

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
MAESTRÍA EN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO (MED)



**LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA EL  
DESARROLLO. AVANCES Y DESAFÍOS, 2012 – 2017**

TRABAJO DE GADUACIÓN PRESENTADO POR:

**AHMED MOHAMED YOUSEF AL HERR**

**MOHAMED ENNAJI**

ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

**M.Sc. RICARDO HERRERA BELLOSO**

PARA OPTAR AL GRADO DE  
**MAESTRIA EN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO**

16 DE NOVIEMBRE DE 2018  
CIUDAD UNIVERSITARIA, EL SALVADOR, CENTROAMERICA

## UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR



### AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

<b>RECTOR</b>	M.Sc. ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO
<b>VICERECTOR ACADÉMICO</b>	DR. MANUEL DE JESÚS JOYA ABREGO
<b>VICERECTOR ADMINISTRATIVO</b>	ING. NELSON BERNABÉ GRANADOS
<b>SECRETARIO GENERAL</b>	LIC. CRISTOBAL HERNÁN RÍOS BENÍTEZ

### AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

<b>DECANO :</b>	MAE. NIXON ROGELIO HERNÁNDEZ VÁSQUEZ
<b>VICERECTOR ACADÉMICO:</b>	MAE. MARIO WILFREDO Crespín ELÍAS
<b>SECRETARIA:</b>	LICDA. VILMA MARIASOL MEJÍA TRUJILLO
<b>ADMINISTRADOR ACADEMICO:</b>	LIC. EDGAR ANTONIO MEDRANO MELÉNDEZ
<b>DIRECTOR DE MAESTRÍA:</b>	M.Sc. ROBERTO ENRIQUE MENA
<b>TRIBUNAL EXAMINADOR :</b>	M.Sc. RICARDO HERRERA BELLOSO M.Sc. ROSALÍO ANTONIO MONTERROSA M.Sc. ROBERTO ENRIQUE MENA

## INDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITULO I. MARCO TEORICO</b> .....	<b>4</b>
1.1. El problema .....	4
1.1.1 Pregunta General .....	6
1.1.2 Preguntas Específicas .....	7
1.3. Contexto de la investigación.....	7
1.4. Justificación .....	8
1.5. Hipótesis de investigación.....	9
1.6. Enfoque y tipo de investigación.....	10
1.7. Sujetos y objetos de estudio.....	10
1.8. Variables e indicadores .....	11
1.9 Técnicas, materiales e instrumentos .....	13
1.9.1 Técnicas y procedimientos para la recopilación de la información .....	13
1.10 Instrumentos de registro y medición.....	14
<b>CAPITULO II. CONTEXTO LATINOAMERICANO. PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO</b> .....	<b>15</b>
2.1 El caso de México .....	17
2.2 El caso de Ecuador .....	17
2.3 El caso de Chile .....	18
2.4 El caso de Guatemala .....	20
2.5 El caso de Cuba .....	22
<b>CAPITULO III. PLANIFICACIÓN EN EL SALVADOR</b> .....	<b>24</b>
3.1 Contexto de la planificación en el Órgano Ejecutivo en El Salvador. ....	24
3.2 Instrumentos de la Planificación en el GOES .....	26
3.2.1 Sistema Nacional de Planificación .....	26
3.3 Vinculación del Presupuesto y el Sistema Nacional de Planificación .....	43
3.4 Institucionalidad y marco jurídico de la planificación .....	47
3.5 El paso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) .....	51
3.5.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) .....	51
3.5.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) .....	55

3.6 Relación de los ODS con el PQD 2014 – 2019.....	57
<b>CAPITULO IV. ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SALVADOR .....</b>	<b>61</b>
4.1 Estado de la Planificación en el Órgano Ejecutivo.....	61
4.2 Avances.....	63
4.3 Alineación.....	66
4.4 Obstáculos .....	70
4.5 Retos.....	72
<b>CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>80</b>
5.1. Conclusiones .....	80
5.2. Recomendaciones.....	81
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXOS-DEFINICIONES .....</b>	<b>86</b>

## **INTRODUCCIÓN**

La planificación es un elemento clave para poder ejecutar con eficacia y eficiencia diversas acciones para el desarrollo sostenible tanto a nivel mundial como nacional, ya que permite tener una previsibilidad de la disponibilidad de recursos financieros, estructurales y humanos, así como poder dirigir esfuerzos a prioridades previamente identificadas para el desarrollo de una población y con ello mejorar las condiciones de vida de la misma.

En los últimos años la planificación ha tenido un nuevo impulso dentro de la agenda de desarrollo de El Salvador y esto se ha traducido a acciones concretas en el órgano ejecutivo como lo es la construcción dentro de dicho órgano de un sistema nacional de planificación que es integrado por diversos elementos, entre ellos el máximo instrumento hasta el momento en cuanto a planificación denominado Plan Quinquenal de Desarrollo.

La presente investigación busca caracterizar los avances que se han realizado con el impulso de la planificación en el Gobierno de El Salvador, así como los desafíos que aún es preciso abordar para poder continuar fortaleciendo la planificación en el país.

En el siguiente apartado se brinda una reseña del estado de situación de la planificación en el país, se revisa los diversos elementos que integran al Sistema Nacional de Planificación como los actores involucrados en el proceso a nivel del órgano ejecutivo, así como los principales planes y políticas sectoriales realizadas dentro dicho proceso. A partir de esta reseña se genera un análisis de los avances que se han realizado, así como los desafíos pendientes de la planificación en el Gobierno de El Salvador (GOES).

En el primer capítulo se describe una serie de definiciones que apoyarán al lector comprender desde la perspectiva de la cual se ha elaborado el presente documento, así como a describir los diversos componentes del presente trabajo.

En el siguiente capítulo se realiza una descripción de la evolución en materia de planificación en América Latina y el Caribe que a pesar de su heterogeneidad

estructural se ha tenido en esta región avances y retrocesos similares, no obstante, ha habido situaciones particulares que vale la pena resaltar, por ello se revisa la historia de cinco países: Cuba, Ecuador, México, Guatemala y Chile.

En el tercer capítulo se realiza un recorrido en el desarrollo de la planificación en el país, sea honda en los principales actores, el marco legal, así como los principales instrumentos hasta llegar a la situación actual.

En el capítulo cuatro se realiza un análisis en el cual se identifican los principales avances realizados de 2009 a 2017, así como los obstáculos que actualmente se tienen en materia de planificación, por otra parte, se identifican los retos para la planificación del órgano ejecutivo del país y finalmente, se analiza si las políticas y planes elaborados durante 2009-2017 sectoriales o territoriales están vinculados al Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) respectivamente.

Finalmente, como resultado del análisis se plantean conclusiones y recomendaciones con el fin de poder realizar una contribución a futuras intervenciones del GOES e investigaciones que se pudieran realizar en este ámbito.

Con la investigación se advierte que la economía del país enfrenta limitaciones en materia de planificación, por el tipo de modelo de desarrollo económico prevaleciente, el cual responde al plan de gobierno 1989-1994 titulado “Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994”, este se ejecutó en dos grandes acciones que reformaron la economía, la primera entendida como “El plazo inmediato: Políticas de Estabilización”<sup>1</sup>, desarrolladas en 18 meses, y la segunda “El mediano plazo: Políticas para la reorientación económica 1990-1994”, ejecutada en 42 meses.

De inmediato las acciones se orientaron a liberar controles en la economía, como los precios de 230 productos, las tarifas de CEL, ANDA. En el comercio externo, los derechos arancelarios y el tipo de cambio. Vale decir que las reformas fueron de ajuste estructural.

---

<sup>1</sup> Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

Respecto al tipo de cambio, fue una medida que se puede interpretar, al menos, en dos direcciones: a) sustituir el tipo de cambio fijo por el flexible, lo cual era uno de los postulados del Consenso de Washington y b) preparar la economía para la dolarización.

Posteriormente se continuó con las reformas de primera, segunda y tercera generación para transformar el rol del Estado, en particular del Órgano Ejecutivo en la economía. Consecuentemente, se impone un modelo exógeno basado en la Microeconomía dejando de lado el modelo Macroeconómico de orden Keynesiano y de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), fundamental para ejecutar la planificación en general, en su lugar se deja que sea el mercado, en teoría las fuerzas de la Oferta y la Demanda, las que solucionen las crisis económicas, lo cual es discutible, tal como aconteció en los EEUU en 2007, la crisis se solventó con la participación del gobierno y las corporaciones del sistema financiero, aerolíneas y otras recibieron salvataje. Esta crisis azotó a El Salvador en el 2009, donde el crecimiento del PIB fue de -3.1%.

Tan así es la situación que, en el área de precios en el mercado de bienes y servicios, sólo existe una dependencia creada con los Acuerdos de Paz de enero 1992: "La defensoría del consumidor", lo cual deja claro que no hay controles directos de precio por parte del gobierno. En 1994 se hizo desaparecer el Ministerio de Planificación (MIPLAN).

## **CAPITULO I. MARCO TEORICO**

El marco teórico de esta investigación tiene como propósito fundamental proporcionar una idea clara acerca de la planificación para el desarrollo en El Salvador. Se encontrarán conceptos muy básicos, complementarios y específicos; así como la delimitación de la problemática, definiciones e hipótesis que se verificarán e interpretarán en los resultados de la investigación

### **1.1. El problema**

La planificación para el desarrollo se ha identificado como un elemento necesario para que los países puedan generar acciones que sean ordenadas, con un mayor impacto y conscientes de las necesidades de financiamiento que requieren. Se analiza la situación de América Latina y el Caribe en cuanto a la planificación desde hace una década, se identifica que este elemento había sido abandonado y tuvo una revalorización a partir de 2010 en las que diferentes países como Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú elaboran instrumentos de largo plazo, mientras otros como Bolivia, Costa Rica, El Salvador o Panamá reeditan o continúan elaborando planes de cuatro a cinco años conocidos como planes de desarrollo cuatrienales o quinquenales (Cuervo, L. M. y Matta, J.: 2014).

Uno de los mecanismos a través de los cuales actúan las finanzas públicas es el plan de desarrollo. Su diseño es de origen keynesiano (los “planes indicativos”) y su financiación también encuentra en esta teoría su sustento, en especial cuando se financia a través del déficit público. Corea del Sur, país que hacia 1960 tenía un nivel de desarrollo similar al de Colombia, puso en marcha desde aquella época consistentes planes de desarrollo que habrían permitido convertir a su economía en una potencia de nivel medio (Zárate, P.A.: 2009).

Los países de América Central y el Caribe han experimentado cambios muy profundos en su modelo económico en los últimos 25 años. El modelo híbrido basado en la especialización primario-exportadora y un desarrollo industrial incipiente ha sido poco a poco sustituido por otro más centrado en la acumulación hacia fuera y basado en las zonas francas para la exportación, las remesas y los servicios. El cambio estructural (particularmente rápido desde 1990) vino precedido por la crisis de la deuda, que generó inestabilidad social.

En el caso de El Salvador, la planificación fungió un importante rol en un determinado periodo de la historia del país dentro del quehacer del Gobierno de la República (GOES). En 1976 se creó el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social; dicha entidad tenía tal importancia que en el orden de precedencia de los ramos del GOES solo era superado por la Presidencia de la República.

Sin embargo, en 1995 dicho Ministerio fue disuelto junto a otras instituciones en el marco de una reducción del tamaño del Estado y su participación en la actividad económica como reflejo de la adopción de políticas neoliberales, de manera que una pequeña parte de las funciones que tenía a cargo pasó a manos de otras entidades del GOES; sin embargo, gran parte de las mismas fueron abandonadas. La programación de los fondos públicos se asignó al Ministerio de Hacienda y la Comisión Nacional de Desarrollo retoma la función de elaboración de planes de desarrollo, los cuales en gran parte se enfocaron en el desarrollo de la infraestructura del país.

La planificación se posiciona nuevamente en la agenda del Órgano Ejecutivo hasta el período de la gestión del Presidente Mauricio Funes en 2009, por lo cual se mandata una modificación al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), en el cual se le otorgan a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) las funciones de planificación.

Según el artículo 53-D del RIOE la SETEPLAN tiene entre sus funciones organizar el Sistema de Planificación, la coordinación de las políticas públicas y su alineación

con el Plan General del Gobierno, coordinar la cooperación para el desarrollo y los préstamos entre otras obligaciones (RIOE, 2009).

Es durante este mismo período que se presenta el “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014”, el cual fue producto de consultas entre funcionarios gubernamentales, sociedad civil, ONG, sindicatos, academia, entre otras asociaciones; el mismo era un primer acercamiento a la identificación de prioridades del país y la articulación de las acciones del GOES en el territorio para alcanzar diversos objetivos.

Esto se suma al contexto donde el déficit fiscal de El Salvador y la tendencia de disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) pone al país en una situación en la que se deben promover más mecanismos de eficacia y eficiencia del uso de los recursos financiero disponibles, lo que también da relevancia al hecho de analizar cómo la planificación del desarrollo surge como un importante instrumento para alcanzar una eficacia en cuanto a las acciones y financiamiento del GOES. Es necesario tomar en consideración que El Salvador carece de política monetaria.

En este sentido, el presente trabajo pretende identificar los principales avances que se han realizado en cuanto a la reimplementación de la planificación en el Ejecutivo, así como el impacto que han tenido las diversas acciones realizadas en la temática de planificación del desarrollo e identificar oportunidades de mejora en el proceso de planificación del desarrollo que se realiza en el país.

## **1.1. Preguntas de la investigación**

### **1.1.1 Pregunta General**

¿Cuál es el impacto de la planificación implementada por el Órgano Ejecutivo del Gobierno de El Salvador sobre las condiciones de desarrollo de su gente en el periodo 2012- 2017?

### **1.1.2 Preguntas Específicas**

- a) ¿Cuáles son los principales avances en materia de planificación del desarrollo en el país?
- b) ¿Cuáles son los principales obstáculos en materia de planificación del desarrollo en el país?
- c) ¿Cuál es la importancia de la articulación entre las políticas sectoriales y la planificación?
- d) ¿Cuáles son los retos de la planificación para el desarrollo en El Salvador?

## **1.2. Objetivos de la investigación**

### **1.2.1. Objetivo general**

Realizar un diagnóstico sobre el impacto de la planificación en las condiciones de desarrollo del país implementada por el Órgano Ejecutivo del Gobierno de El Salvador en el período 2012–2017.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- Identificar los principales avances en materia de planificación para el desarrollo en el Órgano Ejecutivo de El Salvador durante el período 2012–2017.
- Identificar los principales obstáculos en materia de planificación en el Órgano Ejecutivo de El Salvador durante el período 2012–2017.
- Establecer el grado de articulación entre las políticas sectoriales y los planes de desarrollo generales del GOES.
- Determinar los principales retos que el proceso de planificación del desarrollo en El Salvador deberá superar en el corto, mediano y largo plazo.

## **1.3. Contexto de la investigación**

La presente investigación se enfoca en el período 2012-2017, ya que dentro de este período se cubre la revitalización de la planificación como elemento en la agenda

nacional de desarrollo y donde ya se estaban consolidando las primeras acciones en pro de una estructura definida de la planificación del país.

Asimismo, el énfasis se realiza en el órgano ejecutivo dado que SETEPLAN pertenece a dicho órgano y tiene potestad sobre las instituciones del Gobierno Central, que son las principales ejecutoras de los planes de gobierno.

#### **1.4. Justificación**

Partiendo de la identificación de una brecha entre las necesidades de acción para el desarrollo y el financiamiento para dichas acciones, en un contexto donde los instrumentos financieros internacionales son menos accesibles para el país, la existencia de un déficit fiscal y una caída en las fuentes de financiamiento a través de la cooperación internacional, han obligado a los Estados a establecer más políticas de austeridad dentro de sus aparatos, así como la implementación de instrumentos capaces de re direccionar el gasto público a una modalidad con mayor eficiencia y eficacia, entre estos instrumentos el principal es la planificación, donde se busca evitar duplicidades en el acciones de los gobiernos, incrementar el impacto e identificar oportunidades de potenciación de alianzas intersectoriales.

Es dentro de este contexto que la planificación al desarrollo cobra una mayor relevancia y por tanto esta investigación tendrá como objetivo identificar los avances y desafíos que existen para la planificación en el órgano ejecutivo en El Salvador, así como sus impactos en el desarrollo del país.

Se analizará si el nuevo impulso que se ha dado a la planificación dentro de la agenda nacional de desarrollo ha realizado avances a un aparato ejecutivo con mayor eficiencia en las acciones para el desarrollo que se emprende desde este órgano; por otro lado, ¿cuáles serían las deficiencias que se tienen hasta el momento y qué elementos podrían mejorarse para poder avanzar hacia un mayor eficiencia y eficacia en el órgano ejecutivo? Se analizará la articulación entre las políticas sectoriales y la planificación y el impacto de dicha articulación en el desarrollo de El Salvador.

Por otro parte, se tratará de evidenciar el impacto de estas acciones de planificación en la agenda de desarrollo.

Asimismo, es fundamental considerar si la planificación podría mejorar el uso de recursos tanto financieros como humanos en un contexto de brechas de financiamiento que permitan generar desde el órgano ejecutivo acciones en pro del desarrollo económico y social de El Salvador.

Por último, la investigación verterá su análisis en una serie de recomendaciones y conclusiones que se espera puedan ser retomadas por las entidades del GOES encargadas de la Planificación, así como aportar a futuros investigadores que tengan temas en línea al presente.

## **1.5. Hipótesis de investigación**

### **1.5.1. Hipótesis general**

La planificación del desarrollo implementada por el Órgano Ejecutivo del Gobierno de El Salvador durante el período 2009 – 2017 está favoreciendo las condiciones de desarrollo del país.

### **1.5.2. Hipótesis específicas**

- a) Desde 2009 ha habido avances sustanciales en cuanto a planificación del país, se han logrado los objetivos de desarrollo sostenibles (ODS), así como un incremento en los indicadores de desarrollo.
- b) El principal obstáculo para la planificación del desarrollo en El Salvador es la polarización política.
- c) Desde 2009 y de forma más palpable desde 2014 se ha mejorado sinergias y fortalecido relaciones intersectoriales.
- d) El principal reto de la planificación para el desarrollo es lograr un alcance de largo plazo y visión de nación que trascienda de los períodos presidenciales.

## 1.6. El enfoque y tipo de investigación

Nuestro enfoque y tipo de investigación utilizado en este estudio, se expone en la tabla 1 siguiente:

Tabla 1 - **Enfoque y tipo de investigación**

El Enfoque	Cuantitativo
El propósito, meta o alcance	Aplicada
El espacio	Bibliográfica o Documental
El tiempo	Retrospectiva
La secuencia del fenómeno	Longitudinal
La intervención del investigador	No Experimental
El nivel de profundidad	Descriptiva

Fuente: *Elaboración propia.*

Para el abordaje de esta investigación se utilizará el método cuantitativo para el análisis de cifras, y el cualitativo para la interpretación del marco de referencia (la planeación económica).

## 1.7. Sujetos y objetos de estudio

Las unidades de análisis son las siguientes:

### 1.7.1. Unidades de análisis. Población y muestra

En este caso se analizarán a las entidades del Gobierno de El Salvador que estén involucradas en el proceso de planificación, así como otros actores del desarrollo como Empresa Privada, Organizaciones Civiles e Iglesias que puedan contribuir a los instrumentos e implemento de la planificación en el órgano ejecutivo.

Es importante señalar que objeto del estudio es la planificación del desarrollo; por tanto. El análisis de la población antes descrita fue escogido bajo este marco.

## **1.8. Variables e indicadores**

Las variables e indicadores utilizados en esta investigación son las siguientes:

### **1.8.1 Variable Independiente.**

**La planificación para el desarrollo:** debe ser la elección de la mejor alternativa para alcanzar un objetivo determinado, esto es, la optimización de las relaciones entre medios y fines. Esta labor implica la elaboración de planes y determinación de mecanismos necesarios para ejecutarlos. Se fundamenta en acciones coordinadas e institucionalizadas que permitan concretar políticas de desarrollo en un marco adecuado al proceso de toma de decisiones, definir y concretar las acciones a corto, mediano y largo plazo.

### **1.8.2 Variable Dependiente**

**El desarrollo:** Se denomina desarrollo nacional a aquella circunstancia mediante la cual puede decirse que una determinada nación ha mejorado sus estándares de vida como consecuencia de una mejora en la economía. Toda nación aspira lograr una evolución en las condiciones de vida de sus integrantes y desde esta perspectiva, aspira a lograr algún grado de crecimiento en su desarrollo.

Para que los habitantes de una nación gocen de una buena calidad de vida, es necesario que la economía produzca una cantidad de bienes y servicios acorde y esta circunstancia se propague a todos.

### 1.8.3 Indicadores

Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD). Las principales iniciativas del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 a utilizar en esta investigación, se presentan en la tabla 2 siguiente:

**Tabla 2. Las Principales Iniciativas del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014**

<b>Principales iniciativas</b>
El Sistema de Protección Social Universal
El Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo
La estrategia de desarrollo productivo
Las políticas públicas macroeconómicas y sectoriales
Políticas de seguridad, convivencia democrática y proyección internacional
La inversión pública en programas y proyectos prioritarios

*Fuente: Elaboración propia con base al PQD 2010-2014.*

Los programas estratégicos considerados en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019, se describen en la tabla 3 siguiente:

**Tabla 3- Programas Estratégicos del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019**

Programas Estratégicos
Empleo y empleabilidad joven
Niñez y juventud del futuro: Una niña, un niño, una computadora
Viviendo más y mejor
Ciudad aeroportuaria y conectividad estratégica regional
Transporte del futuro para Área Metropolitana de San Salvador: Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS)

Fuente: Elaboración propia con base a PQD 2014- 2019.

### 1.9 Técnicas, materiales e instrumentos

Las técnicas y procedimientos para la recopilación de la información se describen en la tabla 4 siguiente:

**Tabla 4 - Técnicas y procedimientos para la recopilación de la información**

Técnicas	Descripción	Ejemplo
<b>Técnicas documentales</b>	Obtener información escrita para soportar las afirmaciones, análisis o estudios realizados por los actores	Comprobación Revisión analítica
<b>Técnicas escritas</b>	Refleja toda la información que se considera importante para sustentar los hallazgos del trabajo realizado	Análisis Conciliación Confirmación Cálculo Tabulación

Fuente: Elaboración propia.

Se tiene contemplada entrevistar a personal de Dirección de Planificación, pero debido a la disponibilidad del recurso aún no contamos con el nombre del funcionario.

### **1.10 Instrumentos de registro y medición**

El análisis documental presentado fue recolectado con datos y fuentes secundarias: libros, etc.

- Instrumento: Ficha de registro de datos.
- Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014
- Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019
- Política nacional de Salud 2015 – 2019
- Plan El Salvador Educado
- Plan El Salvador Seguro
- Plan El Salvador Sustentable
- Plan Agricultura para el buen vivir
- Política nacional de fomento, diversificación y transformación productiva de El Salvador.

Para una mejor comprensión de este capítulo, en el anexo, se incorpora una serie de definiciones relacionadas con la temática aquí tratada.

## **CAPITULO II. CONTEXTO LATINOAMERICANO, LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO**

El presente capítulo dará una contextualización como a nivel latinoamericano ha ido evolucionando la planificación como una herramienta para el desarrollo y como desde la perspectiva de cinco experiencias distintas esto se ha ido implementando en estados latinoamericanos, cabe resaltar que algunas de las buenas prácticas de las mencionadas experiencias fueron retomadas para el país.

Para entender la dinámica que la planificación al desarrollo ha seguido en América Latina es necesario identificar el punto de partida a través de las diversas vivencias de los países, para el cual se ha retomado cinco experiencias latinoamericanas: México, Ecuador, Chile, Cuba y Guatemala. Para ello, se describe las particularidades de caso en estudio.

### **2.1. El caso de México**

El punto de inicio para apreciar la experiencia de estos cinco países es México, puesto que es el precursor en esta materia, de igual manera es importante considerar los aspectos fallidos de la práctica mexicana que tomó mucho tiempo en perfeccionarse y llegar a lo que más les caracteriza hoy, que es el contar con un andamiaje nacional muy fuerte y complejo en cuanto a planificación al desarrollo, ya que viene tejida desde la Constitución de Los Estados Unidos Mexicanos y materializado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática de México.

La planeación del desarrollo, en cualesquiera de sus vertientes, como atribución del Estado rector de la vida económica y social del país, en la experiencia mexicana, ha recorrido un largo camino que legalmente inició en 1929, tal vez el más antiguo del subcontinente latinoamericano, aunque caracterizado por proyectos inconclusos, los más de ellos de corto alcance y de una duración no mayor a seis años, inconexos entre sí, onerosos en su momento para el erario nacional y con exiguos resultados, casi en todos los casos, en comparación con sus ambiciosas metas ampliamente difundidas para asegurar su aceptación social Este contexto de inicios de los 30s caracterizado por la pacificación del país en el periodo de

postrevolución, para 1930 se crea la Ley sobre Planeación General de la Republica, que tenía por finalidad la elaboración de un inventario nacional de los recursos del Estado, con la característica de que este mismo fuera regionalizado. Que sería utilizado por los gobiernos surgidos de la Revolución para lograr el desarrollo material, puesto que iba encausado a la planeación de las obras de infraestructura a realizarse. Lo interesante a destacar aquí, es que es el primer esfuerzo por integrar un cumulo de información y base de datos que permitió generar un diagnóstico de la situación para la toma de decisiones.

La creación de diversas leyes, de comisiones enfocadas en aspectos específicos de desarrollo, de Direcciones y Secretarías con enfoques sectoriales y territoriales, ha permitido que el Estado mexicano diseñe una superestructura jurídica en los órdenes federal, estatal y municipal, que dan al Estado su papel rector en la planificación de la vida económica y social de México. El Estado mexicano ha tratado de participar activamente en la planificación del desarrollo del país, sin embargo, no todas las acciones realizadas condujeron a resultados eficientes. La ausencia de mecanismos de control efectivos en la gestión gubernamental, el despilfarro de recursos y la corrupción han generado efectos nocivos en el aparataje institucional.

México ha girado el rumbo hacia el desarrollo como política de Estado. La ley de Planeación establece la creación de un Plan Nacional de Desarrollo por parte del Ejecutivo Federal, establecido para el periodo constitucional de la gestión gubernamental, es decir seis años. Dentro del cual se establecen los objetivos, las estrategias y prioridades de desarrollo nacional. De la misma forma, la ley establece la formulación de programas sectoriales, programas institucionales, programas especiales, programas regionales y programas operativos anuales que deben ir en consonancia con el Plan y su periodo de vigencia.

La implementación es llevada a cabo por la Administración Pública, con ayuda de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y las demás entidades paraestatales. Para evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y darle seguimiento, se establece un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances

de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizado en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente, establecido en el artículo nueve de la Ley de Planeación (CEPAL, 2018): Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por lo tanto, la experiencia mexicana está caracterizada por articularse a nivel central, es decir, por el Ejecutivo y a su vez, cada Estado Federal delinea sus propios planes federales, de conformidad al Plan Nacional. Es importante retomar que cada periodo presidencial deberá adicionar elementos de largo plazo para la política nacional.

## **2.2 El caso de Ecuador**

La segunda experiencia a describir es Ecuador. Un país que se ha involucrado tardíamente a la planificación al desarrollo, por las diversas crisis económicas y políticas que el país ha vivido. Es en 2008 que el Estado ecuatoriano da un giro, tras la reformulación de la Constitución política por parte de la Asamblea Constituyente, que marcó un antes y después en cuanto al aparato institucional con el que se contaba, se introdujeron cambios legales, transformaciones del aparato institucional, fortaleciendo al Estado y sus funciones de planificación y regulación.

Partiendo de este cambio engendrado en la Carta Magna ecuatoriana, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), tras la fusión del Consejo Nacional de Modernización del Estado y la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio, dando lugar a una institución con mayor alcance. Esta entidad, es la encargada de Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial tras la consolidación del marco programático del gobierno dentro del Plan Nacional de Desarrollo. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, s.f). Lo esencial del modo de planificación del Ecuador, recae en la forma de descentralización y desconcentración, ya que las instituciones designadas actúan con autonomía y bajo su propia responsabilidad, pero en armonía con los lineamientos estratégicos nacionales.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017<sup>2</sup>, enfatiza tres áreas importantes las cuales son: Poder Popular y Estado, Derechos y libertades para el Buen Vivir, Transformación económica y productiva. Cuenta con 12 objetivos, 93 metas, 111 políticas y 1095 lineamientos estratégicos; también cuenta con la Estrategia Territorial Nacional que constituye un instrumento complementario al plan. La Estrategia Territorial contempla el cumplimiento de dos grandes ejes: descentralización y desconcentración, a través de la conformación de 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1.134 circuitos como unidades de planificación. Cada zona cuenta con agendas zonales e instrumentos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el local. El fin último es identificar mejor las necesidades y soluciones efectivas relativas a la prestación de servicios públicos en el territorio.

Bajo este modelo particular de Ecuador, es vital reconocer que su principal fortaleza se encuentra en los servicios públicos, que son competencia del Ejecutivo y se organizan bajo esa modalidad de distritos y circuitos, lo que centra su visión de desarrollo en el ser humano.

### **2.3 El caso de Chile**

La experiencia chilena data de la década de los años sesenta, durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), tras la necesidad de contar con un organismo técnico dedicado a la planificación del desarrollo a nivel nacional. Para lo cual se instauró la Oficina de Planificación Nacional que funcionaba como dependencia directa de la presidencia. Posteriormente se crean las Oficinas Regionales de Planificación, luego conocidas como Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) para ser un organismo asesor (Ministerio de Desarrollo Social, s.f).

---

<sup>2</sup>Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, Ecuador. <http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/2013/PLAN-NACIONAL-PARA-EL-BUEN-VIVIR-2013-2017.pdf>

El punto de partida directa a la planificación al desarrollo se origina en 1990, con la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Social) y asume el diseño e implementación de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, centrándose en la integralidad, la descentralización y la participación. Desde este periodo al 2000 Desde 1994 hasta 2000 se implantaron una diversidad de instrumentos de gestión pública y la creación de instancias de coordinación interministerial para modernizar el Estado y la gestión pública.

En cuanto al proceso de planificación, está vinculado con el presupuesto y con el Programa de Gobierno, el cual traza la creación de planes sectoriales e intersectoriales. Este se basa en la Ley de Presupuesto Anual, donde está definida la asignación de recursos para cada organismo gubernamental. Para la formulación, es el Presidente de la República quien en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto (DIPRES), formulan un Proyecto de Ley de Presupuesto, que parte de los resultados obtenidos del año anterior y que está en consonancia con las prioridades de cada una de las instituciones públicas y de los lineamientos del Plan de Gobierno. La decisión final se toma en el Congreso para su aprobación y posteriormente es enviada al Presidente para su promulgación como Ley de Presupuestos (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, s.f).

La experiencia chilena en planificación a largo plazo es muy débil ya que no tiene la capacidad de generar una visión de país y superar la visión de gobierno, al igual que no existe la capacidad de alinear las políticas prioritarias a través del tiempo, lo que representa un gran obstáculo al no poseer una institucionalidad clara ni un marco normativo. El país no cuenta con planes nacionales de desarrollo, únicamente es el Programa de Gobierno el instrumento en el que se definen los ejes que orientan los objetivos y prioridades de los diversos ministerios. Únicamente estas metas ministeriales, político-programáticas de cada sector de la administración pública es lo más lejos que se logra llegar, ya que están planteadas para el periodo constitucional.

## 2.4 El caso de Guatemala

Por otro lado, está la experiencia de un país centroamericano, Guatemala. La planificación para el desarrollo se viene gestando en Guatemala desde la década de los cincuenta, mediada por la lógica impulsada por la CEPAL. Sin embargo, los esfuerzos realizados nunca llegaron a concretarse debido al contexto guatemalteco de aquella época, es decir el estallido del conflicto armado interno. Un segundo momento se lleva a cabo cuando a través del Decreto 114-97 de la Ley del Organismo Ejecutivo, se establece la Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) que se encargó de liderar el desarrollo de planes y programas que tenían como enfoque la reducción de la pobreza, la mejora de las condiciones de vida del área rural, etc. En el año 2002 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), mediante la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano Rural, responsable de la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, y de ordenamiento territorial. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR)<sup>3</sup> está integrado por niveles, los cuales son: nivel nacional, (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural); el regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, el departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo, el municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo y el comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Entre los años de 2008 y 2011, se consolidó el Sistema Nacional de Planificación, desde un enfoque territorial multinivel, articulando en los procesos de planificación el ámbito comunitario, municipal, departamental, regional, institucional y sectorial. Se construyó participativamente 328 planes de desarrollo municipal, 21 departamentales y 3 regionales. Para el año 2013, surge el plan K'atun que ya se venía gestando en SEGEPLAN desde un año antes, un hito importante en la

---

<sup>3</sup>Retomado del Portal de planificación de Guatemala <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/planificacion-del-desarrollo/municipal>.

construcción de este plan es el reconocimiento del papel fundamental que tiene la participación ciudadana en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas para el desarrollo (SEGEPLAN, 2015).

El Plan K'atun<sup>4</sup> se construyó a través de un diagnóstico, que sirvió de línea de base para priorizar y delinear el plan. Del mismo modo, se establecieron Diálogos ciudadanos que fueron los espacios de consulta con los diferentes sectores representados lo que permitió retroalimentar el diagnóstico del país y revalidar la idea de reestructurar un nuevo modelo de desarrollo. En agosto de 2014 el Plan K'atun fue presentado públicamente y aprobado por el CONADUR. El sistema nacional de planificación guatemalteco, se fundamenta en un trabajo coordinado a través de los consejos a nivel territorial, para llevar adelante los procesos de planificación en todos los territorios.

De esa forma se retoma el carácter multinivel del SCDUR y obedece a la lógica de las escalas territoriales que permiten establecer sinergias entre los procesos, niveles y ciclos de planificación del desarrollo. Es importante reconocer que el modelo desarrollado por Guatemala permite la construcción colectiva, la participación ciudadana, la consulta y la interlocución con los diferentes sectores sociales, lo que permite construir una visión más global y diferencia de las prioridades nacionales. Otro aspecto importante a considerar es que la coordinación interinstitucional e intersectorial permitió generar los consensos necesarios para formular el plan.

Tras esta mirada rápida a cinco procesos de planificación, es claro que la diversidad de procesos salta a la vista. Notoriamente responde al hecho que ningún país comenzó su camino hacia la planificación al desarrollo del mismo modo, ni al mismo tiempo, agregando el hecho que los contextos nacionales y las necesidades a satisfacer son diferentes por lo tanto los sistemas de planificación deben ir encaminados a responder las demandas preponderantes, por lo tanto, no se puede replicar a cabalidad las experiencias particulares. Sin embargo, cabe destacar la

---

<sup>4</sup>Planificación del desarrollo. Recuperado de <http://www.katunguatemala2032.com/index.php/la-planificacion-del-desarrollo-en-el-pais>

importancia de retomar las experiencias latinoamericanas, tanto en sus fallas como en sus virtudes. Si bien, el limitar la planificación al desarrollo a periodos gubernamentales ha restringido el campo de acción a largo plazo de los sistemas nacionales de planificación, puesto que la concepción de desarrollo debería ser una cuestión de racionalidad, el hecho que las diversas ideologías partidarias se vean inmersas es sólo una cuestión de dirección de las prioridades de Estado.

## **2.5 El caso de Cuba**

Por último, el caso cubano es otra experiencia muy particular debido al sistema constitucional y económico que este posee. Los primeros intentos por acercarse a la planificación para el desarrollo se observan luego del triunfo de la revolución en 1959, sin embargo, su alcance fue muy limitado, debido al clima de cambios que el Estado cubano sufría. Para 1975, en el I Congreso del partido Comunista Cubano (PCC) se crea el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, que se asemejaba al implementado por la Unión Soviética y se caracterizaba por su excesiva centralidad. Al caer la Unión Soviética, cae el canal de comercio exterior de Cuba, lo que produce una severa crisis al interior de la isla; sin embargo, este fue el impulso necesario para que el Estado estableciera sus prioridades y compromisos en torno a la salud y educación, que actualmente es un aspecto por el cual es reconocida mundialmente.

El escaso desarrollo económico siempre ha sido la sombra del Estado cubano, que ha impedido que se desarrolle de manera plena en todas las esferas concernientes al ámbito estatal. Es hasta el VI Congreso del PCC en 2011 que se toca como tema central la transformación del modelo económico, sin embargo, es aquí donde se redefinen el modelo de gestión de las empresas del Estado, apuntándole a mayor autonomía para mejorar la eficiencia; y la necesidad de darle un nuevo giro a la planificación que respondiera las necesidades planteadas. El instrumento director de la planificación del desarrollo es el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos. Donde se establecen las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en

materia económica y social del país. La característica que posee es que está fijado a largo plazo y se delinear en él los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional en parte facilitado por el establecimiento de un partido único (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo).

Actualmente, Cuba se encuentra el proceso de reforma constitucional para la cual se ha establecido una comisión de 33 diputados para formular un anteproyecto de Constitución de la República. A partir de la Asamblea Nacional del Poder Popular se formarán comisiones permanentes, que se encargarán de continuar los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución y al Plan Nacional de Desarrollo hasta 2030. Este define seis ejes: gobierno eficaz y socialista e integración social; transformación productiva e inserción internacional; infraestructura; potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; recursos naturales y medio ambiente; y desarrollo humano, justicia y equidad.

La experiencia cubana permite resaltar que, a pesar de no haber contado con un plan de desarrollo nacional, ha logrado satisfacer en gran medida la entrega eficiente de los servicios públicos, principalmente en el ramo de salud y educación, que lo ha puesto en el mapa como un referente a nivel mundial. Sin embargo, la excesiva centralización no ha permitido que Cuba desarrolle instituciones gubernamentales más fuertes, pero es importante retomar en este punto que se ha reconocido la necesidad de cambiar el modelo estructural establecido.

En conclusión, podemos afirmar que a pesar que un declive de la planificación en las décadas de los 70 y 80, la planificación recobra importancia en las agendas de desarrollo a partir de la década de 1990 en América Latina, con ello surge una serie de nuevas ideas y definiciones teóricas. Se integran a otros actores del desarrollo a la elaboración de la planificación y la planificación permite a los Estados tener una visión estratégica de largo plazo, así como promover el fortalecimiento institucional de las entidades del estado y del Estado mismo para implementar un plan estratégico que permite la transformación estructural.

## **CAPITULO III. PLANIFICACIÓN EN EL SALVADOR**

El capítulo III de esta investigación aborda el contexto de la planificación en el Órgano Ejecutivo en El Salvador, enfatizando en los instrumentos de la planificación en el GOES, así como la vinculación entre el Presupuesto Nacional y el Sistema Nacional de Planificación SNP.

La institucionalidad y marco jurídico de la planificación en El Salvador son una parte fundamental en este apartado, ya que se plantea una idea clara de cómo se vinculan los actores dentro del SNP; a la vez se realiza un resumen de la transición de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Es de aclarar que la planificación vigente se basa estrictamente en los planes quinquenales de los dos últimos gobiernos formularon y ejecutaron, ya que con anterioridad hubo ausencia de estos, lo que prevaleció fueron acciones basados en programas según las conveniencias de cada gobierno, en esta parte es de reconocer el horizonte impuesto por el Plan de Gobierno de 1989-1994. Vale destacar que en el Plan Quinquenal 2014-2019 se realizaron esfuerzo de integrar las áreas prioritarias con su respectivo financiamiento y se conformaron algunas figuras virtuales que han permitido participar a la ciudadanía. Asimismo, fueron elaboradas plataformas que han permitido la transparencia y acceso a la información sobre la ejecución de los planes.

### **3.1 Contexto de la Planificación en el Órgano Ejecutivo en El Salvador.**

Uno de los primeros esfuerzos en cuanto a la planificación se realizó a través del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN), creado en 1962, dicha entidad promovió esfuerzos para coordinar y planificar acciones para el desarrollo económico y social del país, uno de sus logros fue la creación de un primer plan quinquenal de Desarrollo (PQD) para el período 1968 a 1972. Ha dicho Plan le siguió el PQD 1973-1978.

Una de las funciones principales de CONAPLAN fue la planificación general y coordinación de las entidades gubernamentales, este rol previamente era ejecutado por el Ministerio de Economía.

Durante estos años se identifica una necesidad de potenciar el rol de dicha entidad y es en 1976 que se convierte en el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN). Cabe destacar que durante dicho período la concepción de desarrollo se enfocaba solo en la esfera económica por lo que sectores como la agricultura eran la prioridad de los gobiernos de ese tiempo.

En línea con las medidas aplicadas en diversos países de la región latinoamericana desde la década de los 80, en El Salvador sufrió bajo políticos neoliberales acciones encaminadas a la reducción del aparato estatal, esto derivó a una reducción de la función de planificación tanto del Estado como del órgano ejecutivo cuya fase principal significó la supresión del Ministerio de Planificación en 1995.

Durante la Gestión del Presidente Armando Calderón Sol es conformada en 1997 la Comisión Nacional de Desarrollo y retoma alguna de las funciones del extinto Ministerio de Planificación, como la creación de estrategias nacionales de desarrollo, las cuales en su gran mayoría se enfocaron en temas de fortalecimiento a la infraestructura del país.

Es hasta en 2009 que la planificación nuevamente se coloca en la agenda de desarrollo nacional bajo la primera gestión del GOES del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a través del Presidente Mauricio Funes. En junio 2009 a través de una reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo a la Secretaría Técnica de la Presidencia se le dan como funciones la organización del Sistema Nacional de Planificación y del Sistema de Estadística e Indicadores.

En 2014 con el Presidente Sánchez Cerén se consolida el rol de la Secretaría como coordinadora de la planificación en el Gobierno de El Salvador y cambia de nombre a Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN). Toda esta evolución de la planificación en El Salvador se sintetiza en la ilustración 1 siguiente:

## Ilustración 1- Evolución de la Planificación en El Salvador



Fuente: Elaboración Propia.

### 3.2 Instrumentos de la Planificación en el GOES

#### 3.2.1 Sistema Nacional de Planificación

El Sistema Nacional de Planificación (SNP), que surge por las reformas realizadas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo en el año 2014, está constituido por una integración y articulación de diversos elementos como subsistemas, instituciones, principios, normas y mecanismos que se ven involucrados en el diseño, formulación, coordinación, presupuestario, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas estrategias nacionales que conforman los lineamientos estratégicos de desarrollo nacional al corto, mediano y largo plazo.

En El Salvador el SNP está fundamentado en una visión de largo plazo del país y es un sistema integral, participativo y flexible con el fin de marcar una hoja de ruta para los agentes de desarrollo del país en cuanto a la gestión pública en el órgano ejecutivo.

Mediante el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 se promovió la creación del SNP y se definió que tendrían las siguientes funciones.

Las funciones del actual SNP se exponen en la ilustración 2 siguiente:

## Ilustración 2 - Las Funciones de SNP



Fuente: *Elaboración propia con base en SETEPLAN 2014.*

### 3.2.2 Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD)

Es el instrumento más importante dentro del SNP salvadoreño ya que es la herramienta de política pública de más alto nivel y es el mapa que orienta la ruta del país en un periodo de cinco años. En éste se establecen las prioridades nacionales y se traza el camino a seguir durante ese tiempo, en un horizonte de mediano y largo plazo.

#### a) *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*

El Plan Quinquenal de Desarrollo es una de las principales herramientas para desarrollar un proceso de cambio estructural ordenado y seguro destinado a contribuir a la configuración de una sociedad más justa y solidaria y a sentar las bases para la construcción de un modelo de crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible. Contiene la visión, las apuestas, las prioridades, los objetivos y las metas del Gobierno de la República de El Salvador para el período 2010-2014. Y se destaca por rescatar y reivindicar la planificación estratégica como un instrumento central para la búsqueda del desarrollo y como una herramienta de enorme utilidad para construir políticas públicas de estado (véase, por favor, la tabla 5 siguiente).

Por la relevancia que recibió el tema de la planificación en la agenda nacional de desarrollo, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, es el primero documento que recoge las prioridades, objetivos y metas del GOES y orientado a la creación

de políticas de largo plazo que permitan ordenar y el articular de las diversas instituciones que componen el órgano Ejecutivo de El Salvador.

En este instrumento se plantearon los siguientes objetivos generales para el período 2010-2014:

1. Revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas, en especial para la población en condición de mayor vulnerabilidad, y sobre todo para las mujeres.
2. Proteger el poder adquisitivo de la población y mejorar la racionalización de los subsidios de tal manera que beneficien solo a los sectores que realmente los necesita.
3. Aumentar de manera sostenida la producción nacional para el consumo interno, para la exportación y la sustitución eficiente de importaciones y disminuir la dependencia del país de las importaciones de alimentos y de productos agroalimentarios.
4. Revertir la tendencia del aumento registrado en los últimos años del desempleo abierto y del subempleo y promover la creación de empleos decentes.
5. Aumentar sustantivamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de la deuda externa.
6. Reducir de manera significativa y progresiva los niveles de violencia y de criminalidad en todo el territorio nacional.
7. Promover una reforma política que fortalezca la vida en democracia y consolide el estado de derecho.
8. Impulsar una reforma administrativa del Estado que permita su desconcentración y su descentralización progresivas.
9. Reconstruir el tejido social y productivo dañado por fenómenos naturales y desplegar en todo el territorio nacional el sistema de protección civil y un efectivo sistema de alerta temprana y de prevención y de manejo de riesgos.
10. Ampliar la infraestructura económica y social, sobre todo en las zonas rurales del país.

- Las principales apuestas del GOES durante el período 2010-2014, se concentran en las siguientes iniciativas descritas en la tabla 5.

**Tabla 5 - Principales Iniciativas del PQD 2010-2014**

Nombre de iniciativa	Objetivo
El Sistema de Protección Social Universal	Es avanzar de manera firme e ininterrumpida, bajo una visión de mediano y largo plazo, en la solución de los principales problemas sociales que afectan al país, especialmente la reducción de la pobreza, la inequidad de género y la exclusión social. En realidad, la propuesta del Sistema de Protección Social Universal constituye un cambio radical en la forma de entender y de hacer política social.
El Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo	Uno de los instrumentos fundamentales para el desenvolvimiento adecuado de las actividades productivas de un país lo constituye la provisión oportuna de servicios financieros, que a su vez debe estar apoyada por un marco efectivo de políticas crediticias y financieras
La estrategia de desarrollo productivo	Su soporte lo constituye la coordinación de los recursos gubernamentales y la creación de modalidades de financiamiento que estén en función de la innovación, del fortalecimiento de la gestión empresarial (de acuerdo a las particularidades de productores y empresarios) y de las apuestas productivas diferenciadas (según las vocaciones y potencialidades de los territorios).
Las políticas públicas macroeconómicas y sectoriales	Consiste en la elaboración e impulso de políticas macroeconómicas y sectoriales de fomento. Estas son fundamentales tanto para preservar y consolidar la estabilidad financiera y cambiaria como para estimular la producción nacional y ampliar la base empresarial mediante el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas y también a las distintas escalas de producción agropecuaria.
Políticas de seguridad, convivencia democrática y proyección internacional	Permiten avanzar en aquellos aspectos relacionados con la profundización del régimen democrático, la disminución de la violencia y la inseguridad y la reactivación económica. Estas políticas son cruciales para generar un clima favorable para la convivencia pacífica y para la inversión privada nacional e internacional.
La inversión pública en programas y proyectos prioritarios	Esta iniciativa priorizo programas y proyectos que estén estrechamente vinculados con las apuestas estratégicas de largo plazo, las prioridades del quinquenio y especialmente con los instrumentos que se han diseñado para alcanzar los objetivos y las metas del Plan Quinquenal de Desarrollo

*Fuente: Elaboración propia con base al PQD 2010-201*

**b) Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro.**

El plan actual es: *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro*. La formulación del plan se llevó a cabo por la Secretaría Técnica y de Planificación, sustentado en un proceso de amplia participación ciudadana. Se

configura como la primera piedra del Sistema Nacional de Planificación SNP del país, el cual, en primera instancia define metas de corto plazo, que deberán ser cumplidas durante los primeros cinco años a partir del 1 junio del 2014. El PQD 2014-2019 cuya visión es “Un país próspero, equitativo, incluyente, seguro, solidario, y democrático que ofrece oportunidades del buen vivir a toda su población”, está estructurado en torno a tres grandes prioridades de país:

- Empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido.
- Educación con inclusión y equidad social
- Seguridad ciudadana efectiva.

Estas prioridades articulan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción a seguir para alcanzar las metas a corto, mediano y largo plazo. Para la formulación del PQD se partió del “Programa de gobierno para la profundización de los cambios, El Salvador adelante”.

Para llegar a la formulación del plan SETEPLAN llevó a cabo un arduo proceso dividido en tres etapas. En la primera se desarrolló un diálogo intergubernamental, conformándose mesas de trabajo integradas por personal titular y técnico de alto nivel de todas las instituciones que forman parte del Órgano Ejecutivo, generando el borrador del PQD 2014-2019, validado por los cinco Gabinetes de Gestión y que sirvió de base para un diálogo entre el Gobierno y los diferentes actores y sectores de la sociedad.

La segunda etapa, conllevó un paso que se realizó por primera vez en el país, un proceso de diálogo que tuvo cinco modalidades de consulta: sectorial, territorial, especializada, en el exterior y por medios electrónicos. En este dialogo participaron las instituciones del Gobierno y las gobernaciones departamentales que son coordinadas por el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. En los catorce departamentos del país se realizaron consultas a la población, se ejecutaron talleres con alcaldes, alcaldesas y concejales de 98 municipios. Finalmente, la instancia de

coordinación de los Gabinetes de Gestión validó el PQD 2014-2019, y el presidente de la república con el Consejo de Ministros lo aprobaron.

Es importante destacar que El Salvador adopta la filosofía del Buen Vivir creada en Ecuador, básicamente retoma la mayoría de los puntos planteados por este país suramericano poniendo en el centro de todo al ser humano y adaptándolo a los tres ejes principales del PQD.

Una vez definido la visión de país la cual es “*El Salvador es un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda su población*”, se definió objetivos y ejes los cuales se canalizaron a través de estrategias y líneas de acción específicas; las cuales resumimos en la siguiente tabla 6.

**Tabla 6 - Objetivos y número de estrategias y líneas de acción del PQD 2014-2019**

<b>Eje</b>	<b>Objetivos</b>	<b>No. Estrategias</b>	<b>No. Lineamientos</b>
<b>Eje 1 Trabajar con dignidad y crecer en inclusión</b>	<b>Objetivo 1</b> Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, las empresas y al país	9	55
<b>Eje 2 Conocer, saber y crear</b>	<b>Objetivo 2</b> Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña	6	25
<b>Eje 3 Habitar con dignidad</b>	<b>Objetivo 3</b> Incrementar los niveles de seguridad ciudadana	5	25
<b>Eje 4 Sentirse bien</b>	<b>Objetivo 4</b> Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad	4	23
<b>Eje 5 Inclusión y protección social para el buen vivir</b>	<b>Objetivo 5</b> Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente	3	15
<b>Eje 6 Salvadoreños en el exterior</b>	<b>Objetivo 6</b> Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados	3	9
<b>Eje 7 Convivir con seguridad</b>	<b>Objetivo 7</b> Transitar a una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático	5	29
<b>Eje 8 Convivir en armonía</b>	<b>Objetivo 8</b> Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad	7	28
<b>Eje 9 Sustentabilidad ambiental, armonía con la naturaleza para el buen vivir</b>	<b>Objetivo 9</b> Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país	2	10
<b>Eje 10 Relaciones Internacionales y defensa nacional para el desarrollo</b>	<b>Objetivo 10</b> Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y al desarrollo	3	19
<b>Eje 11 El Estado al servicio del buen vivir y la gobernabilidad democrática</b>	<b>Objetivo 11</b> Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados.	6	36

*Fuente: Elaboración propia con base al PQD 2014-2019*

En el objetivo 11 se prevé la estrategia 2, la cual se especifica que es para la Construcción de un gobierno con capacidad de planificar y gestionar el desarrollo y una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos, dentro de la misma se han identificado las siguientes líneas de acción para el fortalecimiento de la planificación dentro del Ejecutivo. Se presenta, en la tabla 7, la descripción sobre las líneas de acción del PQD comprendidas en el periodo 2014-2019 proyectadas.

**Tabla 7- Líneas de acción del PQD 2014-2019 para el fortalecimiento de la planificación en el órgano ejecutivo**

No. líneas de acción	Línea de acción
L.11.2.1	Diseñar y ejecutar el Sistema Nacional de Planificación (SNP): Sistema de Información y Estadísticas, Estrategia Nacional de Desarrollo de Largo Plazo, así como institucionalizar la planificación estratégica y operativa y su articulación con el presupuesto por programas
L.11.2.2	Poner en marcha el sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados y la presupuestación plurianual
L.11.2.4	Consolidar los gabinetes como instancias de gestión e integración interinstitucional estratégica del Gobierno.
L.11.2.5	Eleva la eficiencia, eficacia y la calidad de la inversión pública y asegurar la austeridad del Gobierno.
L.11.2.6	Fortalecer la organización, el funcionamiento y la gestión de calidad en el Órgano ejecutivo.

*Fuente: Elaboración propia con base al PQD 2014-2019*

Por otra parte, cabe destacar que los esfuerzos se han enfocado en 5 programas estratégicos los cuales tienen como objetivo principal y directo contribuir al alcance de las 3 prioridades del PQD 2014-2019: empleo con crecimiento sostenido, educación con inclusión social y seguridad ciudadana efectiva.

En la siguiente tabla 8, se describen los programas estratégicos plasmados en el PQD periodo 2014-2019:

**Tabla 8 - Programas Estratégicos del PQD 2014-2019**

Nombre del programa	Descripción
Empleo y empleabilidad joven	Este programa finalmente denominado JovenES con tiene como objetivo asegurar de forma gradual a jóvenes en edad de trabajar y en situación de vulnerabilidad, la inserción productiva al mercado laboral, la permanencia en él y la movilidad laboral, así como el fomento de la competitividad en función de las prioridades de desarrollo del país.
Niñez y juventud del futuro: Una niña, un niño, una computadora	Este programa tiene como objetivo elevar la calidad de la educación y promover la igualdad de oportunidades a través del uso intensivo y creativo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Con ello, se pretende también reducir la brecha de acceso a información y conocimiento.
Viviendo más y mejor	Este programa busca ampliar y modernizar la red de hospitales públicos de segundo y tercer nivel para garantizar mejor cobertura y la calidad de los servicios a la población salvadoreña.
Ciudad aeroportuaria y conectividad estratégica regional	A través de este programa tiene como marco la Política Integrada de Movilidad, Logística, Transporte, Puerto y Aeropuertos y con el propósito de posicionar al país, en los próximos veinte años, como un importante centro exportador y productivo con costos logísticos competitivos.
Transporte del futuro para Área Metropolitana de San Salvador: Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS)	El propósito de este programa es construir un corredor vial que conecte a Soyapango, San Salvador y Santa Tecla; así como establecer un nuevo sistema de transporte colectivo, moderno, seguro, eficiente y limpio, que mejore la movilidad de la población en el Área Metropolitana de San Salvador, y contribuya al ordenamiento vial y a la dinamización de la economía

*Fuente: Elaboración propia con base al PQD 2014-2019*

### **3.2.3 El subsistema de Seguimiento y Monitoreo del Plan Quinquenal de Desarrollo**

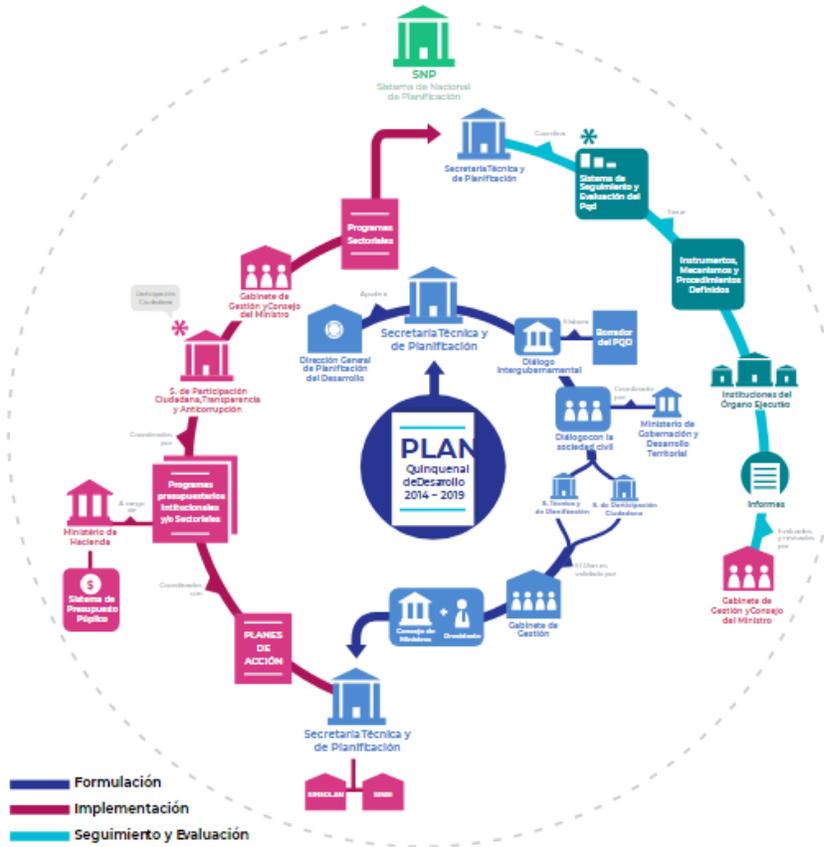
Es un componente importante del Sistema Nacional de Planificación, que inicio su vigencia en mayo/2017, es una herramienta que facilita la oportuna toma de decisiones, la identificación de acciones que contribuyan al logro de las metas planteadas por el gobierno y permite la retroalimentación del ciclo de gestión de las políticas públicas. La información contenida en el Subsistema de Seguimiento y Monitoreo es actualizada trimestralmente.

Los datos a tomar en cuenta incluyen el avance en el cumplimiento de metas anuales y quinquenales (tacómetros), la evolución de los indicadores (series de datos) y los avances de programas, proyectos e intervenciones públicas diseñadas por el Órgano Ejecutivo para su implementación y desarrollo en los cinco años de la gestión presidencial. La importancia de este recurso recae en la recolección la experiencia y su sistematización, facilitando el aprendizaje institucional y la difusión de la información, permitiendo a la vez una mayor transparencia. Este subsistema de monitoreo permite identificar acciones de mejora institucional, a partir de las alertas generadas por el Subsistema ante desviaciones en el cumplimiento de los objetivos e indicadores establecidos ya que provee abiertamente información objetiva y sistemática sobre la evolución de los indicadores de medición de los objetivos y metas establecidos en el PQD.

El ente responsable de coordinar el presente subsistema es la SETEPLAN, quien coordinara para que todas las instituciones del GOES, quienes deben incorporar en sus sistemas de seguimiento y evaluación institucional lineamientos para asegurar la alineación y armonía con los instrumentos de seguimiento y evaluación del PQD 2014-2019, asimismo deberán proveer la información para el seguimiento y monitoreo del PQD.

En la presente ilustración 3, se muestra, ¿cómo funciona y está organizado el Sistema Nacional de Planificación de El Salvador?:

**Ilustración 3 - Sistema Nacional de Planificación de El Salvador**



Fuente: Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, CEPAL

### **3.2.4 Otros instrumentos de planificación paralelos al PQD**

A continuación, se hará una breve descripción de diversos instrumentos de planificación paralelos al PQD, la principal diferencia con la Planificación Nacional a través del PQD es que estos abordan problemáticas específicas de territorios o de sectores y toman en cuenta sus particularidades y características heterogéneas entre sí.

#### **Período 2010-2014**

##### ***Franja Costero Marina:***

Durante el período 2010-2014 se desarrollaron una serie de instrumentos de planificación para ciertos territorios como la Franja Costero Marina, la cual es una estrategia que tiene como finalidad el desarrollo de 75 municipios, que equivalen a la tercera parte del territorio nacional, conformados por 321 kilómetros de costa. La estrategia define 4 ejes estratégicos que son: la inversión productiva, la calidad de vida para la población, logística e infraestructura y los núcleos urbanos costeros.

Esta estrategia se alinea con dos prioridades del plan, la primera la reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social, esto a través de acciones bajo el pilar de mejora de calidad de vida para la población. Por otro lado, la reactivación económica, incluyendo la reconversión y la modernización del sector agropecuario e industrial y la generación masiva de empleo decente a través del pilar de inversión productiva.

##### ***Territorios de Progreso:***

Otra importante Estrategia es la Estrategia de Territorios de Progreso: Se enfoca en la coordinación de las instituciones de gobierno que funcionan en un solo territorio, promoviendo sinergias entre ellas. Básicamente consiste en la planificación para el desarrollo impulsada por el Gobierno en conjunto con la población, incluyendo la identificación y selección de proyectos y programas de inversión.

Esta estrategia impulsada en diversos territorios del país se concentra específicamente en la prioridad de la reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social.

***Plan Global Anticrisis:***

Este plan estuvo enmarcado en una crisis de la economía mundial, cuyos efectos aunque fueron menores en la región latinoamericana, Centroamérica al tener una enorme dependencia económica de los Estados Unidos de América fue impactada con algunos efectos, es por ello que desde el GOES se previó la necesidad de generar un plan que pudiese disminuir los efectos a la economía salvadoreña, el cual contiene una serie de acciones a través de políticas, programas y líneas de acción para hacerle frente a la situación mundial.

Estuvo compuesto por los siguientes elementos:

1. Programa de apoyo a la producción y generación de ingresos y empleos;
2. Sistema de Protección Social Universal;
3. Programa de fortalecimiento de las finanzas públicas;
4. Políticas de Estado para el desarrollo.

Este plan se apoyó en diversas prioridades del PQD entre ellas la reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social, la creación de las bases de un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, la ampliación y el fortalecimiento de la base empresarial, y la reconstitución del tejido productivo, la reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y finalmente la construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.

## **Período 2014-2019**

### ***Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019***

En seguimiento a la Ley de Desarrollo y Protección Social y la Consolidación del Sistema Universal de Protección Social, se determina la necesidad de articular las acciones del GOES en materia de Desarrollo Social, es en este marco que se elabora el Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019. Dicho Plan es un instrumento del GOES en el cual se define los principales resultados esperados para mejorar el bienestar y la protección de la población salvadoreña.

Dentro de este programa se articulan los siguientes programas:

1. Programa Comunidades Solidarias
2. Programa Jóvenes con todo
3. Un niño, una niña, una computadora
4. Reforma de Salud (ECOS)
5. Agricultura Familiar (Paquete Agrícolas)
6. Ciudad Mujer
7. Nuestro Mayores Derechos (Pensión Básica)
8. Uniformes, zapatos, útiles y alimentación escolar.

Este plan es uno de los que está en línea de las tres prioridades del plan quinquenal educación, seguridad y productividad, además está vinculado con diversos objetivos del PQD.

### ***Plan Maestro de Desarrollo Sostenible e Inclusivo de la Región Oriental***

Con la gestión del Presidente Sánchez Cerén se especifica en el PQD 2014-2019 que el desarrollo tendrá un enfoque territorial, esto se traduce en la asignación de dicho rol al Ministerio de Gobernación y se transforma al Ministerio de Gobernación y de Desarrollo Territorial. En este entorno se identifican que no hay una

homogenización del desarrollo en el territorio salvadoreño y hay zonas con una mayor exclusión social, por tanto, se prioriza la región oriental y si inicia la elaboración de un plan de desarrollo para dicha región.

El Plan Maestro de Desarrollo Sostenible e Inclusivo de la Región Oriental este plan se elabora basándose en la multisectorial de los elementos del desarrollo, así como de características del territorio. El plan tiene como objetivo Incrementar el bienestar de la población mediante el crecimiento económico de la región, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y el cumplimiento de los derechos de las personas en todo el ciclo de vida, aprovechando y optimizando las potencialidades propias de la Región Oriental.

El Plan plasma 5 dimensiones, las cuales son las siguientes:

1. Desarrollo Económico Productivo
2. Desarrollo de Infraestructura logística y vial
3. Conservación del medio ambiente y Gestión de Riesgos
4. Seguridad y Convivencia Ciudadana
5. Fortalecimiento Social

Este Plan está en línea con las prioridades de productividad y seguridad del PQD, además se vincula con los objetivos habitar con dignidad y Transitar hacia una economía y una sociedad ambientalmente sustentable y resilientes a los efectos del cambio climático.

### ***Plan Maestro de Desarrollo Sostenible e Inclusivo de la Región Occidental***

Dentro de los lineamientos actuales de planificación se pretende desarrollar una planificación de desarrollo para las 4 principales regiones del país, el segundo plan en elaboración es para la región occidental que se espera finalizar el presente año.

### ***Políticas Sectoriales***

Estos son instrumentos de la planificación del GOES, que se alinean al PQD y que para el período 2014-2019 son los instrumentos principales para cada sector, en esta ocasión se revisaran algunas de las más importantes:

**a) Política Nacional de Salud 2015-2019**

Esta Política da seguimiento a la reforma de salud iniciada en la Gestión del Presidente Funes en 2009 y tiene como objetivo Garantizar el derecho a la salud de todas las personas mediante un Sistema Nacional de Salud integrado, sólido, que fortalezca sostenidamente lo público y regule efectivamente lo privado, con un abordaje de determinación social de la salud y la aplicación plena de la estrategia de APS-I, sumando esfuerzos hacia la cobertura universal de salud, el acceso universal a la salud, búsqueda constante de la equidad y de un ambiente sano y seguro, a través de la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, curación y rehabilitación.

Esta política está vinculada al objetivo del PQD de asegura gradualmente a la población salvadoreña al acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad.

**b) *Plan El Salvador Educado***

El plan abarca el período 2014-2019 y es el resultado de un esfuerzo conjunto conglomerado en el Consejo Nacional de Educación, está compuesto por 6 desafíos de la educación en el contexto actual, las cuales son: seguridad en las escuelas, docencia, primera infancia, escolaridad universal, educación superior infraestructura, los cuales serán abordados a través de 104 líneas de acción con el fin de alcanzar una sociedad más justa, productiva y equitativa fundamentada en la educación. Dicho Plan está vinculado al objetivo del PQD de Desarrollar potencial humano de la población salvadoreña.

**c) *Plan El Salvador Seguro***

Como respuesta a un incremento de la violencia en el país, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSSC) el cual está compuesto por una diversidad de actores de desarrollo del país, incluyendo empresa privada, Sociedad Civil e Iglesias, es dentro de este Consejo que se impulsa la creación de un plan que articulará las diversas acciones del GOES para las diferentes etapas relacionadas a la violencia desde la prevención hasta la atención de víctimas de la violencia.

El Plan está constituido de cinco ejes y ciento veinticuatro acciones prioritarias, de diversas medidas de plazos, con el fin de enfrentar y prevenir la violencia y criminalidad, así como el asegurar el acceso a la justicia y la atención y protección a víctimas. Este plan está en línea con el objetivo del PQD de incrementar los niveles de seguridad ciudadana.

#### ***d) Plan El Salvador Sustentable***

El presente Plan fue otro producto de acciones conjuntas de diversos actores del sector de Medio Ambiente y Recursos Naturales conglomerados en el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV).

El Plan tiene como visión la conservación y restauración de la naturaleza, asimismo propone promover el equilibrio entre el medio ambiente y el desarrollo económico y social del país. El plan se desarrolló bajo cuatro ejes para promover el desarrollo sostenible del país: 1) fortalecimiento a la institucionalidad en materia ambiental; 2) transformación del sector productivo hacia niveles de mayor eficiencia y competitividad, con menores externalidades al entorno; 3) fomento de la educación y de la cultura para la sustentabilidad; y 4) enmarcar todo lo anterior en una genuina comprensión de los riesgos vinculados al cambio climático y a los eventos naturales, para incorporarlos y gestionarlos en la planificación pública y privada.

El Plan El Salvador Sustentable enfoca sus esfuerzos desde la base del objetivo del PQD de transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentable y resilientes a los efectos del cambio climático

#### ***e) Agricultura para el Buen Vivir***

Este plan es el plan estratégico para el área y que hacer del Ministerio de Agricultura y Ganadería, es el instrumento por medio del cual el MAG hace efectiva en el corto y mediano plazo la política del Estado para el Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural del país para el quinquenio 2014-2019.

Dicho Plan nace de la base de dos objetivos del PQD el primero dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias a las empresas y al país y el segundo transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.

#### ***f) Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador***

Esta política engloba a las principales ejecutoras del sector económico del GOES y articula el accionar de las mismas desde una visión de aprovechamiento de las ventajas comparativas del país, en las cuales se han identificado sectores como aeronáutica, química, textiles y servicios empresariales en la etapa de transformación, por otro lado en la de fomento y diversificación están sectores que han sido identificados como de alto potencial en largo plazo como la agroindustria, plástico y calzado.

El marco jurídico de la política es la Ley de Fomento de la Producción Empresarial, el coordinador de la política es el Ministerio de Economía. Esta política está alineado al objetivo del PQD dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias a las empresas y al país.

### **3.3 Vinculación del Presupuesto y el Sistema Nacional de Planificación**

El Gobierno de El Salvador está comprometido en lograr el establecimiento de un sistema de gestión presupuestaria que sea capaz de financiar la entrega eficiente, oportuna y sostenible de los servicios públicos, con la finalidad de contribuir al

desarrollo económico y social del país. Esta vinculación desde el presupuesto público, es la expresión del compromiso de las instituciones de la gestión pública, desde el nivel político hasta los niveles técnicos y administrativos por armonizar el Sistema Nacional de Planificación.

Para lograr esta vinculación El Salvador ha venido trabajando el proceso de implantación de presupuesto por programa con enfoque de resultados desde 2012, lo que representa un paso más en el camino hacia la planificación sistemática planteada en el Plan Quinquenal de este Gobierno. Actualmente el proceso se encuentra en el desarrollo de capacidades técnicas que permitan a las diversas instituciones de la administración pública acoplarse a este nuevo sistema que está previsto implementarse el próximo año. Lo que representaría pasar de un presupuesto esquematizado por áreas de gestión a un presupuesto por programas que permitiría una planeación a mediano plazo y enfocada en la eficiencia y eficacia de la entrega de los servicios públicos.

Para lograr la vinculación efectiva se han realizado diversos talleres presentando la Tabla de Resultados Finales (TRF) con los indicadores planteados para cada Resultado, la metodología de vinculación entre los Resultados Específicos y los Finales y. En total la TRF y la metodología de vinculación se ha compartido y analizado con la Presidencia de la República, con la carrea de Estado, con las instituciones públicas que conforman el Órgano Ejecutivo (entre descentralizadas e instituciones fuera del Presupuesto).

En el actual PQD 2014-2019, se ha propuesto el desarrollo e institucionalización de 2 herramientas para una planificación de Mediano Plazo, las cuales se describen en la tabla numero 9 siguiente:

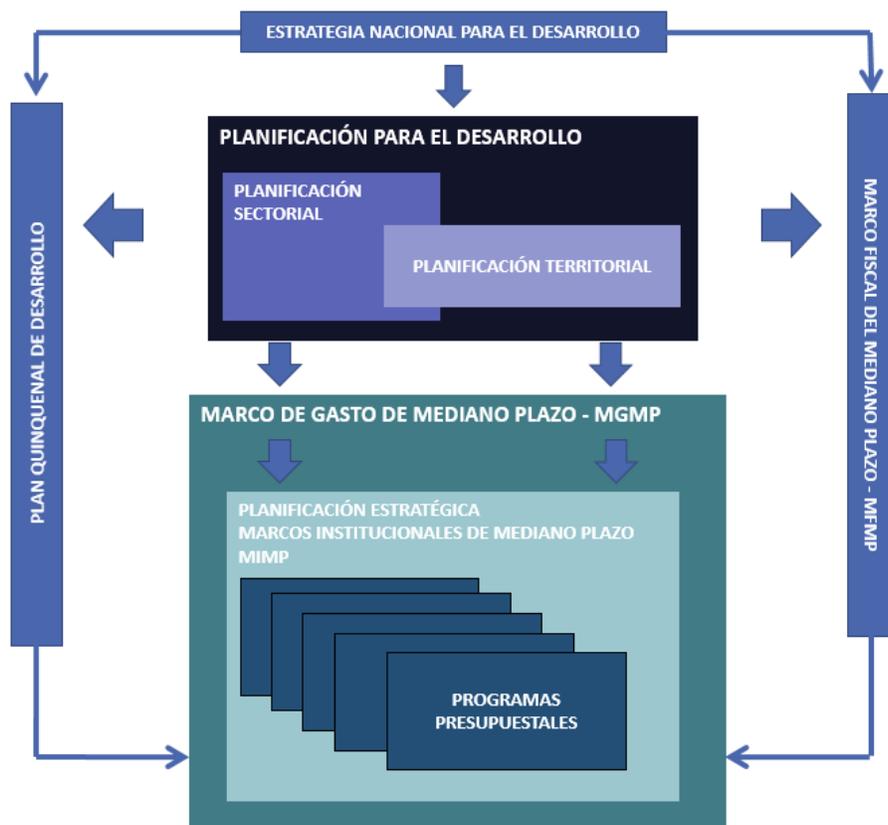
**Tabla 9 - Herramientas de Gestión y Planificación Fiscal en el PQD 2014-2019**

<b>Nombre del Instrumento</b>	<b>Descripción</b>
Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)	Herramienta de gestión que brindará proyecciones fiscales agregadas de ingresos, gastos y financiamiento basadas en escenarios macroeconómicos y en análisis de riesgos.
Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP)	El propósito de realizar proyecciones, asignaciones y reasignaciones de recursos en el nivel institucional programático con una perspectiva plurianual. Esta herramienta incluye: – Presupuesto por programas con enfoque de resultados. – Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo (PRIPME), como instrumento de planeación que imprime un alcance estratégico al proceso presupuestario de la inversión.

*Fuente: Elaboración propia con base al PQD 2014-2019*

En resumen, el Sistema Nacional de Planificación está integrado por una serie de elementos y estos tienen una fuerte correlación con el presupuesto asignado para el órgano ejecutivo, esto se representa en la siguiente ilustración 4:

**Ilustración 4 - Sistema Nacional de Planificación**



*Fuente: Ministerio de Hacienda, PLAN DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA PRESUPUESTARIA (2013), San Salvador.*

En cuanto al financiamiento del PQD vigente según el documento de PQD se tiene como política de financiamiento garantizar la suficiencia de recursos para su implementación y una prioridad transversal será diversificar sus fuentes de ingresos y esto será a través del fortalecimiento de la política y la administración tributaria, prestamos, la movilización de fondos no reembolsables de la cooperación internacional y la promoción de socios públicos privados.

### **3.4 Institucionalidad y marco jurídico de la planificación**

#### ***Institucionalidad***

El GOES manobra para llevar a cabo la planificación para el desarrollo a sabiendas que no está bajo su responsabilidad el aprobar leyes relacionadas con el financiamiento y destino de gastos presupuestarios, ya que corresponde a la Asamblea.

#### ***Presidencia de la República de El Salvador***

La Presidencia de la República de El Salvador al ser el más alto nivel político dentro del órgano ejecutivo es la instancia encargada de dar las directrices de las prioridades de desarrollo para un quinquenio, que es el período de duración de la gestión de un gobierno en el país.

#### ***Consejo de Ministros de El Salvador***

Según el PQD 2014-2019 es el espacio que reúne a todos los ministros y donde se aprueba al PQD 2014-2019, los informes de seguimiento y evaluación, así como los ajustes y cambios al PQD vigente, por otro lado, en dicho espacio se toman las decisiones estratégicas que aseguren el cumplimiento de los resultados esperados.

#### ***Gabinetes***

Los gabinetes, son un espacio dentro de la gobernanza del PQD donde se agrupan ministros de áreas de gestión con un objetivo común para coordinar el logro de los objetivos planteados en el PQD vigente, actualmente se tiene en existencia 5 gabinetes que corresponden a las áreas de economía, política, sustentabilidad ambiental, social y seguridad.

#### ***Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN)***

Dentro de las funciones establecidas a SETEPLAN, están:

- Asesorar al presidente de la República en la toma de decisiones estratégicas para el área económica,
- Guiar la preparación del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD);
- Coordinar el Gabinete de Gestión Económica,
- Organizar el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Estadísticas e Indicadores y coordinarlos, así como
- Participar y coordinar el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas de manera coherente con el Plan General del Gobierno, entre otras igual de importantes.

En la gestión del presidente Salvador Sánchez Cerén, se crearon tres Direcciones Generales con el objetivo de planificar, viabilizar y operativizar el cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE):

- Dirección General De Planificación Del Desarrollo,
- Dirección de la transformación del estado,
- Dirección de Coordinación de Gobierno y Cooperación Internacional.

#### ***Dirección General De Planificación Del Desarrollo***

Surge para llenar el vacío en el ámbito de la planificación estratégica originado por la orientación y visión neoliberal y de libre mercado que limitó drásticamente la función planificadora, y que fue imperante desde la década de los setenta hasta alcanzar su punto máximo en 1995, año en que se eliminada por completo la planificación en la gestión gubernamental.

#### ***Dirección de Transformación del Estado***

Esta dirección es muy importante puesto que es una apuesta estratégica del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD) y un pilar del proceso de cambio que potenciará al Gobierno. Lograr la articulación interinstitucional para implementar, monitorear y dar seguimiento al marco jurídico nacional e internacional vigente en

diversas áreas, con el fin de avanzar en el goce y ejercicio de los derechos humanos basados en el buen vivir.

La Dirección General de Transformación del Estado está compuesta por las siguientes direcciones: La Dirección de fortalecimiento institucional y gestión de calidad, la Dirección de profesionalización de la función pública, Dirección de relaciones laborales en el gobierno, Dirección de territorialización del estado y Dirección de gobierno electrónico.

#### ***Dirección de Gobierno Electrónico***

Tiene por objetivo planificar, organizar, dirigir y controlar el diseño e implementación de políticas, metodologías y estrategias de: Fortalecimiento y diseño institucional, Gestión por procesos y simplificación de trámites, Gestión de calidad y Mejora regulatoria, a fin de que las Instituciones del Órgano Ejecutivo alcancen los niveles de eficacia y eficiencia requeridos para realizar una entrega de servicios, correcta y de calidad a la ciudadanía. Trabaja para la aplicación de mejores prácticas, políticas y estándares sobre TICs que aseguren una gestión pública eficaz y la entrega de servicios de calidad a los ciudadanos.

#### ***Ministerio de Hacienda de El Salvador***

Dada la vinculación entre la planificación y el financiamiento de las principales acciones propuestas dentro de la planificación el Ministerio de Hacienda tiene un rol vital dentro de la dinámica de la planificación al ser encargado de priorizar la inversión del gasto público y determinar las áreas que requieren concentrar recursos financieros.

Como parte de sus funciones dentro de la planificación es asegurar la eficiencia y eficacia del gasto público, tener control del equilibrio fiscal, realizar acciones que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas sobre uso de fondos públicos, así como alinear la inversión pública al gasto corriente.

#### ***Otras Instituciones***

***Ministerio de Relaciones Exteriores:***

Debido a que el financiamiento a través del gasto público no es suficiente para cubrir las brechas de financiamiento para el desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado a través del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo de gestionar otras fuentes de financiamiento alternas como la Cooperación Internacional.

El Ministerio tiene una estrecha labor con SETEPLAN, en específico con la Dirección de Cooperación Internacional, para asegurar la alineación de cooperación internacional con las prioridades definidas en el Plan Quinquenal.

***Asamblea Legislativa***

La Asamblea Legislativa tiene el rol de aprobar el presupuesto general de la nación, esto se realiza en base de un análisis técnico en el cual se comprueba a través de una batería de indicadores el desempeño de las diversas instituciones del Estado, asimismo cualquier modificación que requiera el presupuesto debe ser aprobado por esta misma instancia.

En el esquema siguiente, véase ilustración 5, se plasman las sinergias que existen dentro de los actores del Sistema Nacional de Planificación:

**Ilustración 5 - Articulación de actores dentro del SNP**



Fuente Elaboración propia.

### 3.5 El paso de los ODM a los ODS

#### 3.5.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En el 2000, los gobiernos de 189 naciones firmaron la Declaración del Milenio, que estableció ocho objetivos fundamentales para avanzar de manera crucial en el desarrollo de sus países y poblaciones. Su importancia radica en que se trata del primer compromiso global entre países para enfrentar la pobreza como el mayor obstáculo para alcanzar el desarrollo. Constituyó un compromiso de las naciones para destinar recursos económicos y técnicos al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015.

El Salvador es signatario de esta Declaración y está comprometido con la promoción y el respeto de los derechos humanos, la paz, la democracia, el desarrollo económico, la integración regional, la cooperación para el desarrollo, el diálogo y las relaciones con todos los países del mundo (GOES, 2010). Estos compromisos exigen un esfuerzo del Estado, en conjunto con la comunidad internacional, por

alcanzar las metas establecidas en la Declaración y en los demás tratados y convenios internacionales.

En un esfuerzo por incorporar el espíritu de la Declaración del Milenio en su política social, El Salvador, realizó un proceso de consolidación e institucionalización de las acciones y programas que concretan esta política con enfoque de derechos humanos y a la vez promovió la protección social en función del desarrollo económico y social sostenible. Este proceso pasó por establecer marcos conceptuales, legales e institucionales, además de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación que permitieron guiar la toma de decisiones y la reflexión constante sobre el avance de las acciones y los programas sociales que se ejecutan, para determinar los logros, así como los desafíos pendientes de garantizar.

Antes de seguir es importante definir que son los ODM:

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son las metas, cuantificadas y cronológicas, que el mundo ha fijado para luchar contra la pobreza extrema en sus varias dimensiones: hambre, enfermedad, pobreza de ingresos, falta de vivienda adecuada, exclusión social, problemas de educación y de sostenibilidad ambiental, entre otras.

La descripción ilustrada de los Objetivos de desarrollo del Milenio, se presentan en la ilustración 6:

### Ilustración 6 - Los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Fuente: ODM

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

De la lista oficial de Objetivos de Desarrollo del Milenio establecida por la ONU y que plantea 8 objetivos, alrededor de 20 metas y casi 70 indicadores, El Salvador le dio seguimiento a los 8 objetivos, 15 metas y 63 indicadores. Al realizar una valoración respecto a las metas planteadas al 2015, se observó que 36 indicadores se cumplieron (57.1%), 4 están avanzando favorablemente y se espera cumplirlos en 2030, 10 registran un progreso insuficiente, 8 se encuentran estancado o en deterioro y para 5 indicadores no se dispone de información temporal suficiente para realizar una valoración de su evolución. (PNUD, 2009)

Cabe destacar que uno de las principales acciones del gobierno vinculado al alcance del objetivo 3 de los ODM, fue Ciudad Mujer, destacado a nivel

internacional, un proyecto estrella reconocido por las Naciones Unidas como un ejemplo de empoderamiento y autonomía de las mujeres. En la gráfica 1, sobre los resultados de la OMS en El Salvador:

**Gráfica 1- Resultados de los OMS en El Salvador**



Fuente: Elaboración propia con base a los Resultados de los OMS en El Salvador.

**Principales actividades que constituyeron buenas prácticas para el cumplimiento de los indicadores**

- Creación de Comité Interinstitucional de los ODM
- Utilización de metodologías basadas en lineamientos metodológicos de Naciones Unidas
- Generación de datos validados y e identificación de sus fuentes
- Mayores niveles de desagregación de los indicadores
- Uso de registros administrativos.
- Identificación de los programas y políticas que han contribuido al avance en los objetivos en cada sector.
- Elaboración de informes de avance.

### **Actores involucrados en el seguimiento ODM**

- Coordinación: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP): Dirección de Seguimiento y Evaluación
- Ministerio de Relaciones Exteriores: Dirección General de Cooperación para el Desarrollo y la Dirección General de Desarrollo Integral;
- Dirección General de Estadísticas y Censos: Estadísticas Sociales
- Ministerio de Educación: Dirección de Planificación;
- Ministerio de Salud: Dirección de Planificación;
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Dirección de cambio climático y asuntos estratégicos;
- Superintendencia General de Electricidad

### **3.5.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012. El propósito era crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo.

Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los que se emprendió en 2000 una iniciativa mundial para abordar la indignidad de la pobreza. Los ODM eran objetivos medibles acordados universalmente para hacer frente a la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y ampliar la enseñanza primaria a todos los niños, entre otras prioridades del desarrollo.

Durante 15 años los ODM impulsaron el progreso en varias esferas importantes: reducir la pobreza económica, suministrar acceso al agua y el saneamiento tan necesarios, disminuir la mortalidad infantil y mejorar de manera importante la salud materna. También iniciaron un movimiento mundial destinado a la educación primaria universal, inspirando a los países a invertir en sus generaciones futuras.

Los ODM lograron enormes avances en la lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades tratables, como la malaria y la tuberculosis.

Los ODS constituyen un compromiso audaz para finalizar lo que hemos iniciado y abordar los problemas más urgentes a los que hoy se enfrenta el mundo. Los 17 Objetivos están interrelacionados, lo que significa que el éxito de uno afecta el de otros. Responder a la amenaza del cambio climático repercute en la forma en que gestionamos nuestros frágiles recursos naturales. Lograr la igualdad de género o mejorar la salud ayuda a erradicar la pobreza; y fomentar la paz y sociedades inclusivas reducirá las desigualdades y contribuirá a que prosperen las economías. En suma, es una oportunidad sin igual en beneficio de la vida de las generaciones futuras.

Los ODS coincidieron con otro acuerdo histórico celebrado en 2015, el Acuerdo de París aprobado en la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21). Junto con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, firmado en el Japón en marzo de 2015, estos acuerdos proveen un conjunto de normas comunes y metas viables para reducir las emisiones de carbono, gestionar los riesgos del cambio climático y los desastres naturales, y reconstruir después de una crisis.

Los ODS son especiales por cuanto abarcan las cuestiones que nos afectan a todos. Reafirman nuestro compromiso internacional de poner fin a la pobreza de forma permanente en todas partes. Son ambiciosos, pues su meta es que nadie quede atrás. Lo que es más importante, nos invitan a todos a crear un planeta más sostenible, seguro y próspero para la humanidad.

Los 17 ODS plantean 169 nuevas metas globales de desarrollo al 2030 para todos los países del mundo (ver ilustración 7 abajo).

**Ilustración 7 - ODS**



Fuente: ODS

**3.6 Relación de los ODS con el PQD 2014 – 2019**

El Gobierno de El Salvador considera que los ODS son una guía integral e indivisible para el avance hacia el desarrollo sostenible que tiene importantes coincidencias con los objetivos de desarrollo definidos por el Gobierno en el Plan Quinquenal de Desarrollo “El Salvador productivo, educado y seguro” 2014-2019 (PQD 2015).

Del análisis realizado de la Agenda 2030 y el PQD (2014-2019) se destacaron coincidencias con varios de los ODS especialmente.

La ilustración 8 siguiente, describe los ODS priorizados en el PQD 2014-2019.

**Ilustración 8 - ODS priorizados en el PQD (2014-2019)**



Fuente: Ilustraciones tomadas de ODS

Y con las tres prioridades definidas en el PQD:

- Empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido,
- Educación con inclusión y equidad social, y
- Seguridad ciudadana efectiva.

Entre algunas de las sinergias entre el PQD (2014-2019) y la Agenda 2030, destacan las siguientes:

- La visión de largo plazo enunciada en el horizonte temporal para el logro de los ODS (2030) y la Visión 2034 planteada en el PQD (PQD 2015:91)
- La concepción de un enfoque de desarrollo más amplio que el basado en el ingreso, reconociendo que aún los países clasificados en la categoría de “renta media” como El Salvador, persisten brechas de desarrollo en lo económico, en lo social, en infraestructura, ambientales y de género; entre otras.
- La medición nacional de pobreza multidimensional, como herramienta complementaria a la medición de pobreza por ingreso, y que busca identificar a las personas y hogares que viven privaciones en las dimensiones de: educación, condiciones de vivienda, calidad del hábitat, trabajo y seguridad social, salud, servicios básicos y seguridad alimentaria.

Para categorizar el nivel de alineación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades del país se tomaron en cuenta tres criterios:

1. Relación de los ODS con el Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019) a través de objetivos y metas,
2. Existencia de políticas públicas o programas para atender las metas planteadas en los ODS,
3. Institucionalidad para la coordinación e implementación de acciones que contribuyan a avanzar en los ODS.

Si se cumple 1 de 3 criterios, se califica en color anaranjado, 2 de 3 criterios en amarillo y 3 de 3 criterios en verde. En el caso de no existir relación se califica en color rojo (SETEPLAN, 2017)

Su descripción se presenta en la Tabla 10, sobre la Alineación de los ODS en El Salvador, proyectando los criterios y calificaciones que denotan la relación del país con ODS:

**Tabla 10 - Alineación ODS en El Salvador**

Objetivos de Desarrollo Sostenible	¿Existe en El Salvador una alineación a este ODS?
<b>Objetivo 1:</b> Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	
<b>Objetivo 2:</b> Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y a la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	
<b>Objetivo 3:</b> Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	
<b>Objetivo 4:</b> Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	
<b>Objetivo 5:</b> Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	
<b>Objetivo 6:</b> Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.	
<b>Objetivo 7:</b> Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.	
<b>Objetivo 8:</b> Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	
<b>Objetivo 9:</b> Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.	
<b>Objetivo 10:</b> Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.	
<b>Objetivo 11:</b> Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	
<b>Objetivo 12:</b> Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	
<b>Objetivo 13:</b> Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	
<b>Objetivo 14:</b> Conservar y utilizar sostenibles los océanos, los mares y los recursos marinos.	
<b>Objetivo 15:</b> Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.	
<b>Objetivo 16:</b> Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles institucionales eficaces e inclusivas que rindan cuentas.	
<b>Objetivo 17:</b> Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo sostenible.	

Fuente: SETEPLAN

## **CAPITULO IV. ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SALVADOR**

En este capítulo, se realizará un análisis del estado de situación de la planificación e identificar avances, retos y obstáculos que se tienen en El Salvador, así como si existe una alineación entre las políticas y planes sectoriales y territoriales con la planificación nacional.

No obstante, cabe señalar que el análisis sea realiza en un contexto donde el modelo económico actual del país no es beneficioso para la planificación, adicionando que actualmente el GOES está inhabilitado en cuanto a políticas monetarias. Asimismo, señalar que producto del presente análisis serán presentados como recomendaciones y conclusiones del presente trabajo.

### **4.1 Estado de la Planificación en el Órgano Ejecutivo**

La planificación del órgano ejecutivo en El Salvador ha recibido un importante impulso en la agenda de desarrollo del país en las últimas dos gestiones, la designación de SETEPLAN como coordinador del proceso y la creación de instrumentos de alto nivel de planificación como el PQD, consolidan el proceso hacia la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planificación. En esta vía, cabe resaltar los esfuerzos realizado en cuanto a la creación de unidades de planificación institucional en las diferentes entidades del GOES.

Por otra parte, una planificación desvinculada del financiamiento de su accionar no tendría sentido, es importante mencionar que se están realizando abordajes desde el Ministerio de Hacienda de la vinculación del presupuesto con la planificación. Sin embargo, aún hay muchos desafíos en la planificación del Órgano Ejecutivo; se identificó que a pesar que el proceso de la elaboración del PQD tuvo avances desde el realizado en 2010 como la inserción de actores para el desarrollo no gubernamentales en el proceso de consultas, aún no se ha podido constatar la participación de estos mismos actores en otros procesos de la implementación para el PQD. Una integración podría generar alianzas para una implementación con

mayor eficacia y eficiencia de las acciones para el desarrollo. Por otra parte, estos actores podrían ser un efectivo control social para el GOES con respecto a los resultados de los planes estratégicos.

A pesar de que en la gestión 2009-2014 se identificó la poca coordinación entre las políticas sectoriales, un caso muy específico es la política social y la económica, la gestión actual ha realizado pocos avances en esta materia. Un ejemplo es la escasa relación que existe entre la curricular de educación con las necesidades de capacitación del recurso humano salvadoreño existentes, vinculado a las ventajas comparativas identificadas en la política de transformación productiva.

Otro elemento que se ha determinado durante la investigación, es que a pesar que el PQD es el instrumento de mayor importancia del GOES, dentro de gran parte de las instituciones públicas no se han promovido medidas para la difusión de dicho instrumento, lo cual ha derivado en un desconocimiento en los niveles técnicos y administrativos de las instituciones y un bajo nivel de empoderamiento del personal del gobierno de dicha herramienta de planificación, por tanto esto dificulta la alineación de las acciones sectoriales a los objetivos del PQD.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de articular a las diversas entidades en cuanto al accionar para el desarrollo se siguen dando duplicaciones de esfuerzos en todas las áreas de desarrollo; un ejemplo de ello es que, temas como el emprendedurismo juvenil es una temática que tiene diversas instituciones involucradas al respecto, no obstante, se continúan realizando acciones dispersas desde el área de gestión de cada uno de las instituciones.

Otra dificultad que se ha identificado es que los planes quinquenales a pesar que tiene como fin lograr una visión a largo plazo del accionar del desarrollo, la mayor parte de ellos son definidos para los cinco años que dura la gestión de un gobierno, por lo que podemos hablar de una planificación de mediano plazo. El pensar alcanzar una planificación más allá del PQD, tomando en consideración el entorno político actual del país (politización) dificulta altamente la continuidad del accionar de los gobiernos.

Por otro lado, la brecha financiera que existe entre el financiamiento que requiere la implementación completa del Plan de Desarrollo y el financiamiento disponible, es un enorme obstáculo para el accionar del desarrollo en el país.

En ese sentido, el sistema tributario debe ser el pilar del financiamiento para el desarrollo, sin embargo, esto no será posible si se continúa bajo un sistema que basa la mayor parte de su recaudación fiscal en impuestos indirectos.

Deben realizarse acciones más puntuales en incrementar la carga tributaria uniformemente a toda la población salvadoreña, tratando de superar la alta evasión fiscal para asegurar una mayor recolección y así poder disminuir la brecha de financiamiento existente. El Salvador tuvo una tasa media efectiva del decil X en 2014 de un 7.2, esta se encuentra muy lejos de la alcanzada por los países de Unión Europea la cual es de 21.3.

#### **4.2 Avances**

Con el resurgimiento de la planificación como tema estratégico en la agenda de desarrollo del país, el GOES ha realizado una serie de acciones para fortalecer y estructurar un sistema de planificación nacional, el cual ha sido mandatado desde el más alto nivel.

Por otra parte, es importante señalar que se designa a la Secretaría Técnica de la Presidencia SETEPLAN, como la entidad rectora sobre el tema de planificación, por ende, también se le asigna un rol de coordinación de las entidades de gobierno, lo cual ha permitido gestionar con orden las acciones.

Otro enorme avance es contar en las últimas dos gestiones con instrumentos de alto nivel en cuanto a planificación, como es el caso de los planes quinquenales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2019. El avance entre ambos PQD en cuanto su elaboración, implementación y monitoreo ha sido bastante diferenciado. En el PQD 2014-2019 la etapa de elaboración es más inclusiva y se trató de un proceso en que actores fuera del aparato gubernamental pudieron dar su aporte para la identificación de prioridades de país; en cuanto implementación se tiene una

perspectiva multisectorial lo que permite abordar los obstáculos para el desarrollo de una forma integral. Por último, hay una serie de indicadores y metas que la dan la posibilidad a la ciudadanía de medir el rendimiento de las instituciones en cuanto al PQD.

Cabe destacar que la planificación ha integrado también una perspectiva territorial y sectorial por lo que se han desarrollado planes paralelos en diferentes áreas y territorios que permiten tomar en consideración la heterogeneidad tanto de los problemas a abordar como de las características territoriales y con ello poder formular acciones más efectivas que contribuyan al desarrollo de la población salvadoreña.

Por otra parte, se identificaron los siguientes avances del informe en cuanto a la agenda 2030 de desarrollo:

1. En el “Informe de Desarrollo Humano de El Salvador del año 2013: Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible”, se realizaron ciertas propuestas que conllevaron a la creación de políticas públicas centradas en las personas, 51 viéndose concretizadas en la creación del PQD, según el “Informe Anual 2014 El Salvador” del PNUD.
2. En “El Tercer Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de El Salvador, año 2014”, ya que en ese momento se planteaba que era posible lograr los ODM si son abordados con políticas públicas, económicas y sociales que promuevan la inclusión de todos los ciudadanos en el proceso de desarrollo, especialmente la de los sectores más vulnerables. (GOES PNUD, 2015) Es por esto que los ODM fueron parte principal dentro del desarrollo del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, y según dicho Informe, en ese momento, en El Salvador existían ciertas metas de los ODM ya cumplidas, tales como el número de personas que viven con menos de \$1.25 dólares diarios, la reducción de la pobreza extrema, la eliminación de la desigualdad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria antes

del 2005, y la reducción en la incidencia de la tuberculosis (GOES PNUD, 2015) .

3. Avances en El Salvador en los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

El ODM 1 que trata sobre la erradicación de la pobreza extrema y el hambre se considera como uno de los objetivos que muestra el avance más significativo al haber cumplido una de las dos metas establecidas, ya que se estima que el porcentaje de personas en pobreza extrema medida con la línea nacional disminuyó de 32.62 % en 1991 a 11.3 % en 2012 (SETEPLAN, 2015). El siguiente aspecto que aborda este primer Objetivo es la erradicación del hambre, y acorde a los datos nacionales presentados, el indicador del porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso (...) disminuyó de 11.2% en 1991 a 8.6 % en 2008, último año del que se tienen mediciones provenientes de la Encuesta Nacional de Salud Familiar (SETEPLAN, 2015).

En relación al segundo ODM, y su iniciativa de una enseñanza primaria universal, en El Salvador se han visto mejoras, y puede ser calificado como un progreso, aunque existen todavía desafíos en esta materia. En el año de 1991 la tasa neta de cobertura de educación primaria era del 75.5% de la población, mientras que el año 2012 se ubicó en un 93.7% (SETEPLAN, 2015).

El analfabetismo fue reducido sustancialmente, ya que al año 2012 el 97.1% de la población en edad productiva se encontraba alfabetizada (SETEPLAN, 2015).

4. El gobierno de El Salvador desde julio 2018 cuenta con un Sistema informático para el seguimiento y monitoreo de los proyectos y programas gubernamentales encaminados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). (SETEPLAN, 2018)

La herramienta es parte del Sistema Nacional de Planificación y responde a los compromisos adquiridos como país en el marco de las Naciones Unidas. El Sistema de Seguimiento de los ODS, además es un valioso instrumento para potenciar la transparencia en la gestión, ya que la ciudadanía puede

acceder de manera electrónica a información sobre el desarrollo y avances de los proyectos gubernamentales, relacionados con el cumplimiento de los ODS.

Por otra parte, los temas en torno a la Agenda 2030, son una oportunidad para sentar las bases de un Acuerdo de País para el desarrollo de largo plazo, con las diferentes fuerzas, tanto políticas como económicas y sociales.

Los objetivos de desarrollo sostenible tienen importantes coincidencias con los objetivos definidos por el gobierno en su Plan Quinquenal de Desarrollo El Salvador productivo, educado y seguro. Los temas que el gobierno está potenciando son:

1. Seguridad a través del programa El Salvador Seguro (PESS);
2. Educación y desarrollo del talento humano, mediante el plan El Salvador Educado y,
3. Sostenibilidad por el plan El Salvador Sustentable, que busca lograr un país ambientalmente sostenible para esta y las futuras generaciones.

Estos tres planes han sido ampliamente consultados con las diversas fuerzas del país y constituyen una política nacional que ya está en curso, y que además cuenta con una destacada participación y acompañamiento de las distintas agencias de las Naciones Unidas y de otros organismos cooperantes y países amigos.

### **4.3 Alineación**

Podemos afirmar que los planes sectoriales y políticas nacionales han tenido una elaboración que parte de la planificación nacional, es decir el Plan Quinquenal de Desarrollo, por tanto, podemos identificar que desde 2014 ha existido una mayor alineación entre políticas y planes sectoriales de desarrollo.

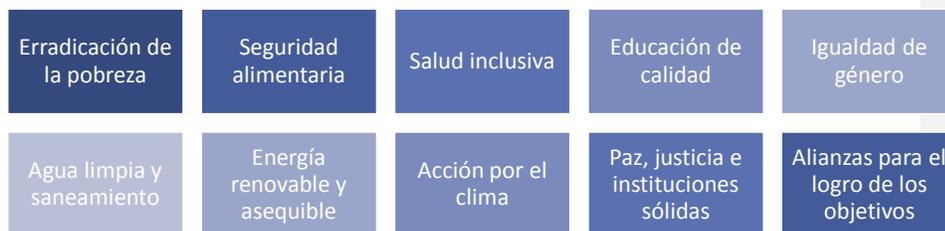
Por otra parte, la alineación también es parte de los planes territoriales que actualmente está coordinando SETEPLAN.

Sin embargo, existen en ambos casos barreras por abordar ya que a pesar que existe una alineación, la articulación intersectorial no tiene un alto grado de fortaleza por lo que aún persisten duplicidades en cuanto al accionar y una claridad en cuanto a la ejecución de acciones en los territorios.

En el caso de la agenda 2030 en el año 2015, el presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, asumió el compromiso con el cumplimiento de la Agenda Global de Desarrollo Sostenible y a la fecha se ha avanzado en la construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible mediante un proceso transparente, participativo y articulado con los objetivos establecidos dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo.

La Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible a corto plazo (2019) prioriza en diez ODS que están enfocados principalmente en los derechos y bienestar de la población; los cuales son representados en la ilustración 9 siguiente:

**Ilustración 9 - Diez ODS que están enfocados principalmente en los derechos y bienestar de la población:**



*Fuente: Elaboración propia con base a la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible a Corto Plazo.*

La Hoja de Ruta establecida por el Gobierno de El Salvador contempló cinco fases:

- Socialización,
- Construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible,
- Implementación
- Monitoreo y seguimiento

- Representación a nivel global.

Esta Hoja de Ruta conlleva a tres grandes hitos: el establecimiento de una Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible, la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y un Grupo Implementador, y todo esto contando con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas y los socios cooperantes.

La construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible, la cual ha sido planteada bajo una doble perspectiva: de mediano y largo plazo. La primera constituye una responsabilidad de implementación por parte del actual Gobierno, mientras que la segunda será responsabilidad de los siguientes tres Gobiernos (2019-2024, 2024-2029 y 2029-2034). Desde la perspectiva del gubernamental, la definición de esta Agenda con un horizonte de largo plazo requiere de un ejercicio de diálogo amplio y constante con diversos actores de la vida nacional.

Arreglos institucionales para la implementación de la Agenda 2030 y gobernanza del proceso con el propósito de asegurar la coherencia en la implementación de la misma, así como el seguimiento y monitoreo, este proceso está siendo conducido y liderado al más alto nivel por la Presidencia de la República a través de dos mecanismos:

El mecanismo de coordinación política: conformado por los distintos Gabinetes de Gestión (Gestión Económica, Gestión Social e Inclusión, Gestión de Sustentabilidad y Vulnerabilidad, Gestión de Seguridad y Gestión Política), por medio de la Coordinación de Gabinetes;

El mecanismo técnico: se delegó como facilitadores del proceso a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE).

Por todo ello, se describe en la ilustración 10 los objetivos de desarrollo sostenible en los gabinetes de Gestión:

**Ilustración 10 - Abordaje de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Gabinetes de Gestión.**



Fuente: SETEPLAN

Se presenta la siguiente ilustración que muestra la vinculación de los ODM con los ODS (véase ilustración 11).

**Ilustración 11– Vinculación de los ODM con los ODS**



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.4 Obstáculos

Al realizar la investigación podemos concluir que la planificación para el desarrollo en El Salvador tiene dos principales obstáculos: problemas de financiamiento y la polarización política.

##### 4.4.1 Problemas de Financiamiento

Actualmente no se cuenta con un presupuesto que tenga la suficiente fortaleza como para mejorar la cobertura de educación, de salud o de seguridad. Causando que, aunque los planes de financiamiento, si bien poseen una previsibilidad para llevar a cabo todas las acciones propuestas, aún existe una importante brecha llena de intenciones de mejorar el financiamiento.

#### **4.4.1.1 ¿Cómo lo financiamos?**

Para que el Estado se convierta en promotor de una nueva estrategia de desarrollo es necesario dotarlo de recursos. Algunas causas que afectan el financiamiento para el desarrollo en el Estado Salvadoreño son:

La baja recaudación fiscal, ya que esta aún sigue bajo un modelo cuya gran base son los impuestos indirectos, lo cual no solo no contribuye a la disminución de la desigualdad en el país, sino también no permite tener un financiamiento para el desarrollo de acciones en el estado. De acuerdo con el Presupuesto aprobado, el 57% de ingresos tributarios provendrá de impuestos indirectos, como el IVA, mientras que el 43%, de impuestos directos, como la renta. Parte de la baja recaudación nace de la evasión fiscal, lo cual es un problema grave en el país, según datos de la CEPAL en el estudio de financiamiento para el desarrollo 2017, para el año 2010 la tasa de evasión del IVA representaba un 33.1, en este mismo estudio CEPAL señala que El Salvador es el país con mayor porcentaje de evasión del impuesto en relación con el PIB con un 3.4%, muy arriba del promedio de América Latina el cual se coloca en un 2.4%.

La creciente deuda, según el FMI e ICEFI, El Salvador tiene un crecimiento de su deuda muy acelerado que puede poner en problemas al Estado salvadoreño. Sin embargo, la solución no es una reducción en el gasto público en rubros como la salud y la educación. Es imposible construir un país “productivo, educado y seguro” con recortes al gasto social.

#### **4.4.2 Polarización política**

Se puede decir que El Salvador es el país más polarizado de América Latina, situación que le impide a la clase política lograr consensos en temas que favorezcan a la ciudadanía.

La polarización política es una amenaza directa a la continuidad de la planificación, ya que en los cambios de gestión en la administración del ejecutivo suele

descartarse las acciones previas y no se da continuidad a los esfuerzos realizados por el gobierno anterior.

#### **4.5 Retos**

A pesar de los avances de la Planificación en El Salvador, existen una serie de retos que es necesario abordar, como lo es la falta de financiamiento a los planes de desarrollo. Para abordar esto es necesario que el país avance hacia un nuevo modelo fiscal, en el cual se aborde con eficacia y con contundencia la evasión fiscal, la malversación de fondos públicos y migrar de la actual base fiscal a una que se consolide en los impuestos directos, contribuyendo no solo al financiamiento sino a disminuir las brechas de desigualdad en el país.

Queda como reto para las siguientes gestiones del ejecutivo lograr mayores consensos con las diversas fuerzas políticas en cuanto al tema de planificación y fijar metas comunes en pro del desarrollo del país que permitan dibujar una hoja de ruta a largo plazo y la sostenibilidad de dichos planes.

En este mismo sentido, consensos deberían generarse no solo en el ejecutivo sino ir más allá y articular a los tres poderes del estado salvadoreño y crear una hoja de ruta en común, para que los diversos actores del desarrollo puedan concentrar de una manera efectiva y eficiente las acciones para el desarrollo del país.

En cuanto el ejecutivo debe plantearse la necesidad de crear una institución que se dedique a la planificación para el desarrollo, ya que a pesar que la SETEPLAN ha retomado ese rol con muchos avances; el recurso humano y financiero es insuficiente, por tanto, la evolución a una entidad que sea la encargada de la planificación es un paso que debe plantearse en el corto plazo.

Por otro lado, en cuanto a la agenda 2030 los avances y estancamientos en ciertas áreas de los ODM han sido variados, ya que algunos en la actualidad, se consideran grandes retos a superar. Las acciones tomadas durante los últimos 15 años dejan metas por cumplir, y por esa razón, es necesario un seguimiento en los esfuerzos realizados. Pero es importante considerar que todo el camino recorrido incide

grandemente en la configuración de los nuevos Objetivos planteados, por lo que es fundamental, retomar aquellas áreas con vacíos o con limitaciones, para que, a partir de esto, se pueda determinar ¿cuál es el nuevo camino a seguir?

Los ODM si bien representaron compromisos en las agendas de desarrollo de los Estados, y guiaron de cierta forma a éstos en la búsqueda del desarrollo, también han sido señalados por:

1. No considerar las heterogeneidades y dejar de lado las realidades diversas y complejas de los países para el logro del desarrollo.
2. El desarrollo se valora desde una visión lineal, ya que se consideran 15 años como plazo para el cumplimiento de los ODM para todos los países, cuando existen condiciones y realidades distintas que limitan el cumplimiento de los mismos.
3. Se enfocaron en aspectos cuantitativos, cuando el alcance de un indicador o meta no significa automáticamente la mejora en la calidad de vida de las personas.
4. Las consultas para la construcción de los objetivos no fueron a través de un proceso participativo, por lo que no se toman en cuenta las demandas de la sociedad. Esto hace que se generalicen los problemas del subdesarrollo y además que sean una serie de objetivos un tanto difusos a las realidades de cada país.
5. La gran parte de los ODM estaban sobre la base de una agenda que se veía como un recetario para el sur, y un Objetivo 8 que se denotaba que era parte de la agenda de interés del norte. Ya que se convertía en una alianza global para el desarrollo que contenía temas sensibles para los problemas estructurales del desarrollo justamente 22 de los países del sur, pero sin mayores compromisos. Y de igual forma, este último ODM era tremendamente difuso e incluso fue el último al que se le crearon indicadores, por lo que las acciones en referencia a este Objetivo eran vagas e indefinidas.
6. Se proponen una serie de objetivos que no consideran los problemas del subdesarrollo desde la raíz, si no que únicamente toman a consideración los efectos de los mismos, dejando de lado las causas que los originan.

El empoderamiento de la mujer, existen distintos campos en donde se puede comprobar si realmente se ha progresado en esta área. La participación de las mujeres en el mercado laboral se ha mantenido relativamente estancado, ya en el año de 1991 era de 45.8 %, en 2007 de 45.5 % y en 2012 de 48.9 %(SETEPLAN, 2015). Esto no es un retroceso, pero tampoco significa, que puede considerarse a El Salvador como un país donde la mujer se encuentre totalmente capacitada y que obtenga las mismas posibilidades para avanzar hacia una autonomía económica, debido a que la estabilidad en estas cifras muestra que, en más de 20 años, las mujeres no han sido tomadas en cuenta con igualdad en el campo del mercado laboral, lo que no les permite un empoderamiento verdadero.

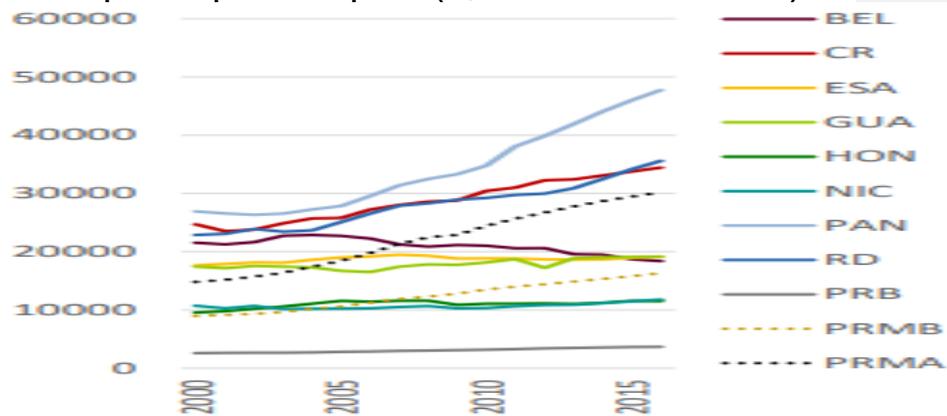
#### **4.6 Desafíos estructurales de El Salvador**

##### ***Desafíos estructurales en lo económico***

- Volatilidad y desaceleración del crecimiento
- Rezago de productividad económica y laboral
- Emprendimientos de bajo valor económico
- Baja producción de bienes con tecnología + barreras a innovar matriz productiva
- Desconexión de formación de capital humano y mercados, especialmente en una era digital
- Déficit en balanza comercial (difícil diversificar exportaciones e ingresar a nuevos mercados)
- Vulnerabilidad a shocks externos (exportaciones, remesas, precios de alimentos y petróleo).

En la gráfica 2 siguiente, se describe el PIB por cada persona empleada, en algunos países de América.

**Gráfica 2- PIB por cada persona empleada (a \$ de PPA constante de 2011)**



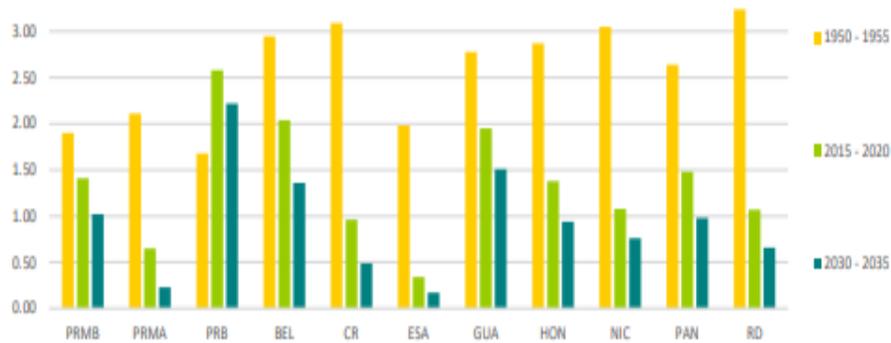
Fuente: Banco Mundial 2017

### **Desafíos estructurales en lo social**

- Aumento en esperanza de vida y tamaño de población
- Transición etaria con creciente demanda de: cuidado en extremos del ciclo de vida
- Inclusión social para la juventud
- Creciente urbanización.
- Alza en migraciones internacionales
- Elevada concentración en estratos de bajos ingresos (limitada movilidad social)
- Prevalencia de violencia (alza de inseguridad ciudadana)

La gráfica 3, describe la Tasa de Crecimiento de la Población latinoamericana:

**Gráfica 3- Tasa de Crecimiento de la Población.**



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas.

**Retos sociales más urgentes:**

Tomando en consideración que los ODS incluyen una agenda social más amplia, estos relevan retos sectoriales e intersectoriales asociados con diferentes temas:

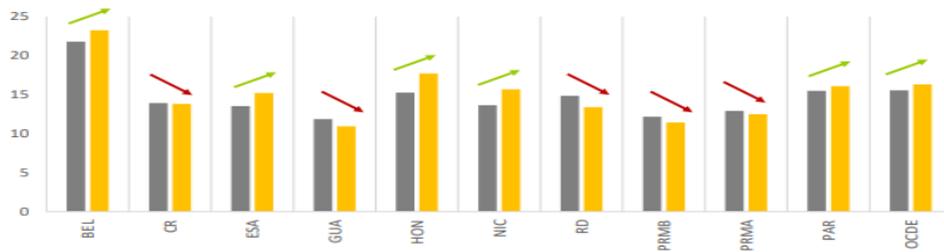
- Reducción de la pobreza y promoción de la protección social
- El fin del hambre y el aumento de la seguridad alimentaria y nutricional
- La promoción de la salud en todas las edades
- La garantía de una educación inclusiva de calidad, a lo largo de la vida
- La igualdad de género
- El acceso a servicios de agua potable y saneamiento de calidad
- El acceso a servicios de energía a precios accesibles
- El fomento de empleo decente y productivo: y una adecuada gestión de las migraciones internacionales
- Acceso a TIC
- La reducción de la desigualdad
- La promoción de asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- La prevención social de las diferentes formas de violencia.

**Medios para cumplir los compromisos ODS:**

En la mitad de los países ha subido la importancia económica de la recaudación tributaria, tras la crisis económica, aun cuando en los países de renta media ha bajado.

Se presenta en la Grafica 4, la descripción de la recaudación impositiva como porcentaje del PIB, las barras color gris representan la pre-crisis del 2006.

**Gráfica 4 - Recaudación impositiva como % del PIB**



Fuente: Banco Mundial 2017.

Sin embargo, en la mayoría de países ha subido déficit fiscal y la deuda pública, se necesita más ingresos.

Se presenta en la gráfica 5, el balance fiscal como porcentaje del PIB:

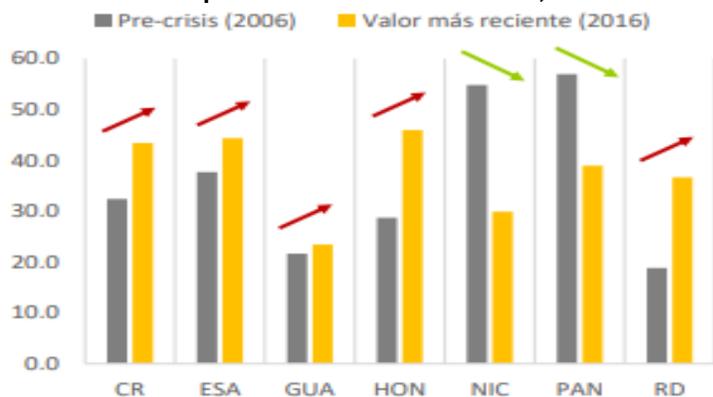
**Gráfica 5 -Balance Fiscal como % del PIB**



Fuente: BID (2017)

En la gráfica 6, se ilustra la Deuda Pública del Gobierno Central, como porcentaje del PIB:

**Gráfica 6 - Deuda pública del Gobierno Central, como % del PIB**

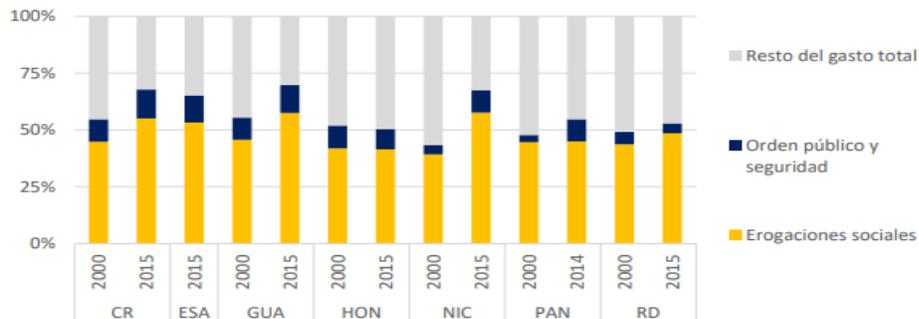


Fuente: CEPAL, 2016

Las erogaciones sociales son importantes en la distribución del gasto público (ocupan cerca de la mitad del gasto público total) -Ver gráfico 6-.

Se representa en la gráfica 7 los estimados preliminares de erogaciones sociales como porcentaje del gasto público total:

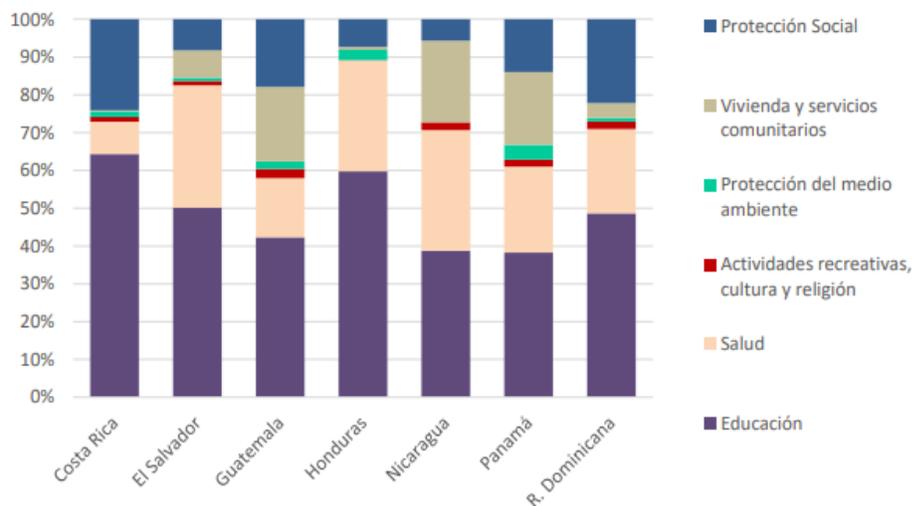
**Gráfica 7 - Estimados preliminares de erogaciones sociales, como % del gasto público total**



Fuente: CEPAL (2017).

Se describe en la gráfica 8 las erogaciones sociales y su distribución:

**Gráfica 8 - Distribución de las erogaciones sociales (%)**



Fuente: CEPAL (2017)

#### **Oportunidades:**

- Diferentes plataformas regionales en lo social:
  - gestión coordinada de bienes públicos internacionales (globales y regionales)
- Instrumentos estratégicos de mediano y largo plazo:
  - Educación
  - Salud
  - Trabajo y asuntos laborales,
  - Vivienda y asentamientos humanos / Ordenamiento territorial
  - Cultura / deporte
  - Género, equidad e igualdad
  - Primera infancia.

## CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1. Conclusiones

1. Desde el resurgimiento de la planificación en la agenda nacional de desarrollo, se han realizado avances importantes como la construcción de las bases del Sistema Nacional de Planificación, el cual si sigue fortaleciendo puede terminar por consolidarse.
2. Es vital para la planificación el poder contar con un instrumento como el Plan Quinquenal de Desarrollo, aunque debe fortalecerse el rol de otros actores del desarrollo como Organizaciones de Sociedad Civil y el Sector privado que vaya más allá de la participación en la elaboración de dicho documento.
3. Ha sido vital el rol de liderazgo ejercido por SETEPLAN para las acciones de planificación en el GOES, ya que el liderazgo y mandatos emanados de SETEPLAN han generado que la mayor parte de planes y políticas sectoriales y territoriales tengan un alto nivel de alineación.
4. A pesar de este panorama aún hay obstáculos para la planificación, el principal es el financiamiento para el desarrollo, ya que, aunque estén identificadas las acciones requeridas para avanzar a un mayor desarrollo, existe una brecha importante entre la planificación y el financiamiento al accionar planificado.
5. La polarización política del país es otro factor considerado un obstáculo para la continuidad de los planes a mediano y largo plazo, ya que no existen consensos en cuanto a la planificación y esto pone en peligro incluso el desarrollo de la planificación en nuestro país.
6. La planificación en el ejecutivo debe complementarse con la de los otros dos poderes, el judicial y el legislativo, No obstante, no hay un proceso de coordinación y articulación en cuanto a esta temática, en este momento, y no se prevé uno pronto.
7. SETEPLAN ha liderado avances en cuanto al resurgimiento de la planificación, como la elaboración de un plan de Gobierno concreto y el cual articula otros planes y políticas sectoriales, asimismo el establecimiento de unidades de planificación en las diferentes entidades del ejecutivo. Sin embargo, se ha

identificado que debido a la limitación en cuanto a recurso humano y financiero de la institución es necesario que se plantee la necesidad de crear como en gestiones previas una entidad que sea la institución referente del tema de planificación.

8. Se reconoce el esfuerzo llevado a cabo por los dos últimos gobiernos, que aún con las limitaciones que enfrenta la planificación en la economía salvadoreña, éstos se han desarrollado en un horizonte de mediano plazo con los PQG, y lo conveniente es que fuera de largo plazo.

## **5.2. Recomendaciones**

1. El involucramiento de actores del desarrollo no gubernamentales (empresa privada, organizaciones civiles, actores del territorio) no debe limitarse a la elaboración de los planes quinquenales, sino deben de expandirse a otras etapas como participar activamente en la implementación del accionar del PQD, así como retroalimentar a las instituciones sobre el proceso.
2. Debe promoverse una mayor difusión en el aparato del GOES en cuanto a la planificación y sus instrumentos, esto debe ser desde el más alto nivel hasta los niveles técnicos y administrativos, esto con el fin de asegurar un empoderamiento de dichas herramientas en la labor diaria de los funcionarios públicos.
3. Por ende, se recomienda fortalecer las capacidades institucionales de las entidades gubernamentales a través de un programa de capacitación permanente que permita actualizar al personal de las instituciones en cuanto a los avances de la planeación.
4. Avanzar a un instrumento de planificación de largo plazo para poder asegurar una planificación que vaya más allá de los 5 años que han sido los que han prevalecido como período de la planificación. Esto permitirá dar continuidad a

diversas acciones en pro del desarrollo y que asegure una perspectiva estratégica de la agenda del desarrollo en el país.

5. Elevar el rol de la planificación y promover la creación de un Ministerio de Planificación, pues a pesar que SETEPLAN está realizando importantes avances, esta función requiere de un mayor aparato para poder funcionar con eficacia y asegurar un dinamismo en cuanto al que hacer de la planificación.
6. El GOES debe realizar acciones contundentes para disminuir la brecha financiera existente en cuanto a la cobertura total de la implementación del PQD, la evasión fiscal y la recaudación fiscal basada en impuesto indirectos son dos problemáticas que requieren un accionar a la brevedad posible.
7. El Salvador en el contexto mundial en cuanto a préstamos y cooperación internacional no puede depender del financiamiento externo, por tanto, debe avanzar a un sistema fiscal que no tenga su base en los impuestos indirectos, crear medidas más fuertes contra la evasión fiscal entre otras medidas a seguir.
8. El GOES, debe promover alianzas y compromisos entre las fuerzas políticas del país en cuanto al tema de la planificación, ya que es uno de los principales obstáculos para la misma y esto sólo será abordado si se generarán espacios de diálogos y acuerdos con respecto al tema.

## BIBLIOGRAFIA

- (CEPAL, 2018): Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- (CEPAL, 2017): El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: la movilización de recursos para el desarrollo medio ambiental.
- (Consejo Regional de Planificación del ILPES, 2017): Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe
- Cuervo, L. y Matta, J. (2014): Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. En serie Gestión Pública, CEPAL y Cooperación Alemana, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- García Moctezuma, F. (2008). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). Scielo.org.mx. Recuperado el 3 de junio de 2018, a partir de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112010000100009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112010000100009)
- Giovanna, B.F. (s.f.). "Hacia un enfoque amplio de políticas públicas".
- GOES (2009), "Reglamento Interno del Órgano Legislativo: RIOE" San Salvador
- Knoepfel, Peter. (s.f.). Análisis y Conducción de las Políticas Públicas.
- Máttar, J., & Cuervo, L. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago, Naciones Unidas.
- Medellín, Pedro (s.f.). "Las políticas públicas se definen como el rasgo gubernativo de todo régimen político".
- Ministerio de Hacienda (2013) "Fundamentos de la planificación en la gestión pública. Manual del participante Modulo III. Actualización de conocimientos generales 4. Ed.9 de abril" (2013). Cooperación Alemana (GIZ, El Salvador  
En  
[http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4599\\_5.\\_Curso\\_4\\_Fundamentos\\_de\\_la\\_Planificacion\\_en\\_la\\_Gestion\\_Publica.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4599_5._Curso_4_Fundamentos_de_la_Planificacion_en_la_Gestion_Publica.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile (s.f) "Historia del Ministerio de Desarrollo Social." Santiago de Chile. En de  
<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/historia>

**Comentado [RM1]:** ¿Éste es el nombre correcto de estos documentos?  
Hay que poner completo estas fuentes bibliográficas.

- Ministerio de Planificación de El Salvador (1989), “Plan de Desarrollo Económico y Social 1989 – 1994”, San Salvador.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (s.f). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 de Cuba. Observatorioplanificacion.cepal.org. Recuperado el 3 de junio de 2018, a partir de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030-de-cuba>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (s.f). Sistema Nacional de Planificación de Guatemala. Observatorioplanificacion.cepal.org. Recuperado el 3 de junio de 2018, a partir de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-guatemala>
- PNUD (2009) “Agenda post 2015: El país que queremos”, San Salvador.
- PNUD (2014) Informe de Desarrollo Humano de El Salvador del año 2013: Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible”, Antigua Cuscatlán.
- SEGEPLAN (S.F) “Planificación del desarrollo” Ciudad de Guatemala. En <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/planificacion-del-desarrollo>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (2013) “Buen vivir: Plan Nacional 2013-2017”
- SETEPLAN (2017) “Secretaría Técnica y de Planificación lanza Subsistema de Seguimiento y Monitoreo del PQD.” San Salvador. <http://www.presidencia.gob.sv/secretaria-tecnica-y-de-planificacion-lanza-subsistema-de-seguimiento-y-monitoreo-del-pqd/>
- SENPLADES (2014). La planificación en el nuevo Estado ecuatoriano. Issuu. Recuperado el 3 de junio de 2018, a partir de [https://issuu.com/publisenplades/docs/taller\\_gad\\_v5](https://issuu.com/publisenplades/docs/taller_gad_v5)
- SETEPLAN (2017) “SETEPLAN y MH socializan metodología de vinculación Presupuesto, en el marco del Sistema Nacional de Planificación.” San Salvador. En <http://www.secretariatecnica.gob.sv/stpp-y-mh-socializan-metodologia-de-vinculacion-presupuesto-en-el-marco-del-sistema-nacional-de-planificacion/>

- SETEPLAN (2014) “El Salvador Productivo, Educado y Seguro: Plan Quinquenal 2014-2019”, San Salvador.
- SETEPLAN, 2014
- SETEPLAN (2017) “La implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, San Salvador
- SETEPLAN (2014) “El tercer informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de El Salvador, año 2014” San Salvador
- SETEPLAN (2015) “Gobierno avanza en la construcción del Sistema Nacional de Planificación. (2015). Secretaría Técnica y de Planificación”, San Salvador. En <http://www.secretariatecnica.gob.sv/gobierno-avanza-en-la-construccion-del-sistema-nacional-de-planificacion/>
- STPP (2010) “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”, San Salvador.
- Velásquez, Adrina (2016): Los desafíos estructurales para el logro de los ODS en la Región SICA y los posibles caminos multidimensionales para superarlos, desde lo social. Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES), Secretaría de Integración Social Centroamericana.
- Suárez, R., Labacena Romero, Y., V. Jaime, J., Bosch Taquechel, L., & Miranda Camellón, L. (2018). Cobertura Especial: Sesión Extraordinaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Juventudrebelde.cu. Recuperado el 3 de junio de 2018, a partir de <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2018-06-01/este-sabado-asamblea-nacional-en-sesion-extraordinaria>.
- Velásquez, Raúl (2009). “Hacia una definición del Concepto de Política Pública” *Revista Desafíos*, Bogotá, Colombia (20) 149 – 187
- Zárate, Pascual (2009) “Corea del Sur: un ejemplo exitoso de la planeación estatal”, Bogotá.

## **ANEXO. Definiciones**

Se considera necesario hacer un recordatorio de ciertos términos, logrando así ir concretando una idea generalizada. Iniciando con el término de planificación.

- **Planificación**

“La planificación supone es el proceso de establecer metas y elegir los medios para alcanzar dichas metas” (James Stoner, 2005)

“Planeación es el proceso sistemático y consciente de tomar decisiones acerca de metas y actividades que una organización llevará a cabo en el futuro” (Snell, 2005)

“Es el acto de definir las metas de la organización, determinar las estrategias para alcanzarlas y trazar planes para integrar y coordinar el trabajo de la organización” (Coulter, 2005)

Con los conceptos antes mencionados se puede decir que es un proceso de toma de decisiones para el logro de los objetivos, que hacemos antes de efectuar una acción; es decir una toma de decisiones anticipada, donde se decide lo que se va hacer y cómo se va a realizar; antes de que se necesite actuar.

- **Desarrollo**

Según el PNUD la palabra desarrollo es vista como sinónimo de evolución y se refiere al proceso de cambio y crecimiento relacionado con una situación, individuo u objeto determinado (PNUD, s.f.). Al hablar de desarrollo podemos referirnos a diferentes aspectos: Desarrollo humano, Desarrollo económico y Desarrollo sostenible.

Se analizará cada uno de ellos para poder entender de qué tratan.

- **Desarrollo humano**

Al hablar de desarrollo humano, se define como un progreso o mejoría en la calidad de vida de las personas, integrando sus aspectos sociales, económicos y políticos que al unirse suponen una evolución social. En primer lugar, dispone que las personas vean cubiertas sus necesidades básicas, luego las complementarias y todo esto dentro de un ambiente

de respeto hacia los derechos humanos. Siendo estos dos elementos: desarrollo humano y derechos humanos, dos términos que van de la mano. Uno de los principales objetivos del desarrollo humano, es poder brindarle a la persona la oportunidad de escoger el proyecto de vida que más le convenga para su existencia. Cada persona está en la capacidad de poder elegir cómo vivir, cual trabajo realizar, como constituir una familia, que religión profesar, etc.

- **Desarrollo económico**

El desarrollo vinculado con la economía, este queda definido como la capacidad que tiene un país o nación para generar riquezas, con la finalidad de brindar bienestar tanto económico como social en los habitantes. Un país con desarrollo económico, es un país próspero en donde las condiciones de bienes y servicios se encuentran al alcance de todos los grupos sociales que conforman la población.

- **Desarrollo sustentable**

Permite una mejora en las condiciones de vida presente, sin poner en peligro los recursos de las generaciones futuras. Es decir, una utilización adecuada de los recursos que se tienen, satisfaciendo las necesidades de la población, pero sin exprimir al extremo los bienes naturales.

- **Política**

Entiéndase la política como ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses (ENCARTA, 2015).

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores (Luis, s.f.). La política también es una actividad de comunicación pública.

La política como finalmente lo señala Luis Aguilar Villanueva es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

- Se hará la siguiente división:
- Policy analysis (buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad)
- el estudio de la elaboración de políticas (policy-makingstudy) orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en las Políticas Públicas.
- **Componentes de la Política**  
Después de la Segunda Guerra Mundial fue espontáneo y lógico llamar “análisis de políticas”, a la actividad de mejorar las decisiones de política mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico. Logrando así una nueva forma de ver y estudiar las políticas.
- Los tres componentes principales de cualquier política son:
- los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan);
- los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas).
- los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.
- El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados.

- **Público**

Una vez ya definido brevemente el aspecto de la política, a continuación, trataremos el término de lo público, logrando así el complemento al tema de Políticas Públicas.

Entiéndase por público como un adjetivo notorio, patente, visto o salido por otros del común de la sociedad. Relativo al pueblo. Común del pueblo o sociedad. (ENCARTA, 2015)

Aquello referido a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales. Aunaremos el concepto de bienestar público como complemento, y decimos que puede ser precisado como el conjunto de bienes privados y públicos, menos el conjunto de males privados y públicos, que los miembros de una sociedad producen y consumen (Giovanna, s.f.).

- **Políticas públicas**

Se profundizará poco a poco pasando desde una forma sencilla hasta una más técnica. Iremos formando ciertos criterios que a nuestra consideración se deben tener para conocer y estudiar las Políticas Públicas. Es por esto que nuestra decisión de hacer varios apartados es con la finalidad de tomar aquellos extractos de varios autores para que luego converjan en la idea generalizada.

Lo que se entiende comúnmente por Política Pública.

Generalmente por Políticas Públicas se han entendido los programas que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de un problema o situación determinada.

- **Definiciones de Política Pública**

Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

El estudio de las Políticas Públicas como bien plantea Pallares (la cual es una visión anticuada para otros autores), debe realizarse, plantearse bajo

tres cuestiones: ¿“Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad?, ¿cómo se elaboran y desarrollan y cómo se *evalúan y cambian*”? “Analizar, ¿*qué hacen los gobiernos*?, ¿*cómo y por qué lo hacen* y qué *efecto produce*?” Estas sencillas preguntas nos pueden servir como una sencilla guía para ir analizando una Política Pública, sin aún entrar en terminología económica o política compleja.

Knoepfel, Peter en *Análisis y Conducción de las Políticas Públicas* dice que una política pública se define como “una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).”

“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.” Manuel Tamayo Sáez, Cap. 11 *El análisis de las políticas públicas*. En *La Nueva Administración Pública*. Bañón y Carrillo.

Como lo indica Fred M. Frohok, las políticas públicas son patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro del marco más general de los programas de gobierno. Así pues, son actos específicos de

gobierno, instrumentados dentro de una práctica general. En Omar Guerrero Políticas Públicas una resurrección de la ciencia de policía. 1988-1989.

“Las Políticas Públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas”, definición que resalta como casi todas las demás acá citadas el agente principal de las políticas, las autoridades públicas, llamadas a intervenir, en lo que la definición no menciona, los problemas públicos, y es aquí donde esta definición retoma una dimensión importante de la discusión sobre la definición de las mismas, cuando se refiere a actividades simbólicas, que podrían ser declaraciones, pero también inacciones, o la decisión de no decidir o de no hacer nada. El aspecto simbólico es sumamente conocido en los estudios de políticas públicas a partir de la ya citada definición de Thomas Dye, la primera de esta serie de definiciones, y atribuido por la Dra. Kauffer a Thoenig, si bien es uno de los autores que la ha difundido a través de la traducción de su libro a nuestro idioma.

“Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes, por lo menos en su intención y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos” los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver.”

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” Velásquez, Raúl. (2009) Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. En Revista Desafíos, Bogotá, Colombia (20) 149-187.

La segunda definición que presento es una de Pedro Medellín, que dice: "las políticas públicas se definen como el rasgo gubernativo de todo régimen político" Citado por Maldonado Pág. 26. Los derechos humanos como política pública. En esta "definición" las políticas públicas no son definidas por sus elementos, componentes o características, sino por ser ellas mismas una característica o elemento distintivo de un concepto que se supone las incluye. Realmente este aspecto me llama la atención y espero sacar un comentario más amplio en un futuro cercano sobre esta posible particularidad.

Por último, lo que también puede denominarse una definición de políticas públicas, haciendo la salvedad de que como es evidente dentro de la definición esta se refiere a las ciencias de las políticas o policysciences que es el término que utilizó Harold Lasswell originalmente. Aquí también hay un tema conceptual abierto para algunas reflexiones, por ejemplo, sobre la equiparación entre ambos conceptos, pero, aunque tengo mis dudas sobre tal similitud, aquí tomaré la definición de Lasswell como útil para comprender las políticas públicas. Dice Lasswell: "As a working definition we say that the policy sciences are concerned with the knowledge of and in the decision processes of the public and civic order?" (¿Cómo una definición de trabajo decimos que las ciencias de política (s) tienen que ver con el conocimiento de y en los procesos de decisión del orden público y cívico?)"

La primera es la presentada por Carlos Salazar Vargas en el que puede denominarse el primer libro de texto de políticas públicas en Colombia, cuyo título simple y directo es LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, publicado en 1995 por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Dice Salazar (1995: 30) que las políticas públicas son "El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas."

La segunda es la definición presentada por Alejo Vargas Velásquez en su ya también clásico y escaso libro NOTAS SOBRE EL ESTADO Y LAS POLÍTICASPÚBLICAS, publicado en 1999. Dice Vargas (1999: 57) que las políticas públicas son "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y

acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables." La tercera definición proviene del profesor suizo-colombiano André-Noel Rothen su manual "best-seller" (si no estoy mal va como en su sexta reimpresión) POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN, publicado en 2002. Dice el profesor Roth (2002: 27) que las políticas públicas son "un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática."

Dice el profesor Aguilar (2009: 14): "Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad." Aguilar, Luis F. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F.

- **Política Fiscal**

La Política fiscal es una disciplina de la política económica centrada en la gestión de los recursos de un Estado y su Administración. Está en manos del Gobierno del país, quién controla los niveles de gasto e ingresos

mediante variables como los impuestos y el gasto público para mantener un nivel de estabilidad en los países.

A través de la política fiscal, los gobiernos tratan de influir en la economía del país. Controlando el gasto y los ingresos en los diferentes sectores y mercados con el fin de lograr los objetivos de la política macroeconómica.

Los objetivos que persigue la política fiscal son los siguientes:

A corto plazo, estabilizar la economía y el ciclo a través del saldo presupuestario.

Largo plazo, persigue incrementar la capacidad de crecimiento del país mediante el gasto -I+D, educación, e inversión en infraestructuras, etc.- y del ingreso -incentivos al ahorro-.

Simultáneamente, persigue el objetivo de equidad y redistribución de la renta. (Luis, s.f.)

- **Política Económica**

La Política económica comprende las acciones y decisiones que las autoridades de cada país toman dentro del ámbito de la economía. A través de su intervención se pretende controlar la economía del país para proporcionar estabilidad y crecimiento económico, estableciendo las directrices para su buen funcionamiento.

A medida que un gobierno va estableciendo una determinada política económica, se encarga del control de diferentes factores económicos importantes en la vida del país, como los presupuestos del estado o el mercado laboral. Por así decirlo, el Estado conduce la economía de su territorio con las herramientas de la política económica.

- **Objetivos de la política económica**

Entre los objetivos de la política económica podemos distinguir objetivos a corto plazo (coyunturales) y objetivos a más largo plazo (estructurales).

En cuanto a los objetivos a corto plazo podemos distinguir tres:

Pleno empleo.

Estabilidad de precios.

Mejora de la balanza de pagos.

En cuanto a los objetivos a largo plazo podemos distinguir ocho:

- Expansión de la producción.
- Satisfacción de las necesidades colectivas.
- Mejora de la distribución de la renta y la riqueza.
- Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias.
- Mejora en las normas de consumo privado.
- Seguridad de abastecimiento.
- Mejora en el tamaño o en la estructura de la población.
- Reducción de la jornada laboral.

- **Política monetaria**

La política monetaria es la disciplina de la política económica que controla los factores monetarios para garantizar la estabilidad de precios y el crecimiento económico.

Aglutina todas las acciones que disponen las autoridades monetarias (los bancos centrales) para ajustar el mercado de dinero. Mediante la política monetaria los bancos centrales dirigen la economía para alcanzar unos objetivos macroeconómicos concretos. Para ello utilizan una serie de factores, como la masa monetaria o el coste del dinero (tipos de interés). Los bancos centrales utilizan la cantidad de dinero como variable para regular la economía.

- **Objetivos de la política monetaria**

Mediante el uso de la política monetaria, los países tratan de tener influencia en sus economías controlando la oferta de dinero y así cumplir con sus objetivos macroeconómicos, manteniendo la inflación, el desempleo y el crecimiento económico en valores estables. Sus principales objetivos son:

- Controlar la inflación: Mantener el nivel de precios en un porcentaje estable y reducido. Si la inflación es muy alta se usaran políticas restrictivas, mientras

que si la inflación es baja o hay deflación, se utilizarán políticas monetarias expansivas.

- Reducir el desempleo: Procurar que haya el mínimo número de personas en situación de desempleo. Para ello se utilizarán políticas expansivas que impulsen la inversión y la contratación.
- Conseguir crecimiento económico: Asegurar que la economía del país crece para poder asegurar empleo y bienestar. Para ello se utilizarán políticas monetarias expansivas.
- Mejorar el saldo de la balanza de pagos: Vigilar que las importaciones del país no son mucho más elevadas que las exportaciones, porque podría provocar un aumento incontrolado de la deuda y decrecimiento económico.

- **Política cambiaria**

Es un tipo de cambio que equilibra el tipo de cambio nominal con el tipo de cambio real. Tomando un caso particular, la escasez de dólares eleva su precio, beneficiando la exportación y por lo tanto el Banco Central debería sacar dólares a circulación. Cuando hay muchos dólares en circulación, por el contrario, se cotizan a menor precio beneficiando a los importadores que compran dólares para comprar productos del extranjero. En este caso, el gobierno debería retirar dólares de circulación para equilibrar el tipo de cambio.

Existen básicamente tres tipos de políticas cambiarias: La libre, la fija, y la Reptante o de "flotación sucia" (con bandas de suelo y techo).

- **Política comercial**

La política comercial es la parte de la política económica de un país, que se relaciona con las medidas e instrumentos que tienen efectos en las exportaciones y las importaciones, ya sea en la cantidad, los precios o en los bienes o servicios que se exportan.

Los instrumentos con los que cuenta la política comercial son principalmente:

- **Regulaciones:**

- La política arancelaria: principalmente tarifas de importación y exportación
- Restricciones no arancelarias: por ejemplo, restricciones cuantitativas (cuotas de importación y exportación), permisos de importación e importación, desdoblamiento de tipos de cambio, etc.
- *Subsidios y otros instrumentos para fomentar ciertas industrias*: el estado puede subvencionar el desarrollo de ciertas industrias que sustituyan importaciones o que aumenten las exportaciones de un país. También puede brindar apoyo tecnológico y fomentar las relaciones comerciales de esas empresas en el resto del mundo. (Link, 2016)

- **Planificación del desarrollo**

La planificación del desarrollo debe ser la elección de la mejor alternativa para alcanzar un objetivo determinado, esto es, la optimización de las relaciones entre medios y fines. Esta labor implica la elaboración de planes y determinación de mecanismos necesarios para ejecutarlos. Se fundamenta en acciones coordinadas e institucionalizadas que permitan concretar políticas de desarrollo en un marco adecuado al proceso de toma de decisiones, definir y concretar las acciones a corto, mediano y largo plazo.

La planificación del desarrollo es generalmente estructurada a nivel nacional, no obstante, la experiencia ha demostrado que este tipo de planificación no ha constituido una respuesta adecuada frente a las rigideces estructurales y no responde a situaciones de coyuntura.

Un plan de desarrollo consiste en la asignación racional de recursos por parte del Estado. Utilizar un plan de desarrollo implica:

- Aceptar que el mercado no asigna adecuadamente los ingresos ni los bienes. Es decir, que hay fallas en el mercado y que por lo tanto el Estado debe intervenir.
- Asignar un papel fundamental al Estado como potencia económica gracias a la evidencia histórica que demuestra cómo ha servido de palanca en el desarrollo de las naciones. El recuento histórico del uso

de esta herramienta en diversas latitudes mostrará que los países que han dado importantes saltos en su desarrollo lo han logrado gracias a planes estatales. Es sabido, por ejemplo, que Corea del Sur debe su gran desarrollo a importantes planes de desarrollo de veinticinco años de previsión, puestos en marcha en la década del 60 del siglo pasado, y que a la vuelta de pocos lustros elevaron al país, de un menor desarrollo que Colombia en ese entonces, al puesto de potencia de nivel medio que hoy ocupa.

- Implica que las finanzas públicas no son neutrales, es decir, que el mercado asigna unos recursos a unos precios dados, pero el Estado, por ejemplo, a través de un subsidio, disminuye el precio de la mercancía con lo cual aumenta su consumo. Así, con este ejemplo, se muestra que al planificar la economía las finanzas públicas no son neutrales, y no se trata solamente de artículos alimenticios o de servicios básicos para la población, sino de vías de comunicación, aeropuertos, centrales hidroeléctricas y en general obras de infraestructura, cuyos mayores consumidores serán las grandes industrias.
- En 2009 que la planificación se coloca en la agenda de desarrollo nacional de El Salvador bajo la primera gestión del GOES del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a través del Presidente Mauricio Funes. En junio 2009 a través de una reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo a la Secretaría Técnica de la Presidencia se le dan como funciones la organización del Sistema Nacional de Planificación y del Sistema de Estadística e Indicadores.
- En 2014 con el Presidente Sánchez Cerén se consolida el rol de la Secretaría como coordinadora de la planificación en el Gobierno de El Salvador y cambia de nombre a Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN).

- **Instrumentos de la planificación en el GOES**
- El Sistema Nacional de Planificación(SNP) está constituido por una integración y articulación de diversos elementos como subsistemas, instituciones, principios, normas y mecanismos que se ven involucrados en el diseño, formulación, coordinación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas estrategias nacionales que conforman los lineamientos estratégicos de desarrollo nacional al corto, mediano y largo plazo.
- En El Salvador el SNP se puede definir que está fundamentado en una visión de largo plazo del país y es un sistema integral, participativo y flexible con el fin de marcar una hoja de ruta para los agentes de desarrollo del país en cuanto a la gestión pública en el órgano ejecutivo.
- Mediante el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 se promovió la creación del SNP y se definió que tendrían las siguientes funciones (SETEPLAN, 2014):
- Facilitar y dar soporte a una visión de país concertada entre los diversos actores estatales, privados y sociales, de la que se deriven la definición de las prioridades de nación y las políticas necesarias para lograrlas;
- Establecer los indicadores adecuados para medir los resultados de las políticas;
- Procesar las demandas sociales y las necesidades de la población
- Armonizar y articular el rol público y privado en la gestión del desarrollo.
- El Sistema Nacional de Planificación de está conformado por los siguientes elementos de planificación:
- **Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD)**
  - Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (a utilizar en investigación)
  - Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019 (a utilizar en investigación)

- Otros instrumentos de planificación paralelos al PQD Periodo 2010 – 2014
  - Franja Costera Marina
  - Territorios del Progreso
  - Plan Global Anticrisis
- Otros instrumentos de planificación paralelos al PQD Periodo 2014 – 2019
  - Plan Nacional de Desarrollo, protección e inclusión social 2014 – 2019
  - Plan Maestro de Desarrollo Sostenible e Inclusivo de la Región Oriental
  - Plan Maestro de Desarrollo Sostenible e inclusivo de la Región Occidental
  - Plan El Salvador Seguro 2014-2019
  
- **Institucionalidad**
  
- **Presidencia de la República de El Salvador (Órgano Ejecutivo)**
  - El gobierno, en sentido estricto, es decir la autoridad de mando que ejecuta las decisiones del Estado, está representado por el Ejecutivo. Su titular es el Presidente de la República. Además, desarrolla algunos actos mediante un Consejo de Ministros, del que forma parte junto con todos los representantes de cada Secretaría de Estado y el Vicepresidente de la República.
  
- **Corte Suprema de Justicia (Órgano Judicial)**
  - Corresponde y No existe una policía judicial especial, pues es aquella la que desempeña los actos de apoyo a los tribunales. Se ha establecido el jurado o tribunal de ciudadanos para el juicio de los delitos comunes que determine la ley.
  
- **Asamblea Legislativa (Órgano legislativo)**
  - En El Salvador las funciones parlamentarias son desarrolladas por la Asamblea Legislativa que es el primer órgano del Estado. Está

compuesta por 84 diputados elegidos mediante votación popular, directa y secreta. La Asamblea Legislativa es unicameral.

- Los diputados representan al pueblo que reside en cada parte del territorio nacional y no a zonas geográfica en particular ni a partidos políticos. No tienen responsabilidad civil o penal en ningún momento por las opiniones o votos que emitan.
- Consejo de Ministros de El Salvador
- Gabinetes
- Secretaría Técnica y de Planificación (SETEPLAN) de El Salvador
- Ministerio de Hacienda de El Salvador
- Ministerio de Relaciones Exteriores