2. La evaluación de políticas públicas en El Salvador. Antecedentes y perspectivas 2009- 2014.....	43
2.1. Antecedentes: la ausencia de la evaluación en las reformas de la administración pública 1989 - 2009 y las perspectivas de institucionalización de la evaluación a partir de 2009.	43
2.2. El caso de estudio: las políticas públicas orientadas al sector exportador en El Salvador (2010 -2014)	50
Capítulo 3. Análisis institucional de la evaluación en El Salvador: el caso del Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial.	68
3.1. Aspectos metodológicos	68
3.2 Análisis a nivel macro o inter organizacional.....	72
3.2.1. La evaluación a nivel macro.....	75

3.2.2. La evaluación en el ámbito presupuestario	77
3.2.3. La evaluación como insumo en los ejercicios de rendición de cuentas	85
3.3. Análisis a nivel meso o intra gubernamental	89
3.3.1 La evaluación a nivel organizacional	89
3.3.2. La evaluación en el proceso presupuestario organizacional	100
3.3.3. La evaluación en los ejercicios de rendición de cuentas institucional	102
Capítulo 4. Principales alcances y límites de la estructura institucional actual: implicaciones para el uso de información proviente de la evaluación y reflexiones para la institucionalización de un sistema de seguimiento y evaluación.	105
4.1. La evaluación como insumo en los procesos de planificación: el problema de las responsabilidades sin mecanismos para su operacionalización.	105
4.2 El problema del Presupuesto General del Estado como instrumento de gestión.	109
4.3 La falta de una verdadera rendición de cuentas.	113
4.4. Reflexiones sobre la institucionalización de un sistema de seguimiento y evaluación en el marco de la reforma al sistema de presupuesto público en El Salvador.	115
Conclusiones generales.....	123
Referencias bibliográficas	129
Anexos.....	137

INDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Cuadros:

Cuadro 1. Tipología básica de las evaluaciones.....	16
Cuadro 2. Principales contribuciones en el campo de la implementación clasificadas según su enfoque.....	20
Cuadro 3. Factores que condicionan la implementación y actividades evaluativas vinculadas.	24
Cuadro 4. Análisis comparado de la institucionalización de Sistema de Monitoreo y evaluación en países de América Latina.....	38
Cuadro 5. Ejes estratégicos, objetivos y programas de la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones	52
Cuadro 6. Programas de la EIFE, programas incorporados en el Sistema Integral de Fomento a la Producción e instancias encargadas de su implementación según el Reglamento de la Ley de Fomento a la Producción.....	56
Cuadro 7. Presupuesto asignado a la ejecución del Sistema Integral de Fomento a la Producción según instancia encargada de la implementación. (En dólares).....	61
Cuadro 8. Metas de la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones 2010 - 2024.....	61
Cuadro 9. Operacionalización de las dimensiones institucionales por niveles.....	70
Cuadro 10. Marco normativo a nivel macro.....	74
Cuadro 11. Marco normativo a nivel meso (Ministerio de Economía)	89

Gráficos:

Gráfico 1. Evolución de las exportaciones, importaciones y balanza comercial de El Salvador (1994 -2014).....	63
Gráfico 2. Composición de la estructura de las exportaciones totales según destino (1994 -2014).....	64
Gráfico 3. Composición de la estructura de las importaciones según clasificación económica (1994 -2014).....	65

Figuras:

Figura 1. Modelo integrado de implementación.....	22
Figura 2. Árbol sobre teorías de evaluación.....	29
Figura 3. Rango de explicaciones sobre el comportamiento de los individuos.....	35
Figura 4. Estructura organizativa del Órgano Ejecutivo.....	73
Figura 5. Estructura organizativa del Ministerio de Economía.....	91
Figura 6. Proceso de planificación realizado en el período 2010 - 2014.....	95
Figura 7. Propuesta de flujo de información	119

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFI	Administración Financiera Integral del Estado
BID	Banco Interamericano del Desarrollo
DGP	Dirección General del Presupuesto Ministerio de Hacienda
DICOPP	Dirección Coordinadora de Políticas Productivas del Ministerio de Economía
EIFE	Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho de El Salvador
GPDI	Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional del Ministerio de Economía
MINEC	Ministerio de Economía de El Salvador
MIPLAN	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
NGP	Nueva Gestión Pública
PGE	Presupuesto General del Estado
SAFI	Sistema de Administración Financiero Integrado
SIFP	Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial
UASP	Unidad de Análisis y Seguimiento Presupuestario de la Asamblea Legislativa

INTRODUCCIÓN

La elaboración de políticas públicas usualmente surge a partir de la identificación de situaciones o asuntos públicos reconocidos como problemáticos o susceptibles de mejora. Esa búsqueda por resultados e impactos positivos en las cuestiones en las que se pretende incidir exige que los gestores públicos dispongan de instrumentos y mecanismos que les permitan obtener información para determinar cómo se está llevando a cabo el proceso y cuál es el desempeño de las políticas.

La evaluación, tema del que trata esta investigación, es uno de esos instrumentos que por medio de un proceso sistemático, riguroso y objetivo de recolección y análisis ofrece información sobre el desempeño de una política pública, con el propósito de servir como insumo para mejorar las decisiones de los implementadores y formuladores. Particularmente durante el proceso de implementación se vuelve crucial que los ejecutores dispongan de información sistemática y objetiva del avance en la ejecución, la concordancia de los productos y los resultados intermedios obtenidos con los objetivos propuestos, la eficiencia en el uso de los recursos, y las condiciones o factores que inciden en el logro de los resultados previstos en la formulación; de manera que sea posible tomar decisiones orientadas a mejorar la implementación de la política e informar a la sociedad sobre la gestión desarrollada.

Siendo la evaluación una herramienta y no un fin en sí misma, en este estudio interesa enfatizar en la orientación práctica de la evaluación, es decir, en la utilización de los resultados de las evaluaciones por los tomadores de decisión para retroalimentar y modificar la implementación de las políticas. En este sentido, el desarrollo teórico sobre la evaluación ha identificado la existencia de factores que condicionan el uso de los resultados de las evaluaciones en los procesos decisorios, entre ellos, esta investigación se centra en los factores que atañen al marco institucional el cual establece espacios organizacionales para el funcionamiento de las actividades evaluativas y genera una estructura de incentivos que determinan el uso de los resultados de las evaluaciones en las decisiones vinculadas con la implementación de las políticas públicas.

En diversos países, la creación de marcos institucionales vinculados con el desarrollo de la función evaluativa dentro de las organizaciones gubernamentales fue impulsada por la Nueva Gestión Pública¹, movimiento que dentro de sus prácticas administrativas enfatiza en la economía, eficacia y eficiencia de las operaciones administrativas y en el desempeño de las unidades y del personal, más que en la observancia de procedimientos; e incluye la implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) dentro de la administración pública. (Aguilar, 2006: 146 - 152)

En el caso de América Latina, la información disponible sobre las experiencias de países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay² en el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño indica que se ha trabajado en el establecimiento de marcos normativos, la creación de instrumentos y el ejercicio de actividades evaluativas orientadas a ofrecer información que contribuya a la planificación, la asignación del gasto, el aprendizaje para la mejora de la gestión pública y la rendición de cuentas.

En el caso de El Salvador, país en el que se enfoca esta investigación, el seguimiento y la evaluación de las acciones gubernamentales estuvo ausente en los programas de reforma al Estado y a la Administración Pública que se desarrollaron en la década de los noventa, no fue hasta la llegada de un nuevo partido de gobierno en 2009 que el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas se incluyó claramente dentro de la agenda de decisión. En el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014, documento que se perfiló como plan rector de la gestión del gobierno en ese período y en el cual se incluyeron las principales políticas públicas a desarrollar por el nuevo gobierno, se definió la constitución de un

¹ Según Cejudo (2011:17) el vocablo Nueva Gestión Pública denota un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa. Para profundizar en este tema se pueden consultar los textos: Aguilar (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F. Fondo de Cultura Económica. Y Cejudo, G. (Comp.) (2011) *Nueva Gestión Pública*. México DF. Siglo XXI Editores - Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF.

² Como ejemplo se puede consultar: Zaltman (2006) *Experiencia de institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos*, Banco Mundial. También pueden verse los resultados por país del proyecto *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe* desarrollado por el Banco Mundial en coordinación con CLAD en 2007.

sistema de seguimiento y evaluación enfocado en asegurar la ejecución efectiva de dicho plan, lo cual implicó el establecimiento de responsabilidades en el ámbito del seguimiento y evaluación a diferentes niveles.

Para aproximarse al objeto de estudio de la investigación - la evaluación gubernamental a nivel de políticas públicas - se ha considerado conveniente utilizar como caso de estudio la principal política orientada al fomento y la promoción del sector exportador salvadoreño durante el período de gobierno 2009 - 2014: la *Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones* y su transformación en el *Sistema Integral de Fomento a la Producción*³. La selección de esta política pública como caso de estudio se basa fundamentalmente en dos razones: la primera, el reconocimiento de la importancia histórica del sector exportador para el crecimiento económico del país, lo cual ha conllevado que los gobiernos hayan impulsado diversas estrategias orientadas al desarrollo del sector.

La segunda razón se encuentra en las características sugerentes que tiene el Sistema Integral de Fomento a la Producción para analizar la implementación y la evaluación de una política pública: una orientación distinta que contrasta con las acciones realizadas por gobiernos anteriores; la participación de varias organizaciones gubernamentales en la implementación de la política; las modificaciones suscitadas durante la implementación que tuvieron como consecuencia la creación de una instancia de decisión con participación de representantes del gobierno, miembros del sector privado y de la academia; y, que los resultados obtenidos luego de cinco años de implementación se encuentran por debajo de las metas previstas. Es esta última situación la que pone en evidencia la necesidad del seguimiento y la evaluación, y refuerza el interés por abordar el tema en la investigación.

Por lo tanto, habiéndose indicado que la evaluación se incluyó dentro de la agenda de decisión y tomando el caso de una política pública en particular, el objetivo principal de esta investigación es analizar la evaluación durante la implementación de las políticas

³ Como se profundizará en el segundo capítulo de este documento, la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones fue el nombre que recibió la política pública dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014, luego fue modificada en 2011, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Fomento a la Producción y su reglamento. Para efectos prácticos, en el desarrollo del texto se denominan como "Las políticas públicas orientadas al sector exportador en El Salvador en el período 2010 - 2014", con el propósito de hacer referencia a ambas políticas.

públicas orientadas al sector exportador en El Salvador en el período 2010 - 2014, en términos de su institucionalización y uso de la información, a fin de proponer algunas reflexiones para el diseño de un sistema de evaluación institucionalizado, coordinado y útil que contribuya a mejorar la gestión de las políticas públicas.

Este estudio parte de dos interrogantes claves:

- ¿Cómo se llevan a cabo en la práctica las actividades de seguimiento y evaluación durante la implementación de las políticas públicas, específicamente en el caso del Sistema Integral de Fomento a la Producción?
- ¿Cuál es el uso actual de la información proveniente del seguimiento y la evaluación en momentos decisorios fundamentales como la planificación operativa anual, la formulación de los presupuestos públicos y la rendición de cuentas?

La hipótesis con la que se inició la investigación es que la evaluación durante la implementación de las políticas públicas orientadas al sector exportador en El Salvador se encuentra establecida en algunos documentos normativos, sin embargo, una débil o parcial institucionalización influye en que los funcionarios no puedan conocer la situación de los factores que inciden en la implementación y por tanto retroalimentar la ejecución, de manera que se contribuya a mejorar la gestión de las políticas, realizar un uso eficiente de los recursos públicos y dar cuentas a la población sobre el cumplimiento de los objetivos de las políticas.

El documento se ha estructurado en cuatro capítulos, en el primero de ellos se presenta el marco teórico y conceptual que se ha utilizado como referencia para el desarrollo de la investigación. El capítulo inicia con la conceptualización de política pública como un proceso, lo cual permite reconocer que para la consecución de los resultados durante la implementación se genera una serie de combinaciones dinámicas de factores que no pueden ser definidos en su totalidad en el momento de la formulación, esto origina la necesidad de contar con mecanismos que provean de información para retroalimentar la ejecución.

Luego de esta precisión, el capítulo se ha elaborado y estructurado con base en tres ejes teóricos: el primero: la evaluación, profundizando en su conceptualización y elementos

característicos, sus propósitos, los objetos de evaluación en el ámbito gubernamental y una breve tipología de las actividades evaluativas. Puesto que la investigación teórica sobre la evaluación es amplia y heterogénea, en primera instancia se presenta un panorama general del desarrollo teórico sobre el tema que contextualiza el enfoque de la evaluación orientada al uso, que se ha seleccionado como referencia teórica para este estudio.

El segundo eje es la implementación de las políticas públicas, el cual se ha incluido con el objetivo de identificar aquellos factores que el desarrollo teórico sobre el tema ha señalado como determinantes para el logro de los resultados de las políticas. Se ha retomado como base para el análisis el modelo integrado de implementación formulado por Soren Winter en su versión de 2012, y partir de los factores que el modelo indica se propone una vinculación entre éstos y las actividades evaluativas que ofrecen información sobre su estatus.

El tercer eje teórico es la institucionalización, por lo cual se han abordado algunos elementos de la teoría neoinstitucional, planteando una discusión entre tres de sus vertientes (normativa, sociológica y de la elección racional) en aspectos como la conceptualización de las instituciones, su creación y cambio, la generación incentivos y el establecimiento de mecanismos de acatamiento en el ámbito gubernamental. Una vez que se han clarificado estos elementos teóricos, se presenta un marco general de la institucionalización de la evaluación gubernamental en Latinoamérica, a través de las experiencias de sistemas de seguimiento y evaluación en algunos países de la región.

El segundo capítulo pretende brindar una contextualización del caso salvadoreño en dos ámbitos: la evaluación gubernamental y las políticas públicas orientadas al sector exportador. Para ello, en primera instancia se plantean los antecedentes de la evaluación en el período 1989 - 2009 y las perspectivas de institucionalización de la evaluación a partir de 2009. En segunda instancia se exponen los antecedentes de las acciones gubernamentales orientadas al sector exportador, a fin de resaltar la importancia que los gobiernos le han otorgado al sector y contrastar con la orientación de la política pública en el período analizado. Luego se profundiza en las características sugerentes del Sistema Integral de Fomento a la Producción para el estudio de la implementación y de la evaluación que se han mencionado anteriormente.

En el tercer capítulo se desarrolla el diagnóstico de las estructuras o tramados institucionales que condicionan el uso de la información generada por evaluaciones para el caso concreto del Sistema Integral de Fomento a la Producción en El Salvador en el período 2010 - 2014. El capítulo inicia con el planteamiento de la metodología utilizada para la elaboración del diagnóstico, se consideró conveniente dividir el análisis en dos niveles: un nivel macro, en el cual se detalla el diseño institucional que aplica a todas las organizaciones del Órgano Ejecutivo, y un nivel meso, propio del Ministerio de Economía en tanto organización coordinadora del Sistema Integral de Fomento a la Producción y responsable por ley del seguimiento y la evaluación de sus resultados.

El capítulo se elaboró con base en el marco institucional formal, el cual fue complementado con la revisión de documentos secundarios y la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios vinculados con el objeto de la investigación, a fin contrastar lo estipulado en los documentos normativos con la práctica real en las organizaciones. Además, las entrevistas permitieron perfilar algunos elementos de la dimensión de las instituciones informales, los cuales son de carácter más subjetivo.

Siendo el énfasis de este estudio la evaluación orientada al *uso*, con el propósito de contribuir a mejorar la gestión de las políticas públicas durante su implementación, este capítulo se organizó a partir de los tres propósitos en los que según el desarrollo teórico de la evaluación se pretende contribuya la información proveniente del seguimiento y la evaluación: la planificación, la asignación del gasto y la rendición de cuentas.

El cuarto capítulo parte del diagnóstico realizado y pretende profundizar en el análisis de los principales elementos que inciden en el uso de las evaluaciones, así como las implicaciones actuales que ese diseño institucional tiene en los momentos decisivos identificados. Asimismo, a la luz del diagnóstico, del marco de referencia utilizado y de información sobre las experiencias de institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en países de América Latina, se han propuesto algunas reflexiones y recomendaciones para la institucionalización de actividades evaluativas que contribuyan a mejorar la gestión de la política pública analizada.

Es pertinente señalar que para la formulación del último capítulo se ha mantenido en consideración lo establecido en el *Plan de Reforma del Presupuesto Público*, documento formulado por el Ministerio de Hacienda de El Salvador a partir del cual se ha trabajado en el desarrollo de un sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados previsto a ser ejecutado por primera vez en 2016, en el marco de esta reforma se pretende establecer un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario, del cual al momento no existe nada en concreto.

Finalmente, se incluyen algunas conclusiones generales del documento. Aún con las limitaciones que tiene este trabajo, se espera que este documento genere reflexiones sobre la importancia de la evaluación durante la implementación de las políticas públicas, como un momento en el cual aún es posible retroalimentar y obtener mejores resultados. Además, se espera que pueda contribuir como un diagnóstico de la situación institucional de la evaluación de una política pública en El Salvador, que sea posible identificar los avances y las limitaciones actuales en el caso concreto de las políticas orientadas al sector exportador. Incluso, es posible que la metodología desarrollada para esta investigación pueda ser utilizada en algún momento posterior a fin de conocer los avances que se pueden generar con las acciones que realicen los gobiernos en el futuro, o pueda ser útil para analizar casos de otras políticas públicas.

Es importante destacar que para este estudio no se concibe la evaluación como la panacea para los problemas de la gestión de las políticas públicas, si no como una herramienta fundamental que se justifica en la medida que la complejidad de la dinámica de la implementación de las políticas genera la necesidad de contar con mecanismos e instrumentos que permitan conocer aquellos factores que inciden en el cumplimiento de los objetivos asignados en ellas, determinar cómo se están llevando y mejorar su gestión, ante todo por la responsabilidad que conlleva el manejo de los asuntos públicos, la necesidad de eficacia, eficiencia y transparencia que tenemos como ciudadanos.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL SOBRE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA PARA LA MEJORA EN LA GESTIÓN.

Este estudio se enfoca en las acciones gubernamentales identificadas como políticas públicas, es decir, intervenciones deliberadas del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. (Merino, 2013:17) También es posible definir las como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. (Lahera, 2004:8)

Puesto que el énfasis de esta investigación es la evaluación de las políticas públicas durante su implementación resulta conveniente el enfoque que las aborda como procesos, de esta manera se reconocen como combinaciones dinámicas de objetivos, leyes, acciones, recursos, incentivos y comportamientos que conducen a resultados, que sólo pueden ser predichos o controlados de manera imperfecta. (Brinkerhoff y Crosby, 2002:81)

Al concebir la política pública como un proceso la etapa de implementación adquiere una relevancia fundamental, pues durante ella se desarrollan esas complejas combinaciones de acciones, recursos y comportamientos que llevan a alcanzar o no los objetivos propuestos en la formulación de la política. La evaluación en esta etapa es crucial, pues aún tras haber seleccionado, definido y diseñado las políticas de manera impecable, durante la implementación siempre surgirán las circunstancias que modificarán los mapas de rutas originales (Merino, 2011:182), por lo cual se requiere obtener información que permita retroalimentar la ejecución.

Este capítulo presenta el marco teórico y conceptual que sostiene el resto de la investigación, se ha elaborado y organizado con base en tres ejes teóricos. El primero, la evaluación, conceptualizada como una herramienta que contribuye a la implementación de las políticas públicas, en la medida que provee información útil, pertinente y objetiva que permite mejorar la implementación. Sobre la evaluación se parte del establecimiento de un marco conceptual básico, para luego abordar los estudios de la evaluación realizados desde

mediados del siglo XX, lo cual contextualiza la literatura sobre la evaluación orientada al uso, que se ha tomado como referencia para esta investigación.

El segundo de los ejes teóricos es la implementación de las políticas públicas, considerada como "un proceso de interacción entre el establecimiento de las metas y las acciones emprendidas para alcanzarla" (Parsons, 2007:484). Además de ser el momento donde "se pasa de las palabras a la acción", la importancia de abordar la implementación radica en la identificación de los factores que los estudios sobre el tema han reconocido como determinantes para la obtención de los resultados de las políticas públicas, los cuales se vuelven sujetos de la evaluación con la finalidad de retroalimentar la ejecución.

Finalmente, como el objetivo de esta investigación es conocer cómo se llevan a cabo las actividades evaluativas en la práctica, el tercer eje teórico es la institucionalización, entendida como la concreción de espacios organizacionales de la función de evaluación a través de estructuras formales, recursos técnicos, normas o prácticas evaluativas. (Rutty, 2003:1) En este apartado se incorporan algunos elementos teóricos y conceptuales sobre las instituciones, con el propósito de contribuir a la comprensión de la institucionalización y una vista panorámica de la institucionalización de actividades de seguimiento y evaluación en países de América Latina, cuya experiencia es útil para analizar el caso salvadoreño.

1.1 Elementos conceptuales sobre la evaluación

En esta sección se presenta el marco conceptual sobre la evaluación. En primera instancia se hace necesario examinar los conceptos de evaluación (pues el término tiene múltiples acepciones) y situarla en el nivel del desempeño gubernamental que interesa en esta investigación: las políticas públicas. En segundo lugar, se presentan los principales propósitos de la evaluación; y, luego se expone una tipología básica de las actividades evaluativas utilizando tres criterios de clasificación: el rol del agente evaluador, la finalidad y el momento en el que se llevan a cabo.

1.1.1. Conceptualizaciones de la evaluación

La evaluación en términos generales consiste "el enjuiciamiento sistemático de la valía o mérito de un objeto" (Stufflebeam y Shinkfield, 1987:19). Sin embargo, cuando atañe a actividades gubernamentales se puede considerar que la evaluación se trata de:

"Un proceso institucional, que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de la intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía". AEVAL (2010: 76)

Como los objetos de evaluación pueden ser diversos, en el ámbito gubernamental pueden tratarse de políticas, programas, proyectos o incluso el desempeño del personal. Ospina (2000:7) considera que la evaluación del desempeño se realiza en varios niveles, siendo el nivel de políticas el más macro, ya que abarca la evaluación del desempeño del gobierno como un conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que han sido diseñadas democráticamente.

No obstante, como lo retoma Sosa (2011:102) de Ospina et al (2004), estos niveles de intervención no son independientes, sino que se espera que la evaluación del desempeño de los funcionarios esté referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional y cómo la evaluación de las organizaciones en su conjunto posibilitan la implementación de las políticas públicas.

Por los objetivos establecidos en esta investigación, el análisis se ha centrado en las evaluaciones de las intervenciones gubernamentales identificadas como políticas públicas. En este sentido, Carol Weiss ha sido pionera en la investigación sobre la evaluación de políticas, desde su perspectiva, la evaluación es "la valoración sistemática del desarrollo y/o resultados de un programa o una política, en función de un conjunto implícito o explícito de

estándares, como un medio para contribuir a la mejora del programa o la política". (Weiss, 2008:26)

En el contexto latinoamericano, Salcedo (2011:23) sostiene que la evaluación de las políticas se define como la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental, y Cardozo (2006:62) considera que la evaluación de políticas públicas consiste en poner a prueba, como si se tratara de una hipótesis explícita o implícita, si una política o programa de acción determinando ha sido capaz o no de generar los efectos esperados.

Como se puede constatar las anteriores definiciones destacan los tres elementos que Weiss (2008:25) perfila como esenciales en las evaluaciones: su carácter de investigación, su finalidad valorativa y su orientación aplicada.

En primer lugar, los conceptos de evaluaciones presentados incluyen el objetivo valorativo, es decir, la generación de un juicio de valor sobre la intervención gubernamental. En segundo lugar, la evaluación utiliza los métodos de investigación social⁴, pretende la sistematización y la rigurosidad en la recolección y el análisis de la información, a fin de proveer "evidencias suficientes, pertinentes, competentes y relevantes del grado con que la implementación de una política ha conseguido los fines que se proponía" (Salcedo, 2011:23) y de esta manera contribuir a generar confianza en los resultados para utilizarlos en las decisiones de carácter público.

De acuerdo con el planteamiento de Patton (1997: 23) sobre las fuentes de la información de las evaluaciones, los evaluadores pueden utilizar métodos de investigación para recolectar información, pero también pueden usar datos generados por sistemas de gestión e información, del seguimiento de programas estadísticos, u otras formas de información sistemática que no se trata de investigación.

⁴ Para profundizar sobre las diferencias entre la evaluación y la investigación se puede consultar Nirenberg, et al. (2000) pág. 36 - 38 y Bustelo (2011) págs. 210 - 228

En tercer lugar, la orientación aplicada de la evaluación, se basa en la premisa que la evaluación no es un fin en sí misma, sino que se trata de una herramienta o mecanismo que permite obtener información y que no tiene utilidad propia si no es empleada. Weiss (2008:27) plantea que si los resultados de la evaluación no tienen ninguna influencia en las decisiones, está resultará una tarea (además de tiempo y recursos invertidos) en vano. El evaluar debe concluir en recomendaciones útiles para ayudar a los diseñadores o ejecutores de las políticas públicas. (Salcedo, 2011:29)

Es importante señalar que existen otras actividades de control gubernamental⁵ que también pretenden evaluar (utilizando una connotación amplia del término) la gestión, entre ellas la auditoría, entendida como un examen que determina y señala hasta qué punto una situación, proceso o comportamiento se atiene a las normas o criterios preestablecidos (OESP, 1997:15), pero a diferencia de la evaluación, se centra en la verificación de la adecuación de los procedimientos legales y administrativos (Cardozo, 2006:44) y no pretende brindar información útil que contribuya al aprendizaje y a la mejora de la gestión de las políticas públicas.

1.1.2. Propósitos de la evaluación

Como se ha argumentado anteriormente, la evaluación es una herramienta o mecanismo que tiene una orientación práctica para la gestión de lo público. ¿Qué es lo que se pretende conseguir a través de las evaluaciones? Tras una revisión de la bibliografía sobre el tema, autores desde diversas perspectivas como Weiss, 2008; Ballart, 1992; Salcedo, 2011; Gertler et al, 2011; y Bustelo, 2011, coinciden en tres propósitos de la evaluación de políticas públicas: contribuir a la mejora de la toma de decisiones, servir como insumo en los procesos de formulación del presupuesto, y como fuente de información para los ejercicios de rendición de cuentas.

⁵ Para profundizar sobre las diferencias entre la evaluación y el control puede consultarse Arenas (2015: 23 - 27)

Insumo para mejorar los procesos de toma de decisión:

Las actividades evaluativas resultarían en vano si la información que producen no se orienta al uso en los procesos decisorios en la administración pública. La evaluación es en esencia una herramienta que por medio de un proceso sistemático y riguroso provee información que se convierte en insumo en los procesos de decisión con la pretensión de racionalizar la toma de decisiones (Salcedo, 2011:24), asegurar la ejecución del programa con la máxima efectividad respecto de los fines preconcebidos (Musto, 1975, en Weiss (2008:31) y fomentar la retroalimentación. (Weiss, 2008:31)

El fin último de la evaluación es mejorar la gestión gubernamental, Ballart (1992:27) establece que la evaluación busca mejorar, primero, los procesos de decisión y planificación; segundo, el funcionamiento y la gestión de las operaciones diarias; y tercero, los resultados finales de la administración en relación con los recursos invertidos y por tanto su eficacia y eficiencia.

Contribuir como insumo en la definición de los presupuestos públicos:

La información proveniente de las evaluaciones puede generar evidencias sobre el desempeño de los recursos públicos, en términos de eficiencia a nivel agregado, lo cual permitiría tomar mejores decisiones en la orientación del gasto. Así, en un sistema de administración por resultados, la evaluación podría facilitar las negociaciones con los ministerios de finanzas. (Salcedo, 2011:31)

No obstante, es necesario mantener en perspectiva que los presupuestos asignados a las políticas públicas no dependen únicamente de los resultados de las evaluaciones, incluso difícilmente las evaluaciones generarán conclusiones contundentes sobre si debe aumentarse o reducirse el presupuesto asignado a una política, pero sí puede identificar oportunidades de mejora concretas y realizables. (Cejudó, 2014:15)

Funcionar como instrumento en los ejercicios de rendición de cuentas:

Este propósito de la evaluación se enmarca en un proceso de desarrollo democrático de los países. Como lo plantea Merino (2013:25), los criterios democráticos de gobierno ya no

solo aluden a la elección libre de los gobernantes, sino que exigen además que éstos cumplan los compromisos públicamente establecidos.

Se puede definir la rendición de cuentas como un proceso proactivo en el que los funcionarios públicos informan y justifican sus planes de acción, sus comportamientos y resultados, y son sancionados en consecuencia. (Ackerman, 2005:6) La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Por un lado incluye la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas (answerability), y por otro, la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso que hayan violado sus deberes públicos. (Schedler, 2008:12)

Lo anterior conlleva una relación en doble sentido: los políticos y los funcionarios públicos se encuentran en la obligación de rendir cuentas, mientras que los ciudadanos tienen el derecho de exigirla. Esta relación se puede institucionalizar a través de dos tipos de rendición de cuentas⁶: la vertical, que es esencialmente aquella que se da entre los ciudadanos y los órganos del Estado (Sosa, 2011:35); y la horizontal, que se da entre los órganos del Estado. Usualmente, la rendición de cuentas horizontal es emprendida por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o inacciones) de otra organización. (Sosa, 2011:37)

En cualquiera de los dos casos, la rendición de cuentas requiere la presentación de evidencia sobre el actuar gubernamental y es en este aspecto donde se incorpora la relevancia de las evaluaciones. Sosa (2011:34), considera que la evidencia proviene de dos tipos de elementos: el primero, datos e información de tipo informativo y documental sobre el trabajo y las responsabilidades del agente que rinde cuentas; y el segundo tipo, la información de tipo argumentativo que explica los motivos, las razones y los elementos que llevaron a la adopción u omisión de ciertas decisiones y su ejecución.

⁶Este estudio se centra en la rendición de cuentas vertical y horizontal, sin embargo, algunos autores como Isunza y Olvera (2006) plantean otros tipos como la rendición de cuentas social y transversal. Para una profundización sobre este punto puede consultarse Isunza, E. y A, Olvera. (Coord.) (2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México D.F. H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa.

Los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, necesitan conocer no sólo cómo se están empleando los fondos públicos, sino también con qué grado de idoneidad, eficacia y eficiencia se asignan. (Salcedo, 2011:30). El proceso sistemático y riguroso por medio del cual se llevan a cabo las evaluaciones contribuye a que el ejercicio se realice con base en evidencias confiables.

Resulta necesario establecer que los tres propósitos se vinculan estrechamente, como lo plantea Cejudo (2014:20) para que las evaluaciones contribuyan a mejorar el desempeño gubernamental, es indispensable que las normas y las prácticas que estructuran el funcionamiento de los sistemas de evaluación estén articuladas con el resto de los sistemas de rendición de cuentas, los sistemas asociados a la transparencia y el acceso a la información, la contabilidad gubernamental y control del gasto y la fiscalización.

1.1.3 Tipología de la evaluación

Existen múltiples tipologías de la evaluación de las políticas públicas de acuerdo con diversos aspectos, en esta investigación se realiza una distinción básica según los tres criterios que se detallan en el Cuadro 1: el rol del agente evaluador, el propósito o finalidad por la cual se realiza la evaluación y el momento en el cual se lleva a cabo la evaluación.

Con respecto al agente que realiza las evaluaciones, autores como Fitzpatrick (2004: 23) y Weiss (2008:41) plantean algunas ventajas y desventajas para ambos tipos de evaluaciones. Se considera como ventajas para las evaluaciones internas que los evaluadores se encuentran más familiarizados con la organización y la historia del programa, el conocimiento de los evaluadores sobre el estilo de la toma de decisiones en la organización y un conocimiento más profundo sobre el funcionamiento y el contexto de la implementación.

Cuadro 1. Tipología básica de las evaluaciones

				<i>Criterios de clasificación</i>			
		<i>Agente evaluador</i>	<i>Finalidad de la evaluación</i>	<i>Momento en el que se realizan las evaluaciones</i>			
Tipología	Evaluación Interna		Evaluación Formativa		Evaluación Ex Ante		
	Cuando es realizada por personas o grupos pertenecientes a la organización gestora de la política, no directamente involucrados en la ejecución.		Formativa: Desarrollada por Scriven (1967) tienen como propósito fundamental proveer información para mejorar la implementación de la política. Su audiencia sobre los administradores del programa o política y el personal. Su principal característica es proveer retroalimentación sobre el programa para que el personal pueda mejorarlo.		Se corresponden con el proceso de formulación y diseño de la política y se tratan de evaluaciones que analizan las alternativas de solución de acuerdo a criterios previamente especificados (como rentabilidad económica y social, pertenencia, coherencia interna, factibilidad, etc.) para alcanzar los objetivos de las políticas.		
	Autoevaluación						
	Realizada por propios ejecutores o responsables de la implementación de la política.						
	Evaluación Externa		Evaluación Sumativa o acumulativa		Evaluación in tempo, concomitante o concurrente		
	Quien está a cargo del diseño y del desarrollo del proceso evaluativo es un profesional o grupo de profesionales externos a la organización que llegan expresamente para ese efecto.		Buscan generar información sobre los resultados e impactos de la política que contribuya en los procesos decisorios sobre la permanencia, modificación o conclusión de la intervención gubernamental y suelen desarrollarse luego de finalizarse la política pública. Está destinada sobre todo a administradores del programa, clientes potenciales, <i>policy makers</i> .		Se refieren a las evaluaciones que se desarrollan durante el proceso de implementación, su orientación es conocer cuáles son los factores que contribuyen al éxito de la ejecución, detectar los problemas de diseño y otros elementos que permitan retroalimentar la implementación de las políticas.		
La característica distintiva de los evaluadores externos es que ellos no tienen relación de largo plazo o en curso con el programa o la organización evaluada, no existe una relación de subordinación y ni su empleo ni carrera dependen directamente de la organización.				Evaluación Ex Post			
				Éstas usualmente se realizan luego de haber finalizado la intervención gubernamental y tienen por objeto calificar los resultados de una política o programa, en términos de sus efectos directos o impactos producidos.			

Fuente: elaboración propia con base en Patton (1997:138 - 144); Nirenberg (2000: 51 - 65); Fitzpatrick, (2004: 16 - 20); y Weiss (2008:41).

A su vez, para el proceso evaluativo esto puede representar una desventaja, en el sentido que pueden ser más proclives a incorporar percepciones demasiado optimistas sobre su interpretación evaluativa y sobreestimar de manera positiva la ejecución. Según lo anterior, como los evaluadores son parte de la organización y se encuentran influenciados por la cultura organizacional, aumenta el riesgo que la evaluación se convierta en un mecanismo que únicamente genere información útil para defender el actuar de la organización en la implementación de la política.

En el caso de las evaluaciones externas, las ventajas se orientan a la mayor credibilidad y objetividad que pueden aportar, por el mayor conocimiento y experiencia técnica que usualmente tienen este tipo de evaluadores. No obstante, es posible obtener ventajas de ambos tipos de evaluaciones, como por ejemplo, realizando procesos de evaluación interna y que éstos sean monitoreados por evaluadores externos para asegurarse que se han seguido correctamente los procedimientos establecidos. (Patton, 1997:142 - 143)

Considerando que durante la implementación se pueden llevar a cabo actividades de monitoreo y evaluación *in tempo*, es necesario hacer notar las diferencias entre ambos. Según Gertler et al. (2011:13) el monitoreo se trata de un proceso continuo⁷ que sigue lo que está ocurriendo, utiliza principalmente datos administrativos para cotejar el desempeño con los resultados previstos y normalmente se centra en los insumos, las actividades y los productos. Mientras que las evaluaciones son exámenes periódicos y objetivos de las políticas en curso, que se usan para responder a preguntas específicas relacionadas con el diseño, la ejecución y los resultados, se llevan a cabo en momentos discrecionales y suelen buscar una perspectiva externa de expertos.

⁷ Sobre este aspecto Niremborg (2013:236 - 239) presenta una visión crítica sobre las diferencias entre la evaluación concomitante y el monitoreo. Considera que el monitoreo no es continuo, sino el sistema de registro requerido para proveerle de la información que necesita. Para este estudio la idea del monitoreo tiene una connotación continua, mientras que el término de evaluación concomitante refleja que se trata de un examen periódico sobre la política en curso y permite profundizar en las causas que explican el éxito o el fracaso de la intervención.

En este mismo sentido, Cardozo (2012) retoma la diferencia que plantean Cunill y Ospina (2008) sobre el monitoreo y la evaluación. Para las autoras, el monitoreo no explica las causas de lo que se documenta, ni ofrece la oportunidad de aprehender la complejidad de los procesos detrás de las mediciones realizadas, mientras que la evaluación no sólo pretende documentar los patrones sino también explicarlos y/o comprenderlos, capturando su complejidad.

Este estudio se ocupa preferentemente de las actividades evaluativas que se realizan durante la etapa de implementación de la política con un propósito formativo. Parsons (2007:565) sostiene que la etapa de implementación requiere una evaluación "formativa" que monitorea cómo se está administrando o gestionando un programa o política, con el objetivo de proporcionar retroalimentación útil para mejorar el proceso de implementación.

Es importante recalcar que este tipo de evaluaciones se proponen mejorar la implementación, lo cual resulta esencial porque en la práctica, aún en el mejor de los casos, tras haber seleccionado, definido y diseñado las políticas de manera impecable, durante la implementación siempre surgirán las circunstancias que modificarán los mapas de rutas originales (Merino, 2011:182). Por lo anterior, si durante la ejecución no se determinan cuáles son los factores que contribuyen al éxito o al fracaso de la política, los resultados a largo plazo no se corresponderán con los objetivos propuestos.

Los estudios sobre la implementación de políticas públicas, que ha aumentado significativamente a partir de la década de los setenta del siglo XX, han tratado de identificar los factores o las variables que explican los resultados de las políticas públicas, éstos se vuelven relevantes para la evaluación durante la implementación, pues se convierten en los objetos de evaluación.

1.2. La evaluación durante la implementación de las políticas públicas

Como se señaló anteriormente, la evaluación in tempo o concomitante es aquella que se lleva a cabo durante la ejecución de una política pública, tiene un propósito formativo, y busca proveer información sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos propuestos y la situación de los factores que condicionan el logro de los resultados de la política.

Los factores o variables que determinan los resultados de la implementación de las políticas públicas han sido ampliamente abordados por los estudios sobre implementación. La acumulación de aportes en este campo conlleva la necesidad de clasificar la literatura consultada, de manera que sea posible seleccionar un enfoque que resulte útil para el análisis de las políticas públicas orientadas al sector exportador en el caso salvadoreño.

Autores como Hupe y Hill (2002) y Parsons (2007: 483) han propuesto un esquema de clasificación de los estudios sobre implementación basado en los enfoques de análisis. Para estos autores, los trabajos desarrollados por Martha Derthick (1972) y Pressman y Wildavsky (1973) marcan un inicio de la literatura especializada sobre el tema. Luego el desarrollo teórico se inclina hacia los modelos de corte más racional (de arriba hacia abajo), seguidos por los aportes que enfatizan la perspectiva de análisis de abajo hacia arriba; posteriormente, identifican el desarrollo de teorías híbridas o sintetizadoras, que intentan incluir las ideas principales del debate entre los enfoques anteriores con el objetivo de ofrecer marcos explicativos más cercanos a la realidad. Con base en esta propuesta de clasificación, en el Cuadro 2 se presentan algunas de las principales contribuciones por cada uno de los enfoques.

Profundizando en esa clasificación, los autores del enfoque de arriba hacia abajo (Top - down) ponen el énfasis en la definición de metas en la alta dirección, atribuyéndoles a los diseñadores de las políticas un papel crucial en el proceso. Desde este punto de vista, la implementación se concibe como una cadena causal en la que los factores de los que depende el éxito de la política se encuentran en la definición de las metas y objetivos.

Como una crítica a los estudios anteriores, los autores representantes del enfoque de abajo hacia arriba (Bottom - up) influidos significativamente por el trabajo de Lipsky (1971, 1980), reconocen la importancia de los niveles inferiores de la jerarquía y otros actores en el proceso de implementación. Para los adeptos de este enfoque, el factor más importante durante la implementación es la relación que se genera entre los diseñadores de las políticas y los responsables de su implementación. (Parsons, 2007:489)

Cuadro 2. Principales contribuciones en el campo de la implementación clasificadas según su enfoque

<p>Williams, W. (1971) <i>Social Policy Research and Analysis: The Experience in American Federal Social Agencies.</i></p> <p>Derthick, M. (1972) <i>New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed.</i></p>	<p>Pressman y Wildavsky (1973) <i>Implementation.</i></p> <p>Van Meter, D. y C. Van Horn (1975) <i>The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework</i></p> <p>Hood, C. (1976) <i>The Limits of Administration.</i></p> <p>Bardach, E. (1977) <i>The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law.</i></p>	<p>Lipsky, M. (1971) <i>Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform.</i></p> <p>Berman, P. (1978) <i>The study of macro- and micro-implementation.</i></p> <p>Lipsky, M. (1980) <i>Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.</i></p>	<p>Majone, G, y A, Wildavsky (1979) <i>Implementation as evolution</i></p> <p>Ripley, R. y G, Franklin. (1982) <i>Bureaucracy and Policy Implementation.</i></p> <p>O’Toole, L.(1986) <i>Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field</i></p> <p>O’Toole, L. (1988) <i>Strategies for intergovernmental management: Implementing programs in interorganisational networks.</i></p>
<p>Estudios primigenios</p>	<p>Enfoque top - down</p>	<p>Enfoque bottom - up</p>	<p>Enfoques híbridos</p>
	<p>Gunn, L. (1978) <i>Why is implementation so difficult?</i></p> <p>Sabatier, P. y D, Mazmanian.(1979) <i>The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives.</i></p> <p>Mazmanian, D.y P, Sabatier.(1981) <i>Effective Policy Implementation.</i></p> <p>Mazmanian, D. y P, Sabatier. (1983) <i>Implementation and Public Policy.</i></p> <p>Hogwood, B. y L, Gunn. (1984) <i>Policy Analysis for the Real World</i></p>	<p>Elmore, R. (1980) <i>Backward mapping: Implementation research and policy decisions.</i></p> <p>Hjern, B. y D, Porter. (1981) <i>Implementation structures: A new unit of administrative analysis</i></p> <p>Hjern, B. (1982) <i>Implementation research: The link gone missing</i></p> <p>Hjern, B. y C, Hull. (1982) <i>Implementation research as empirical constitutionalism</i></p>	<p>Goggin, M. et al. (1990) <i>Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation</i></p> <p>Matland, R. (1995) <i>Synthesizing the implementation literature: the ambiguity - conflict model of policy implementation.</i></p> <p>Cline, K.(2000) <i>Defining the implementation problem: Organizational management versus cooperation.</i></p> <p>Winter, S (1990) <i>Integrating implementation research.</i></p>

Fuente: elaboración propia

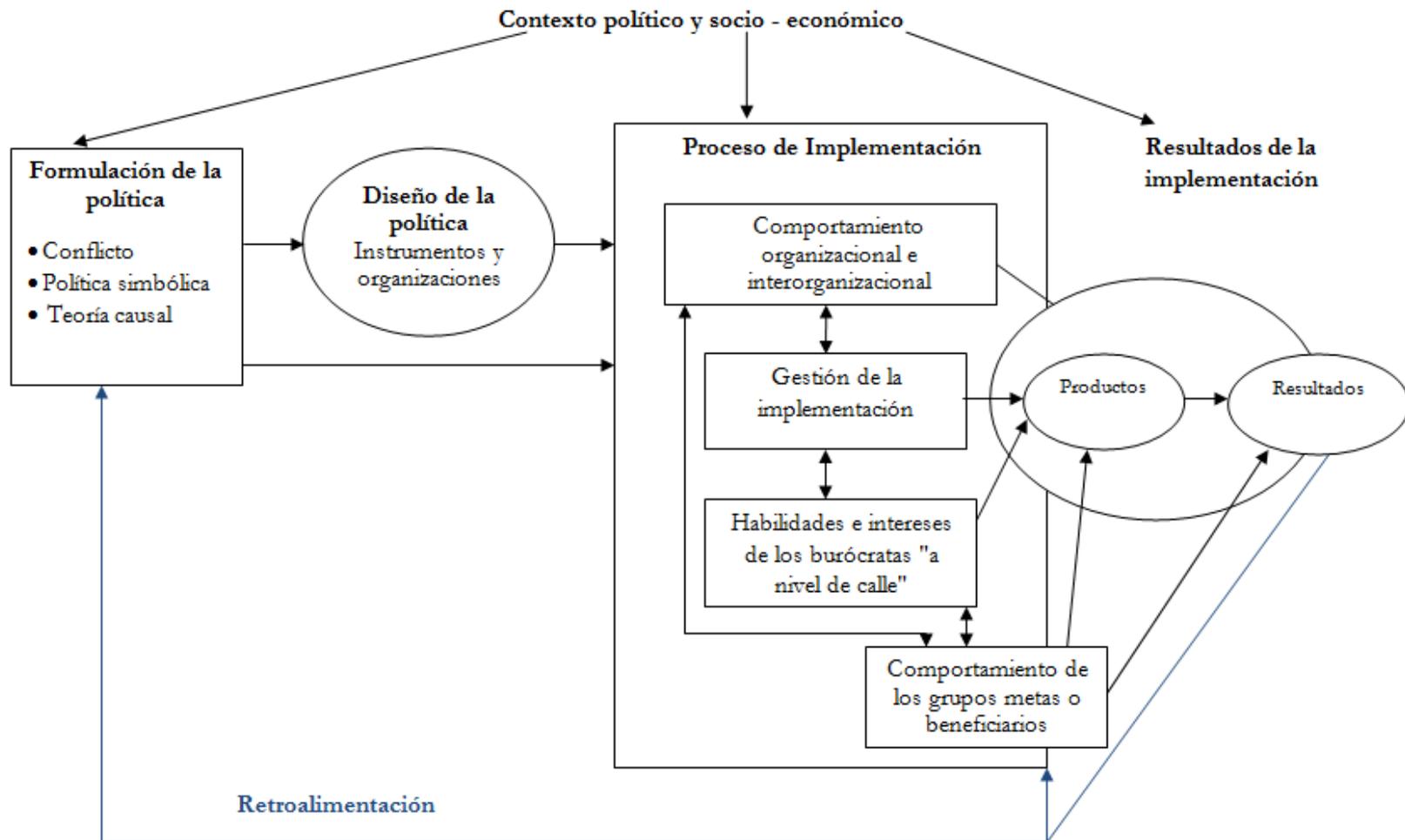
Durante el desarrollo posterior de los estudios sobre la implementación, que se incluyen en las denominadas teorías híbridas, destacan las contribuciones de Majone y Wildavsky (1979) que plantean la implementación como evolución; Browne y Wildavsky (1984, 1987) que consideran la implementación como aprendizaje, Ripley y Franklin (1982) que otorgan relevancia al tipo de política para el proceso de implementación; O´toole (1986, 1988) y Goggin et al (1990) quienes se enfocan en multiplicidad de actores que participan en la implementación y la colaboración y comunicación que esto requiere; Sabatier (1986) que desarrolla el modelo de coaliciones promotoras; Matland (1995) quien enfatiza la importancia del contexto y las condiciones para el análisis de los factores de la implementación, como por ejemplo la ambigüedad en las metas y los medios; y, Cline (2000) que propone un mayor énfasis en la colaboración y participación durante la formulación como variable fundamental para la implementación.

También dentro de estos autores se encuentra el trabajo de Soren Winter (1990, 2012) denominado *Modelo integrado de implementación* esquematizado en la figura 1 y que se utilizará como referencia en esta investigación.

El propósito del modelo de Winter (1990 , 2012) no es hacer una síntesis entre los enfoques top -down y bottom - up, sino integrar varios de los elementos teóricos más fructíferos de diferentes estudios sobre la implementación, con el objetivo de identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos de las políticas públicas, siendo la variable dependiente el desempeño y los resultados de la política en relación con sus objetivos oficiales.

Winter (2012: 208), retomando la influencia de los modelos de arriba hacia abajo, plantea que el primer conjunto de factores que afectan los resultados de la implementación se encuentra en el proceso de formulación y diseño de las políticas. Los conflictos que se generan en estas etapas pueden crear políticas con objetivos ambiguos, o el establecimiento de una teoría causal inválida que genere una falta de conexión entre las metas y los medios para llevarlas a cabo, lo cual repercute en el proceso y en los resultados de la implementación.

Figura 1. Modelo integrado de implementación



Fuente: Elaboración propia, traducido con base en Winter (2012: 258) (El énfasis en la retroalimentación es propio).

En el diseño de las políticas usualmente se define el conjunto de metas, instrumentos y la designación de las entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de la implementación. Estos elementos pueden afectar el proceso de implementación y los resultados en varias maneras, por ejemplo, diferentes combinaciones de instrumentos no son igualmente efectivas, o la selección de las organizaciones participantes incide en el nivel del control de la implementación.

El segundo conjunto de factores planteados por Winter se sitúa dentro del proceso de implementación mismo y retoma elementos del enfoque de abajo hacia arriba. Winter (2012:209) considera que los burócratas a nivel de calle realizan importantes decisiones discrecionales en el contacto directo con los ciudadanos. Este aspecto se encuentra muy vinculado con el comportamiento de los grupos objetivos, es decir, los beneficiarios de las políticas, que influyen el desempeño de los burócratas a nivel de calle y los resultados de las políticas.

Winter incluye como otro de los factores explicativos del éxito de la implementación la manera cómo se gestionan las políticas, es decir, la forma en la cual se dirige la ejecución, se administran los recursos y se desarrollan las acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de la política. En el modelo también se reconoce el hecho que en la medida que participan más organizaciones la complejidad de la implementación aumenta, pues se requerirá de mayor compromiso y coordinación entre ellas; por ello, incorpora los comportamientos organizacionales e inter organizacionales como otros de los factores determinantes en la implementación.

Finalmente el modelo tiene la ventaja de tomar en cuenta el contexto socioeconómico, al cual en este análisis se le ha agregado el aspecto político, como un marco de condiciones que influye en la implementación de la política y que también afecta los procesos evaluativos en esta fase.

El modelo de Winter permite analizar la implementación como un proceso complejo, orientado a resultados, e incluye a la retroalimentación como una herramienta que permite

conocer el grado en el que se está implementando la política y la situación de los factores que determinan una ejecución exitosa.

En este punto es posible establecer un vínculo entre los factores condicionantes de la consecución de los resultados de las políticas públicas presentados anteriormente con actividades evaluativas que pueden proveer información sobre su situación. Una propuesta de estos vínculos se detalla en el cuadro 3.

Cuadro 3. Factores que condicionan la implementación y actividades evaluativas vinculadas.

<i>Factores</i>	<i>Tipo de evaluación</i>	<i>Elementos evaluados</i>
Elementos de la formulación y el diseño de la política	Diseño	Análisis del ordenamiento y consistencia de la programación de la política pública: objetivos, actividades, componentes y resultados esperados. Análisis de su justificación inicial, las problemáticas, su evolución y actualización.
Gestión de las políticas Comportamiento organizacional e interorganizacional Comportamiento de los grupo meta	Organización y gestión	Análisis de los aspectos institucionales de operación de los programas de la política, instancias de coordinación, administración de recursos, modalidades de entrega del servicio, delegación de responsabilidades, sistemas de información y monitoreo y los instrumentos para su desarrollo.
Resultados	Resultados intermedios	Análisis de la eficacia, eficiencia y economía de los programas de la política, desde la perspectiva de sus procesos, productos y resultados intermedios, según corresponda. <ul style="list-style-type: none"> • La eficacia mide el desempeño de la política en cuanto a la producción de componentes, logro del Propósito y contribución al fin. • La calidad se refiere a la oportunidad de entrega y calidad de los bienes o servicios • La eficiencia hace referencia a la manera como se realizaron las actividades para la entrega de los componentes y se entregaron los componentes para el logro del propósito. • La economía se refiere a la capacidad de la gerencia del programa para administrar adecuadamente los recursos financieros.

Fuente: elaboración propia con base en presentaciones del Curso: "Evaluación de programas públicos en el marco de la gestión pública para el desarrollo". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES - CEPAL). Ciudad de México, noviembre de 2014.

De llevarse a cabo las actividades evaluativas descritas en el cuadro 3, se podría obtener información que permitiría retroalimentar la ejecución de las políticas, con el propósito de lograr mejores resultados a final de la intervención. No obstante, el llevar a cabo la evaluación es insuficiente si sus resultados no se orientan a su *uso* en los procesos decisorios, por lo cual es relevante ahondar en la teoría de la evaluación orientada al uso, que se aborda en el siguiente apartado.

1.3. La investigación teórica sobre la evaluación

El aumento de la intervención gubernamental en múltiples áreas de la vida social desde mediados del siglo XX favoreció la investigación teórica sobre la evaluación. A partir de entonces el campo se enriqueció con contribuciones desde múltiples enfoques, se ha consolidado y diversificado, por lo cual se hace pertinente presentar un panorama general del desarrollo teórico de la evaluación que permita contextualizar el enfoque más vinculado con esta investigación: la evaluación orientada al uso, que se ocupa de la manera cómo los resultados de las evaluaciones modifican los sujetos de la evaluación.

1.3.1 Contexto: el desarrollo teórico sobre la evaluación gubernamental

Algunos autores como Stufflebeam y Shinkfield (1987), Stufflebeam, et al. (2000) y Fitzpatrick, et al. (2004: 30) remontan los inicios de la teoría sobre la evaluación hasta el siglo XIX, sin embargo, lo que se considera como el desarrollo "moderno" de la evaluación surge durante la segunda mitad del siglo XX. Desde diferentes visiones históricas Stufflebeam y Shinkfield (1987); Stufflebeam, et al. (2000); Shadish, et al. (1991:22) Rossi, et al. (2004:9); Fitzpatrick, et al. (2004) se puede identificar que el desarrollo de la evaluación se vinculó estrechamente con el aumento de la intervención del Estado en diversas áreas de la sociedad. Para Fitzpatrick (2004: 35) destacan como catalizadores para acelerar el desarrollo conceptual y metodológico de la evaluación, en el caso estadounidense, los programas de *War on Poverty* y *Great Society* implementados por el gobierno del Presidente Lyndon Johnson (1963 - 1969) y la necesidad de conocer el desempeño de dicha inversión pública.

La mayor participación gubernamental en los campo del desarrollo urbano y vivienda, la tecnología, la educación y la salud; generó una demanda por el conocimiento de los resultados de los programas desarrollados, así como una fuerte presión por aplicar los conceptos y las técnicas de la administración pública científica (Stufflebeam y Shinkfield, 1987) lo cual llevó a la ejecución de evaluaciones a nivel federal, estatal y local en los Estados Unidos.

Fitzpatrick (2004:37) considera que el trabajo teórico y metodológico sobre evaluación previo a la década de los sesenta era inexistente, por ello los evaluadores tuvieron que utilizar insumos de otras ciencias para mejorar sus métodos, de ahí el interés de los primeros teóricos sobre las metodologías de evaluación. De este período destacan los textos de Campbell y Stanley (1966) sobre diseños experimentales y cuasi experimentales, Suchmann (1967) quien plantea una revisión de distintos métodos de evaluación, y los estudios sobre prácticas y teorías de evaluación realizados por Scriven (1967), Stake (1967) y Stufflebeam (1968).

Stufflebeam, et al. (2000: 14), Rossi, et al. (2004:9) y Fitzpatrick (2004: 38) establecen que en la década de los setenta la investigación evaluativa surgió como una especialidad distinta en el campo de las ciencias sociales y se produjo un proceso de profesionalización de los evaluadores. El avance realizado durante esa década se puede evidenciar fundamentalmente en dos aspectos: el surgimiento de organizaciones y publicaciones especializadas⁸, que contribuyeron a generar canales de comunicación entre los investigadores, y el establecimiento de programas de formación académica universitaria sobre evaluación, como los creados en la Universidad de Illinois, la Universidad de Standford, y la Universidad de Western Michigan. (Stufflebeam y Shinkfield, 1987:41).

⁸ Durante la década de los setenta se establecieron las siguientes publicaciones especializadas en evaluación: Evaluation Review: A Journal of Applied Social Research (1977); American Journal of Evaluation (JAI Press) (formerly Evaluation Practice, before 1998) New Directions for Evaluation (Jossey-Bass) Evaluation: The International Journal of Theory, Research, and Practice (Sage Publications); Journal of Evaluation and Program Planning (Pergamon) Journal of Policy Analysis and Management (John Wiley); Canadian Journal of Program Evaluation (University of Calgary Press) Evaluation Journal of Australasia (Australasian Evaluation Society); Evaluation & the Health Professions (Sage Publications) Educational Evaluation and Policy Analysis (American Educational Research Association) Evaluation news.

Durante la década de los setenta se avanzó en el desarrollo teórico de la evaluación. Fitzpatrick (2004:39) destaca el desarrollo de nuevos modelos evaluativos como el propuesto por Stufflebeam (1971), que introdujo el método de CIPP⁹, orientado a proveer mayor información a los decisores; Scriven (1972) quien planteó la evaluación libre de resultados y Stake (1975) quien introdujo el modelo de las evaluaciones de respuesta.

Se publicaron también en esa década, los trabajos de Weiss (1972) sobre los aspectos políticos de las actividades evaluativas, el modelo de evaluación de discrepancias de Provus (1972); la evaluación democrática de MacDonald (1974), el enfoque de evaluación orientada al uso de Patton (1978); y a inicios de los ochenta, Guba y Lincoln (1981) plantean la evaluación naturalista; y Wholey (1983) enfatiza la importancia del uso de la evaluación para mejorar la efectividad de la gestión pública.

Mientras la investigación evaluativa se ampliaba y diversificaba, la naturaleza y los métodos de evaluación se adaptaron y cambiaron. Como lo plantea Fitzpatrick (2004:41) la evaluación formativa, que examinaba los programas con el objetivo de ofrecer retroalimentación para mejorar el desempeño y los resultados se hizo más prominente.

La mayor especialización y profesionalización en la investigación sobre evaluación, así como la ampliación y diversificación de las teorías, los enfoques y los métodos evaluativos, influidos por las disciplinas en las cuales se formaron los evaluadores y por la experiencia práctica, configuraron un amplio y heterogéneo campo del conocimiento, lo cual plantea la necesidad de establecer clasificaciones, a fin de acercar esta investigación al área de estudio que interesa.

Entre las clasificaciones más influyentes sobre la teoría de la evaluación, se encuentra la desarrollada por Shadish, et al. (1991) quienes revisan y describen los cambios que se produjeron en el desarrollo teórico de la evaluación entre 1965 y 1990, con base en cinco criterios: programación social, construcción del conocimiento, valoración, uso del conocimiento y práctica valorativa.

⁹ El acrónimo en inglés CIPP denota cuatro tipos de evaluaciones que incorpora el modelo: *Context, Input, Process and Product Evaluations*. Para profundizar en el conocimiento del modelo ver Stufflebeam y Shinkfield (1987) capítulo 6 "La evaluación orientada hacia el perfeccionamiento".

Los autores destacan la existencia de tres etapas: en la primera, incluyen los trabajos de Michael Scriven y Donald Campbell, enfatizando la introducción de la ciencia y la experimentación como medio para la dirección de las soluciones a los problemas sociales. En la segunda etapa, que sitúan durante la década de los setenta, plantean que la teoría de la evaluación se orientó al uso y a la programación social. Incluyen dentro de esa etapa los trabajos de Carol Weiss, Joseph Wholey y Robert Stake. Finalmente, en la tercera etapa, incorporan los trabajos de Lee Cronbach y Peter Rossi, como integradores o sintetizadores de las etapas previas.

Otra clasificación de las teorías sobre evaluación es la desarrollada por Alkin y Christie (2004) quienes proponen un esquema de clasificación que usa tres dimensiones principales de la evaluación: los *métodos* utilizados en las evaluaciones, el *uso* de las evaluaciones y la *valoración*, es decir, la manera cómo los datos son juzgados o valorados por los usuarios de las evaluaciones. A partir de esas dimensiones, catalogan los enfoques de veintisiete teóricos sobre evaluación, de acuerdo al énfasis particular del autor en cada dimensión. Alkin y Christie revisaron el esquema en 2006, realizando algunos cambios en los autores y enfoques incluidos¹⁰. Para esta investigación, se retomará la clasificación que presentan en su versión de 2013.

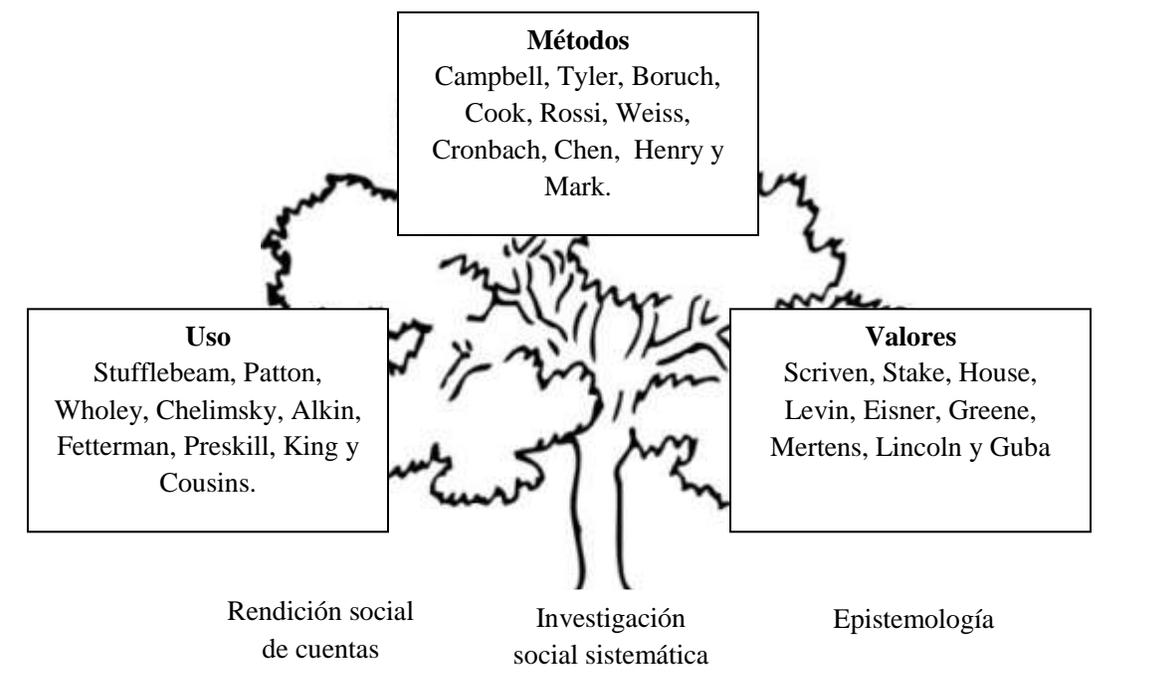
El esquema de clasificación se presenta gráficamente en forma de árbol (véase figura2) encontrándose en la raíz la epistemología, la rendición social de cuentas y la investigación social sistemática, como elementos fundacionales del trabajo evaluativo. Estas "raíces" proveen las bases a partir de las cuales se desarrolla la teoría de la evaluación como un árbol, en el cual se pueden identificar como ramas las tres dimensiones de clasificación (uso, métodos y valores).

Esta investigación se enfoca en los autores incluidos por Alkin y Christie (2013: 40 - 48) en la rama de uso, pues en sus trabajos se refieren a la manera cómo la evaluación será usada y en aquellos que la utilizarán. Estos teóricos "orientados a las decisiones" consideraban que era un aspecto crítico conducir evaluaciones que fueran diseñadas específicamente para asistir a los *stakeholders* de los programas en sus decisiones. De acuerdo con Christie (2007) el

¹⁰ Para profundizar en las revisiones al esquema de clasificación se puede ver: Alkin, M. y C, Christie (2008) *Evaluation theory tree re-examined*, en *Studies in Educational Evaluation* 34, 131–135.

uso es un aspecto central en cualquier evaluación, porque sin él, las evaluaciones no podrían contribuir a uno de sus objetivos primarios que es el mejoramiento social.

Figura 2. Árbol sobre teorías de evaluación.



Fuente: Elaboración propia, con base en Alkin, M. y Christie, C. (2013)

1.3.2 La teoría de la evaluación orientada al uso

Desde la perspectiva de Patton (2012:366) la utilización o uso de la evaluación se refiere a cómo las personas en el mundo real aplican los resultados y la experiencia del proceso de evaluación. Para Alkin y Taut (2003:1) el uso de la evaluación se refiere a la manera en la cual las evaluaciones y la información que generan impactan los programas o políticas que son evaluados.

Alkin y Taut (2001) retoman la propuesta de Rich (1977) sobre los distintos usos de las evaluaciones: instrumental, conceptual o de iluminación. Profundizando en ellos Fleischer y Christie (2009:159) plantean que el uso instrumental se refiere a la utilización de los resultados de la evaluaciones por los tomadores de decisiones para modificar el objeto de la evaluación de alguna manera (Greene, 1988; Rich 1977; Shulha y Cousins, 1977); se

considera uso conceptual cuando los hallazgos de las evaluaciones ayudan al personal a comprender el programa de alguna manera (Rich, 1977; Weiss); y uso de iluminación, cuando los resultados de las evaluaciones generan conocimiento al campo y puedan ser utilizados por cualquier persona.

Patton (1997:90) incorpora la idea de uso de procesos, que se refiere a los cambios individuales en el pensamiento o en la conducta, o cambios organizacionales en procesos o en la cultura, que ocurren a aquellos involucrados en la evaluación como resultado del aprendizaje generado durante el proceso evaluativo.

El uso simbólico de la evaluación denota aquellas situaciones donde la evaluación es usada para justificar una decisión tomada previamente o para demostrar que un programa estaba dispuestos a ser evaluados, mejorando así la reputación del director o tomador de decisiones. (Alkin y Taut, 2003:5).

Mark y Henry (2003:293) manifiestan que aunque la utilización de la evaluación ha sido esencial en la construcción del campo de la evaluación tanto como concepto motivador como foco de teoría, investigación y debate, las existentes conceptualizaciones del uso incluyen brechas y deficiencias significativas.

Los autores identifican como una de las deficiencias de la literatura sobre el uso la falta de una adecuada atención a los procesos de cambios intrapersonales, interpersonales y sociales a través de los cuales los hallazgos de las evaluaciones y su proceso pueden traducirse en avanzar hacia el mejoramiento social. (Mark y Henry, 2003:294).

Por ello retoman el planteamiento de Kirkhart (2000) sobre la necesidad de reemplazar el término *utilización* o *uso* por *influencia* de la evaluación. La influencia entendida como la capacidad o el poder de las personas o cosas en producir efectos en otras por medios intangibles o indirectos, es mayor al uso y crea una marco para examinar los efectos multidireccionales, incrementales y no intencionales. (Kirkhart,2000:7).

El uso de las recomendaciones provenientes de las evaluaciones por los decisores de las agencias del gobierno, ha sido estudiado por Daniel Stufflebeam en la década de los sesenta, desarrollando el modelo CIPP orientado a los procesos decisorios y de rendición de

cuentas. En 1983 junto con Madaus y Scriven presenta *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation* en el cual realiza una clasificación de veintidós enfoques evaluativos, e incorpora cuatro orientados a la toma de decisiones y la rendición de cuentas: el *Course Improvement Through Evaluation* de Lee Cronbach, *Evaluation ideologies* de Michael Scriven, el *Accountability: Implications for State and Local Policymakers* de Michael Kirst y su modelo CIPP de evaluación.

En la misma línea, Joseph Wholey expresa su preocupación porque las evaluaciones sean utilizadas para mejorar el desempeño de los programas gubernamentales. Desde su perspectiva, los evaluadores pueden proporcionar a los administradores de los programas información actualizada sobre los recursos gastados, las actividades realizadas y los resultados obtenidos, comparando el desempeño actual del programa con algunos estándares fijos o relativos, mientras el programa se encuentra en curso. (Wholey, 1976: 681)

Patton (1997:14) establece que la demanda de programas orientados a resultados y la rendición de cuentas reta a los evaluadores a incrementar el uso y la efectividad de las evaluaciones. La promesa original de la evaluación era señalar el camino para la programación efectiva, sin embargo, esta promesa se ha ampliado a proveer retroalimentación continua para la mejora durante la implementación.

En el marco de esta investigación se considera que el uso de los resultados de las evaluaciones en las decisiones relacionadas con la implementación de las políticas públicas es fundamental, pues el éxito de las intervenciones depende parcialmente de su diseño atinado y la mayor parte del éxito reside en la "capacidad del Estado para corregir la implementación". (Merino, 2013:41)

No obstante, es necesario mantener la perspectiva que a pesar de lo útil, pertinente y atinada que sea la información que generan las evaluaciones, existen múltiples factores que condicionan su uso, entre ellos, la calidad de las evaluaciones, que las recomendaciones planteadas se encuentren bajo la responsabilidad de los implementadores, la pertinencia,

disponibilidad y la oportunidad, es decir, que lleguen a tiempo para poder aplicar las recomendaciones generadas.

Para esta investigación se considera que los factores determinantes para el uso de las evaluaciones orientadas a mejorar la implementación de las políticas públicas son: el marco legal que establece las normas y los mecanismos que llevan a incorporar los resultados de las evaluaciones en los procesos decisorios; y, la cultura organizacional de las entidades del Estado encargadas de la implementación, de manera tal que no tomen a la evaluación como el cumplimiento de una obligación normativa, sino que se oriente a valorar, corregir y aprender de la implementación de las políticas públicas. (Merino, 2011:183)

1.4. La institucionalización de la evaluación

La institucionalización desde una perspectiva amplia se puede definir como el proceso para alcanzar un orden o patrón social (Jepperson, 1999:195). En el caso de la evaluación gubernamental autores como (Rutty, 2003:1) plantean que la institucionalización es la concreción de espacios organizacionales de la función de evaluación, como por ejemplo a través de estructuras formales, recursos técnicos, normas o prácticas evaluativas.

Mackay (2006:5) considera que la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación es la creación de un sistema que produce información de monitoreo y hallazgos de evaluación cuyos resultados sean valorados positivamente y se utilicen en la búsqueda del buen gobierno, siempre que haya una demanda suficiente de la función de monitoreo y evaluación para garantizar su financiamiento y su sostenibilidad en el futuro previsible.

Los tres conceptos anteriores hacen referencia al establecimiento de estructuras institucionales, lo cual lleva al nuevo institucionalismo, un campo de estudio vasto y heterogéneo en el que se pueden encontrar contribuciones desde la economía, la sociología, la ciencia política, la historia, entre otras áreas. Esta riqueza teórica representa un reto al tratar de seleccionar un enfoque que contribuya de mejor manera a comprender el objeto de estudio que atañe a esta investigación.

No es el objetivo de este trabajo profundizar en los enfoques del neoinstitucionalismo, sino retomar elementos explicativos de las vertientes¹¹ sociológica, normativa, y de la elección racional, pues se considera que contribuyen a la comprensión del objeto de estudio de esta investigación. Las versiones del neoinstitucionalismo retomadas comparten la idea que las instituciones son creaciones humanas, que limitan y regularizan el comportamiento de los individuos (Scott: 2001: 51) y poseen la capacidad de reducir (pero no eliminar) la incertidumbre que domina la vida social. (Peters, 2003: 207)

No obstante, existen diferencias en la manera en la cual los enfoques abordan los siguientes puntos:

Sobre la definición de las instituciones: los autores neo - institucionalistas de la elección racional consideran a las instituciones como un conglomerado de reglas que los miembros de las organizaciones siguen a cambio de los beneficios que obtienen de pertenecer a la estructura. (Peters, 2003: 77) Como ejemplo, North (1993:13) define a las instituciones como las reglas del juego, los constreñimientos que dan forma a la interacción humana. En la misma línea, Tsebelis (1990: 96) considera a las instituciones como las reglas de los juegos políticos o sociales que limitan o restringen la actuación de los individuos.

Los institucionalismos de las vertientes sociológica y normativa tienen mayores dificultades en establecer límites al concepto de instituciones. Por ejemplo, Jepperson (1999:199) plantea que las instituciones son estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas identidades, o March y Olsen (1997:68) que identifican a las reglas como las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías. Asimismo, las creencias paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas.

¹¹ Autores como Hall y Taylor (1996) mencionan tres grandes corrientes del nuevo institucionalismo: histórico, sociológico y de la elección racional; otros autores como Powell y DiMaggio (1999:35) encuentran que hay nuevos institucionalismos en la economía, en la teoría de la organización, la ciencia política, la elección pública, la historia y la sociología; para autores como Scott (2001: 51) existen tres vertientes del nuevo institucionalismo: regulatoria, normativa y cultural - cognitiva y otros como Peters (2003) identifican las corrientes histórica, internacional, de la elección racional, normativa y sociológica.

Creación y mantenimiento de las instituciones: Tanto los autores de la vertiente económica - elección racional como los que conforman la corriente sociológica consideran a las instituciones como creación humana, pero para los primeros se trata del resultado de acciones intencionales que realizan individuos racionales orientados instrumentalmente, mientras que para los segundos, no se trata necesariamente del producto de un diseño consciente. (Powell y DiMaggio, 1999:42)

Los teóricos más cercanos a la elección racional explican el origen de las instituciones en términos de los efectos que siguen a su existencia y sugieren que el mantenimiento se debe a los beneficios que las instituciones proveen. (Hall y Taylor, 1996:19) En contraste, los autores del neo institucionalismo de la vertiente sociológica centran su atención en los procesos por los cuales el desarrollo de las instituciones retoma o "presta" elementos de las estructuras institucionales existentes.

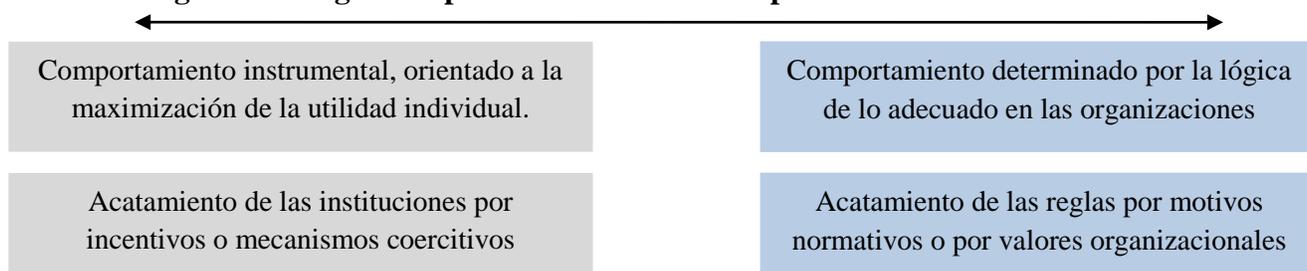
Sobre los factores que explican el acatamiento de las reglas: Según la propuesta de March y Olsen, en el marco del institucionalismo normativo, la base del comportamiento de los individuos es más normativa que coercitiva, es decir, en lugar de guiarse por las reglas formales establecidas, los individuos son más influidos por los valores y normas de la organización. En cambio para los teóricos más vinculados con la corriente de la elección racional, el mecanismo de acatamiento es más calculador-instrumental y depende de los incentivos o la imposición (o coerción) mediante una autoridad política u organizativa.

Tratar de explicar el comportamiento de los servidores públicos con base en un único supuesto conductual restringe significativamente el análisis, pues no se puede considerar que los actores se comportan de manera instrumental - maximizadora todo el tiempo, ni tampoco en todas las situaciones actúan según lo que se considera adecuado en sus organizaciones. Por lo anterior, si el objetivo es contribuir a un entendimiento más comprehensivo de la influencia de las instituciones en el comportamiento individual y sus efectos en el funcionamiento de las organizaciones, un ejercicio integrador de los enfoques resulta necesario.

En el caso concreto de esta investigación, la integración se justifica pues la evaluación de las políticas públicas se encuentra vinculada con el pilar regulatorio de las instituciones propuesto por Scott (2001:51) que le otorga prominencia a los procesos de establecimiento de reglas, monitoreo y actividades de sanción. No obstante, partiendo del hecho que estos procesos se desarrollan dentro de organizaciones gubernamentales, los sistemas compartidos de reglas y normas propios de cada organización influyen o determinan estos procesos.

Por lo anterior, se puede asumir que el comportamiento de los funcionarios puede variar en un rango de acción. Si se plantea esquemáticamente como se muestra en la Figura 3, en el extremo izquierdo se pueden situar las explicaciones sobre el comportamiento de carácter más instrumental y maximizador del interés personal que sugieren los autores neo-institucionalistas de la vertiente de la elección racional, y ubicar en el extremo opuesto un comportamiento más congruente con las normas y las tradiciones de la organización en la que se desempeñan, es decir, más cerca de la lógica de lo adecuado.¹²

Figura 3. Rango de explicaciones sobre el comportamiento de los individuos



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los servidores públicos, autores como Niskanen (1991) señalan que los burócratas son maximizadores del margen de maniobra o slack del presupuesto¹³, otros

¹² Esta concepción de la lógica de la apropiación o adecuación de las reglas no es un ejercicio trivial, aunque el proceso de cálculo orientado a partir de los propios intereses u objetivos no se plantea como el proceso de decisión dominante, "adecuar la regla a una situación es un ejercicio más analítico de razonamiento legal que al económico". (March y Olsen, 1997:72)

¹³ La visión de Niskanen se encuentra basada en la teoría de la agencia y en la relación que existe entre los burócratas y los políticos. Para profundizar sobre el tema véase Niskanen (1991) *A reflection on bureaucracy and representative government* disponible en: <http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/pageviewer-idx?c=pittpress;cc=pittpress;q1=Political%20Science;rgn1=topic;idno=31735057893442;rgn=works;didno=31735057893442;view=image;seq=23;node=31735057893442%3A1.7;page=root;size=s;frm=frameset;>

como Downs (1964) sugieren que los funcionarios buscan maximizar un conjunto complejo de metas que incluye elementos como ingresos, poder, prestigio, seguridad y conveniencia.

Así también, la motivación para el acatamiento de las reglas se puede ubicar en algún punto entre los dos extremos, es decir, en el extremo de las explicaciones de la elección racional se puede situar el acatamiento de las reglas basado en incentivos o mecanismos coercitivos; y en el otro extremo, donde se ubican las explicaciones de la lógica de lo adecuado, se puede considerar que el cumplimiento de las reglas se debe a factores de índole normativa o valorativa en los contextos organizacionales.

Se puede resumir entonces que el concepto de institución connota la existencia de mecanismos y estructuras que influyen, configuran o prescriben la conducta de los individuos, mediante el establecimiento de un sistema de incentivos (recompensas o castigos) que estimulan algunos comportamientos y restringen otros.

Interesa enfatizar en la existencia de dos tipos de instituciones: formales e informales. Las primeras, generalmente formalizadas jurídicamente o expresadas en documentos normativos, y las segundas, no establecidas en documentos pero compartidas y apropiadas continuamente por los miembros de las organizaciones.

Tratando de reconocer estos elementos teóricos en la práctica, es posible identificar procesos de institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en países de América Latina, en los cuales se ha avanzado en el establecimiento de marcos legales, estructuras organizativas y la promoción una cultura de evaluación, lo cual implica promover el uso de la evaluación como una práctica institucional en la administración. (AEVAL, 2010)

Utilizando como referencia los documentos: *Desarrollo de la Capacidad de Evaluación: Experiencia de institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos* (2006) elaborado por Ariel Zaltman del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, y los resultados (generales y por país) del proyecto *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe* (2007) realizado por el Banco Mundial en coordinación con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Se ha seleccionado como

ejemplo a seis países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay) para profundizar en el conocimiento de la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en la región.

Los resultados de los estudios muestran que en todos los países existe un marco legal que sustenta el establecimiento de actividades evaluativas, define los objetivos y las orientaciones de los sistemas, las funciones y responsabilidades de las diversas partes involucradas en el proceso. Asimismo, la competencia de definir los procedimientos y las metodologías específicas de los sistemas se dejó en manos de las unidades coordinadoras. (Zaltman, 2006:12)

Es importante hacer notar que en todas las experiencias existe una orientación multifuncional de los sistemas, en términos de los propósitos de la evaluación que alude el marco teórico, pero que en la práctica sólo unos pocos sistemas la realizan, lo cual depende de los *niveles de institucionalización*¹⁴ que ellos detentan. (Cunill y Ospina, 2008:23)

La integración vertical, se produce cuando los mecanismos de evaluación ayudan a conocer el desempeño en cada nivel de la administración pública, mientras que al mismo tiempo permite a las partes interesadas vincular la información producida por cada uno de los niveles; y la integración transversal, que se refiere a la coordinación entre los sistemas de evaluación y otras funciones de la gestión pública (Ospina, et. al, 2004:232 - 233) son otros elementos que la evidencia empírica ha demostrado que dependen del nivel de institucionalización de los sistemas. (Cunill y Ospina, 2008:8)

En el cuadro 4 se presenta un comparativo de las características fundamentales de los sistemas en cada país, lo cual brinda elementos para el análisis del caso salvadoreño que se aborda en el siguiente capítulo.

¹⁴ La institucionalización se puede considerar como proceso y propiedad relativa, es decir, que puede variar en diversos contextos.

Cuadro 4. Análisis comparado de la institucionalización de Sistema de Monitoreo y Evaluación en países de América Latina.

	Argentina	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Uruguay
Sistemas existentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Seguimiento Físico-Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto (SSFF) 2. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) 3. Esquema de monitoreo del Sistema de Gestión por Resultados (SGPR). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SSPG). 2. Sistema de Control de Gestión (SCG). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema Nacional de Evaluación (SINE) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Programas</i>: incluye evaluaciones externas a programas federales, Sistema de Evaluación y Monitoreo Basado en Resultados de Programas Sociales 2. <i>Gestión Pública</i>: Sistema de Seguimiento y Evaluación de Metas Presidenciales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Evaluación de Gestión Pública (SEV)
Objetivos establecidos para el sistema	<p>El SSFF se orienta a inducir mejoramiento en la gestión, la asignación presupuestaria y la transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>El SIEMPRO tiene como objetivo contribuir a la formulación y el mejoramiento de las políticas y programas.</p> <p>Y, el SGPR tiene como propósito establecido inducir mejoramientos en la gestión y contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas.</p>	<p>El SSPG tiene como orientación funcional la asignación presupuestaria, la formulación y el mejoramiento de las políticas.</p> <p>El SCG se propone contribuir a inducir mejoramiento en la gestión, así como a la transparencia y la rendición de cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación nacional • Mejoramiento de las políticas y programas. • Inducir mejoramiento de la gestión. • Asignación presupuestaria. • Transparencia y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación nacional • Mejoramiento de las políticas y programas. • Inducir mejoramiento de la gestión. • Asignación presupuestaria. • Transparencia y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de las políticas y programas. • Inducir mejoramiento de la gestión. • Transparencia y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inducir mejoramiento de la gestión. • Asignación presupuestaria. • Transparencia y rendición de cuentas.

	Argentina	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Uruguay
Actividades en los sistemas	<ul style="list-style-type: none"> • El SSFF únicamente realiza monitoreo de acuerdo a indicadores. • El SIEMPRO trabaja en el monitoreo basado en indicadores y la evaluación institucional, de programas o políticas. • El SGPR realiza monitoreo basado en indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • El SSPG trabaja en el monitoreo por medio de indicadores. • El SCG realiza ambas actividades, el monitoreo de acuerdo a indicadores y la evaluación institucional de programas y políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo basado en indicadores. • Evaluación institucional, de programas o políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo basado en indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo basado en indicadores. Evaluación institucional, de programas o políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo basado en indicadores.
Nivel de desempeño evaluado	<ul style="list-style-type: none"> • El SSFF y el SIEMPRO monitorean y evalúan a nivel de programas. • El SGPR a nivel organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • El SSPG se orienta a nivel de política sectorial y organizacional. • El SGC únicamente a nivel organizacional . 	A nivel de política sectorial y programas.	A nivel de programas y organizacional	A nivel de programas y organizacional	Organizacional
Herramientas de gestión	Evaluación El SIEMPRO ha diseñado como herramientas de evaluación: líneas de base, evaluaciones ex ante, de resultados, de impacto, evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios y opiniones evaluadoras.	El SSPG trabaja en base a un único sistema, en el cual se incorporan tres módulos (administración, contacto y asesor) que realizan la función de definición de actividades, información sobre las metas, medición y negociación de medidas correctivas.	Evaluación El SINERGIA cuenta con evaluaciones focalizadas que son valoraciones exhaustivas y sistemáticas de las principales intervenciones del Estado para determinar sus efectos,	Monitoreo y Evaluación Destaca el uso de los "Compromisos de Resultados", suscritos entre el Presidente y el titular de las instituciones gubernamentales evaluadas.	Monitoreo y evaluación Destaca el uso de: indicadores de desempeño, marco lógico, encuestas formales, métodos rápidos de evaluación, análisis costo beneficio, costo efectividad , evaluación de impacto, metodología COSO de control interno	Monitoreo y evaluación Lineamientos y Planes Estratégicos de Gestión Planes Anuales de Gestión

Argentina	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Uruguay
<p>Monitoreo</p> <p>El principal instrumento del SSFF es el Sistema Integrado de Información Financiera, que ofrece referencias sobre el crédito presupuestario inicial, sus modificaciones, la magnitud de créditos comprometidos, el gasto devengado y el gasto pagado.</p> <p>El SIEMPRO cuenta con el Sistema Integrado de Monitoreo (SIM), un sistema de indicadores que permite el seguimiento periódico de la gestión de los programas sociales desde la oferta. Además, proporciona información permanente a los decisores de política social y a los responsables de programas acerca de las actividades realizadas, los recursos utilizados y disponibles.</p> <p>Uso de tablero de control .</p>	<p>Los reportes del sistema permiten la elaboración de evaluaciones trimestrales, evaluación presidencial e informes de gestión ministerial.</p> <p>El SCG tiene como principal instrumento los indicadores de desempeño, los cuales entregan información sobre el cumplimiento de las metas del presupuesto.</p>	<p>así como para establecer su relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.</p> <p>Las evaluaciones de impacto que utilizan metodologías sofisticadas cuasi-experimentales, con uso de grupos tratamiento y control.</p> <p>Monitoreo SINERGIA cuenta con un sistema de seguimiento a metas, que verifica el cumplimiento de objetivos y metas establecidos por los ministerios y agencias sectoriales de acuerdo con los lineamientos impuestos por el Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Cada CDR se sustenta en la construcción de una Matriz de Desempeño Institucional (MDI).</p> <p>Los CDR incluyen indicadores de cobertura, producto y proceso.</p> <p>El monitoreo consiste, fundamentalmente, en un reporte semestral remitido por la institución que suscribió el CDR, por medio del cual indica el grado de avance en el cumplimiento de la meta anual y la evaluación consiste en la verificación del grado de cumplimiento de las metas anuales, utilizando para tales efectos el informe anual remitido por la entidad que suscribió el CDR.</p>	<p>y adaptación de estándares internacionales de la administración de la calidad total.</p>	<p>Indicadores de gestión, de eficacia, eficiencia, de calidad, de impacto</p> <p>Productos estratégicos, esenciales y principales.</p> <p>Sistema de Distribución del Gasto</p> <p>Análisis del gasto por producto</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Zaltman (2006) e informes de los proyecto *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe* (2007) del Banco Mundial en coordinación con CLAD.

En conclusión, los elementos abordados en este capítulo han permitido esclarecer que la formulación de una política pública representa únicamente el punto de partida, la obtención de los resultados propuestos en la política depende de múltiples factores que intervienen durante la implementación, éstos sólo pueden ser previstos de manera imperfecta en la formulación, por lo cual las actividades evaluativas durante la ejecución cobran una importancia fundamental, ya que ofrecen información sobre los factores, el avance según lo propuesto y el uso de los recursos, con el propósito de retroalimentar la ejecución.

La evaluación es una actividad que se caracteriza por el proceso sistemático, riguroso y objetivo a través del cual se recoge y analiza la información, por su finalidad valorativa, y por la orientación de sus resultados hacia la mejora de los procesos decisorios vinculados con una política pública. Cuando el énfasis se pone en las decisiones que se generan durante la implementación, se vuelve fundamental conocer cuáles son los factores que los estudios sobre el tema han identificado como condicionantes para el logro de los resultados de una política pública.

El modelo integrado de implementación desarrollado por Soren Winter (2012) incorpora el conocimiento acumulado en el campo, en la medida que incluye como factores determinantes para los resultados de la política elementos de la formulación y el diseño, la gestión implementada, los comportamientos organizacionales e interorganizacionales y de los grupos metas, además del contexto económico, político y social. Como se ha expuesto, es posible vincular los factores anteriores con actividades evaluativas, lo que permitiría obtener información útil para tomar decisiones relacionadas con los factores.

En la extensa investigación sobre la evaluación, destaca para los propósitos de este estudio la rama de la evaluación orientada al uso, que centra su interés en que las evaluaciones asistían a los formuladores e implementadores de políticas en sus decisiones. El debate entre los teóricos de esta rama se ubica en el tipo de uso que puede tener los resultados de las evaluaciones, para esta investigación interesa de manera particular el uso instrumental, que se refiere a la utilización de los resultados de las evaluaciones para modificar el objeto de estudio de alguna manera, en este caso, las políticas públicas.

Sin embargo, a pesar de lo justificado, pertinente y necesario que sea el uso instrumental de la evaluación, un factor determinante para el uso es la institucionalización, que se refiere al marco institucional que establece los espacios organizacionales para el desarrollo de la función evaluativa, así como una estructura de incentivos que llevan a incorporar o no los resultados de las evaluaciones en los procesos decisorios.

La discusión entre las vertientes del neoinstitucionalismo abordados en este capítulo, en aspectos como la conceptualización de las instituciones, su existencia y mantenimiento y mecanismos de acatamiento, contribuye a la comprensión de la institucionalización de la evaluación gubernamental, en la medida que permiten precisar que los marcos institucionales están compuestos por instituciones formales (escritas) e informales (no escritas) que limitan y regularizan el comportamiento de los individuos.

En el caso de la evaluación en el ámbito gubernamental, se considera justificado una integración de enfoques, lo cual permite plantear que la estructura institucional puede influir a que el comportamiento de los individuos sea explicado por medio de un continuo o rango, situando en un extremo el comportamiento instrumental (vinculado con mecanismos de acatamiento más determinado por incentivos o medios coercitivos), y en el otro extremo el comportamiento más cercano a la lógica de lo adecuado según la organización gubernamental en la que se desempeñan, cuyos mecanismos de acatamiento estarán más vinculados con normas y prácticas organizacionales.

Los conceptos y relaciones planteados hasta aquí, resultan fundamentales para realizar un diagnóstico del marco institucional en el caso salvadoreño e inferir qué incentivos genera a partir del análisis del comportamiento actual en las organización que tiene bajo su responsabilidad la coordinación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas orientadas al sector exportador, previo a ello, es necesario abordar algunos antecedentes a fin de no plantear el análisis en abstracto, los cuales se desarrollan en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR. ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS 2009- 2014.

En este capítulo se establecen los antecedentes de la experiencia salvadoreña en dos ámbitos: la evaluación gubernamental y las políticas públicas orientadas al sector exportador, de manera que sea posible evidenciar el contraste en los dos campos a partir de 2009.

El capítulo se ha estructurado en dos secciones: en la primera, se exponen los antecedentes de la evaluación gubernamental en el país en el período 1989 - 2009 y las perspectivas de institucionalización de la evaluación a partir de 2009. En la segunda sección, se parte de una reflexión sobre la importancia atribuida al sector exportador y la orientación de las acciones gubernamentales desarrolladas en el período 1989 - 2009; luego, se presenta una caracterización del caso de estudio seleccionado para esta investigación: la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones y su transformación en el Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial, enfatizando en las características sugerentes que tiene para el estudio de la implementación de las políticas públicas y la evaluación en este contexto.

2.1. Antecedentes: la ausencia de la evaluación en las reformas de la administración pública 1989 - 2009 y las perspectivas de institucionalización de la evaluación a partir de 2009.

En El Salvador, factores como la llegada al poder en 1989 del partido Alianza Republicana Nacionalista (representante de la élite empresarial), el fin del conflicto armado¹⁵ y la intervención de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el financiamiento de la reconstrucción post guerra, influyeron en la implementación de una serie de reformas estructurales en la línea del Consenso de Washington.

¹⁵ Desde 1980 hasta 1992 en El Salvador se vivió una guerra interna que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz entre las partes contendientes el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, México D.F. Para mayor información puede consultarse: Organización de las Naciones Unidas (1993) *De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador*. San Salvador - Nueva York. Organización de las Naciones Unidas, disponible en: <http://www.pddh.gob.sv/memo/verdad> [Consultado en junio de 2015]

Las reformas adoptadas se orientaron a la reducción del déficit público, a una mayor disciplina en el gasto, la disminución del papel del Estado, la privatización de las empresas públicas, la desregulación y la apertura comercial como mecanismo para lograr una mayor inserción en los flujos de comercio mundial.

Los gobiernos dirigidos por el Presidente Alfredo Cristiani (1989 - 1994) y Armando Calderón Sol (1994 - 1999) se enfocaron en la redefinición del rol del Estado¹⁶ y la disminución de su tamaño a través de un proceso de privatización que inició en 1989 con la reprivatización de la Banca que había sido nacionalizada en 1980, luego se prosiguió con la venta de empresas del Estado que no producían estrictamente servicios públicos, tales como las cementeras, los hoteles y los ingenios, entre otras. (Anzora, 2010: 6) Para finales de la década de los noventa ya habían sido privatizados servicios públicos como las telecomunicaciones, la distribución de la energía eléctrica, los fondos de pensiones, entre otros.

En el marco de las reformas se pusieron en marcha algunas iniciativas en materia de descentralización administrativa, que pretendían brindar mayor capacidad de decisión y recursos a las municipalidades. Sin embargo, las acciones orientadas a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos y el fortalecer la capacidad ejecutoria no tuvieron el mismo ímpetu. Destacan para los objetivos de esta investigación la reforma al sistema de presupuesto público desarrollada entre 1993 y 1996 que se concretó en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado¹⁷, mediante la cual se implementó un sistema de presupuesto por áreas de gestión 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" (Ministerio de Hacienda, 2012: 10). La ley y su reglamento que regulan el sistema incorporaron algunas funciones vinculadas con el seguimiento y la evaluación presupuestaria que aún continúan vigentes.

¹⁶ El Plan Quinquenal 1994 - 1999 planteaba la nueva definición del rol del Estado como un ente normativo y subsidiario.

¹⁷ Aprobada por la Asamblea Legislativa el 23 de noviembre de 1995 a través del decreto legislativo N° 516 y publicada en el Diario Oficial N° 234, Tomo N° 329 del 18 de diciembre de 1995.

Además, en materia de control y auditoría de los recursos públicos, en concordancia con los cambios en el sistema de presupuesto público, se modificó la Ley de la Corte de Cuentas de la República¹⁸ por medio de la cual se creó el departamento de auditoría.

Durante este período también se trató de desarrollar un sistema de planeación del gasto a mediano plazo. Según el gobierno, las medidas incluían la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1994, la Propuesta del Plan de Desarrollo Económico y Social 1994 - 1999 y un plan trianual de presupuesto (congruente con el Plan), a ser elaborado en forma conjunta por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación, en armonía con el Banco Central. También incluye presupuestos sectoriales trianuales de mediano plazo para identificar prioridades de gasto, eliminar gastos innecesarios y asegurar una eficiente asignación sectorial de los recursos. (MIPLAN, 1994: 190)

Sin embargo, con el cierre del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social¹⁹ (MIPLAN) en diciembre de 1995, tanto la planificación como el seguimiento y la evaluación de planes de desarrollo económico y social quedaron fuera de la agenda de los gobiernos. El MIPLAN fungía como la principal instancia encargada de la planificación, coordinación y evaluación de los planes de desarrollo económico y social del país. Destacan entre las funciones que tenía asignadas en su decreto de creación:

1. Asesorar al presidente de la República, al Consejo de Ministros y demás entes del sector público en materia de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos económicos, sociales e institucionales para el desarrollo;
2. Planificar y orientar, en coordinación con los Ministerios correspondientes, las actividades económicas y sociales de la nación, a nivel global, sectorial, urbano y regional;

¹⁸ Por medio del decreto legislativo N° 438 del 31 de agosto de 1995, publicado en el Diario Oficial N° 176, Tomo N° 328 del 25 de septiembre de 1995.

¹⁹ El Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social fue creado en 1976 por medio del Decreto Legislativo No. 447, publicado en Diario Oficial ° 11 Tomo N° 250 de fecha 19 de enero de 1976.

3. Procurar la participación efectiva de todas las unidades de la administración pública en la formulación, evaluación y coordinación de los planes, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo;
4. Revisar y ajustar periódicamente en coordinación con las unidades respectivas, la ejecución de los planes de desarrollo de corto, mediano y largo plazo tanto nacionales como regionales de las Secretarías de Estado y de las entidades autónomas a fin de lograr el mejor desarrollo en la ejecución de los mismos, e informar oportunamente al Consejo de Ministros de los resultados de la misma;
5. Realizar las investigaciones y los análisis que fueren necesarios para la formulación, evaluación y adecuación de los planes de desarrollo económico y social;
6. Evaluar la situación financiera del país de conformidad a las estrategias de los planes de corto, mediano y largo plazo y recomendar, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, las medidas relacionadas con los requerimientos del gasto público y de su financiamiento.

El cierre del MIPLAN tuvo consecuencias importantes para el desarrollo de actividades evaluativas, pues los planes de desarrollo económico y social dejaron de funcionar como instrumentos de planificación y por tanto como sujetos de evaluación; y puesto que ninguna organización gubernamental asumió dentro de sus responsabilidades las funciones que desempeñaba el MIPLAN el seguimiento y la evaluación quedaron relegados.

Posteriormente, durante el período presidencial de Francisco Flores (1999 - 2004) se creó la Secretaría Técnica de la Presidencia²⁰ como una unidad de apoyo de la Presidencia de la República en el cumplimiento de sus funciones. El decreto de creación le otorgó a la Secretaría dos atribuciones en las que interesa enfatizar: a) el seguimiento de la ejecución presupuestaria; y b) la implantación de un sistema de información gerencial como herramienta de apoyo a la Presidencia de la República. Sin embargo, el decreto no hace referencia a que la información sea el resultado de actividades de monitoreo y evaluación.

Tampoco durante la administración del presidente Antonio Saca (2004 - 2009) la evaluación figuró de manera explícita. Según su plan de gobierno, las principales áreas de

²⁰ Decreto Ejecutivo N°1 de fecha 1° de junio de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 100, tomo N° 343 del 1° de junio de 1999.

acción en materia de modernización administrativa se orientaron al fortalecimiento de la probidad y la transparencia gubernamental. Entre las acciones ejecutadas en este marco se encuentran la emisión de la Ley de Ética Gubernamental en 2006 y el establecimiento del Tribunal de Ética Gubernamental, como la organización encargada de prevenir y sancionar los actos contrarios a dicha ley; también se presentó un proyecto la Ley de Acceso a la Información Pública a la Asamblea Legislativa en 2008, el cual fue aprobado por el pleno en 2011.

Hasta aquí es posible observar que las reformas realizadas en el período 1989 - 2009 se concentraron en la reducción del tamaño del Estado y en la disminución de su participación en la provisión de servicios públicos, a través de un acelerado proceso de privatización, además de algunas iniciativas relacionadas con el control del uso de los recursos, la transparencia y la ética gubernamental. En contraste, las iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad de gestión, la eficacia y la eficiencia fueron limitadas²¹, el seguimiento y la evaluación pese a su importancia se encontraron ausentes en las reformas implementadas.

El énfasis de esta investigación se encuentra en el período de gobierno 2009 - 2014, pues luego de veinte años de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista, en 2009 llegó al poder el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. El aspecto más relevante del cambio en la administración del gobierno, para los propósitos de esta investigación, es la incorporación expresa del seguimiento y evaluación dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014²², lo cual marca una diferencia con los gobiernos anteriores. En dicho plan se indica:

*"Para corroborar que las políticas, programas y proyectos del Plan Quinquenal de Desarrollo se ejecuten en los plazos previstos, el gobierno de la república, a través del Sistema Nacional de Planificación, ha diseñado **un sistema de seguimiento y de evaluación***

²¹ Según De Santamaría (2013: 72) entre 2001 y 2012 se realizaron diagnósticos y ejercicios sobre Gestión por Resultados y Presupuestos por Programas en la administración pública, no se pudo tener acceso a estos diagnósticos ni a los resultados de las pruebas piloto.

²² El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 -2014 se perfiló como el documento rector de la gestión de gobierno.

de resultados que incluye, entre otros aspectos, los siguientes [...] b) seguimiento y evaluación periódica de las políticas públicas estratégicas (esta labor estará a cargo del Sistema Nacional de Planificación) y c) elaboración de reportes mensuales, trimestrales, semestrales y anuales, según sea el caso, sobre el grado de avance de los componentes del Plan Quinquenal de Desarrollo; dichos reportes serán elaborados por el Sistema Nacional de Planificación y contribuirán en la toma de decisiones de la Presidencia de la República, y servirán, además, para hacer las correcciones necesarias que garanticen la implementación efectiva del plan". (Gobierno de El Salvador, 2010: 162)

Lo anterior se concretó en una reforma al literal D) del artículo 53 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo para otorgar nuevas atribuciones a la Secretaría Técnica de la Presidencia²³, en tanto instancia coordinadora del Gabinete de Gestión Económica y del Gabinete de Gestión Social:

- Establecer un adecuado y efectivo sistema de información y evaluación gerencial sobre la implementación de las políticas públicas y de las acciones de las entidades integrantes o adscritas al Órgano Ejecutivo, como herramienta para el seguimiento del Plan General del Gobierno.
- Informar trimestralmente al Consejo de Ministros sobre el estado de cumplimiento del Plan General del Gobierno, así como los obstáculos encontrados en su implementación y las propuestas de modificación y de medidas correctivas que favorezcan su adecuado cumplimiento.

Es importante señalar que la Secretaría Técnica de la Presidencia tiene bajo su cargo la coordinación del gabinete económico y el gabinete de gestión social, en este último ámbito se reconoce que se han desarrollado evaluaciones de algunos de los programas de la política social²⁴, estas iniciativas se excluyen de este estudio por dos motivos.

²¹ Decreto Ejecutivo N° 8 de fecha 21 de junio de 2009, publicado en el Diario Oficial N° 117, Tomo N°383 del 25 de junio de 2009.

²⁴ Algunos ejemplos de evaluaciones son las realizadas a los principales programas que forman parte del Sistema de Protección Social Universal. Un resumen de los resultados, conclusiones y recomendaciones de esas evaluaciones se encuentra disponible en: <http://www.sne.gob.sv/eventos-realizados/2014/5/21/pol%C3%ADtica-social-y-evaluaci%C3%B3n-de-programas-2009-2014.aspx>

el primero, que se trata de un sector distinto al analizado; y en segundo lugar, los programas sociales incluidos dentro del Sistema de Protección Social Universal de El Salvador se encuentran bajo la coordinación directa de la Secretaría Técnica de la Presidencia, analizar las políticas en este sector no permitiría profundizar en la complejidad que conlleva el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en otras áreas que son coordinadas y ejecutadas por otras secretarías de Estado.

Por otro lado, resulta importante enfatizar en el papel que se le confirió al Consejo Económico y Social²⁵, como un foro institucional permanente que tiene como objetivos promover y facilitar el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social. El Consejo se creó como un organismo consultivo del Órgano Ejecutivo, compuesto por setenta consejeros representantes de los sectores: social, sindical, gremial, empresarial, académico y un representante del Órgano Ejecutivo; se le encomendaron atribuciones como el seguimiento a las políticas económicas y sociales y dar opinión sobre su ejecución, aunque sus recomendaciones no son vinculantes.

La conformación y el funcionamiento del Consejo Económico y Social y las atribuciones vinculadas con el seguimiento de las políticas en el área económica que le han sido otorgadas, constituyen una oportunidad para analizar la evaluación en contextos de nueva gobernanza, es decir, en procesos de gobierno o dirección de la sociedad mediante redes, sinergias y asociaciones entre actores gubernamentales y actores de la sociedad económica y civil. (Aguilar, 2014: 11)

En este sentido, Aguilar (2006: 98) señala que en el marco de la nueva gobernanza, la acción de gobernar se puede llegar a cabo mediante numerosas formas de consulta, negociación, asociación y sinergias entre el gobierno, la empresa privada, organizaciones sociales, centros de pensamiento, etc. En el caso del Consejo Económico y Social ha tomado la forma de instancia de consulta.

²⁵ Creado por el Decreto Ejecutivo N° 64 de fecha 16 de octubre de 2009, publicado en el Diario Oficial N° 195, Tomo N° 385 de la misma fecha.

Una vez que se han planteado las perspectivas de institucionalización de la evaluación a partir de 2009, se profundizará en el caso de estudio que se ha considerado conveniente para analizar la evaluación gubernamental en El Salvador: las políticas públicas orientadas al sector exportador que el gobierno ha formulado e implementado en el período 2010 - 2014.

2.2. El caso de estudio: las políticas públicas orientadas al sector exportador en El Salvador (2010 -2014)

La selección de las políticas públicas orientadas al sector exportador como caso de estudio para analizar la evaluación gubernamental en El Salvador en el período 2010 - 2014 radica en dos razones: por un lado, la relevancia de las exportaciones para la economía nacional y la consecuente importancia atribuida al sector por los gobiernos, sobre todo desde 1989, como consecuencia de la influencia de las recomendaciones del Consenso de Washington enfocadas en una mayor apertura de los mercados al comercio internacional y a la inversión extranjera.

En este sentido cabe destacar que durante el siglo XX la exportación de productos agrícolas se consolidó como el eje del crecimiento económico de El Salvador, sin embargo, en el marco de las reformas estructurales que se han mencionado anteriormente, el gobierno liderado por el presidente Alfredo Cristiani (1989 - 1994) comenzó a implementar una serie de acciones destinadas a la configuración de un modelo de crecimiento económico basado en el dinamismo y la diversificación de las exportaciones no tradicionales de origen agrícola e industrial, con la premisa que el desarrollo del sector exportador proporcionaría las divisas necesarias para mantener la estabilidad financiera y generaría un efecto dinamizador en el resto de la economía nacional, lo cual tendría impactos positivos en la generación de empleos productivos y la reducción de la pobreza. (Segovia, 2002:38)

En la estrategia desarrollada en ese período de gobierno destacan las medidas destinadas a reducir el sesgo antiexportador propio de un modelo de sustitución de importaciones vigente en el país desde la década de los setenta, entre ellas, la eliminación de barreras arancelarias y la formulación de leyes orientadas al fomento de la actividad exportadora y la inversión extranjera directa, por medio de la creación de zonas francas y de recintos

fiscales, que ofrecían beneficios tributarios a las empresas que se establecieran en el país para llevar a cabo actividades de producción para la exportación.

El modelo de fomento de las exportaciones no tradicionales tuvo una existencia relativamente corta, la administración del Presidente Armando Calderón Sol (1994 - 1999) planteó la adopción de una nueva estrategia tendiente a instaurar un modelo de crecimiento económico basado en la inversión extranjera y la integración de la economía salvadoreña a la norteamericana [estadounidense]. (Segovia, 2002:42) A pesar de que durante ese período hubo un mayor énfasis en la creación de condiciones para la inversión extranjera, y el fomento de las exportaciones pasó a segundo plano, las medidas de política comercial se orientaban a profundizar la desgravación arancelaria iniciada en el período anterior, la eliminación de restricciones y cuotas de importación, la negociación de tratados internacionales de inversión y comercio y la promoción de exportación de servicios.

En los gobiernos posteriores, los liderados por Francisco Flores (1999 - 2004) y Antonio Saca (2004 - 2009), el fomento del sector exportador vuelve a cobrar importancia en las estrategias económicas. La llamada "Alianza para el Trabajo" propuesta durante el período de gobierno de Francisco Flores fue diseñada con el objetivo de ayudar al país a aprovechar mejor las oportunidades del libre comercio y se basó en dos componentes fundamentales: 1) Ampliación y diversificación del mercado externo y 2) Incremento de la competitividad del sector exportador.(Economía, 2001) En este período se desarrollan las negociaciones para la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, que fue suscrito hasta agosto de 2004.

En el plan de gobierno de Antonio Saca se planteaba como una de la áreas de acción la "Apertura e Integración" y se preveía:

"Profundizar en la estrategia de apertura comercial, finalizando las negociaciones existentes con Los Estados Unidos y Canadá y buscando eventuales negociaciones futuras con socios potenciales, fomentando las relaciones internacionales de nuestro país mediante una política exterior agresiva enfocada en la participación de El Salvador en la mayoría de instancias bilaterales y multilaterales, promoviendo nuestras exportaciones e impulsando la atracción de inversión extranjera directa". (Plan de gobierno País Seguro, 2004: 18)

Las acciones implementadas dieron continuidad a la apertura comercial, aunque se comenzó a perfilar algunas acciones en materia de mejoramiento de la competitividad, entre ellas, la identificación de trámites gubernamentales que se requiere agilizar y hacer más eficientes y las bases del desarrollo de un programa nacional de calidad que fortalecería la infraestructura.

La segunda razón que llevó a elección de las políticas públicas orientadas al sector exportador en el período 2010 - 2014 como caso de estudio, se encuentra en las características sugerentes que tienen dichas políticas para el análisis de la implementación y de la evaluación gubernamental.

La administración de gobierno 2009 - 2014, liderado por el presidente Mauricio Funes, continuó atribuyéndole una importancia estratégica al sector exportador para el desarrollo económico del país, sin embargo, se criticó que los gobiernos anteriores habían aplicado una estrategia de desgravación arancelaria y de liberalización comercial y no se desarrolló una política coherente e integral para promover y fortalecer el sector. Mientras tanto, el sector exportador "lejos de consolidarse como un motor de crecimiento, no había logrado sobreponerse a precios internacionales adversos y a pérdidas de competitividad, al tiempo que el déficit de la balanza comercial se ha ido ampliando año con año". (STP, 2010: 104)

De lo anterior surge la primera característica sugerente de este caso de estudio: una orientación que contrasta con las acciones realizadas por los gobiernos anteriores. La *Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones* (EIFE)²⁶, se incluyó en el Plan Quinquenal de Desarrollo como una política pública de carácter integral que tenía como principales objetivos aumentar la internacionalización e incrementar la competitividad de las exportaciones. Sus objetivos estratégicos, áreas prioritarias y programas se detallan en el Cuadro 5.

²⁶ Ver *Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones* disponible en : <http://www.minec.gob.sv/fomento/descargas/OLDEstrategia%20Integral%20de%20Fomento%20a%20las%20Exportaciones.pdf> [Consultada en agosto de 2014]

Cuadro 5. Ejes estratégicos, objetivos y programas de la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones.

<i>Objetivo estratégico</i>	<i>Áreas estratégicas</i>	<i>Programas según la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones</i>
1. Diversificar y consolidar los mercados de destino, priorizando y aprovechando la apertura de mercados.	1. Aprovechamiento de mercados / países prioritarios. 2. Identificar sectores / productos estratégicos a desarrollar. 3. Negociación, administración y defensa de los acuerdos comerciales. 4. Gestión de promoción de las exportaciones. 5. Marketing Internacional: Imagen País.	Marketing Internacional imagen país Puesta en marcha de oficinas de negocios en el exterior Sistema Nacional de Innovación Sistema Nacional de Calidad Programa de atracción de inversiones Salvadorean bridge. Programa de atracción de profesionales salvadoreños de la ciencia y tecnología que residen en el exterior.
2. Institucionalizar mecanismos de fomento de exportación: focalizados, accesibles, integrados, medibles en el tiempo y compartidos con el Sector Privado	6. Competitividad del mercado local como etapa previa a la exportación. 7. Financiamiento, especialmente a las pequeñas y medianas empresas. 8. Trámites de apoyo al comercio exterior	Programa de capacitación y formación de los cuadros profesionales en la administración de acuerdos y negociaciones comerciales. Fortalecimiento de programa de encadenamientos productivos.
3. Diversificar estratégicamente la oferta, con significativo valor agregado, que permita tener una presencia competitiva en el mercado global.	9. Sistema Nacional de Innovación. 10. Sistema Nacional de Calidad 11. Inversión extranjera directa. 12. Plataforma "Salvadoran Bridge"	Promover cultura exportadora de innovación y calidad. Programa de incubación de empresas Fortalecimiento de relaciones gobierno y sector privado. Establecimiento del Centro de Trámites de Comercio Exterior (CENTRACE).
4. Desarrollar cultura exportadora de innovación y calidad, que promueva capacidades y el emprendimiento, orientados en la inserción efectiva en el mercado mundial.	13. Coordinar e impulsar interinstitucionalmente las temáticas de cultura exportadora, de innovación y de calidad. 14. Difusión de la cultura exportadora, de innovación y calidad.	Desarrollo de la Plataforma Inventa Reintegro de IVA por compra maquinaria. Bono + Empleo. Bono medioambiental Programa de garantía del exportador.
5. Diseñar estructura de gestión, coordinación y control interinstitucional de alto nivel, fortaleciendo los vínculos entre el gobierno, sector privado y académico.	15. Institucionalización pública para el seguimiento, implementación y toma de decisiones para la exportación, inversión, innovación y calidad. 16. Fortalecimiento de la vinculación entre gobierno y sector privado.	Línea de crédito de inversión (reconversión de Planta Industrial) y línea de crédito de pre y exportación. Programa de mentoring /coaching nacional e internacional Fortalecimiento de programa de desarrollo de proveedores.

Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones.

El diseño de la política y la formulación de los instrumentos basados en la nueva estrategia se relaciona con uno de los factores establecidos en el modelo de Winter, una combinación de instrumentos inapropiada o la falta de validez de la cadena de causalidad entre los programas que se desarrollan y los objetivos incluidos en la formulación de la política pueden generar problemas en el momento de la implementación.

Siguiendo a Winter (2002: 208), las deficiencias en el diseño de la política no son siempre consecuencia de la falta de conocimiento de los diseñadores. Los elementos que son diseñados durante las primeras etapas del proceso de las políticas pueden dejar de corresponder con la realidad en la que se pretende incidir debido al carácter dinámico de la implementación, es por ello que la evaluación cobra importancia, pues permite identificar la situación de este factor y generar recomendaciones que permitan mejorar la implementación.

El segundo atributo sugerente proviene de las modificaciones a la Estrategia Integral de Fomento a la Producción que se suscitaron luego de dos años de período de gobierno, como consecuencia de la derogación de la *Ley de Reactivación de Exportaciones*²⁷ el 16 de diciembre de 2010. A cambio de la supresión de la ley, el gobierno de El Salvador concertó con los partidos de oposición y con las gremiales empresariales el desarrollo de otros instrumentos de apoyo al sector, entre ellos la Ley de Fomento a la Producción, la Ley de Reintegro de derechos arancelarios conocida como "draw back puro" y la creación del

²⁷ Una de las acciones ejecutadas durante la Presidencia Cristiani (1989 - 1994), fue la emisión en 1990 de la *Ley de Reactivación de Exportaciones*, un marco legal de fomento a la actividad exportadora basado en incentivos fiscales, cuyos principales instrumentos fueron: el reintegro del impuesto al valor agregado para los insumos de la producción de bienes o la comercialización de servicios destinados a la exportación y, la devolución del 6% del valor de las exportaciones no tradicionales, bajo el argumento de "compensar las distorsiones que no son producto de las ineficiencias de las empresas, sino que son el resultado de las situación del país como un todo, tales como altas tarifas de transporte, tipo de cambio sobrevaluado, infraestructura física inadecuada, altos precios de insumo, etc." (Ayala y Benítez, 1994:388)

La ley fue derogada con base en la recomendación de la Organización Mundial del Comercio que consideraba la devolución del 6% del valor FOB como un subsidio, por tratarse de apoyos específicos según el Acuerdo de Asociación sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de dicha organización.

Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (Ciex)²⁸. La nueva normativa se detalla en el anexo 1.

Con la aprobación del nuevo marco legal la EIFE se transformó en el Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial, si bien en la Ley de Fomento a la Producción no se especifica claramente que se retomó dicha Estrategia, su reglamento incorpora como parte del Sistema Integral de Fomento a la Producción algunos de los programas de la EIFE e incluye nuevos programas orientados a brindar asistencia técnica, asesoría y capacitación a las empresas para contribuir a mejorar su competitividad. (Ver cuadro 6)

La nueva normativa²⁹ establece que el Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial se encuentra bajo la responsabilidad de un Comité, que tiene entre sus funciones velar por el funcionamiento del Sistema y el cumplimiento de sus objetivos. El Comité está integrado por el Ministerio de Economía (que actúa como coordinador) y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Ganadería, Turismo, el Banco Multisectorial de Inversiones, la Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones; tres representantes del sector empresarial, un representante de universidades y un representante del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.

La instauración del Comité del Sistema Integral de Fomento a la Producción ofrece la oportunidad de abordar el seguimiento y la evaluación en un contexto de nueva gobernanza, en la cual los actores no gubernamentales (en este caso los representantes de organizaciones empresariales y de la academia que forman parte del Comité) tienen la oportunidad de participar de manera directa en la discusión y en las decisiones sobre los objetivos de las políticas y la manera de llevarlos a cabo, volviéndolos incluso corresponsables de la conducción de las políticas públicas.

²⁸ El propósito de la creación del Ciex fue simplificar los trámites relacionados con el comercio exterior, a través del funcionamiento de una ventanilla única interinstitucional, pues desde 1990 los trámites de exportaciones se encontraban bajo la responsabilidad del Banco Central de Reserva de El Salvador, mientras que los de importaciones se debían de realizar en el Ministerio de Hacienda.

²⁹ Ver Anexo 1.

Cuadro 6

Programas de la EIFE, programas incorporados en el Sistema Integral de Fomento a la Producción e instancias encargadas de su implementación según el Reglamento de la Ley de Fomento a la Producción

<i>Programa según la EIFE</i>	<i>Programas según el Sistema Integral de Fomento a la Producción</i>	<i>Institución encargada de su ejecución</i>	
1	Sistema Nacional de Innovación	Fondo de Innovación y Desarrollo Competitivo (FONDIC): Consiste en el cofinanciamiento no reembolsable en apoyo a proyectos empresariales en forma individual o asociativa, presentados por empresas, que serán definidas por el límite de ventas anuales establecido en el manual de operaciones, en cualquiera de las siguientes líneas: Asistencia integral de la calidad, eficiencia energética y medio ambiente, innovación y adopción tecnológica y otras definidas por el coordinador.	Ministerio de Economía
2	Sistema Nacional de Calidad	Sistema Nacional de Calidad: Consiste en el fomento de procesos para el aseguramiento de la calidad de los bienes y servicios que se destinan a mercados nacionales e internacionales, promoviendo la eficiencia y competitividad en los sectores productivos.	Ministerio de Economía
3	Marketing Internacional imagen país	Imagen país: consiste en la creación de una imagen de país única, con un mensaje coherente y consistente, de uso para todos los sectores e instituciones del país en el exterior que permita obtener un posicionamiento del país a nivel internacional.	Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Promoción de Exportaciones.
4	Programa de atracción de inversiones Salvadoran bridge.	Red de negocios en el exterior /Diáspora promotora de inversiones: consiste en promover un acercamiento con las redes que poseen los salvadoreños que residen en el exterior, en el medio laboral en el cual se desempeñan, a efecto de identificar aquellos empresarios o altos ejecutivos en otros países que pueden ser abordados para interesarlos en invertir en El Salvador.	Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Promoción de Exportaciones.
5	Programa de atracción de profesionales salvadoreños de la ciencia y tecnología que residen en el exterior.		

<i>Programa según la EIFE</i>	<i>Programas según el Sistema Integral de Fomento a la Producción</i>	<i>Institución encargada de su ejecución</i>
6	<p>Programa de capacitación y formación de los cuadros profesionales en la administración de acuerdos y negociaciones comerciales.</p> <p>Administración de Acuerdos Comerciales, Defensa Comercial y Negociaciones: Consiste en fortalecer al organismo responsable de la administración de los acuerdos y negociaciones comerciales, con el propósito de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos, ejercer la defensa de los sectores productivos nacionales, mediante la eliminación de prácticas que distorsionan el comercio, así como consolidar la inserción internacional de nuestro país y ampliar las oportunidades económicas.</p>	Ministerio de Economía
7	<p>Puesta en marcha de oficinas de negocios en el exterior</p> <p>Consejeros Económicos y Comerciales: consiste en la apertura de oficinas adscritas a una embajada o consulado de El Salvador en el exterior, manejada por un funcionario del Servicio Exterior encargado de explorar oportunidades en materia de comercio, inversión y turismo, y promover la oferta exportable en el país que ha sido encomendado.</p>	Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Turismo y la Agencia de Promoción de Exportaciones.
8	<p>Sistema de fomento productivo (FOEX).</p> <p>Fondo de desarrollo productivo FONDEPRO: Consiste en el cofinanciamiento no reembolsable en apoyos a iniciativas puntuales y/o proyectos empresariales, en forma individual o asociativa, presentados por empresas, que serán definidas por el límites de ventas anuales establecido en el manual de operaciones de acuerdo a las líneas de: Calidad y productividad, Producción más limpia, cadenas productivas, innovación y tecnología, desarrollo de mercados, emprendimiento innovador y cadenas productivas.</p>	Ministerio de Economía
9	<p>Fortalecimiento de programa de encadenamientos productivos.</p> <p>Encadenamientos productivos con enfoque de valor: consiste en apoyar con asistencia técnica a las empresas ubicadas en el territorio nacional, en aquellas actividades que promuevan, fomentan y fortalecen las articulaciones entre las diferentes ramas productivas, líneas de productos o subprocesos de producción de diferentes empresas, procurando la generación de valor agregado.</p>	Ministerio de Economía

<i>Programa según la EIFE</i>	<i>Programas según el Sistema Integral de Fomento a la Producción</i>	<i>Institución encargada de su ejecución</i>
10 Promover cultura exportadora de innovación y calidad.	Cultura Exportadora de Innovación y Calidad: consiste en un conjunto de herramientas de difusión e información y de capacitación orientadas a promover valores, conocimientos, requerimientos y actitudes necesarias para aprovechar las bondades del comercio exterior.	Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Promoción de Exportaciones.
11 Programa de incubación de empresas	Emprendimiento innovador: consiste en apoyar la creación y el desarrollo de micro y pequeñas empresas en sus primeras etapas de actividad empresarial.	Ministerio de Economía y la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
12 Fortalecimiento de relaciones gobierno y sector privado.	Articulación público - privada para la internacionalización: consiste en la identificación de iniciativas públicas y privadas	
13 Establecimiento del Centro de Trámites de Comercio Exterior (CENTRACE).	Establecimiento del Ciex en el Banco Central de Reserva	Banco Central de Reserva
14 Desarrollo de la Plataforma Inventa	No incorporado Programa desarrollado por el Ministerio de Economía	
15 Reintegro de IVA por compra maquinaria.		
16 Bono + Empleo.		
17 Bono medioambiental		
18 Programa de garantía del exportador.		
19 Línea de crédito de inversión (reconversión de Planta Industrial) y línea de crédito de pre y exportación.	No incorporados	No aplica
20 Programa de mentoring/coaching nacionales e		

<i>Programa según la EIFE</i>	<i>Programas según el Sistema Integral de Fomento a la Producción</i>	<i>Institución encargada de su ejecución</i>
internacionales.		
Fortalecimiento de		
21 programa de desarrollo		
de proveedores		
No incorporados en la	Herramientas para el desarrollo de los sectores de exportación: consiste en brindar servicios de asesoría, asistencia técnica, capacitación y acompañamiento al sector productivo con el propósito de contribuir a la internacionalización de sus empresas y al posicionamiento competitivo de la oferta exportable salvadoreña.	Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Promoción de Exportaciones.
EIFE	Fortalecimiento empresarial: consiste en brindar asistencia técnica y capacitación a las micro y pequeñas empresas para el desarrollo de competitividad.	Ministerio de Economía y la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.

Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones y el Sistema Integral de Fomento a la Producción.

La inclusión de representantes del sector empresarial en las instancias de decisión de las políticas públicas en materia de fomento y desarrollo del sector exportador es fundamental, puesto que en última instancia los beneficiarios directos de este tipo de políticas son los empresarios, aunque también conlleva la responsabilidad de participar de manera activa y comprometida en los procesos de discusión y decisión.

La tercera característica relevante tiene que ver con la implementación de la política, que de acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993: 100) sólo tienen lugar después que la legislación [política] ha sido promulgada y los fondos asignados, además que se haya incluido dentro de la planificación operativa de las instancias responsables de la ejecución. Para este caso en particular, el Reglamento de la Ley de Fomento a la Producción Empresarial en su artículo 3 establece que el Ministerio de Economía es la entidad coordinadora del Sistema Integral de Fomento a la Producción y que la ejecución de los programas es responsabilidad de las instancias del sector público encargadas de los mismos.

Como se ha expuesto en el Cuadro 6, la mayoría de los programas del Sistema son responsabilidad del Ministerio de Economía, de la Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones de El Salvador (en adelante PROESA) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Al revisar los planes operativos anuales de las tres organizaciones anteriores³⁰ se puede constatar la inclusión de los programas, sin embargo, al tratar de identificar los recursos invertidos en ellos, debido a la manera cómo se estructura el presupuesto general del Estado en El Salvador, no es posible conocer los montos asignados a cada programa en específico.

No obstante, con el propósito de poder conocer aún de manera aproximada los recursos invertidos en el período 2010-2014, en el Cuadro 7 se presentan los montos asignados en el presupuesto general de la nación para líneas presupuestarias vinculadas con la implementación de la política. Para el caso de PROESA se han tomado los montos

³⁰ La Ley de Acceso a la Información pública vigente en El Salvador establece en su artículo 10 que los Planes Operativos Anuales son parte de la información que los entes obligados (entre ellos los mencionados en este estudio) deberán poner a disposición del público, divulgar y actualizar de manera oficiosa.

asignados al funcionamiento de la Dirección de Promoción de Exportaciones; para el Ministerio de Economía, la línea presupuestaria que corresponde a "Política Comercial y Administración de Tratados Comerciales", y para el Ministerio de Relaciones Exteriores las líneas presupuestarias que pertenecen a la Dirección de Relaciones Económicas y a las Consejerías Económicas, Comerciales y de Turismo.

Es importante hacer notar que a partir de 2014 los programas del Sistema Integral de Fomento a la Producción se financian también con fondos provenientes del préstamo *BID 2583/OC - ES Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo para la Inserción Internacional*, suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ³¹ y el Gobierno de El Salvador en marzo de 2013 por un monto de US\$ 30 millones.

Cuadro 7. Presupuesto asignado a la ejecución del Sistema Integral de Fomento a la Producción según instancia encargada de la implementación. (En dólares)

<i>Organización Gubernamental</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Ministerio de Economía (Política Comercial y Administración de Tratados Comerciales)	1,681,435	1,572,810	1,781,305	1,725,725	1,603,650
Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo para la Inserción Internacional	-	-	-	-	6,041,435
PROESA Dirección de Promoción de Exportaciones	-	-	1,093,526	1,124,802	-
Ministerio de Relaciones Exteriores Dirección de Relaciones Económicas	-	257,275	247,685	283,105	311,100
Consejerías Económicas, Comerciales y de Turismo	-	-	-	-	1,163,600
Total	1,681,435	1,830,085	3,122,516	3,133,632	9,119,785

Fuente: Elaboración propia con información de los presupuestos generales del Estado de los años 2010 al 2014 y para PROESA según los datos de su planes operativos anuales.

- Datos no disponibles.

³¹ En la cláusula 5.03 del Contrato de Préstamo entre el BID y el Gobierno de El Salvador se establece que el prestatario se compromete a presentar, por intermedio del Ministerio de Economía, informes de evaluación intermedia y final por componentes. Este tipo de evaluaciones no se tomarán en cuenta para el desarrollo de esta investigación, pues se considera que proveen información específica del préstamo suscrito. Para mayor información sobre este punto se pueden consultar los documentos sobre el préstamo disponibles en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=es-11057>

Lo anterior remite a otro de los factores explicativos planteados por Winter (2012: 209) que atañe a las relaciones intra - organizacionales y la coordinación y compromiso entre las agencias responsables de la ejecución. En la medida que participan varias organizaciones gubernamentales en la ejecución de la política, aumenta la necesidad de generar sinergias y mecanismos de coordinación que contribuyan al logro de los objetivos de las políticas, también en el caso de las actividades evaluativas aumenta la complejidad y repercute en la necesidad de contar con mecanismos de coordinación efectivos que permitan la integración o articulación vertical entre los distintos niveles de desempeño de la política.

Finalmente, la cuarta característica sugerente se encuentra en los resultados de la implementación de la política, pues la evidencia permite inferir que las acciones ejecutadas y los recursos invertidos no han redundado en el cumplimiento de los objetivos propuestos por la política.

Al inicio del período de gobierno la EIFE se estableció metas concretas en cuatro áreas de medición: número de empresarios exportadores, productos exportados, volumen de exportación y destinos de la producción, proyectados a 2024. En el Plan Quinquenal de Desarrollo se incluyeron las metas esperadas para el quinquenio, como se muestra en el Cuadro 8 a continuación.

Cuadro 8

Metas de la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones 2010 - 2024

<i>Meta</i>	<i>2008</i>	<i>2014</i>	<i>2024</i>
N° de exportadores 1/	428	540	1200
N° de destinos 2/	52	60	75
N° de volumen exportado (US\$ millones)	4500	6075	15000
N° de productos 2/	462	530	750

1/ Exportadores con ventas mayores de US\$500,000 anuales. 2/ Destinos y productos con más de US\$500,000 de exportaciones. Fuente: Elaboración propia con información de la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones y el Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador.

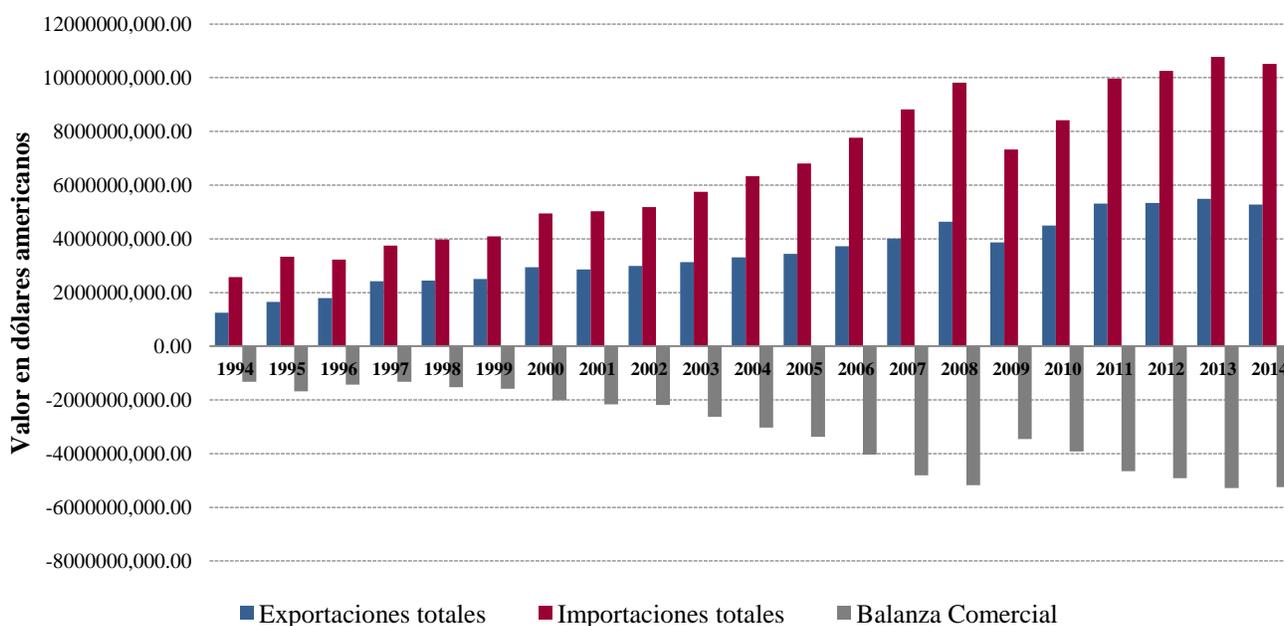
Al realizar una análisis somero del desempeño del sector exportador en el período 2010 - 2014, con énfasis en las variables³² en las que pretendía impactar la política implementada, es posible identificar que los resultados se encuentran por debajo de las metas previstas. Es

³² Si bien el efecto de las últimas acciones es difícil de observar en las variables macroeconómicas, lo relevante es identificar la tendencia de las variables en las que la política pública pretendía ejercer influencia.

necesario destacar que pese a la importancia que los gobiernos le han atribuido al sector exportador desde la década de los noventa el desempeño de las exportaciones no ha mostrado el dinamismo deseado. Si bien las exportaciones han mantenido una tendencia creciente³³, en el período 2010 - 2014 la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones fue del 7% anual, sin embargo desde 2012 el crecimiento de las exportaciones ha sido más lento, siendo el año 2014 el que registra el peor desempeño con una disminución del 4% del total de exportaciones con respecto a 2013.

Al contrario del desempeño observado en las exportaciones salvadoreñas todos los países de la región centroamericana (a excepción de Panamá) incrementaron sus exportaciones en 2014. Nicaragua registró la tasa de variación más alta (+10%), seguido por Guatemala (+7%) y Honduras (+5%), Costa Rica apenas aumentó sus ventas externas en 1%. (Giordano et al., 2014:3)

Gráfico 1
Evolución de las exportaciones, importaciones y balanza comercial de El Salvador (1994 -2014)



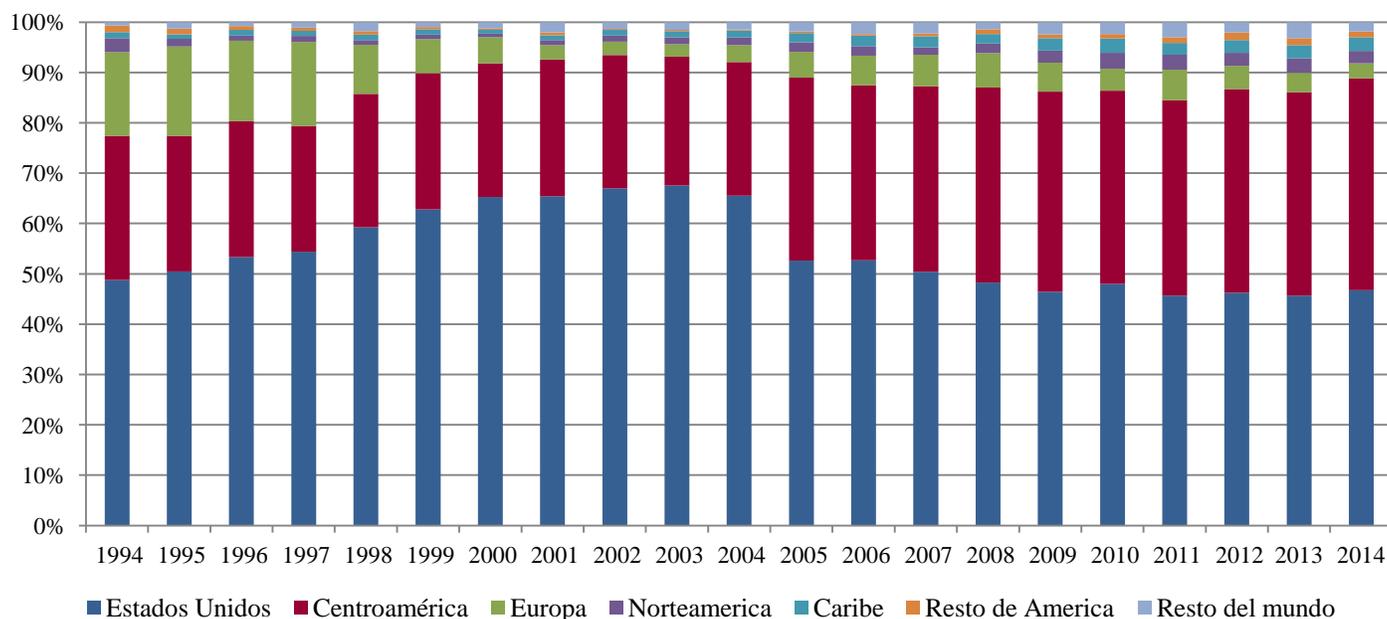
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

³³ Con excepción del año 2009 en el cual se registró una disminución significativa como consecuencia de la contracción de la demanda mundial generada por la crisis económica que inició en 2007.

Según las metas establecidas en la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones (Ver Cuadro 8) se pretendía que las exportaciones totales se incrementaran en un 35% en el período 2009 - 2014, no obstante, el incremento fue únicamente del 17.19%. En contraste, las importaciones han tenido un crecimiento acelerado, en los 20 años que se presentan en el gráfico 1, la tasa de crecimiento promedio de las importaciones fue del 8% anual y en el período 2010 - 2014 éstas aumentaron en un 24.91%, lo anterior contribuyó a la persistencia del déficit de balanza comercial que en los cinco años contemplados en la política ha aumentado en un promedio de 9% anual.

En cuanto a la diversificación de los destinos de exportación, en el gráfico 2 se presenta la composición de la estructura de las exportaciones según su destino. Como es posible observar Estados Unidos y los países de Centroamérica son los principales socios comerciales de El Salvador. La parte de las exportaciones totales que se destinó a los Estados Unidos pasó de representar el 48.03% de las exportaciones totales en 2010 al 46.08% en 2014; mientras las exportaciones dirigidas al mercado centroamericano aumentaron su participación del 38.37% en 2010, al 41.50% en 2014.

Gráfico 2
Composición de la estructura de las exportaciones totales según destino
(1994 -2014)



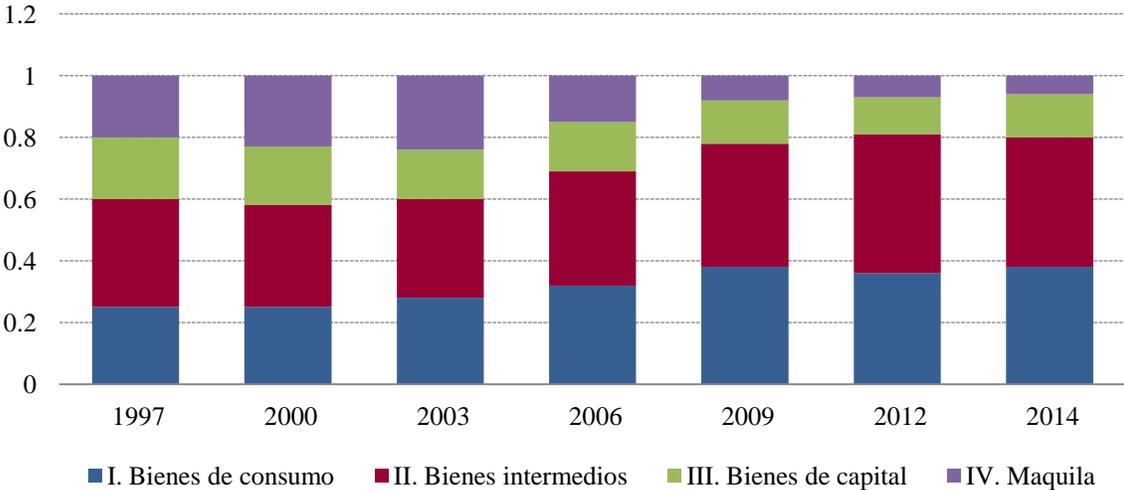
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El gráfico 2 evidencia que las exportaciones a Europa, a Norteamérica (excepto Estados Unidos) y al resto de América han disminuido su participación, para 2010 en conjunto representaban el 8.91% de las exportaciones totales, mientras que en 2014 únicamente el 6.49%.

Utilizando como indicador de la diversificación de los destinos de exportación el número de países con exportaciones mayores a US\$500,000.00, estimaciones propias indican que para 2014 los destinos que cumplieron con ese requisito fueron 52, mientras que la meta de la EIFE para ese año era 60 países.

En cuanto a la dinámica de las importaciones, basado en el supuesto que pueden financiar bienes necesarios para el desarrollo que no son producidos internamente (Thirlwall, 2003:85), en el gráfico 3 se presentan la composición de la estructura de las importaciones según clasificación económica para siete años (1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2014). Durante esos años la categoría de bienes intermedios ha mantenido la mayor participación en las importaciones, con un 42.00% tanto en 2009 como en 2014.

Gráfico 3
Composición de la estructura de las importaciones según clasificación económica (1994 -2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

La categoría bienes de consumo ha registrado un tendencia creciente pasando de representar el 32.40% del total de las importaciones en 2006 al 38.00% en 2014, en comparación, las importaciones de bienes de capital han tenido un comportamiento negativo, pasando de representar 16.00% de las importaciones totales al 14.00% en el mismo período.

La evidencia indica que a pesar de las acciones realizadas y de los recursos destinados al sector este no ha mostrado una mejora en su desempeño. Si bien se ha registrado un aumento del volumen exportado, el incremento se encuentra por debajo de las metas planteadas y los datos apuntan a que la diversificación de los destinos de exportación no ha sido la esperada. Es pertinente señalar que en el desempeño del sector pueden influir múltiples factores, económicos, políticos y de otra índole, tanto locales como internacionales, no obstante, en términos de la responsabilidad en el cumplimiento de las metas establecidas los resultados se encuentran por debajo de lo previsto.

Tampoco es posible ignorar el hecho que las políticas se han comenzado a financiar con fondos provenientes de préstamos internacionales, pues la situación de las finanzas públicas salvadoreñas es complicada, para 2014 el déficit fiscal alcanzó el 4.55% del Producto Interno Bruto (PIB) y el endeudamiento público fue superior al 60% del PIB.

Los datos sobre el desempeño real de la política público llevan a plantearse interrogantes sobre qué ocurrió durante la implementación y refuerzan el interés de profundizar en la manera cómo se llevan a cabo las actividades de evaluación en el caso salvadoreño, pues como ya se ha indicado, existen responsabilidades asignadas a distintos niveles.

En conclusión, en el desarrollo de este capítulo se ha evidenciado que el seguimiento y la evaluación gubernamental no fueron incorporados en las reformas al Estado y la Administración Pública que se desarrollaron en El Salvador durante la década de los noventa, inclusive, se puede considerar como un retroceso que la principal instancia responsable de la planificación y la evaluación en el área económica y social haya sido clausurada.

No fue hasta 2009 que la evaluación se insertó nuevamente en la agenda del gobierno, con énfasis en las políticas públicas que integran el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 -2014. Para analizar cómo esta intensión se ha materializado luego de cinco años, se ha seleccionado un caso de estudio con atributos sugerentes desde el enfoque de las políticas públicas, pues en su implementación se ven reflejados con claridad los factores que el modelo integrado de implementación de Winter destaca como condicionantes para el logro de los resultados de las políticas, lo cual otorga una oportunidad para analizar la evaluación de estos factores durante la ejecución de la política pública.

Por otro lado, al observar que los resultados de la implementación de la política se encuentran por debajo de las metas previstas, se refuerza el interés de profundizar en el conocimiento de la institucionalización y el funcionamiento actual las actividades así como en las implicaciones actuales en los procesos decisorios en momentos fundamentales como la planificación, la formulación del presupuesto público y los ejercicios de rendición de cuentas, análisis que se desarrolla en el próximo capítulo.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN EN EL SALVADOR: EL CASO DEL SISTEMA INTEGRAL DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN EMPRESARIAL.

Como se ha argumentado en el primer capítulo, el uso de la información proveniente de las evaluaciones por parte de los tomadores de decisión durante la implementación de las políticas públicas se ve condicionado por las estructuras institucionales propias de los contextos organizacionales en los cuales se encuentran insertos los actores.

El objetivo de este capítulo es profundizar en el análisis de las estructuras institucionales que determinan el uso de la información derivada de las evaluaciones en el caso concreto del Sistema Integral de Fomento a la Producción en El Salvador en el período 2010 - 2014. Para el cumplimiento de este propósito, en primera instancia se presenta la metodología utilizada para el análisis, a partir del cual se identifican los elementos precisos que se analizan a lo largo del capítulo.

3.1. Aspectos metodológicos

En el capítulo anterior se ha expuesto que el Sistema Integral de Fomento a la Producción de El Salvador se encuentra bajo la responsabilidad de un Comité con participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, sin embargo, la instancia encargada por ley de su coordinación, seguimiento y evaluación es el Ministerio de Economía, que ejecuta alguno de sus programas y se coordina con otras organizaciones del Estado responsables de la implementación de otros programas incluidos en la política.

Por lo anterior, este estudio se centra en el Ministerio de Economía, por el rol asignado en el seguimiento y la evaluación a nivel de política pública, que es el nivel de desempeño en el que interesa profundizar en esta investigación.

El Ministerio de Economía de El Salvador, se puede considerar como una organización formal, es decir, que se ha estructurado para lograr tareas específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos, y tienen una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo. (Brunsson y Olsen, 2007:15) Como cualquier otra organización, su funcionamiento y desempeño se encuentra determinado por marcos o estructuras institucionales.

Según lo establecido en el marco teórico, las estructuras o tramados institucionales se encuentran compuestos por reglas formales (expresamente escritas) e informales (no escritas), las cuales se han considerado como las dos dimensiones básicas para el análisis desarrollado en este capítulo. No obstante, para realizar un diagnóstico es necesario operacionalizar estas dos dimensiones, es decir, pasar de los conceptos abstractos a elementos más concretos observables en las organizaciones.

En el cuadro 9 se presenta la propuesta de operacionalización de las dos dimensiones de las estructuras institucionales a las cuales se ha denominado criterios de análisis. Además, con el propósito de que esta metodología no se limite al caso específico del Sistema Integral de Fomento a la Producción, sino que pueda ser útil para el estudio de otras políticas públicas en el caso salvadoreño, se ha considerado conveniente dividir el análisis en dos niveles³⁴:

- Nivel macro o intergubernamental: en el cual se plantean las estructuras institucionales que establecen disposiciones aplicables a todas las organizaciones del Ejecutivo en El Salvador.
- Nivel meso o intragubernamental: en el que se analiza el caso del Ministerio de Economía como entidad responsable de la coordinación, el seguimiento y la evaluación del Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial en El Salvador.

Para ambos niveles se partió de la revisión del marco institucional formal y se plantean los documentos normativos revisados. En el análisis a nivel macro, en primer lugar se identificaron las organizaciones que tienen asignadas responsabilidades o atribuciones relativas a la evaluación a ese nivel, a partir de lo cual se analiza su rol en los procesos evaluativos, sus alcances y sus limitaciones en ese ámbito.

³⁴ Para este análisis se ha retomado la clasificación de niveles de la gestión pública planteado por Ospina (2001:8): el nivel meso, un nivel intermedio de evaluación del desempeño, corresponde a la evaluación de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de los programas de gobierno. Al nivel macro está la evaluación del desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones, que en este caso se consideran a nivel de política pública sectorial.

Cuadro 9. Operacionalización de las dimensiones institucionales por niveles

<i>Dimensión</i>	<i>Criterios de análisis</i>	
	<i>Nivel macro</i>	<i>Nivel meso</i>
Instituciones formales leyes, reglamentos manuales de procedimientos, manuales de organización y funciones, instructivos, normas, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones participantes • Estructura jerárquica • Atribuciones y responsabilidades asignadas • Procesos de trabajo establecidos en procedimientos o manuales. • Principales instrumentos de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades participantes • Estructura jerárquica • Atribuciones y responsabilidades asignadas. • Procesos de trabajo establecidos en procedimientos o manuales. • Principales instrumentos de gestión.
Instituciones informales Normas, rutinas, procedimientos o convenciones, no escritas pero compartidas en la organización.	<ul style="list-style-type: none"> • Rutinas 	<ul style="list-style-type: none"> • Rutinas propias de la cultura organizacional que pueden influir en el cumplimiento de las funciones. • Factores humanos influyentes en la cultura organizacional: actitudes sobre la evaluación y liderazgo.

Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, las instituciones formales determinan la manera en que se llevan a cabo ciertas funciones a través de procesos, por lo cual se han identificado los principales procesos e instrumentos de gestión utilizados, con el propósito de conocer cómo influyen en el uso de la evaluación a este nivel.

En el análisis a nivel meso, se han identificado las unidades y actores vinculados con la evaluación, sus atribuciones y responsabilidades, con el propósito de analizar el papel que juegan dentro de las actividades evaluativas, sus alcances y limitaciones a este nivel. Al realizar un análisis intraorganizacional es más fácil identificar algunas instituciones no formales, es decir, ciertas rutinas³⁵, prácticas y factores relativos a la cultura organizacional que pueden tener influencia en las actividades evaluativas.

³⁵ Según March y Olsen, (1989) las rutinas son procedimientos automatizados en respuesta a un estímulo específico, como respuesta a una demanda del entorno organizacional.

A este nivel también se describen los principales procesos e instrumentos de gestión que se encuentran establecidos en documentos normativos y, con la información recolectada en las entrevistas y la revisión de los instrumentos a los que se ha tenido acceso, se ha tratado de explicar cómo se utilizan y funcionan en la práctica cotidiana de la organización.

Considerando que el análisis se ha realizado en dos niveles, se ha tratado de identificar los mecanismos de coordinación y articulación entre ambos con el propósito de analizar la integración vertical que se ha planteado en el marco teórico.

Ya que el énfasis de esta investigación se ha puesto en la evaluación orientada al uso instrumental, con el propósito de contribuir a mejorar la gestión de las políticas públicas durante su implementación, este capítulo se encuentra estructurado a partir de los tres grandes propósitos de la evaluación planteados en el marco teórico:

1. Servir como insumo en los procesos de toma de decisiones: se pretende identificar cómo se utiliza actualmente la evaluación en los procesos de planificación operativa anual.
2. Contribuir como insumo en la formulación de los presupuestos públicos: se busca identificar el uso actual de la evaluación durante el proceso de formulación y discusión de los presupuestos anuales.
3. Proveer información para la rendición de cuentas: con el objetivo de conocer cómo se usan los resultados de las evaluaciones en los ejercicios de rendición de cuentas.

Para este capítulo se partió de la revisión del marco normativo vigente, es decir, leyes, reglamentos, políticas, manuales, etc.; y se utilizaron otros documentos como informes de seguimiento y evaluación, informes de ejecución presupuestaria, memorias de labores, etc. Lo anterior se complementó con información recopilada por medio de entrevistas semiestructuradas realizadas a diez profesionales, nueve de ellos funcionarios públicos y una persona del sector privado que trabaja en temas presupuestarios³⁶.

La información obtenida a través de las entrevistas contribuyó a comparar lo estipulado en los documentos normativos con la práctica real en las organizaciones, además permitió perfilar algunos elementos de la dimensión de las instituciones informales, los cuales son de

³⁶ Ver anexo: Nota metodológica de entrevistas.

carácter más subjetivo. No obstante, es necesario aclarar la dificultad que conlleva generar un diagnóstico de este tipo, por la complejidad que implica captar la cultura organizacional, para ello se requiere disponer de una muestra más amplia y de un instrumento orientado específicamente a obtener información sobre esos aspectos.

A partir del esbozo de la estructura institucional que se desarrolla en el presente capítulo se pueden conocer las implicaciones actuales de la evaluación en los momentos decisivos fundamentales que se han planteado desde el inicio de esta investigación: la planificación, la formulación del presupuesto y la rendición de cuentas. El diagnóstico ha permitido perfilar los principales elementos que condicionan el uso de la evaluación, los cuales se profundizan en el siguiente capítulo.

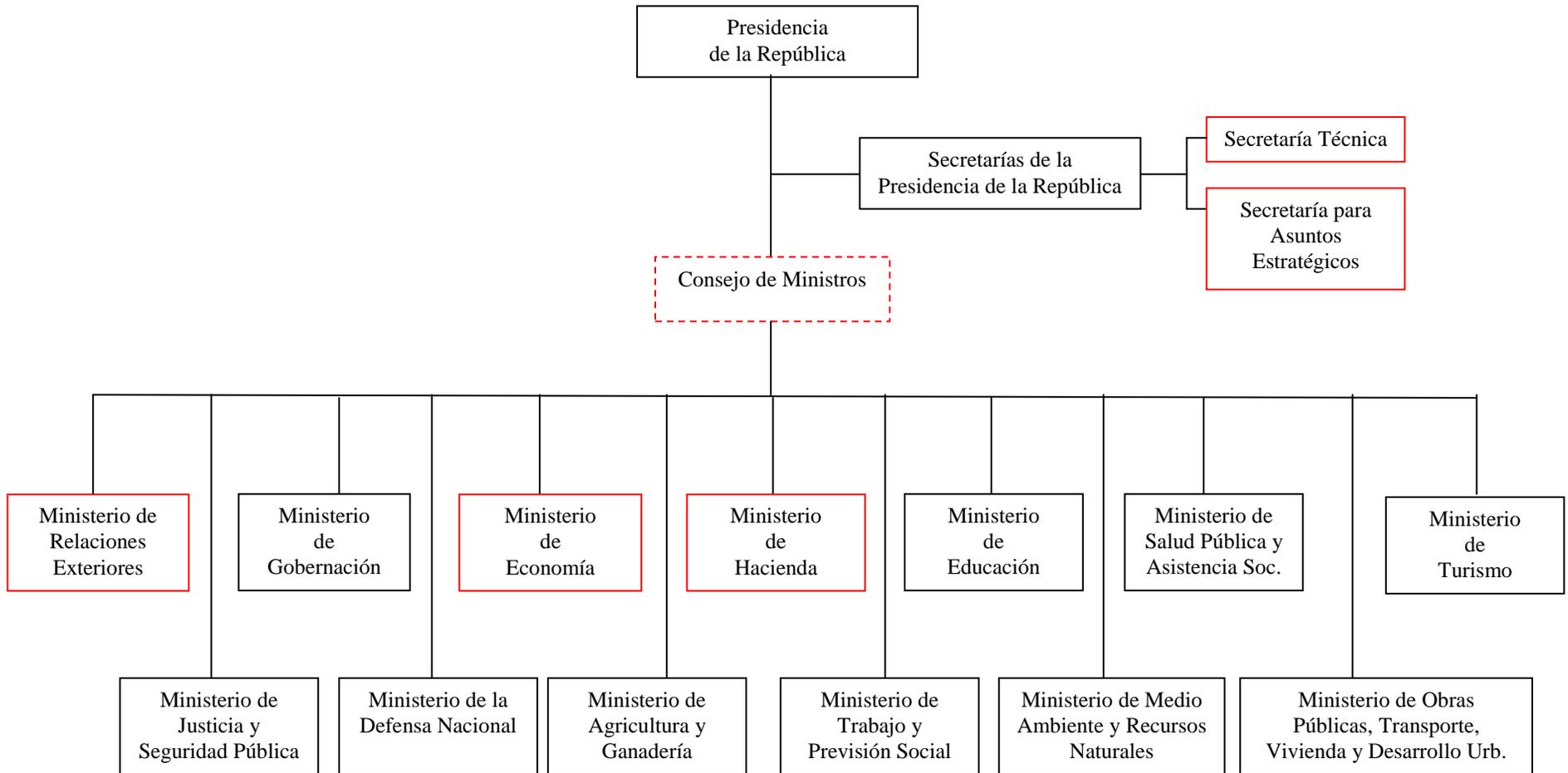
3.2 Análisis a nivel macro o inter organizacional

Para plantear el análisis a nivel macro, en primer lugar es necesario describir de manera somera cómo se encuentra organizado el sector público salvadoreño. Según lo establecido en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, para la gestión de los asuntos públicos existen 13 Secretarías de Estado o Ministerios, que forman parte del Órgano Ejecutivo, cuya máxima autoridad es el Presidente de la República.

En la figura 4 se muestra la configuración del Órgano Ejecutivo, se han destacado las organizaciones que a nivel macro tienen influencia en las actividades evaluativas y aquellas que tienen bajo su responsabilidad programas de la política analizada:

- La Presidencia de la República, que a través su Secretaría Técnica y la Secretaría para Asuntos Estratégicos (SAE) tienen asignadas atribuciones relacionadas con la planificación, la evaluación y la promoción de la rendición de cuentas.
- El Ministerio de Hacienda, que como responsable de las finanzas públicas, tiene competencia sobre el seguimiento y la evaluación presupuestaria.

Figura 4. Estructura organizativa del Órgano Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.

— Organizaciones del Estado vinculadas con esta investigación.

Además, se ha subrayado el Ministerio de Economía, por ser la organización que tiene bajo su responsabilidad la coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial y el Ministerio de Relaciones Exteriores, pues ejecuta programas de la política analizada.

El marco normativo formal que funciona como sustento jurídico a este nivel se detalla en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Marco normativo a nivel macro

<i>Documento normativo</i>	<i>Objetivo</i>
Constitución de la República de El Salvador	Ley primaria del país, en ella se establece la estructura del gobierno en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, sus respectivas atribuciones y competencias.
Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo	El reglamento tiene por objeto determinar la estructura del Órgano Ejecutivo, el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia.
Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado	La Ley tiene como propósitos: normar y armonizar la gestión financiera del sector público y establecer el Sistema de Administración Financiera Integrado que comprenda los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad Gubernamental
Reglamento de la Ley de Administración Financiera del Estado	El reglamento pretende desarrollar la normativa general relacionada con la organización, funcionamiento, dirección, coordinación y supervisión de la administración financiera del Estado, que asegure la debida aplicación de su correspondiente Ley Orgánica; y fijar el ámbito y los niveles de competencia en que se desarrolla el Sistema de Administración Financiera en el Ministerio de Hacienda y en las instituciones y entidades comprendidas en el artículo 2 de la Ley.
Decreto Ejecutivo N° 64 de fecha 16 de octubre de 2009, publicado en el Diario Oficial N° 193, Tomo N° 385 de la misma fecha.	Decreto de creación del Consejo Económico y Social como foro institucional permanente con el propósito de promover y facilitar el diálogo y la concertación, alrededor de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social. El decreto estipula al Consejo como un organismo consultivo del Órgano Ejecutivo, compuesto por setenta consejeros representantes de los sectores: social, sindical, gremial, empresarial, académico y un representante del Órgano Ejecutivo, cuyas recomendaciones sobre políticas económicas y sociales no son vinculantes.
Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa	Normativa que tiene como objeto regular la organización, el funcionamiento y los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las facultades que le otorga la Constitución de la República.

Ley de Ética Gubernamental	Ley que tiene por objetivo normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado, prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas establecidas en la misma.
Ley de Acceso a la Información Pública	Ley que tiene como finalidad garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado.

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa consultada.

3.2.1. La evaluación a nivel macro

A diferencia de lo que sucede en los casos mexicano o colombiano³⁷, en los cuales existen leyes que hacen referencia de manera concreta a la evaluación gubernamental, en El Salvador no existe una normativa de esta naturaleza. Lo más cercano se encuentra establecido en el literal d) del artículo 53 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo que especifica entre las atribuciones generales de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República las siguientes:

- Asesorar al Presidente de la República en la toma de decisiones estratégicas en las áreas económicas y sociales;
- Coordinar el Gabinete de Gestión Económica y el Gabinete de Gestión Social, propiciando la optimización de sus esfuerzos y la coherencia de sus acciones;
- Organizar el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Estadísticas e Indicadores y coordinarlos.

En tanto Coordinador del Gabinete de Gestión Económica y del Gabinete de Gestión Social, las atribuciones asignadas son:

³⁷ Como ejemplo en México: la Ley General de Desarrollo Social, a través de la cual se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, instancia encargada de la coordinación de las tareas de evaluación en el área; y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual se estipulan las actividades de evaluación de los programas presupuestarios.

En el caso colombiano: el Decreto 195 de 2004 en el cual se estipulan como responsabilidades del Departamento Nacional de Planeación la evaluación de las políticas públicas, el diseño de instrumentos para la difusión de las metodologías y resultados del seguimiento y la evaluación de los programas y políticas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, etc.

- Establecer un adecuado y efectivo sistema de información y evaluación gerencial sobre la implementación de las políticas públicas y de las acciones de las entidades integrantes o adscritas al Órgano Ejecutivo, como herramienta para el seguimiento del Plan General del Gobierno.
- Informar trimestralmente al Consejo de Ministros sobre el estado de cumplimiento del Plan General del Gobierno, así como los obstáculos encontrados en su implementación y las propuestas de modificación y de medidas correctivas que favorezcan su adecuado cumplimiento.

Por tanto, a este nivel, existe una instancia responsable del establecimiento y la conducción de un sistema de información y evaluación gerencial de las políticas públicas y además se ha estipulado el Consejo de Ministros como el espacio en el cual el Secretario Técnico informa sobre el avance en el cumplimiento del Plan General de Gobierno, y por tanto la implementación de las políticas que en este se incluye, entre ellas las políticas orientadas al sector exportador.

Para finales de 2009 se constituyó una unidad dentro de la Secretaría Técnica de la Presidencia encargada del seguimiento y la evaluación de políticas y programas públicos, según lo expresado por su Coordinadora. Al revisar los planes operativos anuales de esa instancia se pudo constatar que la mayoría de las actividades realizadas desde 2011 hasta 2014 en el ámbito de las responsabilidades antes mencionadas se encontraron enfocadas en el diseño y puesta en marcha del sistema de monitoreo y evaluación, como por ejemplo: diseño de propuestas de lineamientos y manuales operativos del Sistema Nacional de Evaluación, diseño del sistema informático de base para el *Observatorio de evaluación de políticas y programas del gobierno*³⁸, el establecimiento de la agenda anual de evaluaciones, la conformación de comités interinstitucionales de evaluación y la identificación de los recursos financieros necesarios para realizar las evaluaciones.

³⁸ El Observatorio de Evaluaciones se encuentra disponible en el sitio web: <http://www.sne.gob.sv/>. Al revisar el inventario de las evaluaciones realizadas hasta 2014 no se encontró ninguna evaluación de las políticas orientadas al sector exportador.

Es preciso profundizar en un aspecto crucial para los objetivos de este estudio: la definición de la agenda de evaluaciones. Según lo expuesto por la Coordinadora de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la STP, factores como la reciente creación del área y la limitación de recursos para llevar a cabo sus funciones provocaron que durante el período analizado se priorizarán las evaluaciones de programas sociales estratégicos y prioritarios del Plan Quinquenal de Desarrollo, la política pública en la que se enfoca esta investigación o alguno de sus programas no se incluyeron dentro de los programas priorizados.

Resulta importante destacar que entre los programas estratégicos seleccionados están los programas del Sistema de Protección Social Universal que como se ha indicado anteriormente se encuentran bajo la coordinación de la misma Secretaría, así como otros programas que al ser financiados con recursos de la cooperación internacional tienen dentro de sus contratos algunas evaluaciones como requisito para los desembolsos.

Por otro lado, el marco legal también establece la existencia del Consejo Económico y Social, que como se expuso en el capítulo dos, fue creado con el propósito de promover y facilitar el diálogo y la concertación, alrededor de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social, además tiene dentro de sus atribuciones el seguimiento a las políticas económicas y sociales y emitir opinión sobre su ejecución.

En lo que se refiere al uso de las evaluaciones, no ha sido posible tener acceso a las actas del Consejo de Ministros, mientras que al revisar las actas de las reuniones del Consejo Económico y Social, no se pudo identificar ningún seguimiento a las políticas orientadas al sector exportador. (EIFE o el SIFP).

3.2.2. La evaluación en el ámbito presupuestario

Antes de abordar el seguimiento y la evaluación del presupuesto público se hace necesario esclarecer las diferencias entre la auditoría y la evaluación presupuestaria en el caso de El Salvador. La legislación salvadoreña define a la auditoría³⁹ como el examen objetivo, independiente, imparcial, sistemático y profesional de las actividades financieras,

³⁹ Según el artículo N° 5 de las Normas de Auditoría Gubernamental, Decreto N° 2 de la Corte de Cuentas de la República, publicado en el Diario Oficial N° 27, Tomo N°402 del 11 de febrero de 2014.

administrativas y operativas ya ejecutadas por las entidades y organismos del sector público, así como de las entidades, organismos y personas que reciben asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos.

Tanto la evaluación como la auditoría pretenden obtener información a través de un proceso sistemático, imparcial y objetivo, a fin de realizar un juicio de valor sobre las acciones gubernamentales y el uso de los recursos públicos, no obstante, existen algunas diferencias fundamentales entre ambas actividades:

- Las auditorías son realizadas por la Corte de Cuentas de la República,⁴⁰ mientras que el seguimiento y evaluación presupuestaria es responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Este último, para cumplir con lo establecido en el literal k del artículo 168 constitucional deberá preparar anualmente el informe de la liquidación del presupuesto y el estado demostrativo de la situación del tesoro público y del patrimonio fiscal, el cual según la misma Constitución debe ser examinado por la Corte de Cuentas de la República, quien posteriormente deberá de informar a la Asamblea Legislativa los resultados de este.
- En el caso de las auditorías financieras⁴¹ su objetivo es examinar las transacciones, registros, informes y estados financieros, del control interno y del cumplimiento legal de las transacciones con el objetivo de emitir una razonabilidad de las cifras presentadas, su énfasis es la verificación del cumplimiento de requisitos legales y la fiscalización; mientras que la evaluación como se ha argumentado anteriormente, pretende servir como insumo en los procesos decisorios y se orienta a los resultados más que al cumplimiento de normas y procedimientos.

⁴⁰ El Artículo 1 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República (Decreto Legislativo N° 438, del 31 de agosto de 1995 publicado en el Diario Oficial N° 176, Tomo N° 328 del 25 de septiembre de 1995) indica que la Corte tiene la finalidad de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como de la gestión económica de las entidades a que se refiere la atribución cuarta del Artículo 195 y los incisos 4 y 5 del Artículo 207 de la Constitución de la República.

⁴¹ El Art. 5 de las Normas de Auditoría Gubernamental definen tres tipos de auditorías: financieras, de gestión y examen especial.

Por otro lado, es importante destacar que en el caso salvadoreño las auditorías financieras no se realizan con una periodicidad definida, sino que depende del programa anual de auditorías que formula la Corte de Cuentas de la República. Durante el período analizado, según información obtenida por medio de una solicitud de información pública, únicamente se han llevado a cabo dos auditorías financieras, correspondientes a los años 2011 y 2012.

El seguimiento y evaluación que se aborda en este apartado, tiene la característica de llevarse a cabo durante el año fiscal, con el propósito de obtener información sobre la ejecución de los recursos públicos, su principal sustento jurídico es la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI) que establece las siguientes competencias al Ministerio de Hacienda (instancia responsable de la conducción de las finanzas públicas del país) :

- Orientar y coordinar las actividades de preparación, ejecución y liquidación del Presupuesto General y de los Presupuestos Especiales;
- Presentar al Consejo de Ministros, por medio del Presidente de la República, los proyectos de ley de presupuesto y de sus respectivas leyes de salarios, así como las reformas a las mismas.
- Hacer del conocimiento del Secretario Técnico de la Presidencia, la ejecución presupuestaria, las demandas extra-presupuestarias y los movimientos de trasposos de fondos de las diferentes Secretarías de Estado.

La misma ley establece que para cumplir con sus responsabilidades al Ministerio de Hacienda le corresponde:

- Proponer al Presidente de la República la política financiera del sector público para que sea consistente y compatible con los objetivos del Gobierno y establecer las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento con dicha política;
- Promover y dar seguimiento al uso racional y eficiente de los recursos del Estado;
- Entregar al Presidente de la República, los anteproyectos de Presupuesto General del Estado y Especiales, así como informes trimestrales de evaluación de la ejecución de los mismos, para ser considerados por el Consejo de Ministros;

- El Ministerio de Hacienda es el Organismo rector del Sistema de Administración Financiera del Estado (en adelante SAFI) y le corresponde al Ministro la dirección general de la administración financiera.

Para el cumplimiento de las responsabilidades antes mencionadas, los artículos 7 y 8 de la Ley AFI establecen el funcionamiento del SAFI, definido como el conjunto de principios, normas, organizaciones, programación, dirección y coordinación de los procedimientos de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público y contabilidad gubernamental. Entre los objetivos del sistema resaltan para este estudio:

- Establecer los mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las entidades e instituciones del sector público, para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- Establecer procedimientos para generar, registrar y proporcionar información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, para la toma de decisiones y para la evaluación de la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas.

El principal instrumento de gestión de las finanzas públicas es el Presupuesto General del Estado, que comprende la estimación de los ingresos que recibirá el gobierno en concepto de impuestos, multas, arrendamientos de activos, préstamos internos y externos, etc. los cuales financiarán los gastos para satisfacer las necesidades públicas. Las estimaciones se hacen para un ejercicio fiscal que inicia el 1° de enero y finaliza el 31 de diciembre y se expresan en dólares, la moneda de curso legal en el país. (Ministerio de Hacienda, 2014:5)

En el artículo 31 de la Ley AFI se establecen que el proceso o ciclo presupuestario comprende las siguientes etapas: formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

La **formulación** del presupuesto inicia con la elaboración de la Política Presupuestaria⁴², siendo una de las atribuciones de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda (en adelante DGP) proponer al Ministro los lineamientos de la política presupuestaria para cada ejercicio financiero fiscal (sic), con base en las estimaciones de disponibilidad de recursos financieros, a los resultados de ejercicios anteriores, a los objetivos del Gobierno y al programa de inversión pública.

Una vez formulada la política, la misma ley establece que debe ser presentada al Consejo de Ministros⁴³ para su discusión y aprobación, con ello inicia formalmente el proceso de formulación del PGE. Es responsabilidad del Ministerio de Hacienda divulgar a las organizaciones gubernamentales la política presupuestaria aprobada, en la práctica, la política es recibida por el Jefe de Unidad Financiera Institucional, principal enlace según el SAFI, quien recibe además de la política presupuestaria, las normas de formulación presupuestaria⁴⁴ y el techo o límite presupuestario para la institución.

Dentro de cada una de las organizaciones comienza la formulación e integración del presupuesto institucional (proceso en el que se profundizará en el análisis a nivel intraorganizacional adelante), una vez integrado este proyecto de presupuesto el titular de la institución lo envía al Ministro de Hacienda, quien lo asigna a la Dirección General del Presupuesto, pues según el artículo 23 de la Ley AFI a esta Dirección le compete analizar e integrar los proyectos de presupuesto de las entidades del sector público y proponer los ajustes que considere necesarios, conforme a la política presupuestaria aprobada por el

⁴² Según lo establecido en el artículo 29 de la Ley AFI, la política presupuestaria es el documento en el que se determinan las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos; asimismo contiene las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuesto en cada entidad sujeta a la Ley.

⁴³ Entre las atribuciones del Consejo de Ministros contempladas en la Constitución de la República de El Salvador se encuentra elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal.

⁴⁴ Las normas de formulación presupuestaria es un documento normativo emitido por la DGP del Ministerio de Hacienda en la cual se establecen lineamientos generales sobre el proceso y la metodología para la programación y formulación del presupuesto institucional, se establecen restricciones a ciertos rubros, responsabilidades durante el proceso de formulación, calendario de actividades y algunas consideraciones finales.

Consejo de Ministros, y las obligaciones de ley de las respectivas instituciones. Una vez revisado e integrado el proyecto, se remite al Consejo de Ministros para su aprobación.

Si bien durante el proceso de formulación presupuestaria la política presupuestaria hace referencia a la inclusión de resultados tanto físicos y financieros de años anteriores, según lo expresado por un técnico de la Dirección del Marco de Mediano Plazo de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, cuando el proyecto de PGE se revisa en la DGP el análisis se centra en el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la política presupuestaria y en las normas de formulación presupuestaria, así como en las variaciones por conceptos del gasto o por rubros de agrupación, con especial atención al rubro de remuneraciones.

La fase de **discusión y aprobación** empieza cuando el Consejo de Ministros, a través del Ministro de Hacienda, presenta a consideración de la Asamblea Legislativa el proyecto de PEG, con al menos tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio fiscal, pues de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución de la República le corresponde a la Asamblea decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública.

Dentro de la Asamblea, lo recibe la Junta Directiva, a través de su Presidente, ésta lo presenta al pleno legislativo, quienes trasladan el proyecto a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto⁴⁵, esta comisión tiene como una de sus unidades de apoyo técnico a la Unidad de Análisis y Seguimiento Presupuestario (UASP), instancia que recibe el proyecto de ley de presupuesto general del Estado para el análisis de su contenido.

El técnico principal de la UASP indicó que en la práctica el análisis del proyecto de presupuesto conlleva dos tipos de estudios: un estudio general del contenido macroeconómico, realizado a partir de las proyecciones incluidas en el proyecto de ley y estimaciones propias; y, estudios parciales o individuales de cada proyecto de ley institucional, en los cuales se revisa su tendencia, la concentración del gasto, estructura

⁴⁵ El art. 38 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa señala que las comisiones legislativas serán integradas por diputados (as) propietarios a(as), con el objeto de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas, que les encomiende el Presidente de la Asamblea.

presupuestaria, el contenido del personal por distintos tipos de plazas, así como los proyectos principales de cada institución.

El técnico también señaló que una vez analizados estos elementos se elabora un informe que se presenta a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. Todos los diputados de la referida Comisión reciben un ejemplar impreso del informe, si ellos lo solicitan se puede realizar una exposición del mismo; y en los casos en los que se decida revisar a una organización gubernamental en específico, pueden convocar al titular de la instancia para que presente y explique su proyecto de presupuesto institucional.

Según la experiencia del técnico principal de la UASP, los diputados al analizar el presupuesto buscan que los recursos se canalicen para aquellos proyectos que les generan beneficio político - electoral, los informes que reciben les sirven como insumo en la toma de decisión, pero en muchos casos el factor político no permite visualizar algunos criterios técnicos para la toma de decisiones.

Luego de la revisión y la discusión política que se da dentro de la Comisión, ésta prepara y presenta al pleno un dictamen favorable del presupuesto, el cual se discute y una vez aprobado se envía a la Presidencia de la República para que sea sancionado, se convierta en ley de la República y se publica en el Diario Oficial. El Ministerio de Hacienda es la instancia encargada de comunicar a las diferentes unidades primarias el presupuesto asignado.

Según el artículo 39 de la Ley AFI, **la ejecución presupuestaria** es la etapa en la cual se aplica el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos para movilizar los recursos presupuestados en función de los objetivos y metas establecidos en el presupuesto aprobado. Para este fin, se elaborará la *programación de la ejecución presupuestaria*, que según el artículo 52 del reglamento de la misma ley, debe tomar como base las metas y propósito definidos en el plan de trabajo institucional, así como sus respectivos programas de compras, calendarización de pagos de obras, proyectos de inversión y deuda pública.

El artículo 48 de la ley AFI establece que el seguimiento y evaluación presupuestaria se realizará en los siguientes niveles de responsabilidad:

- a) Del seguimiento y evaluación global del Presupuesto General del Estado, son responsables el Ministerio de Hacienda y el Director General de Presupuesto;
- b) Del seguimiento y evaluación de cada presupuesto institucional, es responsable la autoridad máxima de cada entidad o institución sujeta a esta Ley;
- c) Del seguimiento y evaluación a nivel operativo institucional, es responsable el jefe de la unidad financiera institucional.

En lo que concierne al seguimiento y la evaluación global del presupuesto, según el artículo 65 de la ley AFI, la DGP elaborará los informes de evaluación sobre la ejecución de los presupuestos y efectuará las recomendaciones pertinentes a las que aluden los artículos 49 y 50 de la Ley, expresando su opinión técnica sobre la aplicación de los recursos en armonía con los propósitos establecidos por cada institución, considerando, además los resultados físicos y financieros obtenidos. Para la presentación de estos informes, utilizan información del SAFI y de los informes gerenciales que las instituciones comprendidas en el ámbito de la Ley tienen la responsabilidad de remitir.

Como plantea un técnico de la DGP el seguimiento es únicamente financiero, sólo se trata de información financiera, como se puede ver en los informes que elabora la DGP no existen indicadores de desempeño, únicamente se monitorea la evolución y ejecución del gasto. Desde su opinión, esto es así porque no existe un vínculo entre la presupuestación y el quehacer propio de la institución.

Los *informes de la ejecución presupuestaria del Estado*, preparados por el Ministerio de Hacienda cada semestre incluyen información sobre el comportamiento de los ingresos, las modificaciones presupuestarias y el seguimiento a la ejecución presupuestaria por clasificación económica⁴⁶, por áreas de gestión⁴⁷ y por rubros de agrupación⁴⁸ para el

⁴⁶ La clasificación económica se refiere a la agrupación según tipos de ingresos y tipos de gastos.

⁴⁷ Las áreas de gestión constituyen los grandes propósitos que debe cumplir el gobierno en la prestación de los servicios públicos y en la producción de ciertos bienes destinados a satisfacer las necesidades de la sociedad. Las Áreas de Gestión que conforman la Ley del Presupuesto General del Estado son las siguientes:

período informado. Esta estructura programática no permite conocer el avance en las metas y objetivos establecidos para las políticas y los programas, dificultando la posibilidad de obtener información sobre la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

En la fase de **liquidación** del presupuesto el artículo 105 de la Ley AFI estipula como competencia de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental preparar el informe correspondiente a la liquidación del presupuesto y el estado demostrativo de la situación del tesoro público y del patrimonio fiscal, que se presenta a la Asamblea Legislativa, quien lo remite a examen de la Corte de Cuentas de la República.

Los *Informes de la Gestión Financiera* de los años 2010 al 2014 contienen información sobre la ejecución presupuestaria, modificaciones presupuestarias realizadas durante el año fiscal, sus destinos, etc. y tienen el mismo problema identificado anteriormente en los informes de seguimiento a la ejecución presupuestaria.

La Asamblea Legislativa, también a través de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto revisa esta liquidación, y según lo comentado por el técnico principal de la UASP ellos se enfocan en realizar un proceso de "auditoría presupuestaria", tratando de evaluar el impacto de lo programado en el presupuesto, el énfasis se encuentra entonces en las variables fiscales y no en términos de evaluación de avances en programas y políticas.

3.2.3. La evaluación como insumo en los ejercicios de rendición de cuentas

El artículo 4 de la Ley de Ética Gubernamental establece como uno de los principios de la ética pública que deben regir la actuación de los funcionarios públicos la rendición de cuentas, concebida como rendir cuenta de la gestión pública a la autoridad competente y al público.

conducción administrativa, administración de justicia y seguridad, desarrollo social, apoyo al desarrollo económico, deuda pública, obligaciones generales del Estado y producción empresarial pública.

⁴⁸ Los rubros de agrupación del presupuesto son: remuneraciones, adquisición de bienes y servicios, gastos financieros, transferencias corrientes e inversión de capital fijo.

En el mismo sentido, la Ley de Acceso a la Información Pública señala que quienes desempeñan responsabilidades en el Estado o administran bienes públicos están obligados a rendir cuentas ante el público y la autoridad competente, por el uso y la administración de los bienes públicos a su cargo y sobre su gestión.

En el artículo 4 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo se indica que el Presidente de la República comparecerá ante la Asamblea Legislativa el día primero de junio de cada año⁴⁹, para dar cuenta de la gestión del Órgano Ejecutivo e informar sobre la situación general del país y sus problemas así como las soluciones adoptadas por el Gobierno.

En lo concerniente a la rendición de cuentas horizontal, la Constitución de la República en el artículo 131 numeral 18 señala que corresponde a la Asamblea Legislativa recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo. En correspondencia con lo anterior, el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa en su artículo 102 señala que dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año en el ejercicio del cargo (junio), los ministros presentarán a la Asamblea el informe de labores de la administración pública durante el año transcurrido.

El mismo reglamento establece en el artículo 104 que el informe de labores deberá contener por lo menos, lo siguiente:

1. El resumen ejecutivo del contenido del documento.
2. La exposición de los objetivos, las metas y los resultados obtenidos por la institución, en el período que informa.
3. El plan de trabajo del período.
4. El detalle del presupuesto asignado y ejecutado, así como las obras pendientes, de acuerdo con el presupuesto.
5. Los logros obtenidos y el listado de los sectores favorecidos durante la gestión.

En los artículos 105 y 106 del mismo reglamento se indica que estos informes deberán ser presentados ante la Asamblea personalmente por el titular o encargado del despacho e ingresarán como correspondencia. Pasarán a la comisión respectiva, la cual los analizará y,

⁴⁹ En El Salvador los presidentes toman posesión los 1° de junio del año de su elección.

previo al cumplimiento de los requisitos establecidos, emitirá el dictamen correspondiente de aprobación o desaprobación. A solicitud de la comisión respectiva, el titular también deberá comparecer ante ella, para ampliar aspectos de la gestión realizada.

Las comisiones para emitir el dictamen, no podrán exceder de los noventa días después de presentado. Si concluido el plazo no existe dictamen, la Junta Directiva remitirá el expediente que contiene el informe a la Asamblea, para que ella lo apruebe o desapruebe. Es importante destacar que el artículo 113 del reglamento antes mencionado indica que la Asamblea Legislativa puede interpelar a ministros o encargados de despacho y a los presidentes de instituciones oficiales autónomas con el objetivo de recibir explicaciones sobre sus actuaciones, su política, el programa o proyecto en determinada materia, o sobre una cuestión de interés público, para ello se convocará a una Asamblea con ese propósito, previo a solicitud un diputado y según el proceso que se desarrolla en los artículos 114 -116 del reglamento interno de la Asamblea Legislativa.

Además de las responsabilidades asignadas al presidente y a los ministros en términos de rendición de cuentas de tipo horizontal, otras organizaciones del gobierno cuentan con atribuciones vinculadas con la promoción de la rendición de cuentas de tipo vertical. Entre esas organizaciones destaca el papel de la Secretaría para Asuntos Estratégicos, que según lo estipulado en el literal E) del artículo 53 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo debe:

- Fomentar el establecimiento de un sistema efectivo de probidad en la función pública, basado en los principios de acceso a la información pública, auditoría ciudadana, transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y responsabilidad jurídica;
- Promover y coordinar la consolidación del gobierno digital como mecanismo de gestión de los asuntos públicos, en beneficio de la agilidad y calidad de los servicios, guiado por los principios de máximo aprovechamiento tecnológico, reducción de trámites, eficiencia y efectividad, además de transparencia y rendición de cuentas.

Dentro de la SAE funciona la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción que tiene el objetivo general de apoyar al Secretario para Asuntos Estratégicos en el establecimiento de un efectivo sistema de probidad en la función pública, basado en los principios de acceso a la información pública, auditoría ciudadana, transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y responsabilidad jurídica.

En el cumplimiento de sus atribuciones, la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción en colaboración con la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, elaboró en 2010 el *Manual para la rendición de cuentas del Órgano Ejecutivo*, documento que ofrece una metodología para el ejercicio de rendición de cuentas en las organizaciones del Ejecutivo.

La metodología diseñada pretende que los ejercicios de rendición de cuentas informen al público sobre la gestión desarrollada, evaluando avances, obstáculos, logros y dificultades, en relación al cumplimiento del plan institucional, su coherencia con el plan de gobierno y las expectativas ciudadanas, para ello propone que el equipo de formulación del informe de labores solicite al área responsable de cada acción un recuento de las metas, de lo ejecutado y de los resultados obtenidos.

Para el caso de los informes de rendición de cuentas, el manual indica que:

*"La rendición de cuentas debe garantizar el énfasis en la explicación de lo realizado y centrarse en los hechos más relevantes. **Recuerde que es una evaluación de la gestión respecto a:** i) Si las acciones planificadas se han implementado; ii) El impacto de las decisiones y actuaciones; iii) Si los resultados obtenidos cubrieron las expectativas y necesidades de la población; y sobre las proyecciones para el siguiente período".*

(Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción - FESPAD, 2010:45)

Todas las entidades del Órgano Ejecutivo están llamadas a realizar por lo menos un ejercicio anual de rendición de cuentas que comprenda el período de gestión desde junio del año anterior al mes de mayo del año actual. Los eventos para presentar los informes se realizarán entre los meses de junio a agosto de cada año, después de la presentación del informe anual de gestión del presidente ante la Asamblea Legislativa.

3.3. Análisis a nivel meso o intra gubernamental

3.3.1 La evaluación a nivel organizacional

La implementación de las políticas públicas se encuentra a cargo de organizaciones gubernamentales como los ministerios, unidades descentralizadas, empresas públicas, gobiernos municipales, etc. En el caso del Sistema Integral de Fomento a la Producción la responsabilidad de su ejecución recae en el Ministerio de Economía (MINEC), pues dentro de sus competencias establecidas en el artículo 37 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo se incluye: procurar el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción y, promover el desarrollo del comercio interno, regional e internacional y la apertura o expansión de mercados para los productos nacionales.

En el caso concreto del Sistema Integral de Fomento a la Producción, la Ley del Sistema en su artículo 4 estipula que al Ministerio de Economía le corresponde la coordinación interinstitucional del Sistema, además según el artículo 13 de la misma ley, en su calidad de coordinador tiene la responsabilidad de dar seguimiento y evaluar los resultados del Sistema.

A continuación se profundiza en la estructura institucional del Ministerio de Economía y del Sistema Integral de Fomento a la Producción a través de los cuales se cumple con esta responsabilidad. Los documentos normativos revisados para este apartado se detallan en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Marco normativo a nivel meso (Ministerio de Economía)

<i>Documento normativo</i>	<i>Contenido</i>
Reglamento Interno del Ministerio de Economía	Documento por medio del cual se establece la estructura orgánica, atribuciones y mecanismos de coordinación del Ministerio de Economía, además de contener las disposiciones necesarias para lograr el eficiente y eficaz cumplimiento de las acciones que legalmente le corresponde desarrollar, en aplicación de los marcos legales correspondientes en la tramitación de sus procesos técnicos y operativos.
Normas técnicas de control interno específicas al Ministerio de	Documento que contiene las normas de aplicación obligatoria a la gestión pública del Ministerio, a sus funcionarios y empleados, para asegurar una transparente administración de los bienes y recursos asignados; así como de sus actividades y operaciones.

Economía	Las normas establecen que el Sistema de Control Interno del MINEC, tendrá por finalidad coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos: a) Lograr eficiencia, efectividad, eficacia y economía en la gestión institucional; b) Obtener confiabilidad y oportunidad de la información; y c) Cumplir las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas y otras regulaciones aplicables.
Ley del Sistema Integral de Fomento la Producción Empresarial	Como marco normativo específico del Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial que tiene como objetivo establecer las bases que permitan al Ministerio de Economía, en el ámbito de sus competencias, desarrollar políticas integrales con visión de largo plazo, orientadas a fortalecer la competitividad, propiciar los procesos de innovación e incrementar la diversificación productiva para el mercado nacional e internacional; además de generar un mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Economía y las demás instituciones del sector público en el ámbito de sus competencias y con las organizaciones empresariales, así como brindar un marco de planificación e implementación para el fomento de la competitividad e internacionalización de las empresas.

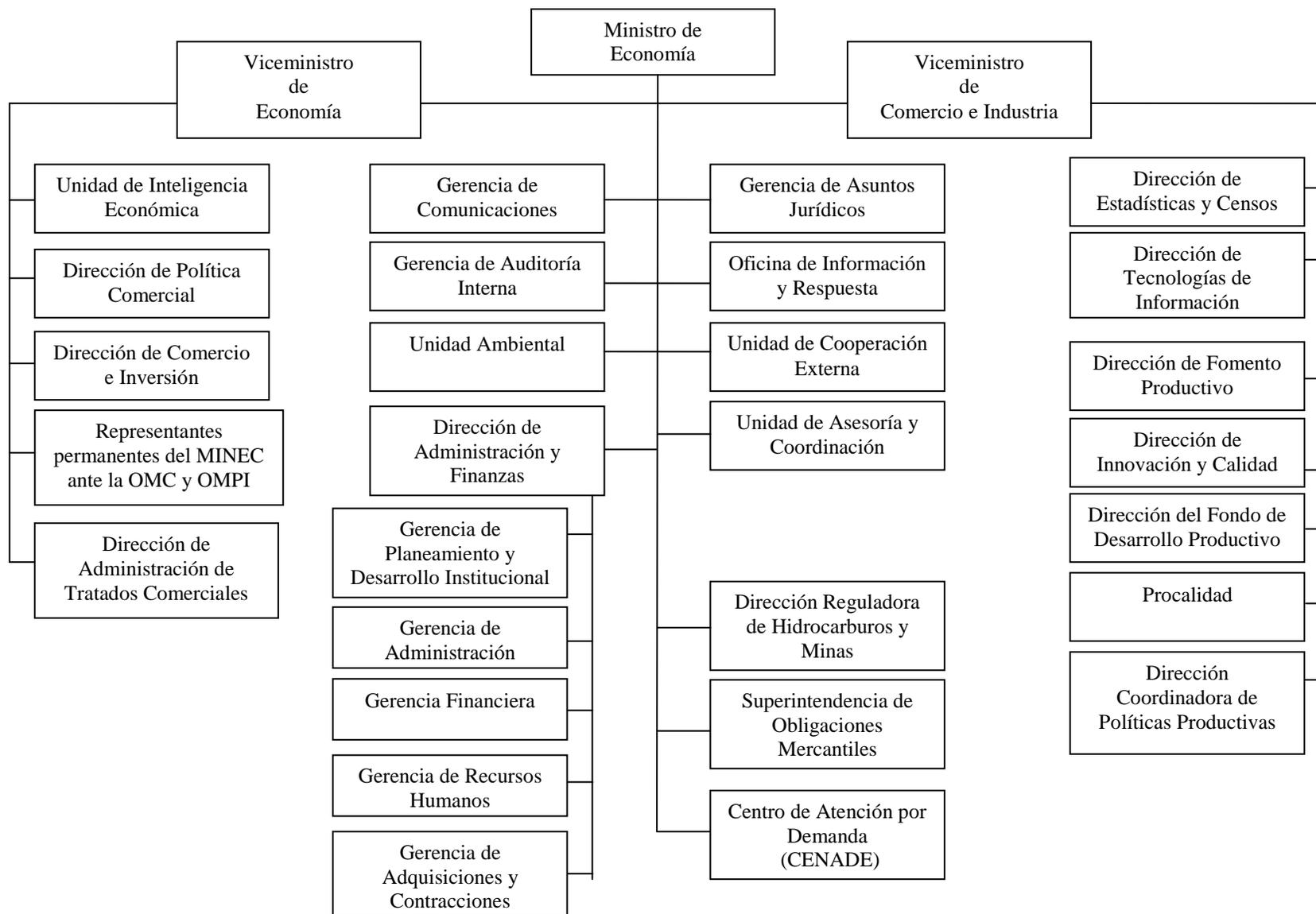
Fuente: Elaboración propia con base en los documentos normativos.

Según lo establecido en el artículo 4 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía, para el cumplimiento de sus fines el MINEC se ha organizado en las siguientes áreas de gestión: un Despacho ministerial, Dos despachos vice - ministeriales (Economía y Comercio e Industria) y una Dirección de Administración y Finanzas. Esta estructura organizativa se presenta en la figura 5.

Para el caso concreto de esta investigación, destacan las funciones asignadas a la Dirección Coordinadora de Políticas Productivas (DICOPP), unidad que tiene el objetivo de apoyar al Viceministerio de Comercio e Industria en su función de coordinación de la implementación del Sistema Integral de Fomento de la Producción. Esta Unidad tiene entre sus funciones:

- Coordinar, dar seguimiento y retroalimentar la implementación de la Estrategia Integral de Fomento de la Producción;
- Evaluar e informar periódicamente al Viceministro de Comercio e Industria, sobre los avances y las limitaciones en la implementación de la Estrategia Integral de Fomento de la Producción.

Figura 5. Estructura organizativa del Ministerio de Economía



Fuente: Elaboración propia con base en organigrama disponible en sitio web del MINEC. Disponible en:

Entre las unidades de apoyo administrativo y financiero del Ministerio de Economía se enfatiza en las atribuciones asignadas a la Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional (GPDI), que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 44 del Reglamento Interno del MINEC, tiene por objetivo apoyar a los niveles jerárquicos superiores del Ministerio en los procesos de toma de decisiones, mediante la aplicación de mecanismos de programación, coordinación e información que faciliten el funcionamiento de un sistema de planificación estratégico y operativo.

Entre las competencias de la GPDI se encuentra el coordinar el proceso de diseño y puesta en ejecución del sistema de planificación estratégica y operativa institucional, incluyendo las etapas de diagnóstico, programación y evaluación; y, coordinar el seguimiento al sistema de información del plan quinquenal del MINEC (el cual se aborda más adelante).

Asimismo, para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley AFI, dentro de la Dirección de Administración y Finanzas funciona la Gerencia Financiera⁵⁰, unidad que tiene como objetivo desarrollar el proceso administrativo financiero dentro del Ministerio, con eficiencia, eficacia y transparencia, velando por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas vigentes.

En el artículo 41 del Reglamento Interno del MINEC se plantean las atribuciones de la Gerencia Financiera, entre las cuales se pueden identificar las siguientes vinculadas con el monitoreo y la evaluación:

- Dirigir la gestión financiera institucional, llevando a cabo la planificación, coordinación, integración y supervisión de las actividades de presupuesto, tesorería y de contabilidad gubernamental;
- Difundir y supervisar el cumplimiento de las políticas y disposiciones normativas referentes al SAFI, en las entidades y organismos que conforman la institución;
- Presentar el proyecto de presupuesto institucional, para aprobación por parte de las autoridades de la institución y posterior remisión al Ministerio de Hacienda;

⁵⁰ La Gerencia Financiera en el Ministerio de Economía cumple con las funciones de la Unidad Financiera Institucional que especifica la Ley de Administración Financiera del Estado.

- Gestionar y administrar los recursos financieros asignados, para el cumplimiento de las obligaciones de la institución
- Generar informes financieros para uso de la unidad, para las autoridades superiores de la institución y para ser presentados a las Direcciones Generales del Ministerio de Hacienda, que lo requieran;
- Realizar el seguimiento y evaluación del presupuesto, a nivel operativo institucional.

En términos generales, estas son las unidades operativas del Ministerio de Economía que tienen atribuciones vinculadas con el monitoreo y la evaluación. Para poder identificar cómo se llevan a cabo las actividades evaluativas, en primera instancia se abordará la manera cómo se desarrolla la planificación operativa anual dentro del Ministerio de Economía.

Como ya se ha expuesto anteriormente, para que una política pública se implemente es necesario que se incluya dentro de la planificación operativa anual de las organizaciones encargadas de su ejecución y se le asignen los recursos necesarios por medio del presupuesto.

Para el caso concreto de esta investigación, se puede constatar que los objetivos, las prioridades y metas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo fueron retomadas para la formulación de la *Planificación Integrada del Ramo de Economía*, documento que al principio de la gestión de gobierno trató de integrar de manera armónica y sintética los esfuerzos de planificación desarrollados por el Ministerio de Economía y sus entidades adscritas⁵¹ con el desarrollo empresarial y el fomento de las exportaciones; para definir los principales lineamientos, políticas, programas e instrumentos que orientarían sus actividades en el período 2010 - 2014. (MINEC, 2010:2)

La Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones se encontraba contenida dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo, por ello se incorporó dentro de la Planificación Integrada

⁵¹ Las entidades adscritas al Ministerio de Economía son el Consejo Nacional de Calidad, Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría, la Superintendencia de Valores, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Competencia, Defensoría del Consumidor, Consejo Nacional de Energía y el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera.

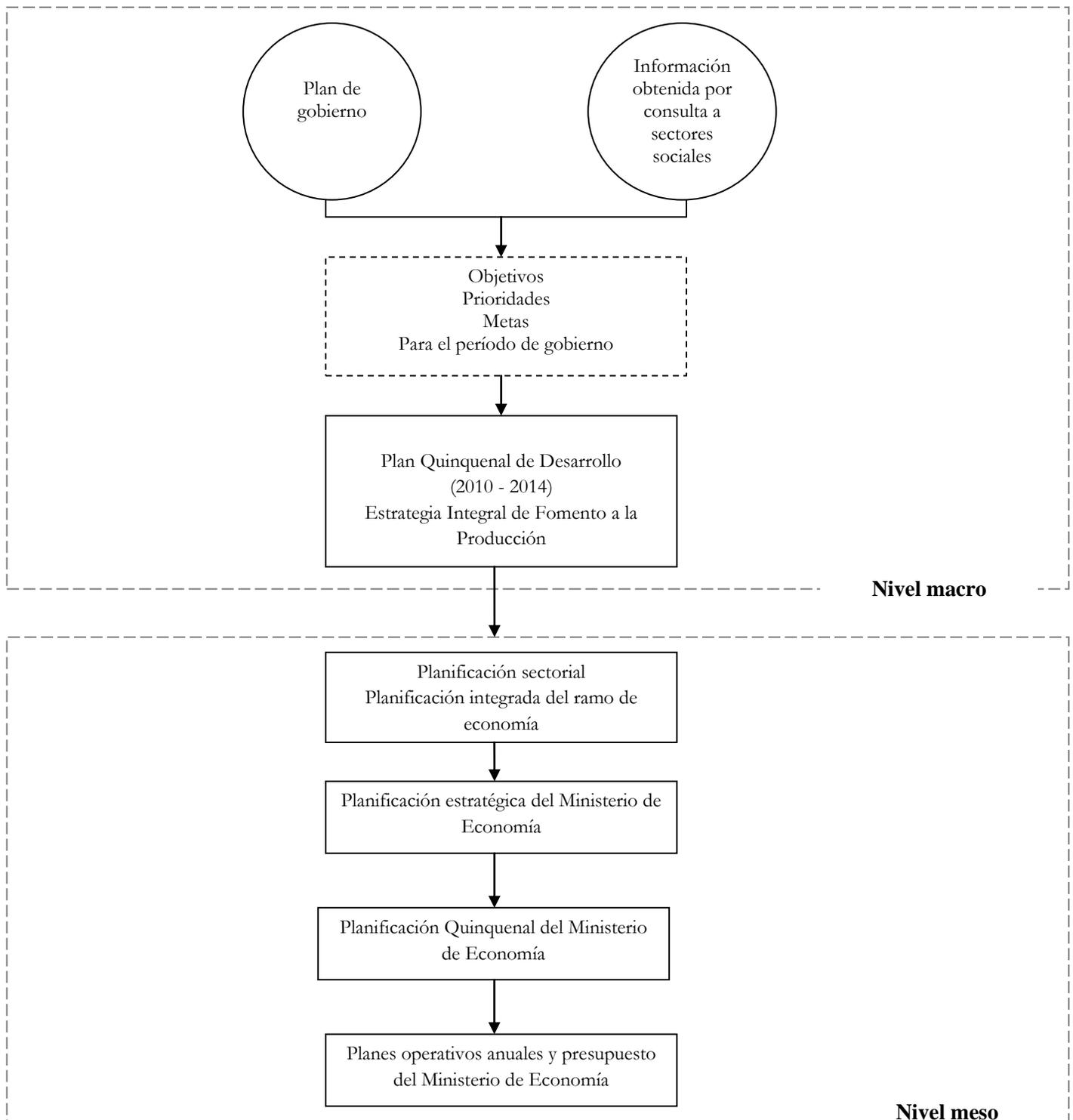
del Ramo de Economía y cuando esta se transformó en el Sistema Integral de Fomento a la Producción también fue incorporada por medio de un segundo ejercicio de planificación estratégica realizado en 2012. (Ver figura 6)

El artículo 23 de las normas técnicas de control interno específicas al MINEC establece que el Ministerio debe disponer de un plan estratégico que incluya la visión, misión, valores, áreas, objetivos y metas, el cual deberá ser coordinado y actualizado por la GPDI con la participación activa de todas las direcciones, gerencias y unidades; autorizado por el Ministro y divulgado en todas las áreas de la Institución.

En lo que atañe a la planificación operativa anual, el artículo 25 de las mismas normas estipula que la GPDI, en coordinación con todas las áreas organizativas del MINEC, emitirá lineamientos para la formulación y evaluación de los planes anuales de trabajo, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas asignadas. Se establece además que las metas se deberán de definir de manera precisa, factible y medible, de forma cualitativa y cuantitativa, con el propósito que pueda ejercerse un seguimiento y evaluación sobre sus resultados.

A partir de los lineamientos emitidos por la GPDI, el Ministro, Viceministro, directores, gerentes y jefes, serán responsables de elaborar su Plan Anual de Trabajo, su ejecución y evaluación, por lo tanto, el proceso de formulación de los presupuestos y del plan operativo anual se realiza dentro de cada unidad operativa.

Figura 6. Proceso de planificación realizado en el período 2010 - 2014



Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 6 se esquematiza cómo la planificación a nivel macro se retoma en distintos instrumentos normativos a nivel meso, como es posible identificar, el plan operativo anual es el último instrumento que guía las actividades gubernamentales durante un año.

Durante el período analizado en esta investigación, según lo expuesto por el Gerente de Planeamiento y Desarrollo Institucional, los directores y gerentes de todas las unidades organizativas reciben al inicio del proceso de planificación y formulación del presupuesto, un instructivo que contiene lineamientos generales así como la información sobre el seguimiento y el cumplimiento de los indicadores del año anterior, no obstante, ellos reciben durante todo el año la información de cumplimiento de actividades, indicadores y metas que se envía desde la GPDI a todas las unidades trimestralmente.

La fuente de información sobre el seguimiento y el cumplimiento de metas es el *Sistema de Información y Seguimiento a la Planificación* (SISPLAN) desarrollado en 2011 por la GPDI, con los siguientes objetivos:

- Evaluar continuamente el avance del Plan Quinquenal 2010-2014 comparando los resultados respecto a las metas definidas en el plan;
- Evaluar periódicamente los Planes Anuales de Trabajo estableciendo el grado de avance de las metas;
- Estandarizar el sistema de indicadores;
- Definir el sistema de información para el seguimiento y automatizar una base de datos confiable.

En el cumplimiento de esos propósitos la GPDI desarrolló formatos de documentos (como por ejemplo el utilizado para la formulación del plan operativo anual) y capacitó al personal del Ministerio vinculado con la planificación en aspectos metodológicos y operativos del SISPLAN.

El SISPLAN habilita un módulo en línea durante el proceso de formulación del plan operativo anual y en él se introduce la información sobre los proyectos, las actividades, los indicadores de resultados y los medios de verificación. La GPDI es la unidad encargada de

integrar el plan operativo anual institucional, con base en la información que cada una de las unidades ingresa en el SISPLAN.

El Gerente de Planeamiento y Desarrollo Institucional expresó que al integrar los proyectos de plan operativo anual de todas las unidades organizativas, entre ellas la Dirección Coordinadora de Políticas Productivas (responsable de la coordinación del Sistema Integral de Fomento a la Producción), ya no se revisa el cumplimiento de metas, pues esta información se ha presentado en las reuniones con los directores y los enlaces de planificación al inicio del proceso, además, durante todo el año los directores han recibido los informes trimestrales e información de seguimiento y evaluación que se profundiza a continuación.

En cuanto al seguimiento y la evaluación, el artículo 27 de las normas técnicas de control interno específicas al Ministerio de Economía señala que los directores, gerentes y jefes, informarán a la GPDI y a la Gerencia Financiera el avance mensual de las metas establecidas en los planes operativos anuales, a más tardar en los primeros cinco días hábiles de cada mes, con el objeto de cumplir con los plazos establecidos en la Ley AFI y su reglamento.

Para cumplir con la disposición anterior el SISPLAN cuenta con un módulo de seguimiento mensual, a través del cual los enlaces de planificación de cada unidad organizativa introducen la información sobre el avance en el cumplimiento de las actividades y metas con su respectivo medio de verificación.

¿Qué analiza la GPDI y la Gerencia Financiera con la información que alimenta el SISPLAN? Los gerentes de ambas áreas indicaron que el análisis se limita a verificar el nivel de ejecución de las actividades, es decir, las actividades mensuales programadas en los planes operativos anuales versus las ejecutadas. Como el plan operativo anual mantiene la lógica vertical de una matriz de marco lógico, se supone que el cumplimiento de las actividades representa un avance en las iniciativas, y si se cumplen con todas las iniciativas, se cumple con los objetivos.

Además, la GPDI formula informes trimestrales sobre el avance en la ejecución, los cuales se envían a todas las unidades organizativas con el propósito que los directores, gerentes y

coordinadores puedan conocer el avance reportado. Es importante mencionar que los resultados del informe se presentan acompañados por un sistema de alertas que utiliza los colores del semáforo para indicar el estado de avance en las actividades programadas para el trimestre basado en los siguientes criterios:

- Si la ejecución fue inferior al 50% se representa con color rojo e indica que el estado de la actividad es deficiente y es necesario detener y reformular.
- Si el avance se encuentra por arriba del 50% pero es inferior al 75%, se representa con color amarillo y se considera como regular, siendo necesario revisar y corregir.
- Si el logro es superior al 75% , el estado de avance se estima bueno y se representa con verde.

Además de los informes escritos, esta información se encuentra disponible en un módulo del SISPLAN en línea al cual tienen acceso únicamente los titulares, directores, gerentes y coordinadores de las unidades organizativas.

En cuanto a lo que se ha considerado en la práctica como evaluación, realizada trimestral, semestral o anual según corresponda, en el marco del SISPLAN se formularon indicadores de desempeño, como:

- Indicador de eficiencia: que mide el costo relacionado con cada actividad, calculado a partir del avance ejecutado según el plan operativo sobre la base del presupuesto ejecutado o fuente de financiamiento.
- Indicador de eficacia: a través del cual se pretende medir el avance de los proyectos con relación a las metas de los programas. Para obtener el valor del indicador se multiplica la eficiencia trimestral sobre el peso de la actividad o proyecto evaluado.
- Indicador de efectividad: para su medición se utilizó el promedio de eficiencia y eficacia de cada programa.

A partir del cálculo de estos indicadores para cada unidad organizativa y de la información del seguimiento a la ejecución, la GPDI puede formular los informes de evaluación. Se tuvo acceso a los informes de resultado de evaluación del plan institucional anual 2012, en el

cual se reflejan los avances ejecutados organizados según seis áreas estratégicas de acción del Ministerio: mercado interno, base empresarial productiva, desarrollo económico territorial, mercado externo, integración centroamericana, y eficiencia y transparencia. Estas seis áreas se tradujeron en once programas: desarrollo empresarial, calidad e innovación, clima de negocios, desarrollo de mercados, fomento de exportaciones, apoyo a proyectos nacionales, ordenamiento y transparencia de mercado, estadísticas e información; estudios, investigaciones y publicaciones e integración centroamericana.

Utilizando como base la información reportada al SISPLAN y para el caso de la ejecución financiera los datos contenidos en el SAFI que registra la Gerencia Financiera, el informe presenta cuatro apartados: en el primero se detalla el avance de lo ejecutado versus lo programado para cada uno de los programas antes mencionados, y en un segundo apartado se presentan las estimaciones de los tres tipos de indicadores mencionados anteriormente, los cuales fueron elaborados para cada área ministerial⁵².

En el tercer apartado se incluye un informe de la ejecución presupuestaria para cada unidad organizativa, es decir, una comparación entre el presupuesto votado y asignado y el presupuesto ejecutado a diciembre de 2012. Finalmente, en un cuarto apartado, denominado "anexos" se resumen los principales logros o avances obtenidos en el período reportado para cada una de las unidades.

La presentación de estos informes para los años 2013 y 2014 fue distinta, pues como resultado de un ejercicio de planificación estratégica que se comenzó a implementar a partir de 2013, la gestión del Ministerio se organizó en cuatro perspectivas: calidad en el servicio; eficiencia en los procesos institucionales; desarrollo y modernización organizacional y del talento humano; y, eficiencia en la movilización y el manejo de los recursos. Además, los informes de ambos años incluyeron únicamente los resultados del seguimiento al cumplimiento de las actividades, proyectos e iniciativas incluidos en los planes operativos anuales y no se presentaron los resultados de los indicadores.

En lo que respecta a la responsabilidad asignada a la Dirección Coordinadora de Políticas Productivas de dar seguimiento y retroalimentar la implementación del Sistema Integral de

⁵² Las áreas ministeriales se han presentado en el apartado correspondiente a la estructura organizativa del Ministerio (Figura 5).

Fomento a la Producción, según la información obtenida a través de entrevistas con funcionarias de la Dirección, durante el período analizado se realizó un esfuerzo por desarrollar un sistema de seguimiento propio del Sistema Integral de Fomento a la Producción, se diseñó, se trabajó su plataforma para que estuviera disponible en línea para los encargados de cada programa, se ingresó la información de los programas y planes de trabajo, no obstante no funcionó como una herramienta para dar seguimiento a los programas y al Sistema. Al llegar la transición al nuevo gobierno (junio 2014 - 2019) el proceso se detuvo y al momento de las entrevistas no tenían certeza sobre cómo continuaría el desarrollo e implementación del sistema de seguimiento.

Por lo tanto, hasta el momento cuando la unidad coordinadora necesita conocer el avance en las actividades de cada programa, lo solicita vía correo o llamada telefónica a las unidades ejecutoras y han diseñado un formato en el programa Microsoft Excel para que completado por los ejecutores.

El reglamento de la Ley de Fomento a la Producción indica en su artículo 4 que las instituciones del sector público que forman parte del Sistema Integral, deberán nombrar a una persona responsable ante el coordinador del mismo (el Ministro de Economía), es a este encargado o enlace que se le remite la solicitud de información. En la práctica no existe un seguimiento con una periodicidad definida, usualmente la información se solicita a demanda del Comité del Sistema, aunque la Dirección Coordinadora trata de mantener un conocimiento del avance semestral de los programas.

3.3.2. La evaluación en el proceso presupuestario organizacional

Los recursos para el financiamiento de las actividades y proyectos de los programas del Sistema Integral de Fomento a la Producción que ejecuta el Ministerio de Economía, así como el presupuesto de su unidad coordinadora se incluyen dentro del presupuesto del MINEC, al cual se le denomina en esta sección "presupuesto institucional".

A fin de cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley AFI (expuesta en la sección anterior) dentro del Ministerio de Economía corresponde el Jefe de Unidad Financiera Institucional (cargo que se denomina en el Ministerio de Economía como Gerente

Financiero) la dirección, coordinación, integración y supervisión de las actividades del presupuesto público. Como ya se ha planteado en el apartado macro, el Gerente Financiero recibe del Ministerio de Hacienda la política presupuestaria, las normas de formulación presupuestaria y el techo financiero asignado al Ministerio de Economía.

La Ley AFI en su artículo 44 señala que para la **formulación de los proyectos de presupuestos institucionales** se debe considera la evaluación de los resultados físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior cerrado contablemente, así como la determinación de las variables y prioridades institucionales de conformidad a las políticas y planes de gobierno; entre otros.

Al igual que en el caso del proceso de elaboración del plan operativo anual, la formulación del presupuesto se lleva a cabo dentro de cada unidad organizativa y se desarrolla de manera simultánea a la programación anual, pues se trabaja bajo el supuesto de que el presupuesto es el resultado del costeo de las actividades y proyectos que tiene bajo su responsabilidad cada unidad organizativa.

Al final del proceso de formulación del presupuesto en cada unidad, la Gerencia Financiera integra el proyecto de presupuesto institucional e ingresa esta información en el Sistema SAFI, en el cual se habilita un módulo especial de formulación que se cierra una vez se elabora, valida y actualiza el presupuesto. Una vez finalizada la integración del proyecto de presupuesto institucional para el año n+1, es presentado al titular de la institución, quien lo avala para su envío al Ministro de Hacienda.

Si bien la política presupuestaria indica que en la elaboración del presupuesto institucional se debe tomar en consideración los resultados físicos y financieros del año anterior, en la práctica, durante el proceso de formulación únicamente en la reunión inicial se dan a conocer los resultados físicos según lo reportado en el SISPLAN. En la opinión del Gerente Financiero del MINEC, las unidades organizativas se apoyan en el plan operativo anual y el presupuesto del año corriente, manteniendo una lógica incremental en la elaboración del presupuesto, sobre todo, porque normalmente los techos presupuestarios no se modifican drásticamente año con año.

Lo anterior se ve complementado por lo expuesto por otros entrevistados a distintos niveles jerárquicos (El ex Viceministro de Comercio e Industria, un director de área de calidad y enlace de planificación y formulación presupuestaria) quienes reconocieron que los principales insumos para la formulación del presupuesto son el plan operativo y el presupuesto del año en curso, y que la preparación del presupuesto se realiza bajo una lógica incremental.

Durante la **ejecución presupuestaria**, el artículo 49 de la ley AFI establece que las organizaciones comprendidas en el ámbito de la ley deberán enviar al Ministerio de Hacienda informes mensuales sobre la ejecución presupuestaria y sus respectivos cierres contables, con el fin que las Direcciones Generales de Hacienda puedan coordinar y consolidar la información de seguimiento y evaluación de la ejecución de las diversas instituciones.

La unidad encargada de la formulación de estos informes dentro del Ministerio de Economía es la Gerencia Financiera, ellos reciben mes a mes información de cada unidad organizativa sobre el cumplimiento de las metas según el plan operativo anual, además utilizan información del SISPLAN y de la GPDI, así como información financiera propia para elaborar tanto los cierres contables, que se envían a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental mensualmente, como los informes de cumplimiento de metas que remiten a la Dirección General del Presupuesto trimestralmente.

3.3.3. La evaluación en los ejercicios de rendición de cuentas institucional

Las normas técnicas de control interno específicas al MINEC estipulan en su artículo 7 que el Ministro, Viceministros, directores, gerentes, jefes y demás servidores del Ministerio, deberán mantener y demostrar integridad y valores éticos en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ética Gubernamental.

En el caso de los ejercicios de rendición de cuentas, no existe una normativa propia del MINEC, es decir, que se retoma todo lo establecido en el marco normativo aplicable a todas las organizaciones del Estado, tampoco existe dentro de la estructura organizativa una

unidad que tenga la responsabilidad de coordinar la formulación de las memorias de labores y otros documentos de rendición de cuentas.

En la práctica es la GDPI la que coordina la elaboración de la memoria de labores, actualmente no se basan únicamente en la información del SISPLAN sino que remiten una solicitud de información a cada unidad organizativa en la que se presenta la base legal de la solicitud (lo que se ha expuesto anteriormente a nivel macro), plazos y lineamientos para la entrega de la información. Al recibir la información de todas las unidades organizativas el personal de la GDPI consolida y formula el documento institucional.

En el período comprendido entre junio 2010 - mayo 2011 para el caso de la EIFE (para ese momento no había sido modificada) se informó sobre el lanzamiento oficial de la Estrategia y de los 21 programas e instrumentos contenidos en la misma. Además en el marco de esta estrategia se reportaron actividades como:

- Lanzamiento del Fideicomiso de Apoyo a las Exportaciones Salvadoreñas ejecutado por el Banco Multisectorial de Inversiones.
- La creación mediante decreto legislativo del Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones.
- Lanzamiento del portal web *ESproductivo* a empresarios con la finalidad de dar a conocer la estrategia.

En la memoria de labores del período junio 2011- mayo 2012 se informó sobre la instalación del Comité del Sistema Integral de Fomento a la Producción, a quienes se les presentó los programas de la EIFE. Además se reportó el diseño y desarrollo del sistema de gestión de los Consejeros Económicos, Comerciales y de Turismo.

En las memorias de labores de los años 2013 y 2014 se dan a conocer los principales logros en cada una de las áreas de trabajo del Ministerio de Economía, pero no fue posible observar información sobre el Sistema Integral de Fomento a la Producción.

Como conclusión de este capítulo se ha esbozado un panorama general de las estructuras institucionales que condicionan el uso de la evaluación en dos niveles: a nivel macro, que

aplica a todas las organizaciones del Ejecutivo, y a nivel meso, con especial énfasis en el Ministerio de Economía, en su calidad de instancia coordinadora de la política pública que se analiza en este estudio.

Además, el capítulo se organizó con el propósito de perfilar algunas implicaciones actuales del seguimiento y la evaluación en procesos decisorios como la planificación, la formulación del presupuesto público y la rendición de cuentas.

CAPÍTULO 4. PRINCIPALES ALCANCES Y LÍMITES DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL ACTUAL: IMPLICACIONES PARA EL USO DE INFORMACIÓN PROVIENIENTE DE LA EVALUACIÓN Y REFLEXIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

Este capítulo se ha organizado en dos apartados: en el primero, se pretende profundizar en los principales alcances y limitaciones del diseño institucional actual para el uso de la información proveniente del monitoreo y la evaluación como insumo de los procesos de planificación, formulación del presupuesto y rendición de cuentas, a fin de conocer las implicaciones actuales en cada uno de los procesos.

Luego, en el segundo apartado, con base en este diagnóstico y acudiendo al estado del arte y a la información disponible sobre las experiencias de monitoreo y evaluación en la región latinoamericana, se pretenden brindar algunas reflexiones sobre la construcción de un diseño institucional que incentive el uso de la información proveniente del seguimiento y la evaluación durante la implementación de las políticas públicas en el caso salvadoreño.

4.1. La evaluación como insumo en los procesos de planificación: el problema de las responsabilidades sin mecanismos para su operacionalización.

En primera instancia es posible identificar que la inclusión del seguimiento y la evaluación dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014, tiene como alcance actual únicamente el establecimiento de atribuciones o competencias vinculadas con el monitoreo y la evaluación a distintos niveles. A nivel macro, se define como entidad responsable a la Secretaría Técnica de la Presidencia; y a nivel meso, para el caso concreto del Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial, le corresponde al Ministerio de Economía el seguimiento y la evaluación de los resultados del mismo, para lo cual se apoya en la Dirección Coordinadora de Políticas Productivas y en la Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional.

No obstante, una de las principales limitantes es la falta de un marco normativo a nivel macro en el cual se defina la orientación, objetivos, funciones, directrices, criterios y procedimientos de carácter general, así como la estructura organizativa y los recursos que

permitan el funcionamiento del "sistema de información y evaluación gerencial sobre la implementación de las políticas públicas"⁵³ que se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría.

Lo anterior tiene consecuencias en el nivel meso, pues deja a criterio de los titulares de las organizaciones la manera como cumplen con las responsabilidades vinculadas con el monitoreo y evaluación. En el caso del MINEC, se puede considerar como una ventaja que el marco normativo interno establezca el funcionamiento de la Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional, que tiene estipuladas competencias de apoyo a los niveles jerárquicos en los procesos de toma de decisiones, a través de la coordinación del sistema de planificación estratégica y operativa, incluyendo las etapas de diagnóstico, programación y evaluación.

En ese sentido, es importante destacar el esfuerzo de la GPDI en la creación de instrumentos como el *Sistema de Información y Seguimiento a la Planificación* (SISPLAN), por medio del cual se han elaborado formatos y una metodología fundamentada en la cadena de causalidad, se ha capacitado al personal en ellos y se han sistematizado procesos como el seguimiento mensual de los planes operativos y la formulación de informes con el propósito de contribuir a la toma de decisiones de los titulares, directores y gerentes del MINEC.

Sin embargo, la evidencia indica que si bien en un inicio se trató de que el SISPLAN proporcionara información sobre eficiencia y efectividad, actualmente el sistema se limita a llevar a cabo un monitoreo, es decir, a controlar el avance real según lo programado. Ciertamente el monitoreo es necesario porque permite conocer el desempeño real con relación a lo previsto, pero como se ha expuesto en el marco de referencia, no explica las causas de lo que se documenta, no contribuye a generar un aprendizaje, ni brinda información que permita rendir cuentas sobre los resultados y los recursos invertidos.

En opinión de dos de los usuarios del SISPLAN (el ex Viceministro de Comercio e Industria y el Director del Programa Procalidad) el sistema no se ha consolidado como un insumo para la toma de decisiones a nivel interno, ambos indican que se necesita fortalecer

⁵³Según lo establecido en el literal D del artículo 53 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.

la información que genera el sistema y que tenga un carácter más propositivo, por ejemplo, que no sólo se limite al seguimiento del cumplimiento de metas sino que permita conocer en qué aspectos se está bien, en qué aspectos se requiere mejorar y cuál es la efectividad de las acciones implementadas.

Desde la perspectiva del ex Viceministro de Comercio e Industria, el diseño y el funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación interno depende del criterio de los titulares de turno, sobre todo del Ministro de Economía, así como del Gerente de Planeamiento y Desarrollo Institucional, quien tiene la capacidad de proponer modificaciones al sistema actual.

La falta de lineamientos a nivel macro tiene como consecuencia que no exista una metodología, criterios, ni un lenguaje común que permita que la información generada por las iniciativas de monitoreo a nivel meso puedan ser utilizadas para el seguimiento a nivel macro, es decir, en términos de políticas públicas y su contribución a las prioridades del país incluidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo. Pese a que actualmente se puede evidenciar que existe una alineación entre los objetivos a nivel meso con las prioridades y estrategias a nivel macro, lo cual es un prerequisite para que la información proveniente del monitoreo y la evaluación en las organizaciones pueda ser útil para conocer el desempeño del plan de desarrollo en su conjunto.

Lo anterior se encuentra vinculado con otra limitante: la inexistencia de mecanismos de coordinación entre el nivel macro y el nivel meso en el ámbito técnico, ya que actualmente no existe coordinación institucionalizada entre la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional del MINEC, a diferencia de lo que sucede con el Ministerio de Hacienda y las unidades financieras en cada organización. Como consecuencia de ello, la Secretaría Técnica de la Presidencia no tiene una manera sistemática de obtener información sobre el desempeño a nivel meso, incentivando a que quede a criterio del titular del Ministerio lo que se reporta a la Secretaría o lo que se da a conocer en las reuniones del Consejo de Ministros.

Las limitantes anteriores también repercuten en la posibilidad de aprovechar al Consejo Económico y Social como un espacio de gobernanza, pues a pesar de tener asignada la

atribución de dar seguimiento a las políticas públicas (en el ámbito económico y social) y evaluar su ejecución, la falta de información proveniente de un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas influye en que no se puedan discutir aspectos que contribuyan a mejorar la implementación en un contexto democrático.

En el ámbito de la responsabilidad del seguimiento y la evaluación de los resultados del Sistema Integral de Fomento a la Producción las iniciativas son aún más exiguas, pues no existe incluso una sistematización del seguimiento realizado por la Dirección Coordinadora de Políticas Productivas a cada programa que compone el Sistema, esto genera que no sea posible obtener información confiable sobre el seguimiento y los resultados de los programas implementados por las instancias encargadas de la ejecución.

Como se ha mencionado anteriormente la Dirección Coordinadora de Políticas Productivas ha tratado de realizar un seguimiento a los programas, aunque no ha sido posible hacerlo de manera sistemática, objetiva y confiable; pues actualmente se lleva a cabo de forma manual y a demanda. Lo anterior permite argumentar que para el caso del Sistema Integral de Fomento a la Producción no existen mecanismos que permitan conocer la situación de los factores que el modelo de Winter (2012) ha identificado como determinantes durante la implementación para la obtención de los resultados, es decir, no existe la posibilidad de conocer si:

- a. El diseño de la política pública es el adecuado, por tanto, si la selección y combinación de los programas que se han presentado en el cuadro 6 es la apropiada para contribuir a superar los problemas de competitividad, diversificación de los productos y los destinos de exportación. Además, si la cadena de causalidad desde las actividades, los proyectos, programas y resultados esperados tienen la validez y la consistencia necesaria para el logro de los objetivos propuestos.
- b. Existen fallos o debilidades que obstaculizan una gestión eficaz y responsable, tanto en la unidad coordinadora como en cada una de las organizaciones que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de algún programa(as) de la política pública. Por tanto, no es posible conocer si las causas de estas debilidades se encuentran en la

capacidad de dirección, la estructura organizativa, la dotación de personal y la asignación de responsabilidades, los procesos de trabajo, entre otros.

- c. Existen problemas de coordinación entre las organizaciones gubernamentales que ejecutan programas de la política y el Ministerio de Economía, o las directrices que provienen del Comité Integral de Fomento a la Producción, o con los empresarios, quienes son los principales beneficiarios de la política.

La falta de información sobre los elementos anteriores incide en que el Comité Integral de Fomento a la Producción no pueda tomar decisiones más informadas y racionales, restringiendo la posibilidad de proponer cambios que mejoren los resultados de la implementación de la política aún cuando existe el espacio en contexto de gobernanza para llevarlo a cabo.

En cuanto a los mecanismos de cumplimiento, a nivel macro el marco institucional formal no hace referencia clara a ninguno, únicamente se remite a la Ley de Ética Gubernamental. A nivel meso, en lo que concierne a la gestión de las unidades organizativas del MINEC, la presentación de los informes de avance en la ejecución acompañado del sistema de alertas que utiliza los colores del semáforo, se ha convertido en un incentivo para reportar en tiempo y forma el cumplimiento de las actividades.

Asimismo, se puede deducir que durante los procesos de planificación operativa únicamente se toma en consideración información vinculada con el nivel de ejecución, no obstante no es posible tomar decisiones sobre otros aspectos que permitan retroalimentar la implementación de la política.

4.2 El problema del Presupuesto General del Estado como instrumento de gestión.

En el ámbito presupuestario la situación es distinta, el diseño normativo actual tiene como alcance la definición clara de atribuciones vinculadas con el seguimiento y la evaluación en ambos niveles: a nivel macro, le corresponde al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General del Presupuesto; y a nivel meso, el responsable es el titular de la organización (en este caso el Ministro de Economía) y a nivel operativo institucional, es responsable el jefe de la unidad financiera institucional.

Actualmente la Dirección General del Presupuesto funciona como la instancia encargada de emitir las directrices, metodologías, manuales e instructivos que orientan el proceso de formulación presupuestaria, y en el marco de sus responsabilidades revisa que éstos se hayan respetado en la formulación del proyecto de presupuesto institucional, además evalúa la ejecución parcial y final de los presupuestos, aplicando las normas y principios establecidos en la Ley AFI, su reglamento y las normas técnicas respectivas.

Además, existe una normativa (la ley AFI y su reglamento) en la que se regula la organización, el funcionamiento, dirección, coordinación y supervisión de la administración financiera del Estado, en ella se establecen algunos aspectos relacionados con el seguimiento y la evaluación y se definen criterios como eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos.

Se puede considerar como una ventaja que la ley AFI establece al SAFI como el mecanismo que permite la coordinación técnica entre los niveles macro y meso, instaurando un vínculo técnico directo en cada organización. Lo anterior posibilita que el seguimiento no se realice únicamente en instancias técnico -políticas, como sucede con el seguimiento de los resultados físicos.

Sin embargo, como ha sido posible constatar a través de la revisión de los instrumentos y desde el punto de vista del Gerente Financiero del Ministerio de Economía, una de las limitantes se encuentra en los documentos normativos que regulan el proceso de formulación presupuestaria, ya que se centran en fijar limitaciones presupuestarias y no en brindar lineamientos generales sobre el proceso de formulación.

La limitante fundamental es el Presupuesto General del Estado como instrumento de gestión, pues su estructura programática actual se encuentra organizada en áreas de gestión y rubros de agrupación (remuneraciones, adquisición de bienes y servicios, gastos financieros, transferencias corrientes e inversión de capital fijo) por lo que no se reflejan claramente las orientaciones, prioridades y metas contempladas en el Plan Quinquenal de Desarrollo ni en las políticas públicas que el gobierno impulsa.

Lo anterior tiene múltiples consecuencias que es posible observar en todo el proceso presupuestario:

La **formulación** del presupuesto institucional se lleva a cabo bajo una lógica inercial e incremental, los entrevistados a todos los niveles (Ex viceministro, director, gerente financiero y enlace de planificación) concuerdan en que las unidades organizativas se apoyan básicamente en el plan operativo y el presupuesto del año corriente, pues los insumos para el desarrollo de sus actividades no sufren modificaciones significativas y los techos presupuestarios no cambian drásticamente año con año.

En la opinión del ex Viceministro de Comercio e Industria y el Gerente Financiero, reconocen que por el monto histórico de recursos asignados al Ministerio de Economía, existe poco margen de maniobra, es muy difícil realizar reorientaciones o modificaciones dentro del Ministerio, pues los recursos usualmente ya se encuentran comprometidos para financiar el gasto corriente (salarios, remuneraciones, adquisición de bienes y servicios).

Que la estructura del presupuesto no refleje la consecución de resultados podría explicar que el comportamiento de los funcionarios en el momento de la formulación presupuestaria se ubique en el extremo derecho del continuo establecido en el marco de referencia, es decir, que se vean más influenciados por la cultura organizativa en la que predomina una lógica incremental en la formulación del presupuesto, incluso mecanicista; a que busquen obtener mayores recursos con base en los resultados de su gestión.

Lo anterior se refleja en el poco protagonismo que tienen los directores y gerentes durante la formulación del proyecto de presupuesto institucional, el rol protagónico en este proceso lo tienen los gerentes del área financiera y del área de planeación del Ministerio, quienes transmiten las directrices a nivel macro y coordinan la integración del presupuesto y del plan operativo anual institucional, pero los directores de cada unidad (en muchos casos) únicamente participan en una reunión de inicio del proceso presupuestario en la cual les dan a conocer las directrices generales y un resumen del desempeño del año anterior, según lo reportado en el SISPLAN y el seguimiento propio que lleva la GPDI.

Durante el proceso se ha establecido como una práctica institucional la función de los denominados "enlaces de planificación", que son usualmente técnicos de las unidades organizativas que han sido nombrados por los directores para que los representen en los procesos de planificación y formulación del presupuesto, pues por la carga laboral de estos últimos no participaban en las reuniones y se necesitaba generar un vínculo más directo con las unidades organizativas durante el proceso de planificación y presupuestación.

La estructura presupuestaria actual también podría explicar por qué en la revisión que realiza la DGP de los proyectos de presupuesto institucionales no se ponga énfasis en las acciones y proyectos de la institución, sino que la atención se centra en la verificación del cumplimiento de los lineamientos establecidos en la política presupuestaria y las normas de formulación, que estipulan sobre todo restricciones en el uso de los recursos por rubro. Destaca la revisión del rubro de remuneraciones, pues es al que usualmente se le dedican más recursos.

El énfasis actual en los rubros de gasto también incide en la **discusión** sobre el presupuesto que se realiza en la Asamblea Legislativa. Como ya ha sido planteado anteriormente, la evaluación orientada al *uso* se refiere a la manera como la información generada por las evaluaciones impacta los programas o políticas que son objeto de la evaluación, de acuerdo con autores como Cejudo (2014:15) los presupuestos asignados a las políticas públicas no dependen únicamente de los resultados de las evaluaciones, no obstante, se considera que los legisladores son unos de los principales usuarios de la información, pues se podría esperar que éstos tomen decisiones sobre la asignación del gasto con un mayor conocimiento sobre el desempeño de las políticas y programas que los solicitan.

Sin embargo, el marco institucional no genera incentivos para que durante la discusión se pueda tomar en consideración esa información, lo que incide en que la unidad técnica de la Comisión de Hacienda se enfoque en revisar aspectos fiscales de los presupuestos y los rubros de gasto, llevando a que no sea posible modificar los criterios de la discusión de los beneficios político - electorales a las prioridades establecidas en las políticas públicas y su desempeño.

Durante la **ejecución**, es necesario hacer notar que un alcance del marco institucional formal vigente es normar la formulación de informes trimestrales de evaluación de la ejecución del presupuesto para ser considerados por el Consejo de Ministros. No obstante, la desvinculación entre el presupuesto y las políticas públicas conlleva a que actualmente los informes se limiten a presentar a un monitoreo la ejecución, es decir, mostrar lo que se ha gastado realmente con relación al presupuesto asignado.

Si bien el seguimiento a la ejecución es necesario, no es posible obtener información u evidencia sobre el desempeño de los recursos, en términos de eficacia y eficiencia a nivel de política o de programa y evaluar por la vía fiscal las políticas. Para el caso concreto del Sistema Integral de Fomento a la Producción, el presupuesto que proviene del fondo general del Estado (pues como se ha expresado anteriormente en parte es financiado con recursos provenientes de un préstamo suscrito con el BID) se encuentra disperso en varias líneas presupuestarias, lo anterior, aunado con las características del presupuesto que se han expuesto antes, dificulta la obtención de información sobre la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

4.3 La falta de una verdadera rendición de cuentas.

En el caso salvadoreño, es posible identificar que se encuentra más normada la rendición de cuentas horizontal, sobre todo en lo que respecta a la fiscalización que el Órgano Legislativo hace del Ejecutivo, existe incluso un mandato constitucional que establece que los Ministros del Ejecutivo deben presentar un informe de labores a la Asamblea Legislativa y que ésta deberá aprobarlos o desaprobarlos.

Además de lo estipulado en la Constitución, existe un marco normativo fragmentado en el cual se norma la rendición de cuentas como parte de los principios rectores de los servidores públicos, el contenido de los informes que cada Ministerio debe presentar a la Asamblea Legislativa, entre otros elementos.

Es importante hacer notar que la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, unidad de apoyo de la Presidencia de la República, tiene competencias relacionadas con la promoción de la rendición de cuentas, y en el marco de esa función ha desarrollado un manual en el que se plantea que en los ejercicios de rendición de cuentas se deberá

informar sobre la gestión desarrollada "evaluando avances, obstáculos, logros y dificultades, en relación al cumplimiento del plan institucional, su coherencia con el plan de gobierno y las expectativas ciudadanas". (Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción - FESPAD, 2010:45) que sirve de guía para las instituciones del gobierno.

Sin embargo la evidencia sugiere que en el caso del Ministerio de Economía las memorias de labores de cada año tienden a enfatizar en los logros obtenidos en la gestión, y en la situación específica de la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones y el Sistema Integral de Fomento a la Producción, únicamente se informó sobre los lanzamientos públicos de las política y sus programas, pero no sobre sus productos y resultados, incluso la información sobre el Sistema se ha ido difuminando con el paso de los años.

Informar sobre los logros no se puede concebir como rendición de cuentas, pues como se ha expuesto en el marco teórico la rendición de cuentas es un ejercicio en el cual los funcionarios públicos informan, explican y justifican su gestión y desempeño, no únicamente en aquellas áreas en las que han sido exitosos, sino en todas las responsabilidades que tienen bajo su cargo.

Es posible argumentar que la configuración institucional formal que rige los ejercicios de rendición de cuentas generan discrecionalidad en lo que se informa por dos motivos: el primero, que los lineamientos que se encuentran más institucionalizados hacen énfasis en reportar los logros⁵⁴; el segundo, que el marco normativo no hace referencia a la inclusión de evidencia que permita contrastar lo que se presenta. Estos elementos podrían conducir a que los funcionarios actúen más a la izquierda del continuo definido en el marco de referencia, es decir, que informen con base en un cálculo más utilitario, tendiendo a destacar únicamente lo positivo de su gestión.

La falta de información proveniente de sistemas de monitoreo y evaluación, que pretenden brindar información sistemática y confiable sobre el desempeño gubernamental, también

⁵⁴ El fundamento legal que usualmente justifica la solicitud de información a las unidades organizativas del Ministerio de Economía son los artículos 104 y 105 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. (Ver página 81 de este texto)

incide en la capacidad que puedan tener los legisladores (en la rendición de cuentas horizontal) y la sociedad (en la vertical) para evaluar la gestión de los funcionarios públicos.

Por lo tanto, la presentación del informe de cada Ministerio a la Asamblea Legislativa se circunscribe al cumplimiento de un requisito legal, pero cabe preguntarse con base a qué criterios lo evalúan los diputados, y si eso realmente se pueda considerar como una fiscalización y genere mecanismos de sanción que puedan incidir en una gestión responsable de los funcionarios.

4.4. Reflexiones sobre la institucionalización de un sistema de seguimiento y evaluación en el marco de la reforma al sistema de presupuesto público en El Salvador.

En primera instancia es necesario destacar que mientras se ha desarrollado esta investigación, el Ministerio de Hacienda de El Salvador ha impulsado un proceso de reforma al sistema de presupuesto público orientado a la implementación de un presupuesto por programas con enfoque resultados, en el cual se pretende modificar la estructura presupuestaria hacia una organización por objetivo y tipos de servicios y no por tipo de insumo (salarios, suministros, equipo, etc.) como ocurre actualmente.

En Plan de reforma al presupuesto pretende solucionar entre otros aspectos: la desvinculación entre la planificación estratégica y el presupuesto; la ausencia de una etapa de análisis de las actividades y metas institucionales, la inercia en la formulación presupuestaria, 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.

En el marco de la reforma se pretende desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario, que tenga como objetivo contribuir a la consecución de los objetivos de los programas presupuestarios y a "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". (Ministerio de Hacienda, 2012: 22)

El sistema aún no ha sido implementado, se pretende que el primer año que se presupueste con base en este nuevo enfoque sea el 2016 y en el caso del sistema de seguimiento y evaluación, según información recolectada por medio de las entrevistas, sólo se encuentran definidos los grandes componentes:

- Diseñar y el establecer el sistema integrando a los diversos actores con roles y funciones en él;
- Desarrollar las normas, metodologías y los instrumentos de seguimiento y evaluación;
- Capacitar al personal de las instituciones pública en la metodología e instrumentos del sistema.
- Formular el plan anual de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario.
- Ejecutar el plan y establecer las matrices de compromisos como mecanismos de implementación de los resultados de las evaluaciones.

Que el impulso para el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas provenga de una reforma presupuestaria podría incidir en la definición de la orientación funcional del sistema. Como se ha planteado en el apartado correspondiente a la institucionalización de sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina, los objetivos de los sistemas se pueden orientar a mejorar la planificación nacional, mejorar las políticas y programas, inducir el mejoramiento de la gestión, contribuir como insumo en la asignación presupuestaria y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Ospina et al. (2004) identificaron dos modelos distintos para la implementación de políticas de evaluación del desempeño en países latinoamericanos: el modelo presupuestal y el modelo planificado. El primero, que se implementa en países como Chile, favorece que la información generada por el sistema de evaluación sea utilizada principalmente en la formulación de presupuestos, busca mejorar la vinculación del presupuesto con la información sobre el desempeño y enfatiza la rendición de cuentas gerencial. El segundo, que se puede encontrar en países como Colombia y Costa Rica, tiene por objetivo fortalecer la planeación estratégica y la toma de decisiones a nivel de política pública y organizacional.

En el caso salvadoreño, el mayor protagonismo del Ministerio de Hacienda en el desarrollo de un sistema de evaluación en el marco de la reforma al sistema de presupuesto tiene la ventaja contribuir en el éxito en la implementación del sistema, pues como plantea Olsen (2007:52) una reforma amplia necesita el respaldo de una organización fuerte, capaz de sostener ese apoyo y de superar cualquier resistencia. Sin embargo, podría llevar también a que el sistema de evaluación se oriente a un modelo presupuestal, en el que los resultados de las evaluaciones se utilicen principalmente para contribuir a un uso más eficaz de los recursos públicos, siendo esto necesario pero no suficiente, pues como se planteado en la sección anterior, existen otros problemas vinculados con la gestión durante la implementación de las políticas y la rendición de cuentas en los que es necesario contribuir.

Como se ha planteado anteriormente, la institucionalización de la evaluación en El Salvador es exigua, y ya se ha establecido que uno de los problemas fundamentales es la falta de un marco normativo que define la orientación, las funciones, los lineamientos, etc. que permita concretar las atribuciones que ya se encuentran asignadas en el marco normativo actual, lo cual incide en las iniciativas de evaluación que se puedan desarrollar a nivel meso.

Por lo anterior, en lo que respecta a la orientación del sistema, se considera importante reflexionar sobre el potencial que tiene la evaluación para mejorar la gestión gubernamental en la medida que se desarrolle de manera integral, es decir, que se genere sinergia entre los tres propósitos que se han definido en el marco de referencia: contribuir como insumo en la planificación, proveer información para la toma decisiones presupuestarias y brindar evidencia que mejore los ejercicios de rendición de cuentas.

Como sostienen Cunnil y Ospina (2008:1) en la institucionalización de los sistemas de monitoreo la demanda de información no constituye un dato dado, sino que se debe construir y uno de los factores que tiene preeminencia en su desarrollo es la vinculación de los sistemas de seguimiento y evaluación en las funciones de planificación de desarrollo, de presupuestación y de rendición de cuentas.

En el caso salvadoreño lo anterior conlleva la necesidad de fortalecer a la Secretaría Técnica de la Presidencia, como entidad coordinadora de la evaluación a nivel macro, y mejorar la coordinación entre ésta y el Ministerio de Hacienda, para contribuir a que exista una mayor vinculación en las prioridades nacionales plasmadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo, la planificación institucional y el presupuesto general del Estado.

El fortalecimiento de la Secretaría Técnica de la Presidencia, en el ámbito de su función rectora del sistema de información y evaluación gerencial de las políticas públicas, podría contribuir a potenciar las iniciativas que ya se desarrollan a nivel meso, como en el caso del Ministerio de Economía, y permitiendo que la información generada a ese nivel pueda ser útil para conocer sobre la contribución de las políticas al plan de gobierno.

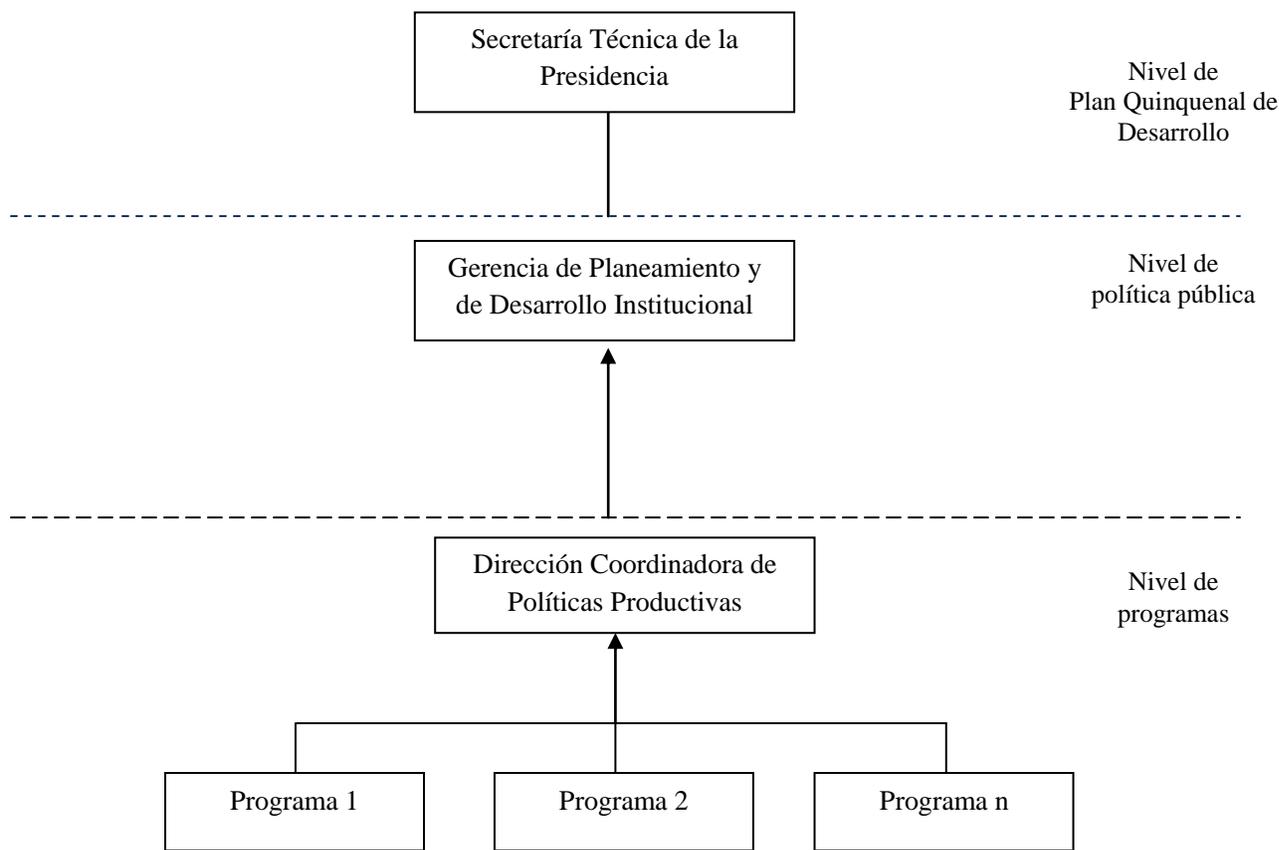
Las responsabilidades que diversas organizaciones tienen asignadas actualmente, en términos de seguimiento y evaluación, se consideran como una ventaja para el diseño de un marco normativo que genere conexiones entre los dos niveles, macro y meso, y permita el flujo de información entre ellos, aprovechando la alineación que actualmente tiene la planificación. Una propuesta del flujo de información de monitoreo y evaluación se presentan en la Figura 7.

La información debería de provenir de los programas a través de los cuales se implementa una política pública, en el caso del Sistema Integral de Fomento de la Producción, de cada una de las organizaciones gubernamentales que tienen bajo su cargo programas de la política. Actualmente se encuentra establecido por ley que cada una de estas instituciones debe nombrar un enlace, lo cual permitiría que sea éste el responsable de proveer la información a la Dirección Coordinadora de Políticas Productivas del Ministerio de Economía.

Con la información enviada por cada programa, la Dirección Coordinadora podría realizar un monitoreo que permita un control más sistemático de los avances de los programas con respecto a los planes de trabajo y a compromisos asumidos, de esta manera podría identificar los desfases, desvíos y algunas necesidades de mejora. Las evaluaciones que se realicen a ese nivel permitirían hacer juicios sobre los factores de la implementación que

plantea el modelo de Winter (2002) , así como conocer sobre los productos, los resultados, la eficiencia y eficacia obtenidos por cada programa.

Figura 7. Propuesta de flujo de información



Fuente: Elaboración propia

La evidencia generada a ese nivel se considera útil para informar las decisiones que se toman en el Comité Integral de Fomento a la Producción, principal instancia decisoria del Sistema en términos de gobernanza, ya que se encuentra conformada por representantes de instituciones gubernamentales, del sector empresarial, de la academia y del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.

Con la información generada por la Dirección Coordinadora de Políticas Productivas, el Ministerio de Economía podría conocer sobre el seguimiento y la evaluación del Sistema Integral a nivel de política pública. Un vínculo directo entre la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Ministerio de Economía, a través de la Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional permitiría contar con un mecanismo de coordinación a nivel técnico por medio del cual se pueda brindar información para el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo en su conjunto.

Este mecanismo de coordinación a nivel técnico también podría generar incentivos para que las organizaciones encargadas de las políticas públicas reporten en tiempo y forma los avances en las políticas, por ejemplo, en el caso que se estipulara que la Secretaría Técnica de la Presidencia formule informes trimestrales de seguimiento al plan quinquenal, enfatizando en los aspectos en los que se encuentran obstáculos, a fin que se puedan gestionar estos problemas en instancias como el Consejo de Ministros. Incluso podría ayudar a potenciar el uso de otros espacios de gobernanza, en el caso que la información se remitiera también al Consejo Económico y Social.

No obstante no basta con la presentación de los informes, es necesario generar mecanismos que contribuyan a que se apliquen medidas preventivas, correctivas y de mejora de tal manera que sea posible obtener mejores resultados.

En cuanto al seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario no se profundizará mucho pues se supone que es uno de los aspectos que ya se encuentra incluido dentro de la reforma al sistema de presupuesto, no obstante, se considera conveniente reflexionar sobre la importancia que el marco normativo establezca incentivos claros para que:

- La información proveniente de los reportes de ejecución y de las evaluaciones de los programas y políticas gubernamentales sean analizados durante el proceso de formulación de los planes operativos y presupuestos, tanto a nivel institucional como en el Ministerio de Hacienda.
- La información generada por el sistema de seguimiento y evaluación se considere como insumo en la discusión del proyecto de presupuesto en la Comisión de

Hacienda de la Asamblea Legislativa, con el propósito de que las decisiones de asignación presupuestaria tomen en cuenta el desempeño planificado con el logrado, e indicadores de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos a nivel de políticas.

En el caso de la rendición de cuentas la vinculación del sistema de seguimiento y evaluación a nivel macro con los procesos de rendición de cuentas podría contribuir a superar algunos de los problemas que tienen los ejercicios actuales y fortalecer la demanda de evaluaciones. La evidencia indica que el manual formulado por la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (abordado en el apartado anterior), se puede considerar un avance, pero el que no sea vinculante incide en que no pueda normar los ejercicios de rendición de cuentas.

Se considera que para mejorar la rendición de cuentas se requiere que el marco normativo regule que se reporte según lo planificado y que se solicite la incorporación de evidencia de lo reportado, entendiendo evidencia como lo plantea Sosa (2011:34) es decir, datos e información de tipo informativo y documental sobre el trabajo y las responsabilidades del agente que rinde cuentas, e información de tipo argumentativo que explique los motivos, las razones y los elementos que llevaron a la adopción u omisión de ciertas decisiones y su ejecución.

El sistema debería de generar un reporte especial para la Asamblea Legislativa y estipular en el marco normativo que se informe a la ciudadanía sobre el cumplimiento de las políticas en el discurso presidencial del cierre de año tanto en la Asamblea Legislativa como en un mensaje a la Nación.

Como se ha planteado anteriormente, el análisis institucional desarrollado en este estudio tiene como limitante que se ha enfocado en las instituciones formales y no se ha profundizado en las informales, por lo cual se considera esencial ahondar en su conocimiento en el caso salvadoreño, pues la literatura sobre procesos de reforma en la

administración pública⁵⁵ señala que son un aspecto crucial para el logro de los objetivos del cambio, debido a la complejidad que conlleva su modificación.

No obstante, el analizar la evaluación gubernamental desde un enfoque institucional tiene la ventaja de evidenciar que el desarrollo de marcos normativos formales, sus mecanismos y herramientas por sí solos no generarán cambios en la gestión, si bien son fundamentales, serán necesarios cambios en la cultura organizacional, lo cual conlleva un proceso complejo e incremental pues implica cambios en valores, rutinas, etc.

Un indicativo del punto antes mencionado se encuentra en las entrevistas realizadas a funcionarios relacionados con el proceso de reforma al sistema de presupuesto (el técnico del Ministerio de Hacienda y los gerente financiero y de planeamiento y desarrollo institucional del Ministerio de Economía), quienes coinciden en destacar que el aspecto más complicado de la reforma no se encuentra en las modificaciones a las leyes, las directrices, los sistemas, etc., sino en el cambio interno de los funcionarios, pues uno de los principales obstáculos identificados hasta el momento ha sido el rechazo al cambio y la resistencia al compromiso que implica una gestión por resultados.

No obstante, los mismos entrevistados coinciden en la opinión de que la fluidez de la coordinación que actualmente existe actualmente entre la Gerencia Financiera y la Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional del MINEC representa una ventaja para la implementación de la reforma dentro del Ministerio; y que los avances obtenidos en la sistematización de la planificación y en el funcionamiento del SISPLAN facilitarán de alguna medida el cambio al nuevo sistema.

⁵⁵ Véase por ejemplo: Brunsson, N. y J, Olsen (Coord.) (2007) *La reforma de las organizaciones*. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económica.

CONCLUSIONES GENERALES

La conducción de una política pública es una tarea muy compleja, no sólo porque el término hace referencia a una intervención con características distintas a cualquier otra, sino porque la búsqueda por contribuir a la solución de los problemas que le dieron origen y el hacerlo en un contexto más democrático de gobernanza, conlleva retos que se concretizan más allá de la formulación y el diseño de una política clara y coherente en sus metas y objetivos.

La diversidad de los factores que condicionan los resultados de las políticas públicas, así como la dinámica de las situaciones económicas, políticas y sociales en las que se desarrollan, refuerzan la necesidad de disponer de instrumentos como la evaluación, que a través de un proceso sistemático, objetivo e imparcial de recolección y análisis de información provee evidencias sobre el avance en los resultados propuestos, el uso de los recursos asignados y la situación de las variables que determinan los resultados durante la implementación, a fin de que puedan ser utilizadas para la toma de decisiones más informadas y racionales.

El desarrollo teórico de la evaluación orientada al uso en los procesos decisorios ha sido identificado como uno de los factores determinantes para la utilización de sus resultados las estructuras institucionales, pues establecen los espacios organizacionales para el desarrollo de las funciones evaluativas y generan incentivos para el uso, a lo que en este estudio se ha denominado institucionalización.

La institucionalización de la evaluación gubernamental es una iniciativa reciente en El Salvador, pues las reformas al Estado y al aparato gubernamental que se desarrollaron durante la década de los noventa se centraron en la reducción del tamaño del Estado y en brindar mayores espacios al mercado para la provisión de servicios públicos, además de algunas iniciativas puntuales en áreas como el presupuesto público, la ética gubernamental y la transparencia; en contraste, los cambios vinculados con el fortalecimiento de la capacidad de gestión tuvieron menor prioridad, y el seguimiento y la evaluación simplemente estuvieron relegados.

No fue sino hasta 2009 cuando la evaluación se reincorporó en la agenda del gobierno a través de la intención de establecer un sistema de seguimiento y evaluación del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014 y que se ha concretado fundamentalmente en la asignación de responsabilidades a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, en términos del establecimiento y la coordinación de un sistema de evaluación gerencial que pretende brindar información a nivel de las políticas públicas incluidas dentro del Plan Quinquenal.

Además, se ha avanzado en la creación de dos nuevos espacios de participación, discusión y decisión sobre las políticas públicas en el área económica en un contexto de nueva gobernanza: el Consejo Económico y Social y el Comité Integral de Fomento a la Producción. El primero, con una orientación más de discusión, mientras que en el segundo espacio se tiene mayor capacidad de decisión, lo importante aquí es enfatizar que ambas instancias tienen asignadas competencias vinculadas con el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en el área.

No obstante, la institucionalización de las actividades evaluativas es un asunto complejo, puesto que conlleva la concreción de los espacios organizacionales para el desarrollo de la función evaluativa, aún más si se pretende que la información que produzca el seguimiento y la evaluación sea útil para mejorar la toma de decisiones y en consecuencia contribuya a optimizar la gestión de los asuntos públicos.

Para profundizar en el conocimiento de la institucionalización de las actividades evaluativas en El Salvador y sus implicaciones actuales, se utilizó como caso de estudio una política pública orientada a mejorar la competitividad de las exportaciones y la producción. La implementación de la política conllevó la definición de objetivos, metas y programas, la asignación de recursos a los distintos organismos encargados de la ejecución y la realización de las actividades de los programas propuestos, no obstante, la evidencia indica que en términos generales luego de cinco años de implementación los resultados alcanzados se encuentran por debajo de las metas propuestas, esto reforzó el interés por profundizar en el conocimiento de las estructuras institucionales que condicionan el uso de la evaluación en el caso salvadoreño.

La hipótesis de partida de esta investigación fue que la institucionalización de la evaluación en El Salvador era débil y que esto influía de manera negativa en la generación de información sobre los factores que inciden en la implementación y por tanto retroalimentar la ejecución, la evidencia presentada en este estudio permite afirmar que si bien hay algunos avances en la institucionalización de actividades de seguimiento o monitoreo, la institucionalización de la evaluación es incipiente.

No obstante, el estudio ha sido útil para comprender la dificultad y la complejidad que conlleva la institucionalización. Además, el realizar un análisis de una política pública en concreto diferenciando entre dos niveles de influencia institucional (macro y meso), ha sido provechoso para comprender la complejidad que implica el seguimiento y la evaluación de una política pública, pues requiere de una articulación efectiva entre distintos niveles de desempeño y la coordinación entre diferentes organizaciones del gobierno encargadas de la implementación de la política.

Lo que se observa en el caso salvadoreño es que el marco normativo actual establece responsabilidades y atribuciones en términos de seguimiento y evaluación en varios niveles de la administración pública, por este hecho se llevan a cabo algunas actividades evaluativas a nivel meso, como en el caso del Ministerio de Economía, pero éstas se han limitado al monitoreo de la ejecución, lo cual es importante pues en primera instancia para la consecución de los resultados se necesita cumplir con las actividades, sin embargo, no es posible profundizar en el conocimiento de los factores que pudieron determinar los resultados, ni retroalimentar la ejecución, como en el caso de las políticas orientadas al sector exportador.

La falta de un marco normativo que permita operacionalizar y concretizar las competencias del seguimiento y la evaluación a nivel macro, tiene como consecuencia que estas exiguas iniciativas de seguimiento a nivel meso puedan ser utilizadas para la toma de decisiones en instancias más político -técnicas (Consejo de Ministros) o en espacios de gobernanza (Consejo Económico y Social). También inciden en la posibilidad de poder realizar otro tipo de evaluaciones más complejas que generen información para tomar decisiones que permitan mejorar la implementación de las políticas, así como en la generación de un

marco de incentivos para estimular la incorporación de la información proveniente del seguimiento y evaluación en los procesos de planificación.

El marco normativo a nivel macro se podría considerar como una condición necesaria, no obstante, la evidencia que se ha generado al profundizar en el diseño institucional del seguimiento y la evaluación presupuestaria indica que no es suficiente, ya que aún cuando se establecen responsabilidades, se cuente con una estructura organizativa y mecanismos que permitan el flujo de información sobre el desempeño presupuestario del nivel meso al macro, si los instrumentos de gestión no se encuentran diseñados con una orientación hacia resultados no será posible obtener información que contribuya a la toma de decisiones; como sucede actualmente en el caso salvadoreño, donde la influencia que tiene el Presupuesto General del Estado como instrumento de gestión incide en que no sea posible conocer sobre la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y racionalizar las decisiones relacionadas con el gasto.

En cuanto al seguimiento y la evaluación presupuestaria, aún cuando el presupuesto estuviera formulado en función de resultados, tanto la literatura sobre el tema, como la experiencia de algunos entrevistados que se incluye en este documento indican que es muy difícil que las decisiones de asignación del gasto público se realicen con base en los resultados de las evaluaciones de las políticas. Además, siendo el monto de recursos asignados a una organización tan limitado, el interés y la capacidad de modificación o reasignación de recursos es más probable que se realice a nivel macro que dentro de las organizaciones.

Por lo anterior, desde la perspectiva de este estudio, lo importante es que la inclusión de los resultados del seguimiento y evaluación en los procesos de discusión y de aprobación del presupuesto público en la Asamblea Legislativa pueda servir como insumo para promover discusiones más cercanas a criterios técnicos que a los criterios políticos que actualmente predominan en la discusión. A nivel interno, el reto es que el monitoreo y la evaluación generen incentivos que estimulen a que los ejecutores realicen un uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Este estudio también ha permitido vislumbrar la importancia que tiene el concatenar la información proveniente del monitoreo y la evaluación con la función de rendición de cuentas, pues la desvinculación que existe en la actualidad se puede considerar como uno de los factores que incide en que sólo se informe sobre los principales logros obtenidos, lo cual no se puede concebir como rendición de cuentas, sino como un ejercicio de promoción de los avances alcanzados.

Las principales limitantes para el uso de las evaluaciones que se han plasmado en este estudio ponen de manifiesto la necesidad de contar con un sistema de monitoreo y evaluación integrado, en el cual se genere sinergia entre los tres propósitos principales de la evaluación, pero sobre todo que se enfoque a que sus resultados se orienten al uso en los distintos niveles, que pueda contribuir a mejorar la implementación de las políticas públicas, y que en su conjunto aporte a una mejor conducción de los asuntos públicos.

En El Salvador, ya se encuentra en desarrollo un cambio en la gestión, siendo la reforma al sistema de presupuesto público el detonante y el sistema de seguimiento y evaluación uno de sus componentes; aunque es necesario ser realistas y mantener en perspectiva que los cambios en contextos organizacionales tan institucionalizados son lentos, que se requiere de respaldo político y de recursos para asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

Institucionalizar el uso instrumental de la evaluación es un reto más complejo, pues se requiere que desde el diseño del sistema se oriente al uso, que el marco institucional genere incentivos para utilizar los resultados de las evaluaciones, y que las herramientas y mecanismos sean coherentes, pertinentes, etc. También, desde el enfoque de esta investigación, no basta con un marco normativo centrado en la evaluación ex post una vez se ha identificado que en el complejo proceso de la implementación de las políticas existen factores que condicionan sus resultados y que es necesario conocer sobre ellos para retroalimentar la ejecución.

Además, resulta necesario reflexionar sobre la importancia que tiene el diseño de un sistema de evaluación que propicie el uso instrumental, es decir, la utilización relacionada con la capacidad de generar modificaciones en las políticas públicas con una orientación hacia la mejora; pues considerando el contexto político en el que se desarrollan las

evaluaciones y la finalidad valorativa del proceso, se puede generar un sistema que propicie un uso simbólico de las evaluaciones, en el cual únicamente se utilice para justificar decisiones tomadas previamente.

Como se ha expuesto en el principio de esta investigación, no se considera a la evaluación como la panacea para los problemas relacionados con la gestión de las políticas públicas, no obstante, se ha avanzado bajo la premisa de que una mayor institucionalización de la evaluación durante la implementación de las políticas permite obtener información que contribuye a retroalimentar la ejecución y mejorar los resultados de la implementación de las mismas. En ese sentido se considera necesario contar con una mayor evidencia sobre este tema, por lo cual se sigue que futuras investigaciones lo aborden.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackerman, J. (2005) *Social Accountability in the Public Sector A Conceptual Discussion*. Serie Social development paper. Participation and civic engagement. Washington. Banco Mundial.

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) (2010) *Fundamentos de la evaluación de políticas públicas*. Madrid. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Aguilar, L. (Ed.) (1992) *La Hechura de las Políticas Públicas*. México D.F. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

_____ (Ed.) (1993) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México D.F. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

_____ (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

_____ (Comp.) (2010) *Política Pública*, México D.F. Siglo Veintiuno Editores.

_____ (2014) "Las dimensiones y los niveles de gobernanza" en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. Vol. 1 Número 1, pp. 11 - 36

Alkin, M. (ed.) (2013) *Evaluation Roots. A wider perspective of theorist's views and influences*. Thousand Oaks. SAGE.

Alkin, M. y C, Christie (2004) "An Evaluation theory tree" en Alkin, M. (Ed.) *Evaluation Roots*. Thousand Oaks. SAGE.

_____ (2008) *Evaluation theory tree re-examined*, en *Studies in Educational Evaluation* 34, 131–135.

Alkin, M. y S, Taut.(2003) "Unbundling evaluation use" en *Studies in Educational Evaluation*. 29, pp.1- 12.

Arenas, A. (2015) *Evaluación de procesos en la gestión pública. Análisis del programa especial de mejora de la gestión en la Administración Pública Federal 2008 - 2012*. Tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. México D.F. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.

Ayala, M. y O, Benítez. (1994) "Análisis de la política de promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados en El Salvador. 1980 - 1991" en *Revista Realidad*, No. 39, mayo - junio, pp. 383 - 405

Ballart, X. (1992) *¿Cómo evaluar programas y políticas públicas? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Banco Interamericano de Desarrollo - BID- (2010) *Instituciones de Apoyo a las Exportaciones en Centroamérica y Panamá. Directorio Regional de entidades que brindan apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en su proceso exportador*. Notas técnicas # BID- TN- 111.

Berner, H. (2011) *Informe final. Nota técnica: Institucionalización y Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) Presupuestaria*. Nota presentada en la VII Reunión de la Red de Gestión Presupuestaria por Resultados y Efectividad del Desarrollo. BID.

Brinkerhoff, D. y L, Crosby (2002) *Managing policy reform: concepts and tools for decision-makers in developing and transitioning countries*. Bloomfield. Kumarian Press.

Brunsson, N. y J, Olsen. (Coord.) (2007) *La reforma de las organizaciones*. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económica.

Bustelo, M. (2011) "La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas" en Salcedo, R.(Comp.) *Evaluación de políticas públicas*. México DF. Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF.

Cabrero, E. (2011) "Cambio en la administración pública" en Cejudo, G. (Comp.) *Nueva Gestión Pública*. México DF. Siglo XXI Editores - Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF.

Cardozo, M. (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. México D.F. M.A. Porrúa - Cámara de Diputados. LIX Legislatura.

_____ (2012) *Sistematización de la experiencia Evalúa DF 2008*. México DF. UAM - Xochimilco- División de Ciencias Sociales y Humanidades.

Cejudo, G. (Comp.) (2011) *Nueva Gestión Pública*. México DF. Siglo XXI Editores - Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF.

Cejudo, G. (2014) "Sobre el uso de las evaluaciones" en Cejudo, G. y C. Maldonado. (Edit.) *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011. Programas Federales comprometidos con el proceso de evaluación*. México D.F. Secretaría de la Función Pública.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR).

Christie, C. (2007) "Reported influence of evaluation data on decision makers' actions. An empirical examination" en *American Journal of Evaluation*, Vol. 28 No. 1, Marzo, pp. 8-25.

CLAD (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina*. Declaración de Madrid. Octubre 1998.

CLAD y Banco Mundial (2007) Informes de resultado del proyecto: *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay*.

Cunnil, N. y S, Ospina (2008) *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial - CLAD.

De Santamaría, C. (2013) "Seguimiento y Evaluación de políticas y programas públicos. La Experiencia de El Salvador" en Maldonado, C. y C. Galíndez. (Edit.) *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR).

Downs, A. (1964) *Inside Bureaucracy*. Santa Monica. RAND Corporation.

Fischer, F.; G, Miller y M, Sidney (2007) *Handbook of public policy analysis*. Florida. CRC Press.

Fitzpatrick, J., Sanders, J. y Blaine, R. (2004) *Program evaluation : alternative approaches and practical guideline. 3era ed.* Boston. Allyn y Bacon.

Fleischer, D. y C, Christie. (2009) "Evaluation use. Results from a survey of U.S. American Evaluation Association members" en *American Journal of Evaluation*, Vol. 30, No. 2, junio. pp. 158-175

Gertler, P. et al (2011) *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington. Banco Mundial.

Gil-García, J. (2010) "Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas." en M, Merino y G, Cejudo (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México D.F. Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Giordano, P. et al. (2014) *Estimaciones de las Tendencias Comerciales América Latina 2014*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

González, A. y A. Cerdán (2008) "Marco teórico y analítico de la investigación" en González A. (Coord.) *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación en el desempeño del gobierno Mexicano*. México D.F. GESOC Agencia para el Desarrollo A.C.

Guzmán, M. (2007) *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

Hall, P. y R. Taylor (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Texto presentado en la reunión del Consejo Científico Asesor del Instituto Max Planck para estudios de las sociedades en mayo de 1996

Hood, C. (1991) "¿A public Management of all season?" en *Public Administration*, Vol. 69, primavera, pp. 3 - 19

Hupe, M. y P. Hill (2002) *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London. SAGE.

Jepperson, R. (1999) "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en Powell, W. y P. DiMaggio (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. - Universidad Autónoma del Estado de México

Kirkhart, K. (2000) "Reconceptualizing evaluation use: an integrated theory of influence" en *New Directions for evaluation*. No. 88. Invierno. pp. 5 - 23.

Lahera, E.(2004) *Política y políticas públicas*. Serie de Políticas Sociales. Santiago de Chile. División de Desarrollo Social, CEPAL.

Mackay, K. (2006) *Diagnóstico del Sistema Nacional de S&E de Colombia: SINERGIA*. Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de Evaluación, N° 17. Washington, Banco Mundial.

March, J. y J. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones : la base organizativa de la política*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. - Universidad Autónoma de Sinaloa.

Mark, M. y G, Henry. (2003) "Beyond use: understanding evaluation's influence on attitudes and actions". en *American Journal of Evaluation*. Vol. 24., No. 3, pp. 293 - 314.

Martínez, C. comp. (2004) *Técnicas e instrumentos de recogida y análisis de datos*. Madrid. Universidad Nacional a Distancia.

Meny, Y. y J, Thoenig. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona. Editorial Ariel.

Merino, M. (2011) "Sobre la evaluación de las políticas públicas" en Salcedo, R.(Comp.) *Evaluación de políticas públicas*. México DF. Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF.

_____ (2013) *Las políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Ministerio de Administraciones Públicas -MAP- (1997) *La transformación de la gestión pública, las reformas en los países de la OCDE*. OCDE 1995 Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez. MAP. Madrid.

Ministerio de Economía (2010) *Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones. 5 Objetivos para Internacionalizar las empresas e incrementar la competitividad de El Salvador 2010 - 2024*.

http://www.minec.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=21:estrategia-fomex&Itemid=63

Ministerio de Hacienda de El Salvador (2012) *Plan de reforma al presupuesto público de El Salvador*. San Salvador. Ministerio de Hacienda.

Musto, S. (1975) *Análisis de eficiencia : Metodología de la evaluación de proyectos sobre desarrollo*. Madrid. Tecnos.

Nirenberg, O. et al. (2000) *Programación y evaluación de proyectos sociales : aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires. Paidós.

_____ (2013) *Formulación y evaluación de intervenciones sociales : políticas, planes, programas, proyectos*. Buenos Aires, Noveduc.

Niskanen, W. (1991) "A reflection on bureaucracy and representative government" en Blais, A. y S. Dion (comp.) *The budget - maximizing bureaucrat*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press

North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Olsen, J. (2007) La reforma de las organizaciones institucionalizadas. En Brunsson, N. y J, Olsen. (Coord.) (2007) *La reforma de las organizaciones*. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económica.

Ortiz, F. (2007) *La entrevista de investigación en Ciencias Sociales*. México. Limusa Noriega Editores.

Ospina, S. (2000) "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano". Conferencia dictada durante el V *Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 24 - 27 de octubre de 2000.

Ospina, S. et al. (2004) "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability" en *Public Management Review*, pp. 229 - 251.

Parsons, W. (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Patton, M. (1997) *Utilization-focused evaluation : the new century text*. 3° edición. Thousand Oaks. SAGE.

Peters, G. (2003) *El nuevo institucionalismo : la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Gedisa.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1998) *Implementación : como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Traducción de Antonio Guzmán Balboa. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Pollit, C. y G. Bouckaert. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Nueva York. Oxford University Press.

Roth, A. (2002) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C. Ediciones Aurora.

Rossi, P. et al. (2004) *Evaluation : a systematic approach*. 7° edición. Thousand Oaks. SAGE.

Rossi, P. y H. Freeman (1993) *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*. México. Trillas.

Rutty, G. (2003) *La cultura de la evaluación y las practicas de evaluación de impacto en capacitación. En la administración pública y privada*. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional y I Internacional de Investigación Educativa. Cipolletti. Octubre de 2003.

Salcedo, R. (Comp.) (2011) *Evaluación de políticas públicas*. México DF. Siglo XXI Editores - Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF.

Secretaria Técnica de la Presidencia (2010) *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014*
<http://www.marn.gob.sv/phocadownload/PQD.pdf>

Schedler, A. (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Serie Cuadernos de Transparencia. 6° Ed. México D.F. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Scott, W. y J. Meyer (1999) "La organización de los sectores sociales proposiciones y primeras evidencias" en Powell, W. y P. DiMaggio (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. - Universidad Autónoma del Estado de México.

Scott, W. (2001) *Institutions and organizations*. Segunda Edición. Thousand Oaks. Foundation for Organizational Science - SAGE.

Segovia, A. (2002) *Transformación estructural y reforma económica en el Salvador : el funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso*. Democracia y Desarrollo Consultores. F&G. Ciudad de Guatemala.

Sosa, J. (2011) "Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: Una propuesta analítica" en Ramos, J. Sosa, J y F. Acosta (Coord.) *La evaluación de políticas públicas en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C y El Colegio de la Frontera Norte, A.C.

_____ (Comp.) (2011) *Transparencia y Rendición de Cuentas*. México DF. Siglo XXI Editores - Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF.

Stoker, R. (2000) "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas" en Aguilar, L. (ed.), *La implementación de las políticas públicas*. 3° edición. México. Miguel Ángel Porrúa.

Stufflebeam, D. y A. Shinkfield (1987) *Evaluación Sistemática*. Barcelona. Paidós Ibérica.

Stufflebeam, et al. (2000) *Evaluation models. Viewpoints on educational and human services evaluation*. 2° edición. Norwell. Kluwer Academic Publishers.

Shadish, et. al (1991) *Foundations of program evaluation : Theories of practice*. Newbury Park. SAGE.

Thirlwall, A. (2003) *La naturaleza del crecimiento económico : un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.

Tsebelis, G. (1990) *Nested Games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley. Universidad de California.

Van Meter, D y C, Van Horn. (1993) "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar, L. (Ed.) *La implementación de las políticas*. México D.F. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Vela, F. (2013) Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En Tarrés, M. (Coord.). *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: MA Porrúa-Flacso México-El Colegio de México.

Weiss, C. (2008) *Investigación evaluativa : métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. 3era Edición. México D.F. Editorial Trillas.

Wholey, J. (1976) "The role of evaluation and the evaluator in improving public programs: the bad news, the good news, and a bicentennial challenge" en *Public Administration Review*, noviembre - diciembre, pp. 679 - 683.

_____ (2001) "Managing for results: roles for evaluators in new management era" en *American Journal of Evaluation*, Vol. 22., No. 3, pp. 343 - 347.

Winter, S. (2012) " Implementation. Introduction" en Peters, G. y J, Pierre (Eds.) *The SAGE Handbook of public administration*. Second edition. Los Ángeles, SAGE.

Winter, S. (2014) " Implementation perspectives: status and reconsiderations " en Peters, G. y J, Pierre (Eds.) *The SAGE Handbook of public administration*. Concise Second edition. Los Ángeles, SAGE.

Zaltman, A. (2006) *Desarrollo de Capacidad de Evaluación: Experiencia de institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay*. Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de capacidad de evaluación N° 16. B Washington, Banco Mundial.

ANEXOS:

ANEXO 1

Nueva normativa de fomento a la producción y exportación

<i>Documento Normativo</i>	<i>Disposiciones relacionadas con el sector exportador</i>
Ley de Fomento a la Producción. Decreto Legislativo N° 598 , aprobado el 20 de enero de 2011.	<p>El objeto de la ley es el fortalecimiento y apoyo a los sectores productivos, acorde a las reglas que rigen el comercio mundial, con la finalidad de <u>promover la viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las empresas en el mercado nacional e internacional</u>, contribuyendo así a la generación de empleos dignos y al desarrollo económico y social del país.</p> <p>Son objetivos de la ley:</p> <p>Establecer: a) las bases que permitan al Ministerio de Economía, en el ámbito de sus competencias y en el marco de esta Ley, desarrollar políticas integrales y con visión de largo plazo, orientadas a fortalecer la competitividad, propiciar los procesos de innovación e incrementar la diversificación productiva para el mercado nacional e internacional;</p> <p>b) Un mecanismo de coordinación entre el Ministerio de Economía y las demás instituciones del sector público en el ámbito de sus competencias y con las organizaciones empresariales;</p> <p>c) Un marco de planificación e implementación para el fomento de la competitividad e internacionalización de las empresas;</p> <p>d) Programas que faciliten la mejora de la capacidad productiva.</p> <p>Además, busca promover:</p> <p>a) La diversificación, fortalecimiento y dinamización de la base productiva nacional;</p> <p>b) <u>La calidad, productividad, innovación y tecnología para el desarrollo competitivo de las empresas;</u></p> <p>c) <u>Un entorno favorable para el desarrollo competitivo de las empresas, de manera que se favorezca e impulse la internacionalización de las mismas;</u></p> <p>d) <u>La creación y el fomento de una cultura empresarial orientada a la internacionalización de productos y servicios;</u></p> <p>e) La creación y el fortalecimiento de programas que impulsen prácticas empresariales que contribuyan al desarrollo sustentable y equilibrado de largo plazo.</p> <p>La ley crea el Sistema Integral de Fomento a la Producción</p>

Empresarial, bajo la responsabilidad de un Comité que tiene la función de velar por su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos. El comité se encuentra integrado por las siguientes instituciones: Ministerio de Economía (que actúa como coordinador) y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Ganadería, Turismo, el Banco Multisectorial de Inversiones, la Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones; tres representantes del sector empresarial, un representante de universidades y un representante del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.

Ley de creación del Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones. (Ciex)

Decreto legislativo N° 599, emitido el 20 de enero de 2011.

La ley crea el centro que opera como un sistema de ventanilla única cuyo objeto es centralizar, agilizar y simplificar los trámites legalmente establecido para el registro, autorización y emisión de los documentos de las diferentes instituciones y/o dependencias del Estado involucradas en las operaciones de importación y exportación de conformidad a sus competencias.

Retoma las responsabilidades del Centro de Trámites de Exportación del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Ley de reintegro de los derechos arancelarios a la importación.

Decreto legislativo N° 600, emitido el 20 de enero de 2011.

La ley establece el reintegro de los derechos arancelarios que se hayan pagado en la importación de los insumos que se incorporen o se consuman directamente en el proceso de producción de los bienes industriales y agroindustriales exportados bajo el “régimen de exportación definitiva” a países que no forman parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

En el marco de esta ley se consideran como insumos a la importación: materias primas, bienes intermedios, mercancías incorporadas o consumidas directamente en la producción de un bien. No se consideran en esta categoría a los combustibles, maquinarias, equipos y piezas de máquinas, materiales de empaque y embalaje, energía eléctrica o cualquier otro servicio.

No podrán ser sujetos de este reintegro los usuarios acogidos a los beneficios que establece la Ley de Zonas Francas, Industriales y de Comercialización, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Régimen Aduanero de Tiendas Libres.

Fuente: elaboración propia con base en los decretos publicados en el Diario Oficial N° 21, tomo 390 del 31 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2011/01-enero/31-01-2011.pdf>

ANEXO 2 NOTA METODOLÓGICA

Para llevar a cabo este estudio sobre las actividades evaluativas durante la implementación de las políticas públicas orientadas al sector exportador se complementó la revisión y análisis del marco normativo formal (políticas, leyes, normas, procedimientos, etc.) con la realización de entrevistas; a fin de comprender de manera más profunda el funcionamiento de las actividades de evaluación gubernamental que ejecutan actualmente.

El propósito de esta nota es explicar la metodología utilizada para llevar a cabo las entrevistas, por lo cual se presenta el trabajo previo para su realización, es decir: la definición de los objetivos de las entrevistas, la delimitación de la unidad de análisis, la selección del tipo de instrumento de recolección de información y el diseño del instrumento coherente con el objeto de estudio y la unidad de análisis de esta investigación en específico.

I. Objetivos de las entrevistas:

Objetivo general: profundizar en el conocimiento de las actividades de evaluación gubernamental que se llevan durante la implementación de las políticas orientadas al sector exportador en El Salvador durante el período 2010 - 2014, a fin de contrastar los documentos oficiales con el funcionamiento real en las instituciones, identificar la coordinación y articulación inter e intrainstitucional, así como el uso de las evaluaciones para la toma de decisiones en la planificación operativa, la formulación del presupuesto y los ejercicios de rendición de cuentas.

Objetivos específicos:

1. Contrastar el desempeño real de las actividades de evaluación con los objetivos, funciones y responsabilidades establecidas en los documentos normativos de las instituciones.

2. Profundizar en el conocimiento de los mecanismos de coordinación e integración de las actividades de evaluación intrainstitucional y entre las instituciones que implementan políticas públicas orientadas al sector exportador.
3. Conocer el tipo de información generada e identificar el uso de la información en tres momentos fundamentales en específico: la planificación operativa anual, la formulación del presupuesto público y la rendición de cuentas.

II. Delimitación de la unidad de análisis

Para la selección de los informantes, en primera instancia se identificaron las organizaciones que según los documentos normativos tienen responsabilidades vinculadas con el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en El Salvador, con énfasis en el Ministerio de Economía, como entidad responsable de la coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema Integral de Fomento a la Producción:

- Secretaría Técnica de la Presidencia de la República
- Ministerio de Hacienda de El Salvador
- Ministerio de Economía de El Salvador

Para cada una de estas instituciones se revisaron sus estructuras organizacionales a fin de definir los informantes en las unidades o departamentos responsables del seguimiento y evaluación, así como de la coordinación de la política. Además, se definió como otro criterio su nivel en la jerarquía (Directores o gerentes de área) y que cuenten con al menos un año de laborar en esa área.

Informantes entrevistados según organización

<i>Institución</i>	<i>Cargo</i>
Ministerio de Economía	1. Viceministro de Comercio e Industria
	2. Representantes de la Coordinación de Políticas Productivas
	3. Coordinador del Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Calidad
	4. Gerente Financiero
	5. Gerente de planeamiento y Desarrollo Institucional
	6. Encargado administrativo financiero del Programa PROCALIDAD

Secretaría Técnica de la Presidencia	7. Director de seguimiento y evaluación de la Dirección General de Planificación para el Desarrollo
Ministerio de Hacienda	8. Técnico de la Dirección Marco del Gasto de Mediano Plazo (Unidad responsable de la Reforma al sistema de presupuesto general del Estado)
Asamblea Legislativa	9. Técnico principal de la Unidad de Análisis y Seguimiento Presupuestario
Organizaciones del sector privado	10. Investigadora del Departamento de Estudios Económicos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

III. Selección del instrumento de recolección de información

En correspondencia con los objetivos de la investigación y el perfil de los informantes identificados se seleccionó la entrevista semiestructurada como instrumento de recolección de información. En la investigación social la entrevista "es una de las principales técnicas que permiten recoger información u opiniones para conocer, inferir, deducir y generalizar, entre otras funciones, los hechos, sucesos y comportamientos que se presentan en los grupos sociales percibidos como objeto de estudio." (Ortiz, 2007:17) Además, a través de la entrevista se puede profundizar en las opiniones y percepciones de los informantes, pues como lo establece Martínez (2004:262) su aporte principal como técnica de recogida de datos es que permite profundizar más allá de la formulación de las preguntas, e inclusive añadir nuevas preguntas para obtener una información más completa y precisa.

En la entrevista semiestructurada se cuenta con una guía de temas o interrogantes, pero no se involucra la aplicación sistemática y consistente de un conjunto de reglas previamente determinadas sobre la naturaleza misma de las preguntas y respuestas, el papel del entrevistador y el registro de las respuestas obtenidas. (Vela, 2013:68) como en el caso de las entrevistas estructuradas. Por lo cual la guía de preguntas funciona para que el investigador mantenga un hilo conductor de la entrevista pero no restrinja las respuestas del informante, "el entrevistador mantiene la conversación enfocada en un tema en particular y le proporciona la informante el espacio y la libertad suficiente para definir el contenido de la discusión". (Vela, 2013:75)

Vela (2013: 75) plantea que la entrevista semiestructurada es de gran utilidad en las situaciones en las que no existen buenas oportunidades para entrevistar a las personas y

funcionan adecuadamente en las investigaciones en las que interesa interrogar administradores o burócratas.

La entrevista semiestructurada se caracteriza porque "en ésta se plantean las mismas preguntas a todos los entrevistados, sin embargo, el orden difiere de una persona a otra, inclusive la forma de plantearse puede cambiar modificando la redacción pero no la esencia o el énfasis." (Ortiz, 2007:26), por lo cual se considera pertinente en esta investigación en la cual se busca mantener la coherencia entre las entrevistas de todos los informantes para alcanzar los objetivos propuestos.

En conclusión, el instrumento seleccionado se corresponde con los objetivos de la investigación, con el tipo de informantes y brinda la ventaja de mantener enfocada la entrevista y al mismo tiempo permite la libertad del entrevistado en las respuestas, lo cual enriquece el proceso de investigación.

IV. Estructura de la guía de entrevista

Cada guía de entrevista fue distinta, pues siendo uno de los propósitos contrastar lo expuesto en el marco normativo, la estructura general fue la siguiente:

Funcionamiento e institucionalización: En esta categoría se incluyeron aquellas preguntas que permitieron contrastar el desempeño real de las actividades de evaluación con los objetivos, funciones y responsabilidades establecidas en los documentos normativos de las instituciones.

Coherencia y coordinación institucional: Las preguntas de este apartado se enfocaron en obtener información para profundizar en el conocimiento de los mecanismos de institucionalización, coordinación e integración de las actividades entre las diferentes instancias.

Uso de la información generada: Las interrogantes de este apartado tuvieron como propósito obtener información sobre el uso que se da a la información generada por la institución, conocer sobre los "clientes" de dicha información y tratar de identificar aspectos vinculados con la calidad y credibilidad de la información generada. Asimismo, identificar el uso de la información en los procesos de toma de decisiones a diferentes niveles, en la formulación del presupuesto y en la rendición de cuentas.