



UNIVERSIDAD
NACIONAL
AUTÓNOMA DE
NICARAGUA,
MANAGUA
UNAN - MANAGUA

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS DE LA SALUD
ESCUELA DE SALUD PÚBLICA
CIES- UNAN Managua



Maestría en Economía de la Salud
2017 - 2019.

Informe final de tesis para optar al Título de
Master en Economía de la Salud:

ANALISIS DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL PRIMER NIVEL
DE ATENCION EN EL MINISTERIO DE SALUD DE EL SALVADOR,
2014 - 2017.

Autora:
Jeannette Alvarado Chévez.
Doctora en Medicina.

Tutora:
MSc. Lissette Linares López
Docente Investigador

San Salvador, El Salvador, Abril 2019.

INDICE

RESUMEN.....	i
DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
I. INTRODUCCION.....	1
II. ANTECEDENTES.....	2
III. JUSTIFICACION.....	3
IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
V. OBJETIVOS.....	5
VI. MARCO TEORICO.....	6
VII. DISEÑO METODOLÓGICO.....	18
VIII. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	22
IX. CONCLUSIONES.....	37
X. RECOMENDACIONES.....	38
XI. BIBLIOGRAFIA.....	39
ANEXOS.....	41

RESUMEN

Objetivo: Determinar el alcance y nivel de desarrollo de los procesos de gestión en la ejecución del presupuesto del primer nivel de atención del MINSAL El Salvador en el período 2014, 2015, 2016 y 2017.

Diseño: Es un estudio descriptivo retrospectivo de corte transversal. La unidad de análisis fueron los informes de la ejecución presupuestaria del Primer Nivel de Atención, elaborados por la Unidad Financiera Institucional y las entrevistas a actores claves.

Resultados: Existe marco legal que orienta y da seguimiento a la ejecución presupuestaria del MINSAL; que el presupuesto aprobado al primer nivel de atención es insuficiente para responder a las necesidades de la población, con una tasa constante a la baja entre lo presentado y aprobado, hay rubros vitales que no logran ejecutarse según lo esperado; puntos críticos en los mecanismos de coordinación para la toma de decisiones y modalidad de gestión.

Conclusiones: El marco legal da seguimiento a la ejecución presupuestaria de todas las instancias de la administración pública; las tasas de variación de los rubros han decrecido, solo en rubro de remuneraciones denota incremento, pero menor de un año con respecto al siguiente; en los mismos periodos el rubro de adquisiciones de bienes y servicios disminuyó, de igual forma inversiones de activo fijo, seguido de gastos financieros, transferencias corrientes se mantuvo; se revisan aspectos que influyen en el funcionamiento de los mecanismos de gestión para la toma de decisiones oportunas durante la ejecución presupuestaria.

Palabras claves: Marco legal, ejecución presupuestaria y modalidad de gestión.

Correo electrónico de la autora: jach65@yahoo.com.mx

DEDICATORIA

Este trabajo se lo dedico a mi familia, especialmente a mi hijo y madre ya que el tiempo sacrificado en este esfuerzo para mi desarrollo profesional y personal fue principalmente de los espacios que compartimos en el ámbito familiar.

Dra. Jeannette Alvarado Chévez.

AGRADECIMIENTO

Agradecer a las autoridades del MINSAL por gestionar esta oportunidad de desarrollo a través de esta maestría, a mis jefaturas especialmente a la Sra. Ministra y al Sr. Viceministro de Servicios de Salud por reconocer el tiempo dedicado para la realización de este estudio; a los maestros por transmitir no solo conocimientos sino también entusiasmo para desarrollar las tareas y compromisos académicos, especialmente mi tutora MSc. Lissette Linares; a las personas que de una u otra forma contribuyeron en la realización del presente estudio.

Dra. Jeannette Alvarado Chévez.

I. INTRODUCCION

La población de El Salvador asciende a 6 millones de habitantes de los cuales se estima que aproximadamente el 80% de estas personas son atendidas por el Ministerio de Salud (MINSAL). La capacidad instalada para atender a esta población incluye 753 Unidades Comunitarias de Salud Familiar (UCSF) de diferente nivel de complejidad en el Primer Nivel de Atención, 27 Hospitales de Segundo Nivel y 3 hospitales de Tercer Nivel.

Los establecimientos del Primer Nivel de Atención son la puerta de entrada al Sistema y es ahí donde se debe de resolver la mayor cantidad de problemas de salud de la población de acuerdo al modelo de atención de salud con enfoque familiar y comunitario, fundamentado en la Atención Primaria en Salud Integral. Para cumplir con este propósito se deben de contar con recursos suficientes y lineamientos técnicos operativos indispensables para la prestación del servicio en forma oportuna y de acuerdo a las necesidades de los niveles locales.

La ejecución presupuestaria ha experimentado diferencias en cuanto a la metodología de la ejecución presupuestaria en los últimos 4 años, observándose que no se ha logrado alcanzar un 100% de su ejecución en el primer nivel de atención, además no se cuenta con la identificación de los nudos críticos que limitan lograr esos resultados. Esta sub ejecución significa no contar con los recursos de diferentes rubros en los niveles locales, lo cual limita la capacidad de respuesta de los establecimientos para abordar los problemas de salud de la población.

Este estudio es determinar el desarrollo de los procesos de gestión de la ejecución del presupuesto al primer nivel de atención del MINSAL El Salvador en el período 2014, 2015, 2016 y 2017 para identificar los nudos críticos que influyen en la sub ejecución presupuestaria con el fin de buscar alternativas que mejoren su inversión de forma óptima y efectiva.

II. ANTECEDENTES.

Cubas Sánchez, Jorge Luis. (2018). Evaluación del sistema de control interno para medir el impacto de la eficiencia en la ejecución presupuestaria del Hospital Regional Lambayeque en el periodo 2014. Chiclayo, Perú En dicha tesis se menciona que con el grado de ejecución del presupuesto del Hospital Regional Lambayeque al año 2014 (93.65 %) y con las metas propuestas por la entidad para el periodo 2014, se puede afirmar que la ejecución presupuestaria fue eficiente, con relación directa a los indicadores mostrados por la entidad, ya que de acuerdo al estudio se han cumplido.

Alcalino, Santiago Emilio. Ejecución del gasto público y sus diferentes etapas (2010). Este texto refiere que la importancia de analizar la ejecución del presupuesto público es prevenir situaciones que no logren los resultados esperados en estas instituciones gubernamentales y que a largo plazo desvirtúa el fin de beneficiar al Estado y a la sociedad, es en este sentido donde cobran relevancia todos los mecanismos administrativos y constitucionales de resguardo de los intereses colectivos. De igual manera los estudios dirigidos al seguimiento y ejecución de los presupuestos públicos, así como su registración y al control de los gastos de sus partidas.

III. JUSTIFICACION.

Con el presente estudio se pretendió identificar los aspectos que inciden en la ejecución financiera del presupuesto destinado para el primer nivel de atención en el período 2014, 2015, 2016 y 2017, que sirve para contar con los recursos necesario para brindar los servicios de salud en sus establecimientos, de tal manera que las Unidades Comunitarias de Salud Familiar cuenten con los recursos priorizados en el presupuesto que está destinado para su funcionamiento, dichos servicios benefician al 80% de la población del país que es responsabilidad del MINSAL, en donde se están atendiendo las personas con mayor vulnerabilidad social y económica, que viven en lugares de difícil acceso geográfico o en zonas con alto riesgo social.

Se buscó también presentar evidencias sobre los principales problemas que afectan la gestión de los procesos relacionados a la ejecución presupuestaria, incluidos los de compras, identificando los principales nudos críticos que impiden contar con los recursos necesarios para brindar los servicios de salud y generar propuestas de solución que permitan garantizar el compromiso gubernamental consignado en el Plan Quinquenal de Desarrollo.

IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Salud Universal, compromiso de país. Informe de Labores, MINSAL (2017 - 2018). Consigna que los Establecimientos de salud del primer nivel de atención engloba las 753 Unidades Comunitarias de Salud Familiar, los 21 Hogares de Espera Materna y las 10 Oficinas Sanitarias Internacionales, todos ellos distribuidas en el territorio nacional, atienden aproximadamente al 80% de la población de El Salvador, principalmente aquella que no cuenta con un seguro social ni con las condiciones económicas para pagar por los servicios de salud que requiere su grupo familiar. Es por esta razón que es imperativo que la gestión financiera de la ejecución del presupuesto del MINSAL y en este caso del primer nivel de atención se desarrolle de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto General de la Nación.

Debido a lo anteriormente planteado se consideró muy importante dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Cuál es el alcance y nivel de desarrollo de los procesos de gestión en la ejecución del presupuesto del primer nivel de atención del MINSAL El Salvador en el período 2014, 2015, 2016 y 2017?

Algunas interrogantes necesarias para responder a este planteamiento son:

1. ¿Cuál es el marco legal del proceso de asignación de presupuesto y adquisiciones?
2. ¿Cómo incide la metodología presupuestaria aplica en los procesos de planificación, ejecución y monitoreo del presupuesto?
3. ¿Cuál es la modalidad de gestión de los procesos de compras/adquisiciones de los productos, insumo, bienes y servicios presupuestados que se requieren en los establecimientos?

V. OBJETIVOS.

Objetivo General:

Determinar el alcance y nivel de desarrollo de los procesos de gestión en la ejecución del presupuesto del primer nivel de atención del MINSAL El Salvador en el período 2014, 2015, 2016 y 2017.

Objetivos Específicos:

1. Identificar el marco legal de los procesos de asignación de presupuesto y adquisiciones.
2. Valorar los resultados de la metodología presupuestaria aplica en los procesos de planificación, ejecución y monitoreo del presupuesto
3. Describir la modalidad de gestión de los procesos de compras/adquisiciones de los productos, insumos, bienes y servicios presupuestados que se requieren en los establecimientos.

VI. MARCO TEORICO.

Política Nacional de Salud: “Construyendo la esperanza”, 2009 – 2014, Ministerio de Salud. En este documento se asume el compromiso gubernamental de incrementar el gasto público en salud, en junio del año 2009 cuando asumen las nuevas autoridades del MINSAL del primer gobierno del cambio, quedó consignado como parte de la política nacional de ese quinquenio. Como producto de la priorización de los programas sociales por parte del Gobierno de El Salvador, entre ellos la Reforma de Salud, se incrementó progresivamente el presupuesto de Salud para ampliar la cobertura de atención en salud de los municipios más vulnerables del país.

El presupuesto en el 2009 asignado al MINSAL según el documento de Rendición de Cuentas del MINSAL (2017 – 2018) era de \$444.1 millones, el cual ha tenido un incremento progresivo hasta alcanzar en el año 2017 un monto de \$ 664.2 millones, los cuales se reconoce que aún no son suficientes para atender las necesidades planteadas por los niveles locales sin embargo no ha sufrido ningún recorte a pesar de las limitantes presupuestarias nacionales e internacionales y se ha contado con algunos refuerzos principalmente en el rubro de medicamentos y lo requerido para cumplir con el compromiso del escalafón.

En los últimos dos años (2016 y 2017) no se ha contado con incremento significativo en la asignación, por lo tanto es imperativo que la ejecución presupuestaria sea oportuna y se optimice la ejecución de estos fondos en los procesos de gestión relacionados.

El MINSAL cuenta con un Plan estratégico Institucional (PEI) y un Plan Operativo Institucional (POI), en el caso del Primer Nivel de Atención que incluye todos los establecimientos del primer nivel de atención a escala nacional, en el año 2017 contaba con 5 regiones de Salud, 17 Sistemas Básicos de salud Integral, instancias que realizan con funciones técnicas – administrativas; con atención directa a la población se tenía 753 Unidades Comunitarias de Salud Familiar y 21 Hogares de Espera Materna. El Plan

Estratégico Institucional y los planes operativos del MINSAL deben de estar en coherencia con el presupuesto asignado para dar respuesta a la demanda de la población en el marco del modelo de atención en salud integral con enfoque familiar y comunitario.

En la Gestión Pública de Salud los fondos que provienen de los impuestos de la población deben ser devueltos en obras, bienes y servicios que respondan a las necesidades de la población de acuerdo a la Política Nacional de Salud vigente. El ramo de salud configura su presupuesto entre los meses de junio y septiembre del año antes de ser implementado, se retoman las necesidades planteadas por los establecimientos de salud, los techos presupuestarios por rubro y se complementa con los proyectos de inversión aprobados para el periodo.

En este sentido para el análisis de la presente investigación se deben considerar los siguientes conceptos:

Presupuestos Públicos.

Presupuesto.

Ejecución Presupuestaria.

Control Presupuestario.

Presupuestos Públicos.

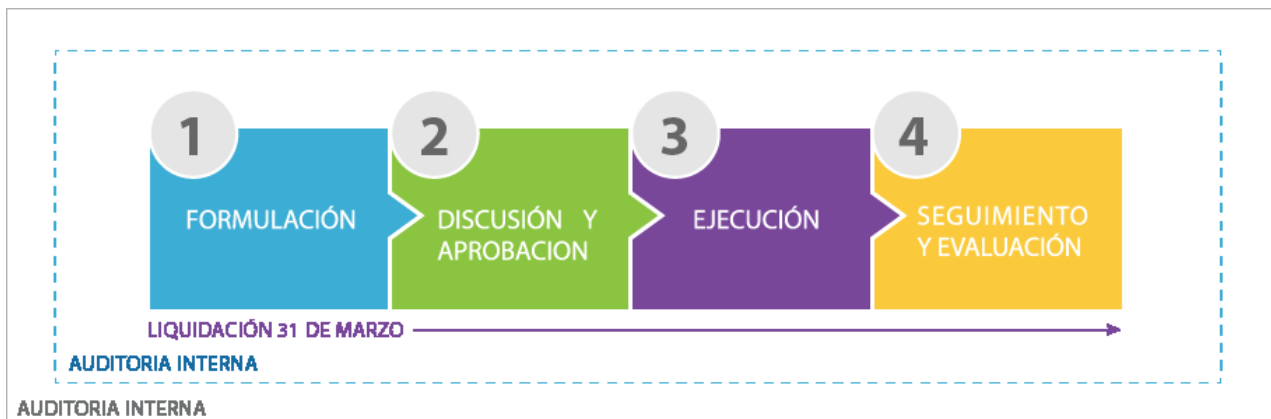
El presupuesto público es el instrumento de gestión que proyecta ingresos y gastos públicos, con el fin de poder brindar los bienes y servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades de la población, de conformidad con el rol del Estado. El Salvador, El Portal de Transparencia Fiscal del Gobierno de El Salvador. <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/>. El Ramo de Salud asume lo que corresponde al MINSAL del Presupuesto General de la Nación.

Presupuesto:

En el marco de la Planeación estratégica se debe considerar que los presupuestos se hallan en el nivel más detallado de la planeación al constituir una expresión financiera de los resultados esperados, en tiempo y económicos, para la entidad y cada una de sus áreas. Este aspecto de concreción le da al presupuesto una importancia fundamental porque el acierto en sus pronósticos y la fidelidad en su ejecución determinarán el éxito o fracaso de la planeación. De esta importancia se deriva la necesidad de organizar un sistema de información que reporte oportunamente la ejecución presupuestal y que permita hacer el seguimiento con respecto a las operaciones, los insumos, lo producido, los resultados obtenidos y su reflejo en la situación financiera. (Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos. Tercera edición. Jorge E. Burbano Ruiz. Universidad del Valle)

De acuerdo a estas definiciones la articulación entre la planeación estratégica y el presupuesto debe ser coherente, con participación de todas las áreas involucradas en todas sus fases y en armonía con el marco legal vigente.

El proceso presupuestario en El Salvador comprende las etapas de Formulación, Aprobación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación del Presupuesto; fases que se realizan en los ejercicios fiscales previo y vigente, en fechas determinadas por la ley, según se presenta en el siguiente diagrama:



El Portal de Transparencia Fiscal del Gobierno de El Salvador. <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/>

Como se mencionó anteriormente las fechas para esas fases están establecidas por la ley, sin embargo existen eventos que pueden modificarlas lo cual puede impactar en caso que retrase la ejecución financiera del mismo ya que son ciclos que duran un año calendario (Hacienda, 2018).

Ejecución Presupuestaria:

Es la fase del ciclo presupuestario que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo. Concepto retomado por el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>

La ejecución del presupuesto público debe entenderse como la realización de avances en el logro de las metas y objetivos de las instituciones, por medio de la producción de los bienes y servicios que las entidades brindan a la población, a través de la combinación de insumos (recurso humano, compra de medicamentos, etc.).

Control Presupuestario:

Es el medio de mantener el plan de operaciones dentro de los límites preestablecidos. Mediante él se comparan los resultados reales frente a los presupuestos, se determina las variaciones y se suministran a la administración elementos de juicio para la aplicación de acciones correctivas. (Burbano Ruiz, Jorge E. Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos. Tercera edición. Universidad del Valle)

El Control Presupuestario debe ser reconocida como una acción fundamental y que corresponde a todas las áreas involucradas en los planes estratégicos y operativos, no debe dejarse solo bajo la responsabilidad de las áreas administrativas ya que el alcance de los resultados esperados va a depender de que la ejecución se desarrolle según lo previsto y en los términos establecidos en los planes. Se debe tener en cuenta los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación durante todo el ciclo del presupuesto y con mayor énfasis en la ejecución presupuestaria.

El presente estudio ha focalizado la atención en la ejecución presupuestaria del primer nivel de atención en el MINSAL, en la búsqueda de información se analizaron varias tesis relacionadas al tema con aplicación a presupuestos ejecutados por otras instancias gubernamentales, sin embargo hay elementos que pueden ser retomados de estos estudios para el análisis del presente marco conceptual.

Ejecución del gasto público y sus diferentes etapas de Alcalino, Santiago Emilio Universidad del Aconcagua, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas (2010). Refiere que el régimen de presupuesto debe verse más que como un régimen legal, como una herramienta financiera que marca la dirección política que asumirá un gobierno. Cuando los gastos son utilizados indiscriminadamente para atender a necesidades que no son prioritarias se pierde el fin que busca el Estado. El gasto público cada vez es mayor y, si no se obtienen los recursos genuinos necesarios para poder hacer frente a esas obligaciones o no se controlan los gastos irregulares o no justificados, se termina en déficit, debiendo sacrificar ciertas opciones y recurrir a otros medios de financiación que puede ser contraproducente a los intereses de la comunidad.

Es por ello que, concomitantemente, debe asignarse cada vez mayor importancia a los organismos y mecanismos de control. Hay que analizar permanentemente la posibilidad de modificar y mejorar el control de los diferentes agentes intervinientes en la elección y decisión sobre la afectación o no de los gastos.

Villavicencio Alvarado Rosa. La ejecución presupuestal en una entidad del sector público, Lima 2015, Perú (2017). En dicho estudio se identifica que en la ejecución del gasto público, se definen dos etapas: a) etapa preparatoria del gasto y b) ejecución del gasto. Esto se definió a partir de preguntas dirigidas a la alta gerencia mediante un instrumento de la investigación de mercados con énfasis en la variable: Ejecución presupuestal, la variable ha sido analizada a través de las tres dimensiones: compromiso, devengado y pago. Al finalizar el estudio se encontró que la percepción y conocimiento de esta variable en las dimensiones priorizadas era de un nivel de conocimiento entre casi siempre y siempre. Lo rescatable de esta tesis es que se plantea que debe existir una alta participación de la alta gerencia en la formulación de los Planes Operativos Institucionales, a fin que la ejecución presupuestal de las actividades propuestas se realice en los tiempos establecidos.

Chamba Vega, Johanna Lizbeth y Cumbe Juela, Sandra Lucia. Evaluación de la Gestión del Presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado de Buenavista en el año 2012, Universidad de Cuenca (2014). Utilizaron diferentes Indicadores de Eficiencia del Presupuesto, encontrando que el año 2012 el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Buenavista tuvo un presupuesto provenientes de varias partidas, del total solo se ejecutó el 35.82%, produciéndose una desviación del 64.87%, lo cual para efecto de la tesis se define como inaceptable.

En las conclusiones se mencionan los siguientes aspectos como determinantes de esta baja ejecución: no realizar el plan operativo anual, elemento de vital importancia para el desenvolvimiento normal de las operaciones de la institución, trayendo como consecuencia la mala planificación y ejecución en cuanto a la realización de obras y la sobre estimación de las partidas que conforman el presupuesto; no se establece una metodología de priorización de obras que vayan de acuerdo al plan de desarrollo y ordenamiento territorial para la elaboración del presupuesto; factores políticos, que impiden se dé una gestión apropiada; no se realizaron evaluaciones presupuestarias, impidiendo de esta manera llegar a determinar con exactitud si los recursos que fueron presupuestados se ejecutaron adecuadamente y en el tiempo estimado; no se ha

realizado un seguimiento oportuno en la etapa de ejecución presupuestaria de las diferentes partidas; las asignaciones presupuestarias modificadas como en el de la recepción de recursos existe una diferencia considerable con los valores que realmente se recaudó, la situación es similar en los gastos dando como resultado una ejecución parcial; en algunas partidas presupuestarias, ejecutó valores más altos a los que se comprometieron, quebrantando la normativa legal; el presupuesto de la entidad depende en su mayoría de las asignaciones presupuestarias del gobierno central; y por último, el presupuesto para ese año también depende de los ingresos por parte de un convenio para el mantenimiento vial, el cual no se dio cumplimiento.

Cubas Sánchez, Jorge Luis. Evaluación del sistema de control interno para medir el impacto de la eficiencia en la ejecución presupuestaria del Hospital Regional Lambayeque en el periodo 2014. Chiclayo, Perú (2018). Esta investigación se enmarca en una instancia pública de salud en este caso un Hospital que forma parte del Ministerio de Salud (MINSA). Según el estudio dicho Hospital en el año 2014 alcanzó más del 80 % en cada una de las partidas ejecutadas; también refiere que las entidades del sector público alcanzaron un promedio de ejecución del 68 % mientras que el MINSA mantiene un 80 % de cumplimiento, según el Ministerio de Economía y Finanzas. Se hace una referencia sobre que la situación de una población o de un país depende mucho de sus inversiones y de sus actos públicos con las entidades que pertenecen al sector salud, principalmente relacionado a la distribución del presupuesto a los establecimientos de salud y hospitales de Lambayeque que pertenezcan al MINSA, en el periodo 2014.

De acuerdo a este estudio se identificaron deficiencias en la ejecución presupuestaria, ya que no hay un buen manejo en el sistema de este mencionado proceso; esto conlleva a la necesidad de promover una gestión eficiente; no solo para la entidad pública, sino también para las entidades del mismo rubro sean estatales o privadas. La investigación busco ser un aporte para la determinación del impacto de la eficiencia al evaluar el sistema de control interno de la ejecución presupuestaria del Hospital Regional Lambayeque; para que el sistema de control interno sea eficiente, se apliquen las

políticas y Leyes pertinentes, con lo cual se obtendrán beneficios significativos conforme al adecuado manejo de sus recursos.

En la tesis se describe como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Perú dicta medidas para asegurar la ejecución del presupuesto público en este caso para el año 2014. El Poder Ejecutivo de ese país publicó un decreto en el cual menciona medidas extraordinarias en materia económica y financiera para asegurar la ejecución del presupuesto público del año fiscal 2014. Con lo anterior se evidencia la importancia que los gobiernos le están dando al gasto público, incluso en este caso se explica que existe un marco legal que procura el cumplimiento de lo establecido en el presupuesto de las entidades públicas.

En dicho estudio se describe el marco conceptual de control interno (2010) aplicado en las instituciones del país incluidas en el estudio, se reconoce además al Sistema de Control Interno como el conjunto de elementos organizacionales (Planeación, Control de Gestión, Organización, Evaluación de Personal, Normas y Procedimientos, Sistemas de Información y Comunicación) interrelacionados e interdependientes, que buscan sinergia y alcanzar los objetivos y políticas institucionales de manera armónica. Es importante reconocer que de acuerdo a este concepto el Sistema de Control Interno (SCI) no se determina como un proceso secuencial, sino como un proceso multidireccional, en el cual cada componente influye sobre los demás y todos conforman un sistema integrado que reacciona dinámicamente a las condiciones cambiantes.

Se analiza que con el grado de ejecución del presupuesto del Hospital Regional Lambayeque al año 2014 (93.65 %) y con las metas propuestas por la entidad para el periodo 2014, se considera que la ejecución presupuestaria fue eficiente, en relación directa a los indicadores mostrados que se han cumplido. El mecanismo utilizado por el Hospital Regional Lambayeque según sus actividades y procesos de la ejecución presupuestaria se realiza mediante una serie de procedimientos en un flujo gramático esto quiere decir que todo tiene que realizarse de manera transparente y eficiente es por eso que se elaboran reportes para demostrar todo lo que se ha programado dentro de la hoja

de presupuesto, después de esto son revisados por el director ejecutivo del área de planeamiento y presupuesto del Hospital Regional Lambayeque. Lo más destacado de esta investigación es el marco conceptual de aplicación del sistema de control en la ejecución presupuestaria, así como el seguimiento que se le da a estos procesos por la alta dirección del establecimiento.

Vela Alegría, Lady Llanina. Evaluación de la ejecución del presupuesto por resultados en el cumplimiento de objetivos del Hospital Regional de Loreto, periodo 2016, elaborada en Perú (2018). Dicho estudio se desarrolló en el marco de la metodología de Presupuesto por Resultados, en donde se hace referencia a Shack, Nelson (2008) y se introduce a una nueva perspectiva al presupuesto, focalizado en la atención de las mejoras del bienestar ciudadano, centrando su trabajo operativo alrededor de los bienes y servicios que deben ser provistos, bajo principios de eficacia, para el logro de resultados, a los cuales se les denomina Productos.

Esta nueva modalidad para la construcción del presupuesto es de carácter progresiva. En las últimas décadas el presupuesto por resultado (PpR) se ha constituido como un elemento muy importante en la administración pública y dado el escaso estudio en la localidad en donde se desarrolla la investigación se menciona que es necesario evaluar la ejecución del proceso presupuestario por resultados y su incidencia en el cumplimiento de objetivos en el Hospital Regional de Loreto, del periodo 2016. En el mismo documento se menciona que el trabajo se justifica en tanto serviría de referencia para futuras investigaciones de mayor alcance que permitirán mejorar la eficiencia y la eficacia de la asignación de los recursos públicos, de acuerdo a prioridades establecidas denominados programas estratégicos, incluidos en el presupuesto público determinando la medición de resultados objetivos y los logros alcanzados por éstos, buscando sentido y congruencia a la inserción realizada, asociándolos con el desempeño, el impacto, el beneficio costo.

Se hace referencia al marco legal que orienta su implementación en este caso se menciona que en Perú en los últimos años el manejo del presupuesto administrado por

las Entidades del estado y sobre todo el de los gobiernos locales ha tenido muchos cambios, y actualmente se cuenta con un instrumento denominado "Presupuesto por Resultados que es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población" (Ministerio de Economía y Finanzas, 2014, p. 9).

Lopez I Casanovas, Guillem. Financiación Autonómica y Gasto Sanitario Público en España, del Depto. de Economía de la Univ. Pompeu Fabra, Centre de Recerca en Economia i Salut. Texto publicado en Papeles de Economía Española no 76. Monográfico en Economía de la Salud. FUNCAS, CECA, Madrid, (1998). Plantea la tesis que la 'devolución' de responsabilidades fiscales (en financiación y en gasto) a las Comunidades Autónomas en España puede ser un buen antídoto para el control del gasto sanitario y, en particular, de los diferenciales de utilización (evolución de la prestación sanitaria media). Con este sistema de financiación se abren vías para la corresponsabilidad fiscal, la integración de la financiación sanitaria en la financiación general puede introducir, quizás, los mecanismos necesarios para el autocontrol del gasto que aseguren una efectiva sostenibilidad de la financiación de la sanidad pública en el próximo futuro.

Entre las conclusiones de este documento refiere que la garantía de la autonomía implica en el ejercicio de las competencias por el lado del ingreso evita, como mínimo, el depender de las prácticas presupuestarias y financieras de la Administración central, devolviendo la capacidad de decisión sobre políticas de gasto a los parlamentos autonómicos. Se trata también con ello de substituir la trasferencia central por una cifra de financiación equivalente, a derivar del ejercicio de la autonomía tributaria, sobre un tramo preestablecido de recursos fiscales. Se trata, en definitiva, de corresponsabilizar suficientemente a las Comunidades Autónomas en este caso, en sus políticas de gasto. Los recursos derivados podrían ser incluso -si se desea-, nominalmente singularizados en su destino para la financiación del gasto sanitario y/o otros gastos sociales, favoreciendo, de este modo, su racionalización.

Ibarra, Hernán. Presupuestos teórico analíticos, Revista Ecuador Debate, (Agosto 2000). En términos amplios, la descentralización del Estado se puede definir como un proceso de transformaciones sociales y políticas mediante las cuales se transfieren funciones y competencias del Estado central a unidades políticas sub nacionales. La hipótesis general que se propone, es que las relaciones entre el Estado central y la trama de relaciones de poder local son de distinta índole entre un Estado centralizado y un Estado descentralizado.

Según dicho autor, un Estado centralizado puede llevar adelante políticas de desconcentración; la desconcentración se halla relacionada con el ámbito de una unidad administrativa que tienen que dotar de un servicio específico a nivel local. Estas unidades administrativas carecen de control democrático y autonomía. El artículo plantea que en circunstancias de una centralización política estatal, puede darse una conservación de las instituciones y estructuras políticas locales, su destrucción o subordinación; ello dependerá de la capacidad de los grupos dominantes locales para negociar con el Estado central.

En términos administrativos, determinadas funciones y servicios pueden ser cumplidas con mayor eficacia a nivel local, dada la cercanía de los funcionarios con el público. Diversos objetivos económicos pueden ser alcanzados, si es que existen diferentes tipos de servicios que pueden ofertarse en función de los intereses locales y las condiciones de eficiencia y equidad. Un problema básico para los procesos de descentralización, se halla en la dimensión de la crisis fiscal del Estado y la disponibilidad de recursos a ser transferidos hacia los gobiernos sub nacionales. Por otra parte, la mayor o menor capacidad para generar recursos propios que provengan de tasas e impuestos locales. Entre los aspectos importantes de este análisis se puede considerar que la descentralización no es positiva ni negativa en sí misma. Es sólo otro ámbito de confrontación y definición de políticas desde actores sociales y políticos específicos.

En el presente marco teórico se ha tratado de identificar no solo los conceptos a ser retomados para el presente estudio y que contengan las variables relacionadas al mismo;

también se han revisado estudios previos relacionados no solo al tema, sino también con experiencias similares aplicados en ámbitos de actuación similares; se han revisado las modalidades de ejecución presupuestaria desde la perspectiva de la centralización y de la descentralización en la toma de decisión relacionada a las políticas estatales con especial énfasis en lo relacionado a lo financiero.

Se rescata la importancia de garantizar la ejecución del gasto público desde las necesidades planteadas por las instituciones gubernamentales que dan respuesta a través de bienes y servicios a la población, especial relevancia se debe de dar al seguimiento de la gestión pública de las Instituciones que brindan servicios de salud, específicamente en cuanto a la ejecución de su presupuesto anual que permite contar con los recursos planificados.

VII. DISEÑO METODOLÓGICO

a. Tipo de Estudio:

Estudio descriptivo retrospectivo de corte transversal.

b. Área de Estudio:

El presente estudio se realizó en las oficinas centrales del MINSAL. San Salvador, República de El Salvador.

c. Universo y muestra:

Presupuestos anuales destinados al Primer Nivel de Atención del MINSAL.

d. Unidad de análisis

Informes de la ejecución presupuestaria del primer nivel de atención del MINSAL, elaborado por la Unidad Financiera Institucional.

e. Criterios de selección

Criterios de Inclusión:

- Reportes de ejecución presupuestaria de los fondos que se han incorporado en el presupuesto del MINSAL dirigido al Primer Nivel de Atención y administrados por las 5 Regiones de Salud y la Dirección Nacional del Primer Nivel de Atención de los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

Criterios de Exclusión:

- Reportes de la ejecución presupuestaria de fondos administrados por otras instancias del MINSAL diferentes a las 5 regiones de salud y la DNPNA, de años que no corresponden a los periodos definidos por el estudio.

f. Variables por objetivos:

Objetivo 1: Identificar el marco legal de los procesos de asignación de presupuesto y adquisiciones.

- Marco normativo

Objetivo 2. Valorar los resultados de la metodología presupuestaria aplica en los procesos de planificación, ejecución y monitoreo del presupuesto

- Presupuesto elaborado
- Presupuesto ejecutado.

Objetivo 3. Describir la modalidad de gestión de los procesos de compras/adquisiciones de los productos, insumos, bienes y servicios presupuestados que se requieren en los establecimientos.

- Proceso administrativo en los procesos de compra del nivel central, regional y local.
- Comité de gestión para dar seguimiento al proceso de compras/adquisiciones.
- Rol de los participantes de las instancias central, regional y local.

g. Fuente de información

Primaria y secundaria, se realizaron entrevistas a los actores claves de las áreas involucradas, se revisaron los informes de la Ejecución Presupuestaria del período 2014 – 2017, elaborados por la Unidad Financiera Institucional del MINSAL y otra información relacionada de las dependencias que participan en estos procesos.

h. Técnica de recolección de la información

La técnica utilizada consistió en la revisión de los reportes e informes de la ejecución presupuestaria del primer nivel de atención elaborados por la UFI del MINSAL de los años incluidos en el estudio y se entrevistó a los actores claves involucrados en los procesos de formulación, ejecución y monitoreo del presupuesto del primer nivel de atención, esta actividad fue realizada por la investigadora

i. Instrumento de recolección de la información

El Instrumento de recolección de la información lo constituyó una ficha (ver anexos), previamente elaborada, en la que se reflejaron los datos de interés del estudio y una guía de entrevista para los actores claves.

La ficha consta de los siguientes datos:

- Contexto de las normativas de asignación presupuestarias
- Procesos del presupuesto
- Modalidad de gestión de los procesos de compra de los bienes, insumos, productos y servicios presupuestados.

j. Procesamiento de la información

Se utilizó hoja de cálculo de Excel para el procesamiento de la información que se solicitó oficialmente a las instancias administrativas del MINSAL.

k. Consideraciones éticas

La información es de las consideradas de manejo público sin embargo se realizó la gestión del visto bueno de la Ministra para solicitarla, dicha información ha sido manejada confidencialmente y solo ha sido utilizada para efecto del estudio; se revisó la información la cual es registrada en fuentes oficiales y de uso público, regida por la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Se anexa el V.B. firmado por la Sra. Ministra de Salud.

l. Trabajo de campo

La información se recolectó en un período de 30 días, sin incluir los fines de semana, para lo cual se coordinó con la dependencias siguientes: Unidad Financiera Institucional (UFI), Unidad de Adquisiciones y Contrataciones (UACI), Unidad de Abastecimiento (UNABAST), todas de la Gerencia General de Operaciones, así como también con la Unidad de Gestión de la Dirección Nacional del Primer Nivel de Atención (DNPNA). La información recopilada fue sistematizada y revisada por la investigadora quien la vació en la Ficha de Recolección.

VIII. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Objetivo Específico 1: Identificas el Marco legal de los procesos de asignación de presupuesto y adquisiciones.

Tabla 1. Marco legal. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014 – 2017.

LEYES	RELACION
Constitución de la Republica. Art. 131, Numerales 8, 9 y 10. Art. 195. Art. 227	Incluye decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública. Aprobarlo y luego incorporarlo al presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública.
Ley Orgánica de Administración Financiera Art. 1, 7 y 21	Establece el Sistema de Administración Financiera Integrado, entre ellos el Subsistema de Presupuesto. El cual define como un conjunto de principios, normas, organizaciones, programación, dirección y coordinación de los procedimientos de presupuesto y los otros subsistemas.
Ley de Responsabilidad Fiscal. Art. 1.	Tiene por objeto emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas, entre las que se encuentra hacer congruente el presupuesto con las metas establecidas, garantizar la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales.
Ley de la Corte de Cuentas Art. 21. Art. 50.	Fiscalización y control de la Hacienda Pública en general, de la ejecución del Presupuesto. Además que el sistema de control y auditoría de la gestión pública examinará los Presupuestos.
Código de Salud. Art. 1.	Principios constitucionales relacionados con la salud pública y asistencia social de los habitantes de la República y las normas para la organización, funcionamiento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y demás organismos del Estado, servicios de salud privados y las relaciones de éstos entre sí en el ejercicio de las profesiones relativas a la salud del pueblo.
Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). Art. 1.	Establece las normas básicas que regulan las acciones relativas a la planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación de las adquisiciones de obras, bienes y servicios de cualquier naturaleza, que la administración pública deba celebrar para la consecución de sus fines. Entre los sujetos a la

LEYES	RELACION
	ley se encuentran las adquisiciones y contrataciones de las entidades que comprometan fondos públicos de conformidad a lo establecido en la constitución y leyes respectivas, incluyendo los provenientes de los fondos de actividades especiales.
Ley de Servicio Civil Art. 4	Determina las personas bajo contrato, a los que se refieren las Disposiciones Generales de Presupuesto incluidos en la Ley del Escalafón.
Ley del Escalafón del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Art. 4. Art. 12. Art. 13	Vinculado con el presupuesto de remuneraciones Se aplica a empleados que presten su servicio, bajo ley de salarios, contrato y planilla de jornal, en el MSPAS. Mediante las evaluaciones el salario será determinado por la aplicación de su porcentaje al salario de la categoría que obtenga. El porcentaje va del 3 al 5 % de acuerdo a evaluación para lo cual se le suma, si es el caso, un 3% por antigüedad.
Ley de Asetos, Vacaciones y Licencias	Relacionada a los beneficios sociales de ley. En esta ley se dictan medidas acerca de los asuetos, vacaciones y licencias de los empleados públicos.

Fuente: Entrevistas a funcionarios MINSAL.

Constitución Política de la Republica, Código de Salud y 7 leyes vinculadas al presupuesto, sobre el cual se cimenta el presupuesto y la gestión de adquisiciones en el proceso de ejecución de este.

Tabla 2. Marco normativo Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014 - 2017

NORMATIVAS	RELACION
Políticas de la UNAC, Manual de procedimientos para el ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Publica. (Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Publica)	Tiene como objetivo entregar a las UACIS un documento operativo sobre la base de la normativa vigente, que contiene las modalidades, procedimientos, guías, formularios y documentos estándares para las adquisiciones y contrataciones de obras públicas, suministros, consultorías, concesiones y arrendamiento de bienes muebles, en sus diferentes modalidades desde contratación.
Política anual de adquisiciones y contrataciones de las	Incluye los lineamientos a realizar para desarrollar los procesos de adquisiciones y

NORMATIVAS	RELACION
instituciones de la administración pública.	contrataciones. Sobre la base de esta política se realizan los procesos de compra del MINSAL.
Política de Ahorro y Austeridad del Sector Público	Articulado de la Ley de Presupuesto en cada ejercicio fiscal la Política de Ahorro y Austeridad del Sector Público expone el conjunto de medidas que deben adoptar y aplicar anualmente las instituciones del Sector Público durante la fase de ejecución del presupuesto, con la finalidad de optimizar los recursos públicos disponibles, generar ahorro y darle cumplimiento a las prioridades y metas establecidas en cada institución.
Disposiciones Generales del Presupuesto. Art. 1	Disposiciones Generales de Presupuestos serán aplicables a todas las operaciones originadas por la ejecución del Presupuesto General a cargo de las Unidades del Gobierno Central.

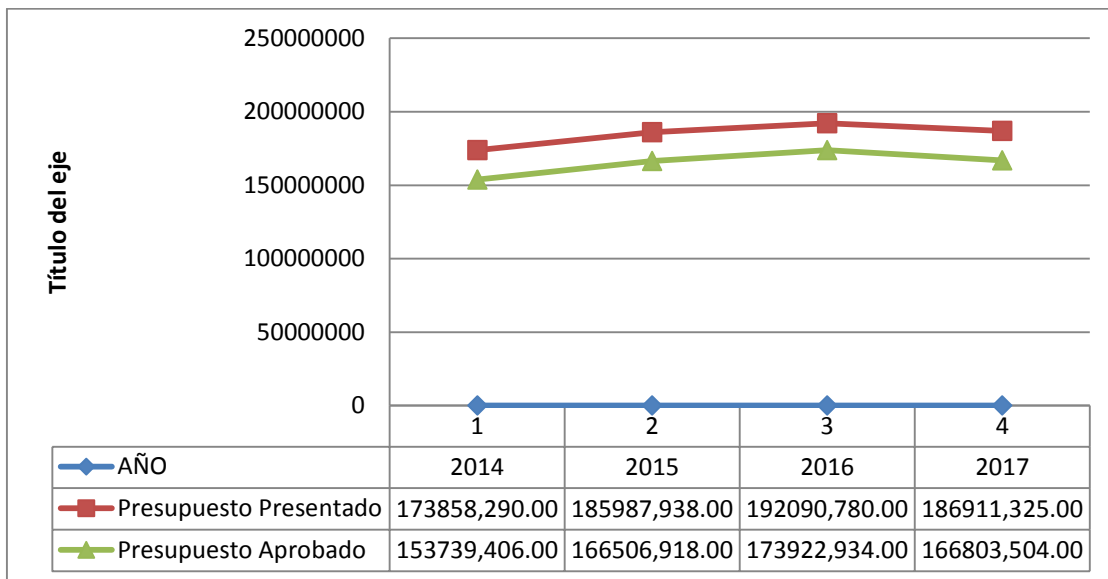
Fuente: Entrevistas a funcionarios MINSAL.

Disposiciones y políticas relacionadas a la ejecución y demás procesos en la ejecución del presupuesto.

En las tablas anteriores se puede observar que existe una amplia base legal sobre la cual se configura y ejecuta el presupuesto de las instituciones de la administración pública, sin embargo es importante denotar que el periodo de ejecución establecido hasta este momento, es de un año para cada ejercicio fiscal, lo que hace que su implementación efectiva y oportuna sea un gran reto para todas estas instituciones y poder cumplir con los objetivos y funciones definidos; para el caso de estudio es asegurar los servicios de salud en el primer nivel de atención.

Objetivo 2: Valorar los resultados de la metodología presupuestaria aplica en los procesos de planificación, ejecución y monitoreo del presupuesto

Gráfico No 1. Presupuesto presentado y Presupuesto aprobado. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014 – 2017.

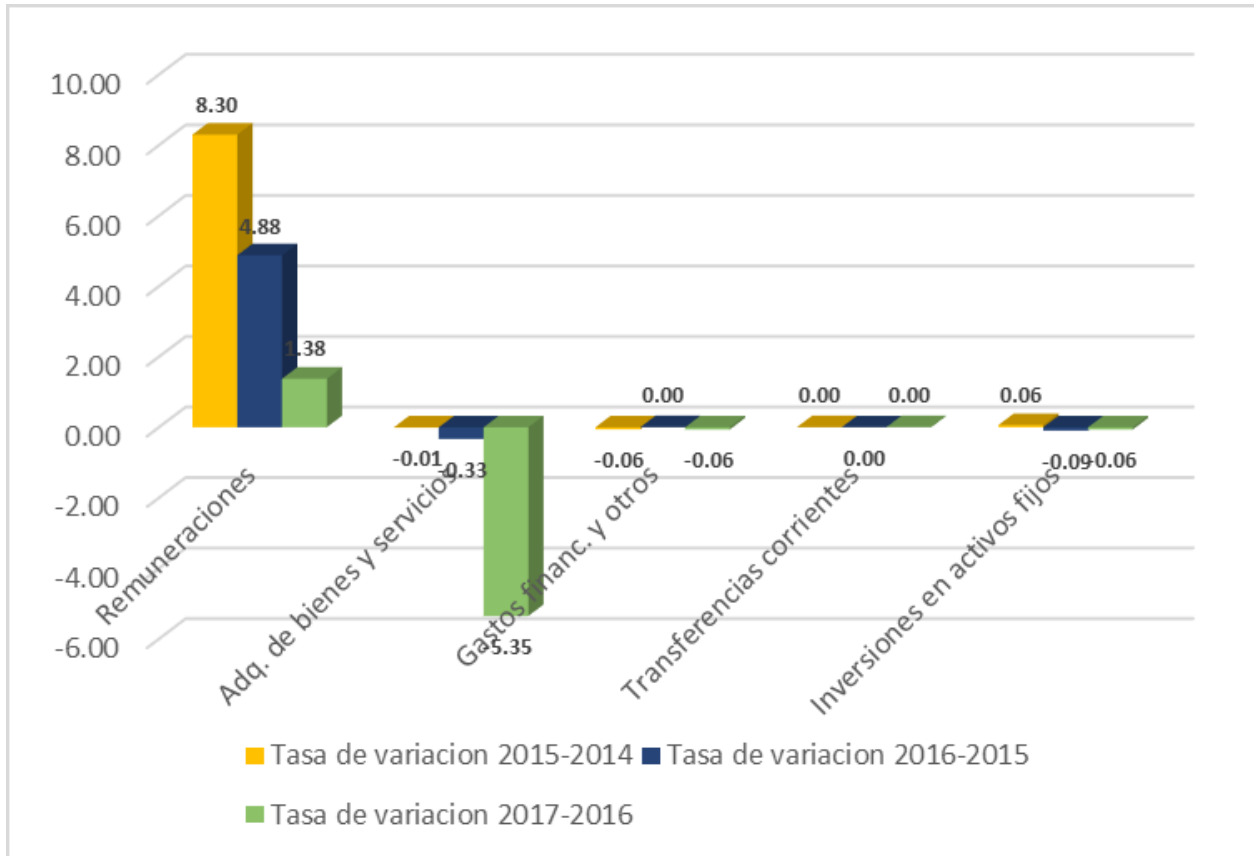


Fuente: Informes Financieros de los años 2014 - 2017 UFI.

De acuerdo a los datos de esta tabla se puede evidenciar que no se contó con todo el presupuesto priorizado por el primer nivel de atención para el funcionamiento de los establecimientos en los 4 años del estudio. (Ver Anexo 4. Tabla 1)

A partir de los datos proporcionados por la UFI se puede observar que la tasa de variación ha sido constante en los años incluidos en el estudio de los rubros sobre los cuales se estructura el presupuesto del Primer Nivel de Atención.

Gráfico 2. Variación Presupuesto aprobado por año. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014- 2017.



Fuente: Informes Financieros de los años 2014 - 2017 UFI.

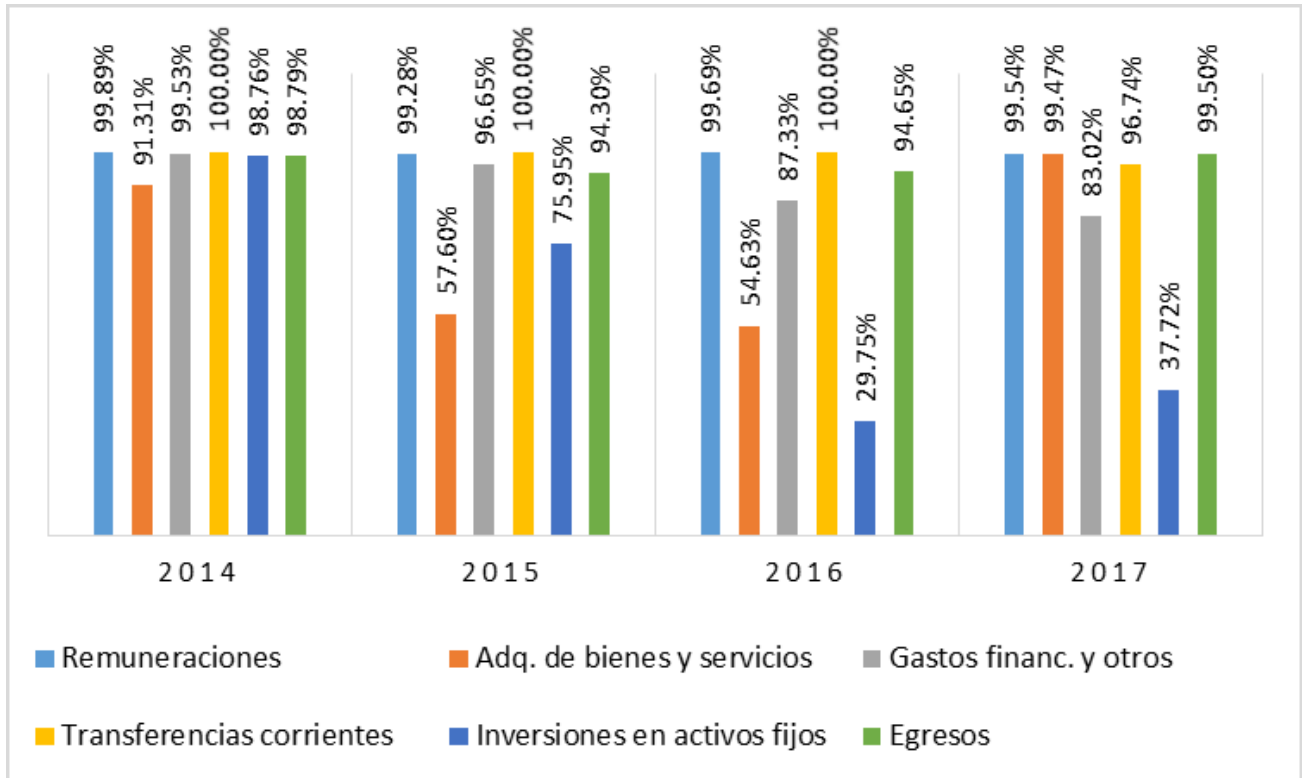
Las tasas de variación en remuneraciones denota incremento, pero menor de un año con respecto al siguiente; es así que para el 2015 respecto al 2014 fue de 8.30, 2016, respecto al 2015 4.88, 2017 respecto al 2016, 1.38, en los mismos periodos el rubro de Adquisiciones de bienes y servicios disminuyó en -0.01; -0.33; -5.33; de igual manera inversiones de activo fijo con 0.00, luego disminuye en -0.09, y - 0.06, seguido de Gastos financieros con -0.06, 0.00 y -0.06 y transferencias corrientes se mantuvo. (Ver Anexo 4, Tabla 2)

El rubro de Adquisición de bienes y servicios sufrió una sensible disminución en cuanto a la asignación presupuestaria, el cual es vital para el funcionamiento de los

establecimientos de salud del primer nivel de atención, ya que incluyen medicamentos, equipos e insumos médicos y de laboratorio, de odontología, vacunas, así como también rubros de uso general que tienen que ver con la logística necesaria para operar en los establecimientos, no son insumos específicamente del tipo médico pero son vitales para la movilización y atención de los pacientes; además son rubros que también inciden en las condiciones que requieren los recursos humanos que trabajan en estos establecimientos para dar una atención con calidad y calidez, no obstante el rubro que incrementaron su porcentaje significativamente en la ejecución del primer nivel es el de remuneraciones el cual se convierte en un gasto fijo y con tendencia al aumento por la aplicación de la Ley del Escalafón ya descrita en el marco legal.

En el rubro de remuneraciones es importante poner atención ya que su incremento progresivo incide directamente en la ejecución del presupuesto y si no se cuenta con los recursos financieros suficientes para solventar lo establecido en la Ley del Escalafón afectaría directamente al resto de rubros necesarios para el funcionamiento de los establecimientos del Primer Nivel de Atención.

Gráfico 3. Presupuesto ejecutado por año. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014- 2017.

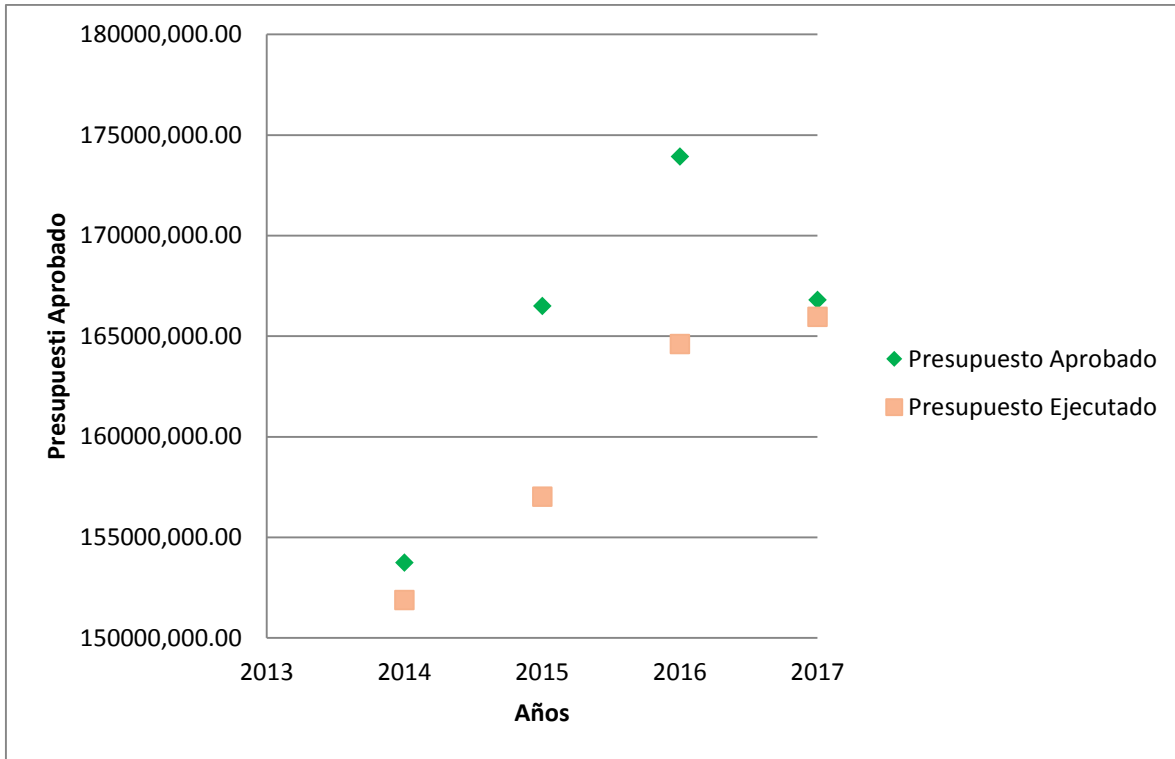


Fuente: Informes Financieros de los años 2014 – 2017 UFI.

El comportamiento en la evolución de la ejecución de acuerdo a los rubros aprobados en el presupuesto de primer nivel de atención, en donde cada columna representa los rubros de gasto por años (2014, 2015, 2016 y 2017). Se puede observar que a pesar de tener una ejecución general de más del 90%, lo cual podría percibirse como efectiva; también se puede evidenciar una clara diferencia en la ejecución de los rubros de adquisición de bienes y servicios de menos del 60% en el año 2015 y menos del 40% en el año 2016, manteniendo esta tendencia, igual comportamiento se encuentra en el rubro de inversiones en activo fijo, lo cual incide negativamente en el funcionamiento de los establecimientos de salud.(Ver Anexo 4, Tabla 4)

Lo expresado anteriormente se puede fundamentar en el texto de Cubas Sánchez, Jorge Luis; Evaluación del sistema de control interno para medir el impacto de la eficiencia en la ejecución presupuestaria del Hospital Regional Lambayeque en el periodo 2014. Chiclayo, Perú (2018), plantea que el grado de ejecución del presupuesto del Hospital Regional Lambayeque al año 2014 de 93.65 % fue considerada como ejecución presupuestaria eficiente. Mientras que Chamba Vega, Johanna Lizbeth y Cumbe Juela, Sandra Lucia. Evaluación de la Gestión del Presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado de Buenavista en el año 2012, Universidad de Cuenca (2014); En el análisis que realizaron en el año 2012 al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Buenavista, del total solo se ejecutó el 35.82%, produciéndose una desviación del 64.87%, lo cual para efecto de la tesis se define como inaceptable.

Gráfico 4. Tendencia de la Ejecución Presupuestaria. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014- 2017.



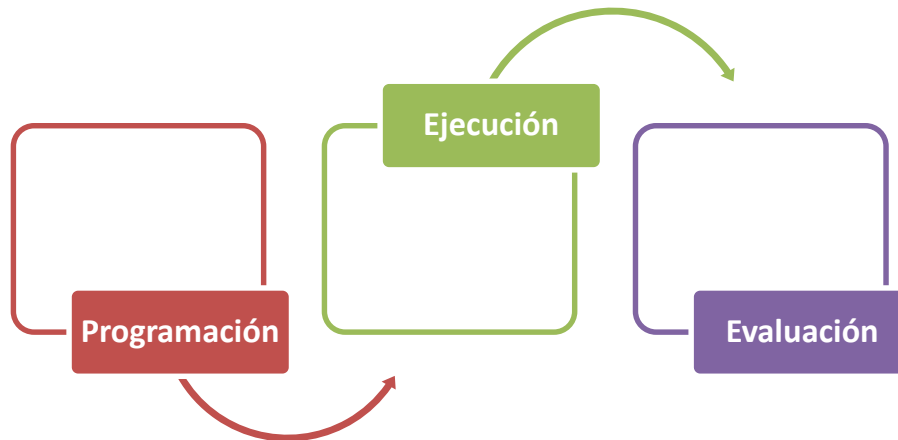
Fuente: Informes Financieros de los años 2014 – 2017 UFI.

Se puede identificar la brecha que existe entre el presupuesto aprobado para el funcionamiento de los establecimientos del primer nivel y el presupuesto ejecutado al finalizar cada año fiscal, si bien es cierto que en el año 2017 se redujo esa brecha, también se puede evidenciar que el presupuesto de ese año fue inferior al año previo y los procesos de compra que no se finalizaron en el año 2016 se concluyeron en el 2017 con presupuesto de ese mismo año ya que no se logró provisionar fondos del 2016, es importante mencionar que se solicitó la provisión de fondos la cual no fue aprobada por parte del Ministerio de Hacienda. (Ver Anexo 4, Tabla 5)

La ejecución financiera en el presupuesto general asignado al primer nivel de atención en los 4 años del estudio es arriba del 90%, este dato debe valorarse a partir de los rubros

específicos que no logran ejecutarse y como estos se relacionan al funcionamiento de los establecimientos de salud. En este sentido es necesario conocer el detalle de los rubros que no se logran ejecutar para poder inferir como estos procesos no concluidos inciden en el desarrollo de las funciones fundamentales de los establecimientos de salud del primer nivel, que generan insatisfacción de los usuarios y que pueden poner en peligro la atención oportuna y efectiva de la población que hace uso de estos servicios.

Objetivo 3: Describir la modalidad de gestión de los procesos de compras/adquisiciones de los productos, insumos, bienes y servicios presupuestados que se requieren en los establecimientos.



La modalidad de gestión de la ejecución de los procesos de compras y adquisiciones del Primer Nivel de atención trasciende al análisis de los mecanismos de compras que se realizan de acuerdo al marco legal vigente, implica también su organización, la programación de las compras, la ejecución de las mismas y la evaluación en el marco del ejercicio fiscal que corresponde a un año. La dificultad de ver este proceso lineal es que se pueden obviar fases importantes que tienen que ver con el seguimiento y monitoreo sobre la marcha para realizar los ajustes necesarios en el momento oportuno, es por eso que actualmente se habla mucho del término de ciclo de la ejecución presupuestaria.

Los aspectos revisados en este apartado son los siguientes:

- Proceso administrativo en los procesos de compra del nivel central, regional y local.
- Comité de gestión para dar seguimiento al proceso de compras/adquisiciones.
- Rol de los participantes de las instancias central, regional y local.

La información levantada en el cuestionario describe la modalidad de gestión de los procesos de compras/adquisiciones realizada en el MINSAL. Dicha modalidad es importante ya que tal como lo señala Burbano Ruiz, Jorge E. Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos. Tercera edición. Universidad del Valle, es fundamental mantener el control presupuestario ya que es el medio de mantener el plan de operaciones dentro de los límites preestablecidos; además de determinar las variaciones, también se suministra a la administración elementos de juicio para la aplicación de acciones correctivas. Además el autor sostiene que se debe tener en cuenta los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación durante todo el ciclo del presupuesto y con mayor énfasis en la ejecución presupuestaria.

Los resultados de las entrevistas realizadas a los actores claves sobre la modalidad de gestión (incluyendo los procesos de compra y adquisiciones), son las siguientes:

- El 100% de los entrevistados refieren que existen los procedimientos administrativos aplicados a los procesos de compras y adquisiciones del nivel central y regional, sin embargo también consideran que no se cumplen con estos procedimientos en tiempo y forma.
- Sólo el 40% de los encuestados afirman que existe claridad en la metodología por parte de los usuarios que participan en estos procedimientos.
- El 40% de los entrevistados afirman que existe un procedimiento administrativo para la constitución y funcionamiento del comité de gestión de alto nivel para seguimiento de la ejecución presupuestaria y para los procesos de compra. Al preguntarles sobre las reuniones mensuales de este comité, el 80% refiere que no se realizan y el 20% que no participa en este comité.

Tabla 3. Aspectos identificados por los actores claves que inciden en el proceso de Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención tomando de referencia la modalidad de gestión que se realiza actualmente en el MINSAL.

PROGRAMACION	EJECUCION	EVALUACION
<p>Problemas de planificación del trabajo.</p> <p>Tiempos de aprobación del presupuesto.</p> <p>Mientras no se definen las provisiones financieras del MH, no se puede tener certeza de cuál es el presupuesto anual.</p> <p>Especificaciones técnicas no actualizadas ni estudio de mercado actualizado.</p> <p>Se asignan recursos con base a lo histórico.</p> <p>Falta de coordinación de las Regiones con la DNPNA para determinación de las necesidades y techos presupuestarios.</p> <p>No hay listados oficiales de insumos médicos, laboratorio y odontológicos.</p> <p>Es necesaria la actualización de los sistemas informáticos utilizados.</p>	<p>Problemas en la planificación de las contrataciones.</p> <p>La gente no llega a las comisiones.</p> <p>Centralización de los procesos de compra.</p> <p>Procesos tardíos de adquisición de bienes y servicios.</p> <p>Concentración de solicitudes de compras en un proceso sin orden de prioridad.</p> <p>Se identifican los problemas pero hay dificultades para resolverlos por excesiva burocracia.</p>	<p>Cada área administrativa esta desvinculada y se preocupa por su parte del proceso.</p> <p>No hay programación de reuniones de evaluación sobre avances financieros y compras con regiones de salud.</p> <p>En la evaluación anual se prioriza el análisis sobre el abastecimiento de medicamento y el proceso a seguir para aprobar las deudas de compras en insumos médicos y no médicos que afectarían el presupuesto del año entrante.</p>

Fuente: Entrevistas dirigidas a actores claves.

En la Tabla 3 se trató de agrupar los aspectos identificados de acuerdo a la fase de ejecución que más contribuye a la afectación de la misma, sin embargo se mencionaron otras situaciones que inciden de manera transversal a las diferentes etapas identificadas. A continuación se describen las siguientes:

1. No se cumplen con los procedimientos administrativos aplicados a los procesos de compras y adquisiciones en tiempo y forma.
2. Sobre el funcionamiento del comité de gestión refieren que no se ha constituido formalmente, hay reuniones entre actores claves que se convocan cuando hay problemáticas o a solicitud de alguna área, no siempre participan los actores claves.
3. En este apartado se reconoció que existe un seguimiento estrecho durante la programación y ejecución del sub rubro de medicamentos a través de reuniones semanales lo que permite un mejor control, sin embargo este mecanismo no se aplica para el resto de componentes de los rubros que son sub ejecutados de acuerdo a los hallazgos del objetivo 2 del presente estudio.
4. Es necesario la descentralización de la ejecución presupuestaria respetando del marco legal.

Sobre un tema mencionado por varios actores claves y que incide en todas las fases del presupuesto ya que todo el proceso se hace desde el nivel central del MINSAL es lo relacionado a la descentralización de los mecanismos de compra; sobre esto se rescata lo mencionado por Ibarra, Hernán. Presupuestos teórico analíticos, Revista Ecuador Debate, (Agosto 2000), en donde refiere que en términos administrativos, determinadas funciones y servicios pueden ser cumplidas con mayor eficacia a nivel local, dada la cercanía de los funcionarios con el público. Es importante mencionar que el marco legal que rige el funcionamiento del MINSAL no reconoce a las regiones de salud como entes descentralizados por lo tanto es necesario realizar las modificaciones al marco legal vigente para encaminar los procesos de gestión ya sea hacia la desconcentración o hacia la descentralización de los mismos.

Según Jorge E. Burbano Ruiz, Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos, Tercera edición, Universidad del Valle, de la relación entre la Planeación Estratégica y la ejecución del presupuesto se deriva la necesidad de organizar un sistema de información que reporte oportunamente la ejecución presupuestal y que permita hacer el seguimiento con respecto a las operaciones, los insumos, lo producido, los resultados obtenidos y su reflejo en la situación financiera. De acuerdo al autor este aspecto de concreción le da al presupuesto una importancia fundamental porque el acierto en sus pronósticos y la fidelidad en su ejecución determinarán el éxito o fracaso de la planeación.

IX. CONCLUSIONES

1. Se cuenta con un amplio marco legal que orienta y da seguimiento a la ejecución presupuestaria del MINSAL.
2. Se identificaron los principales factores que afectan la metodología de la planificación y ejecución del presupuesto, entre los que se destacan los siguientes: la asignación presupuestaria del Primer Nivel de Atención es insuficiente de acuerdo a necesidades, existe un incremento de las demandas de algunos rubros, que tensiona cada año al presupuesto aprobado incidiendo en otros rubros que son imprescindibles para el funcionamiento de los servicios de salud; los procesos de compra deben ser aplicados en el año fiscal correspondiente, que no afecte la provisión de fondos para el siguiente periodo.
3. En los actuales mecanismos de coordinación para el seguimiento de la ejecución presupuestaria, se han identificado puntos críticos en la organización y funcionamiento de los mismos, entre lo que se destacan: no se han institucionalizado estos mecanismos de gestión, no se han definido los roles de las instancias que participan, no hay visión de complementariedad, no se realizan ajustes sobre la marcha y no hay participación de actores claves como las Regiones de Salud, incidiendo en la metodología de los procesos administrativos y en la toma de decisiones oportunas para que los establecimientos cuenten con los recursos necesarios para brindar los servicios de salud.

X. RECOMENDACIONES

A las autoridades del MINSAL

1. A corto plazo promover la reingeniería institucional necesaria para la aplicación de la normativa legal que actualmente se utiliza en el MINSAL, que permita mejorar la ejecución presupuestaria previniendo la sub ejecución de rubros importantes, considerando lo sensible que es la salud para la población, e impacto que puede tener ante situaciones de emergencias nacionales y amenazas internacionales, el perfil epidemiológico y el incremento de las coberturas de atención.
2. Elevar el análisis del seguimiento a la ejecución presupuestaria de todos los rubros del primer nivel de atención, para evitar la desproporción en la ejecución total del presupuesto y evitar que rubros claves sean sub ejecutados durante el ejercicio fiscal correspondiente y afecten directamente el funcionamiento de los servicios.

Jefaturas de las instancias involucradas en la modalidad de gestión

1. Establecer procesos permanentes de seguimiento a la programación y ejecución presupuestaria con participación de todos los actores involucrados (nivel central y regional) en los diferentes momentos del ciclo presupuestario, incluyendo la planificación, el monitoreo, la supervisión y la evaluación.
2. Considerar el presente estudio para identificar y superar los nudos críticos identificados que permitan cumplir con la ejecución del presupuesto aprobado desde un enfoque integral e integrado y colocando como objetivo común el que los establecimientos de salud cuenten con los recursos necesarios para desarrollar su función de prestar el servicio de salud a la población salvadoreña

XI. BIBLIOGRAFIA

Ejecución del gasto público y sus diferentes etapas de Alcalino, Santiago Emilio (2010).

Ibarra, Hernán. Presupuestos teórico analíticos, Revista Ecuador Debate, (Agosto 2000).

Cubas Sánchez, Jorge Luis. Evaluación del sistema de control interno para medir el impacto de la eficiencia en la ejecución presupuestaria del Hospital Regional Lambayeque en el periodo 2014. Chiclayo, Perú (2018).

Política Nacional de Salud: “Construyendo la esperanza”, 2009 – 2014, Ministerio de Salud (2009).

Presentación de Rendición de Cuentas del MINSAL (2017 –2018).

<http://www.salud.gob.sv/informe-de-rendicion-de-cuentas-2017-2018/>

Salud Universal, compromiso de país. Informe de Labores, MINSAL (2017 - 2018). <http://www.salud.gob.sv/informe-de-rendicion-de-cuentas-2017-2018/>

El Portal de Transparencia Fiscal del Gobierno de El Salvador.

<http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/>

Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos. Tercera edición. Jorge E. Burbano Ruiz. Universidad del Valle.

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. Página Web.

<https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>

Villavicencio Alvarado Rosa. La ejecución presupuestal en una entidad del sector público, Lima 2015, Perú (2017).

Chamba Vega, Johanna Lizbeth y Cumbe Juela, Sandra Lucia. Evaluación de la Gestión del Presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado de Buenavista en el año 2012, Universidad de Cuenca (2014).

Vela Alegría, Lady LLanina. Evaluación de la ejecución del presupuesto por resultados en el cumplimiento de objetivos del Hospital Regional de Loreto, periodo 2016, elaborada en Perú (2018).

Lopez I Casasnovas, Guillem. Financiación Autonómica y Gasto Sanitario Público en España, del Depto. de Economía de la Univ. PompeuFabra, Centre de Recerca en Economia i Salut. Texto publicado en Papeles de Economía Española no 76. Monográfico en Economía de la Salud. FUNCAS, CECA, Madrid, (1998).

ANEXOS

ANEXO 1. OPERACIONALIZACION DE VARIABLES

Objetivo 1. Identificar el marco legal de los procesos de asignación de presupuesto y adquisiciones

VARIABLE	INDICADORES	DEFINICION OPERACIONAL	VALORES	ESCALA DE MEDICION
Leyes	% de leyes	Conjunto de normas jurídicas que se establecen en la ley de presupuesto, de carácter general.	<ul style="list-style-type: none">▪ Ley de Presupuesto▪ Ley de adquisiciones	Nominal
Normativas	% de normativas	Conjunto de normas, lineamientos, que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso de programación- Presupuesto.	<ul style="list-style-type: none">▪ Políticas presupuestarias▪ Normas de asignación MINSAL▪ Normas de adquisiciones	nominal

Objetivo 2. Valorar los resultados de la metodología presupuestaria aplica en los procesos de planificación, ejecución y monitoreo del presupuesto

VARIABLE	INDICADORES	DEFINICION OPERACIONAL	VALORES	ESCALA DE MEDICION
Presupuesto aprobado	%presupuesto programado	Recursos financieros programados de planes y programas institucionales por año.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastos corrientes ▪ Gastos de Capital 	Numérica
Presupuesto Ejecutado	% presupuesto ejecutado	Evaluación de los gastos ejecutados por año.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastos corrientes ▪ Gastos de Capital 	Numérica

Objetivo 3. Describir la modalidad de gestión de los procesos de compras/adquisiciones de los productos, insumo, bienes y servicios presupuestados que se requieren en los establecimientos.

VARIABLE	INDICADORES	DEFINICION OPERACIONAL	VALORES	ESCALA DE MEDICION
Procesos de compras aplicados	%de procesos aplicados	Procedimiento administrativos aplicados a los procesos de compras y adquisiciones del nivel central, regional y local.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Numero de Procedimientos aplicados de acuerdo modalidad de compras 	Nominal
Comités conformados	% de comités conformados	Procedimiento administrativo para la constitución y funcionamiento del (los) comité (s) de gestión.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No de comités constituidos y funcionando. ▪ No de reuniones realizadas. 	Nominal

ANEXO 2. INSTRUMENTO DE RECOLECCION DE INFORMACION

LISTA DE CHEQUEO PARA CONOCER LA APLICACIÓN DE LAS VARIABLES DEL ESTUDIO.

NOMBRE: _____ CARGO: _____ FECHA: _____

TIPO DE VARIABLE		
OBJETIVO 1	SI	NO
Conoce la existencia del conjunto de normas jurídicas que se establecen en la ley de presupuesto?		
Se toma de base para la ejecución presupuestaria la Ley de Presupuesto?		
Se toma de base para la ejecución presupuestaria la Ley de adquisiciones?.		
Tiene conocimiento de otras leyes que se apliquen? Menciónelas:		
Conoce la existencia de normas, lineamientos, que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso de programación-Presupuesto?		
Existe una Política que oriente la ejecución presupuestaria?		
Se cumple lo establecido en la política presupuestaria en lo relacionado a programación y ejecución?		
Existe una norma de asignación financiera para la aplicación en los diferentes niveles de atención?		
Se cumple la asignación financiera establecida para el primer nivel de atención.		
Existe una norma que establece los mecanismos de adquisición y contratación en los procesos de compra?		
Se aplica?		
Tiene conocimiento de otras normas o lineamientos relacionados? Explique:		

TIPO DE VARIABLE		
OBJETIVO 2	SI	NO
Los recursos financieros para la programación anual del presupuesto responden a necesidades del primer nivel de atención?		
Desde su área se da seguimiento mensual a la ejecución presupuestaria del primer nivel de atención?		
Desde su área se toman las medidas correctivas sobre la marcha para solventar retrasos en la ejecución sin detrimento a lo programado por primer nivel?		
Existe un mecanismo establecido para convocar a las áreas involucradas cuando existe un problema en la ejecución presupuestaria?		
Cuáles son los principales problemas que a su juicio inciden en la ejecución presupuestaria?		
Se realizan jornadas para hacer evaluaciones trimestrales de los gastos en ejecución?		
Se realizan planes de mejora para solventar los hallazgos identificados en las evaluaciones?		
Participan todos los actores claves en estas jornadas?		
Se realiza una evaluación anual de la ejecución presupuestaria del primer nivel de atención?		
Las jornadas de evaluación son efectivas para identificar y solventar los principales problemas que inciden en la ejecución presupuestaria? Explique:		

TIPO DE VARIABLE		
OBJETIVO 3	SI	NO
Existen los procedimientos administrativos aplicados a los procesos de compras y adquisiciones del nivel central, regional y local (a primer nivel aplica solo central y regional)		
Existe claridad en la metodología por parte de los usuarios que participan en estos procedimientos?		
<p>Considera que se cumplen con estos procedimientos en tiempo y forma? Explique si considera necesario:</p>		
Existe un procedimiento administrativo para la constitución y funcionamiento del comité de gestión de alto nivel para seguimiento de la ejecución presupuestaria?.		
Existe un procedimiento administrativo para la constitución y funcionamiento del comité de gestión de alto nivel para seguimiento de los procesos de compra?.		
Se reúne mensualmente este comité?		
<p>Ha identificado problemas para el funcionamiento de este comité? Explique:</p>		

ANEXO 3. CARTA DE AUTORIZACION



DIRECCION NACIONAL DE PRIMER NIVEL DE ATENCION



616

MEMORANDUM

2019-7004-050

Para: **Dra. Elvia Violeta Menjívar**
Ministra de Salud

De: **Dra. Jeannette Alvarado**
Directora Nacional de Primer Nivel de Atención.



Fecha: 15 de febrero de 2019

Reciba un Cordial Saludo.

Como parte del apoyo en los procesos de formación que como MINSAL se han gestionado actualmente, estoy estudiando la Maestría en Economía de la Salud desarrollada por el CIES- UNAN de Nicaragua.

A través de la presente solicito su V.B para desarrollar mi trabajo de Tesis denominado: "Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en El Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014-2017". Por lo cual desarrollaré entrevistas a actores clave del MINSAL, de la DNPNA y la Gerencia General de Operaciones así como información relacionada al tema del estudio. Se anexa nota de la Sub Directora de CIES-UNAN dirigida al MINSAL solicitando el apoyo de las autoridades.

Agradeciendo su atención y apoyo, me suscribo

Atentamente.

V.o B.o: 
Dra. Elvia Violeta Menjívar
Ministra de Salud



Calle Arce No.827 San Salvador, El Salvador, C.A. MINSAL Fax 2271-3524

Teléfono No. 2205-7213, Conmutador PBX 2205-7000

ANEXO 4. TABLAS

Tabla 1. Presupuesto presentado y Presupuesto Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014 – 2017.

AÑO	2014	2015	2016	2017
Presupuesto Presentado	173,858,290.00	185,987,938.00	192,090,780.00	186,911,325.00
Presupuesto Aprobado	153,739,406.00	166,506,918.00	173,922,934.00	166,803,504.00

Fuente: Informes Financieros de los años 2014 – 2017 UFI.

Tabla 2. Variación Presupuesto aprobado por año. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014- 2017.

RUBRO DE GASTO	2014		2015		2016		2017	
	Valores	Porcentaje de distribució	Valores	Porcentaje de distribució	Valores	Porcentaje de distribució	Valores	Porcentaje de ejecucion
Remuneraciones	133,321,046.89	86.72	146,082,516.46	87.73	154,202,436.25	88.66	156,598,760.88	93.88
Adq. de bienes y servicios	19,712,468.32	12.82	19,700,110.06	11.83	19,147,233.07	11.01	9,836,487.96	5.90
Gastos financ. y otros	499,055.02	0.32	413,727.38	0.25	419,404.63	0.24	312,898.15	0.19
Transferencias corrientes	13,297.40	0.01	17,511.64	0.01	16,880.76	0.01	25,280.01	0.02
Inversiones en activos fijos	193,538.37	0.13	293,052.46	0.18	136,979.29	0.08	30,077.00	0.02
TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO	153,739,406.00	100.00	166,506,918.00	100.00	173,922,934.00	100.00	166,803,504.00	100.00

Fuente: Informes Financieros de los años 2014 – 2017 UFI.

Tabla 3. Variación de distribución del presupuesto Asignado. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014- 2017.

RUBRO DE GASTO	2014	2015	Tasa de variación 2015-	2016	Tasa de variación 2016-	2017	Tasa de variación 2017-2016
Remuneraciones	133,321,046.89	146,082,516.46	8.30	154,202,436.25	4.88	156,598,760.88	1.38
Adq. de bienes y servicios	19,712,468.32	19,700,110.06	-0.01	19,147,233.07	-0.33	9,836,487.96	-5.35
Gastos financ. y otros	499,055.02	413,727.38	-0.06	419,404.63	0.00	312,898.15	-0.06
Transferencias	13,297.40	17,511.64	0.00	16,880.76	0.00	25,280.01	0.00
Inversiones en activos	193,538.37	293,052.46	0.06	136,979.29	-0.09	30,077.00	-0.06
TOTAL	153,739,406.00	166,506,918.00	8.30	173,922,934.00	4.45	166,803,504.00	-4.09

Fuente: Informes Financieros de los años 2014 – 2017 UFI.

Tabla 4. Presupuesto ejecutado por año. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014- 2017.

PORCENTAJE DE EJECUCION POR RUBRO DE GASTO	2014	2015	2016	2017
Remuneraciones	99.89%	99.28%	99.69%	99.54%
Adq. de bienes y servicios	91.31%	57.60%	54.63%	99.47%
Gastos financ. y otros	99.53%	96.65%	87.33%	83.02%
Transferencias corrientes	100.00%	100.00%	100.00%	96.74%
Inversiones en activos fijos	98.76%	75.95%	29.75%	37.72%
TOTAL EJECUTADO	98.79%	94.30%	94.65%	99.50%

Fuente: Informes Financieros de los años 2014 – 2017 UFI.

Tabla 5. Tendencia de la Ejecución Presupuestaria. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del Primer Nivel de Atención en el Ministerio de Salud de El Salvador, entre los años 2014- 2017.

AÑO	2014	2015	2016	2017
Presupuesto Aprobado	153,739,406.00	166,506,918.00	173,922,934.00	166,803,504.00
Presupuesto Ejecutado	151,879,128.14	157,018,456.32	164,613,543.65	165,962,356.52
% Ejecución	98.79%	94.30%	94.65%	99.50%

Fuente: Informes Financieros de los años 2014 – 2017 UFI.