



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

# PROYECTO DE USAID PARA LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

## EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DEL MODELO CONCEPTUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

Septiembre 2017

La elaboración de este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es solamente responsabilidad de DAI Global, LLC y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de Estados Unidos.

# PROYECTO DE USAID PARA LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

## EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DEL MODELO CONCEPTUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

Nombre del Proyecto:	Proyecto de USAID para la Gestión de las Finanzas Públicas
Oficina Responsable de USAID:	Oficina de Crecimiento Económico USAID/El Salvador
Número de Contrato:	AID-519-C-17-00002
Contratista:	DAI Global, LLC
Autor:	Sonia Cancino
Fecha de Publicación:	Septiembre, 2017

Los puntos de vista expresados por el autor de esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.

## INDICE

SIGLAS.....	1
I. ANTECEDENTES .....	2
II. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DE LA INVERSION PÚBLICA.....	5
III. EVALUACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA .....	6
IV. EVALUACIÓN DE LOS CASOS DE USO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL SAFI II.....	13
V. RECOMENDACIONES A PARTIR DE LAS EVALUACIONES .....	19
IV. BIBLIOGRAFÍA .....	25

## SIGLAS

BP	Banco de Proyectos
CONIP	Comisión Nacional de Inversión Pública
DINAFI	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DGP	Dirección General de Presupuesto
GOES	Gobierno de El Salvador
FOSEP	Fondo Salvadoreño para Estudios de Pre-inversión
LEY AFI	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MIFEP	Metodología para Identificar, Formular y Evaluar Proyectos de Inversión
PEP	Programación de la Ejecución Presupuestaria
PRIPME	Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo
PAP	Programa anual de proyectos de pre-inversión
PAIP	Programa anual de inversión pública
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SETEPLAN	Secretaría Técnica de la Presidencia
SIIP	Sistema de Información de Inversión Pública
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
TdR	Términos de Referencia
UE	Unidades Ejecutoras
UFI	Unidad Financiera Institucional

## I. ANTECEDENTES

El Proyecto de USAID para la Gestión de las Finanzas Públicas, apoya los esfuerzos de reforma de la administración financiera del Gobierno de El Salvador (GOES).

Esta consultoría brinda asistencia técnica al Ministerio de Hacienda específicamente a la Dirección General de Inversión y Crédito Público de El Salvador, con la evaluación del modelo conceptual de la inversión pública y la emisión de recomendaciones para su implementación. Esto, en el marco de la conformación del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) en su segunda versión.

En el marco del SAFI II se están desarrollando los módulos de tesorería, contabilidad e inversión pública, los cuales deben estar anudados a la planeación estratégica de mediano y largo plazo.

Como antecedentes sobre la inversión pública, es importante tener presente algunos aspectos generales de la situación económica de El Salvador. El país ha llegado a un estancamiento económico en los últimos 10 años por los altos niveles de endeudamiento, bajo crecimiento económico, un creciente déficit, baja inversión pública y privada, y un amplio desempleo y subempleo. A partir del 2010, el crecimiento económico ha oscilado entre 1% y 2.5%, al cierre del año 2016.

En El Salvador, en el marco del Sistema de Administración Financiera Integrado, Inversión se define como formación de capital físico (equipamiento e infraestructura y actividades de supervisión), formación de capital humano (inversión en personas como capacitaciones y demás acciones que permitan aumento en su productividad, y generación de conocimientos (investigación, diagnósticos, censos poblacionales y en general producción de información para toma de decisiones que van más allá de un sector).

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 define la inversión como toda erogación de recursos de origen público destinados a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico, con el objeto de ampliar la capacidad instalada del país para producir bienes y prestar servicios. En el marco del Plan el concepto se amplía para abarcar capitales intangibles como el capital humano, social, cultural e institucional, que contribuyen conjuntamente con el capital físico, a ampliar la capacidad productiva, la generación de riqueza y el buen vivir de la población salvadoreña.

El país es débil en materia de ingresos tributarios con una estructura de ingresos basados en el consumo (IVA el 43.7 % y Renta 39.9%), limitada estructura tributaria, inestabilidad en los ingresos producto de la evasión, dependencia económica, y débil control tributario al carecer de herramientas como un impuesto al patrimonio y un impuesto predial.

Sin embargo, algo a resaltar es que en los últimos años se han aprobado reformas a leyes o nuevas leyes tales como: Ley de Asocios Público – Privados, Ley de Incentivos a la Generación de Energía Renovable, Ley de Estabilidad Jurídica a Contratos de Inversión, Ley de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

En lugar de darse el porcentaje necesario de inversión total (pública y privada) sobre el PIB, este ha sido de 15% en promedio entre 1990-2015. Un estudio de la Universidad

Centroamericana José Simeón Cañas menciona que hasta 2006 la economía pudo crecer a un ritmo promedio anual de 5%; para luego, entre 2006 y 2015, crecer a solo una tasa de 0.4%<sup>1</sup>. Los gastos totales ascienden al 21% sobre el PIB, los gastos corrientes representan alrededor del 18% y los de inversión pública más o menos un 3%.

Respecto a las remesas, como porcentaje del PIB representan en promedio cerca del 15% al igual que la tasa de inversión total, pero a diferencia de esta, las remesas se han mantenido por cuatro años en 18%, su nivel más alto es de 19%, y su volatilidad en situaciones de crisis provenientes del exterior es menor no solo con respecto a la inversión privada, sino también con respecto a las exportaciones y a las importaciones. Las remesas pueden impulsar inversiones privadas que generen una mayor articulación de la economía y que reactive la actividad productiva de los sectores primarios, en los cuales se ubican los pequeños productores de granos básicos que representan una importante proporción de la población trabajadora de El Salvador. No obstante, ello requiere de una mayor voluntad de los empresarios tradicionales de invertir en los sectores que pueden consolidar una base técnica y material que reduzca las vulnerabilidades del país, al igual se requieren acciones de parte del Estado para impulsar nuevos empresarios que reactiven la economía y que tengan más interés de impulsar el desarrollo del país, mediante el fortalecimiento de las capacidades de las personas y el desarrollo tecnológico que acompaña estas nuevas capacidades.

Sobre este tema, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 anota que actualmente la quinta parte de las familias salvadoreñas reciben remesas, las cuales equivalen a 17 % del producto interno bruto (PIB), dos veces el gasto en salud y educación, casi nueve veces el valor de la inversión extranjera directa; 85 % de las exportaciones (incluyendo solo maquila neta), 67 % del Presupuesto General de la Nación y 106 % de los ingresos tributarios del país.

Ahora, cabe recordar que el estudio de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas es del 2015 y con el Gobierno actual de Estados Unidos y su política de legalización laboral, la situación de la mano de obra salvadoreña en ese país pueda requerir oficializarse o regresar, aminorando el monto de las remesas.

Una conclusión sale a la luz y es que el bajo nivel de capital per cápita sugiere que las mejoras en capacidades humanas deben ser parte de los procesos de inversión.

De manera complementaria se prevé en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, una inversión pública acumulada de 5.369.6 millones de dólares, la cual es en promedio, un 3.1 % del PIB en los cinco años. En varios apartes del Plan se anota la importancia de aumentar y direccionar correctamente la inversión pública.

Este panorama justifica la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal que asegure unos montos de inversión frente a los gastos de funcionamiento, pero además que garantice calidad en la inversión. Esto es, una alineación de los recursos con las políticas de Gobierno y de largo plazo y un sustento técnico en la formulación de los proyectos.

---

<sup>1</sup> Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. “Análisis socioeconómico de El Salvador”.2015

Por lo tanto, ésta consultoría tiene como objetivo evaluar el modelo conceptual de inversión pública del Ministerio de Hacienda y emitir recomendaciones a la Dirección General de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Dicho modelo conceptual está en el marco del Sistema de Administración Financiera (SAFI), el cual se encuentran en construcción de la segunda fase. La intención es continuar desarrollando los módulos de un sistema de gestión financiera tales como presupuesto, contabilidad y tesorería, recursos humanos, compras públicas y administración de activos fijos.

Está igualmente abierta la discusión de ingresar el módulo de Inversiones Públicas dentro del SAFI II y es por esto que, al revisar los casos de uso como parte de esta consultoría, será posible recomendar el que esté o no incluido (módulo integral del sistema) o que esté vinculado al SAFI II (como sistema independiente pero interconectado).

## II. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Para desarrollar la evaluación del Marco Conceptual, se revisó el marco legal del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, así como otros documentos publicados, por ejemplo, el Plan Quinquenal de Desarrollo, Manual Técnico del SAFI, Lineamientos para la vinculación de proyectos a programas presupuestarios.

Lo anterior fue el material preparatorio a las entrevistas que se desarrollaron en la Misión de campo entre el 4 y el 8 de septiembre de 2017, con la DGICP, la SETEPLAN, y los Ministerios de Educación y Obras Públicas.

La metodología fue inductiva, partiendo de los marcos legales, conceptuales e institucionales vigentes, para llegar a la revisión de las prácticas e instrumentos que actualmente se manejan como el SIIP y los casos de uso para el módulo de Inversión en la versión II del SAFI.

Con estos pasos cumplidos, se pueden presentar los siguientes capítulos, tomando en cuenta que estas observaciones y recomendaciones pueden ser ampliadas o complementadas, dado que se contó con poco tiempo del desarrollo de las revisiones documentales y las entrevistas.

### III. EVALUACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Para poder evaluar el marco conceptual de la inversión pública, es necesario partir de lo que se entiende en el GOES por Inversión Pública y para ello, debemos iniciar con revisar el marco legal del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

El marco normativo tiene sus comienzos con la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública de 1991, la cual establece como entidad rectora al Ministerio de Planificación. En 1996 se aprueba la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (conocida como Ley SAFI o Decreto 516) y en el año 1997 se dicta el Decreto legislativo 172, otorgando a la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) del Ministerio de Hacienda, la competencia en materia de inversión pública. En materia de planificación, el Ministerio fue reemplazado por la Secretaría Técnica de la Presidencia.

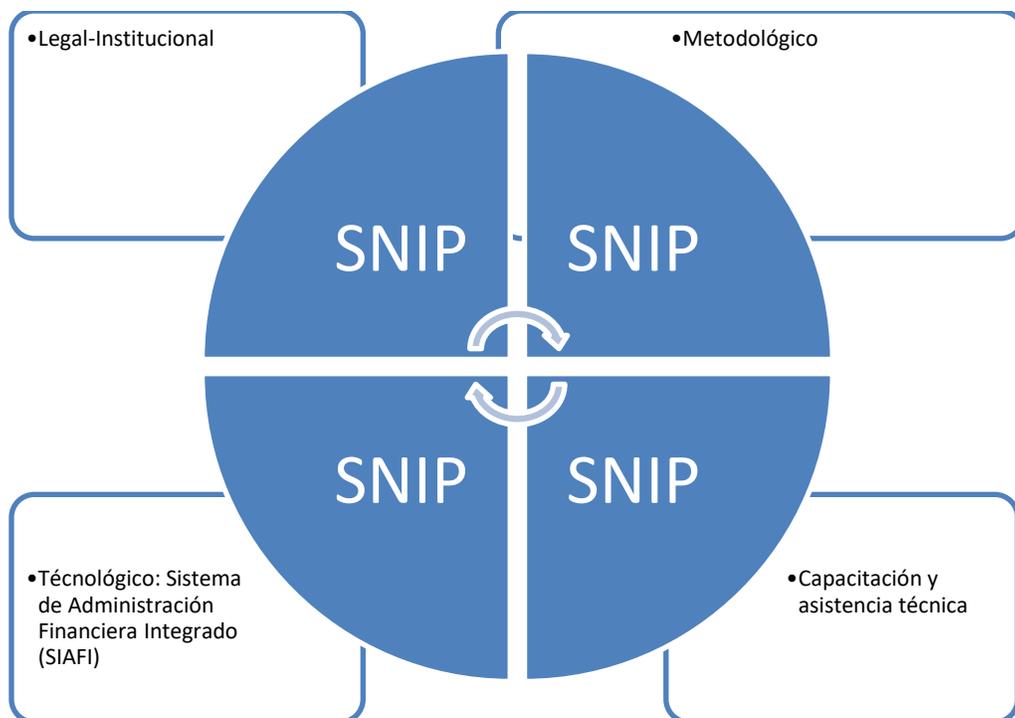
En mayo de 2016 se dio un evento de vinculación entre la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEPLAN) y el Ministerio de Hacienda con el fin de contar con definiciones de roles institucionales. Actualmente se han dado pasos concretos en la vinculación como el que la DGICP solicite concepto a SETEPLAN sobre algunos proyectos estratégicos; sin embargo, no es para la totalidad de proyectos y no se cuenta con un sistema que organice los conceptos de la SETEPLAN.

En planeación se ha avanzado en la definición de indicadores de los programas presupuestarios en conjunto con los sectores.

SAFI II debe contener una tabla de resultados a partir de los objetivos de los planes estratégicos. Se han adelantado trabajos piloto para lograr conformar un presupuesto por programas presupuestarios (basado en los objetivos misionales y lo importante, son de aporte a la calidad de vida).

#### Respecto al Marco Conceptual del SNIP:

El SNIP, como todo sistema, cuenta con varios componentes, como son: Legal-Institucional, Metodológico, Tecnológico y de Asistencia y Capacitación.



No es un conjunto de procesos aislados, en tanto es una respuesta resultante de una cadena de acciones interdependientes que vinculan actores institucionales.

También, como todo sistema, tiene entradas (planeación estratégica en planes y programas, proyectos con descripción de problemáticas, objetivos, productos, actividades, recursos, alternativas, así como normas, instituciones).

Con lo anterior, se asegura una salida (programación presupuestal, ejecución de proyectos con objetivos establecidos que se cumplen si se producen los bienes y servicios planeados).

Estas salidas retroalimentarán el sistema, generando nuevas entradas y así, tendremos un círculo, idealmente virtuoso.

El SNIP tiene como objetivo principal, dar los apoyos técnicos para que la planificación de largo plazo tenga una materialización de las prioridades de desarrollo a través de programas y proyectos.

#### Sobre lo metodológico:

En 1997 mediante el Decreto Legislativo N.º 516, se brinda el marco legal de inversión pública y sus instrumentos, tales como:

- Instructivos 003/99 "Normas Básicas para la Operación de las Unidades Responsables de Proyectos"

- Instructivo 005/99 de Normas Básicas para elaborar los Programas de Mediano Plazo; Necesidades de Financiamiento Anual de Inversión Pública y Programa Anual de Inversión Pública (actualmente sin aplicación)
- Instructivo 004/99 Guía Técnica para Elaborar Estudios de Pre-inversión Pública"
- "Manual de Organización de Procedimientos de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP)" (actualmente sin aplicación en tanto se reemplazó por el mapeo que se adelantó en el sistema de gestión de calidad y ahora están en el Manual Técnico del SAFI)

Adicional al listado mencionado, anualmente la DGICP envía una circular a las entidades ejecutoras (UE) indicando como preparar:

- Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo (PRIPME): contiene los programas con y sin financiamiento. Pretende ser el insumo para la preparación del Presupuesto por Resultados. Desde marzo se inicia el proceso de cálculo del monto de inversión para el siguiente año para conformar los PRIPME con los proyectos a financiar; los primeros son los de arrastre.
- Programa anual de proyectos de pre-inversión (PAP)
- Programa anual de inversión pública (PAIP): Son programas que se encuentran en el PRIPME, pero son los programas que cuentan con proyectos con financiamiento.

Igualmente se cuenta con una Política de Inversión y una Guía Técnica para la formulación y evaluación de proyectos (MIFEP), ésta en proceso de mejora.

#### Sobre la Guía Técnica para elaborar estudios de pre-inversión pública y proyectos:

Fue elaborada en 1999 y se encuentra en fase de mejora. Está en desuso por varias razones: porque no es de fácil entendimiento, no brinda ejemplos, incluye términos indefinidos como evaluación privada sin financiamiento, adolece de formatos, e incluye solicitud de información que no se logra presentar como es la evaluación a precios sociales ya que el país no cuenta con la Tasa Social de Descuento y la razones precio cuenta.

Sobre los programas se ha acordado que se ejecutan según proyectos que aportan a su ejecución, aunque hay programas que no se ejecutan por proyectos sino de manera directa. Se denominan programas presupuestarios a aquellos que se definen por políticas de Estado y planes quinquenales.

#### Respecto a lo institucional:

El SNIP debe estar soportado en la necesaria organización institucional (quien lidere o administre el SNIP, quienes tengan acceso para registrar, viabilizar, emitir una opinión técnica y efectuar seguimiento en el sistema). Así también, quienes tienen acceso a la información sin modificarla, es decir usuarios interesados, ciudadanía, entidades de control, academia, órgano legislativo, entre otros.

Para la aprobación de programas y proyectos antes de iniciar el ciclo presupuestario, se debe contar con la intervención del Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP) compuesta por el Ministro y Viceministro de Hacienda, la Secretaría de Presidencia, el Vicepresidente, y un representante del Banco de la República. Los programas se presentan con sus proyectos.

Ahora, se cuenta con presupuestos extraordinarios, por ejemplo, el Presupuesto de Reactivación Económica (PERE) que se financia con donaciones; lo positivo es que estos proyectos también ingresan al Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP) cuando aportan contrapartidas. También hacen parte del presupuesto extraordinario los proyectos de seguridad pública que se financian con impuestos sobre la adquisición de armas. Estos proyectos que están en el presupuesto extraordinario se encuentran en programas aprobados en el PAIP.

En las UE se cuenta con las Unidades Responsables de Proyectos (URP), la cuales actúan como oficinas de vínculo con la DGICP.

Con el dato proveniente del porcentaje del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) respecto al total de la inversión y la información de los proyectos, la DGICP establece cada Julio los techos y los proyectos de posible financiación y se lo comunica a las Unidades Ejecutoras (UE), a través de la Dirección de Presupuesto, junto con la programación mensualizada. En tanto se procura evolucionar hacia un Presupuesto por Resultados, se trabajará en una propuesta de distribución a mediano plazo.

Con la información recibida, las UE piden reconsideraciones o cambios. Con esta información la DGICP puede efectuar cambios y emite la aprobación del presupuesto, el cual se envía a la Asamblea (los 30 de septiembre) quien luego de los análisis y ajustes que se requieran, lo aprueba en diciembre. Luego la DGICP emite una nota a las UE para requerir que en enero envíen la programación física y financiera.

Una vez los proyectos se encuentran programados, pueden efectuar cambios a las programaciones mensuales directamente en SAFI (administrado por la DINAFI-Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación del Ministerio de Hacienda), previa autorización de la Dirección de Presupuesto. Si se solicitara adicionar o transferir recursos de un proyecto, la DGICP deberá emitir su concepto previo a la modificación. La DGICP debe dar aval a los proyectos que pretende efectuar cambios a nivel de presupuesto.

De otro lado, se debe mencionar la existencia del Fondo Salvadoreño de Estudios de Pre-inversión (FOSEP) para adelantar estudios de pre-inversión. Este fondo se financia con los recursos que la UE han conseguido bajo la figura de crédito aprobado por el Ministerio de Hacienda. El FOSEP apoya la preparación de términos de referencia (TdR) para la futura contratación que el Fondo adelantará para que la UE proponente cuente con estudios de pre-inversión. Esto implica el cálculo del presupuesto a contratar. El Fondo apoya con la revisión de los TdR, pero las UE pueden no acoger comentarios que el Fondo adelante.

Estos TdR son revisados por la DGICP y opina técnicamente sobre el proyecto a nivel de perfil. En sus revisiones han determinado la necesidad de ajustes ante posibles sobrecostos.

Actualmente FOSEP puede apoyar al sector privado, pero no se ha dado sobre un número importante de proyectos.

En el 2016 la DGICP revisó 278 proyectos. A la DGICP, a través del sistema le llega el resumen del estudio de pre-inversión, y por escrito fuera del sistema, recibe documentos con

información complementaria. Se piensa a futuro que en el sistema se puedan cargar todos los documentos.

En últimas, si las entidades rectoras son los únicos agentes que conocen cabalmente el proceso del SNIP y ello no se soluciona bajo la premisa de una débil capacidad institucional en las entidades ejecutoras y los gobiernos locales, será una carga permanente de asumir.

En entrevista con el Ministerio de Educación (MINED) con funcionarios de la Unidad Financiera Institucional y la Dirección de Planeación, se logró tener una visión crítica sobre un trabajo piloto adelantado por el Ministerio de Hacienda para la implementación del SAFI II:

En tanto en la metodología actual para registrar proyectos de pre-inversión se requiere establecer el esquema obras y tareas, no se encuentra afinidad con proyectos de capital humano ya que éstos no conllevan obras físicas. Por ello se deberá revisar la metodología en el marco de la Teoría de Proyectos.

Ahora, para la conformación de programas presupuestarios se deben seguir las reglas determinadas por la DGICP con un número límite de programas por presentar. En concepto del MINED esto presenta una limitante y en efecto ello redujo el número de programas que normalmente han tenido en el sector. Proponen que se revise ya que no debe limitarse el número de programas; más bien se deben establecer reglas que parten desde el concepto mismo de “programa” para su formulación. En esto se debe trabajar con la SETEPLAN bajo la metodología de marco lógico.

En el MINED los directores establecen líneas de trabajo y formulan los proyectos que incluyen en sus planes institucionales; la Unidad Financiera Institucional (UFI) es la dependencia que presenta los proyectos de inversión vía SIIP o prepara los proyectos de Cooperación internacional (algunos de estos no se registran en el SIIP). También interviene la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP).

La realidad es que del Fondo General el MINED solo recibe recursos para cubrir las contrapartidas de créditos y las actividades recurrentes, como la reparación de escuelas, no están cubiertas. No se recibe recursos de inversión ni de funcionamiento para estas actividades y esto constituye la necesidad de orientar proyectos aprobados para inversión hacia otras actividades. Esto se debe revisar y dichas acciones pueden ser parte de un programa como el destinado a la atención integral en educación o similar.

Otro tema importante a tener en cuenta son las transferencias que realiza el MINED a las escuelas, pues no se ha establecido un mecanismo de registro de estos movimientos en el Sistema. Esto debe ser un proceso claro en el SAFI II.

Respecto a la planificación estratégica de planes y programas, se entrevistó a la Secretaria Técnica de la Presidencia y se resalta lo siguiente:

En atención al Decreto 57 de 2016, se conformaron los siguientes Gabinetes de Gestión: sostenibilidad ambiental, seguridad, gobernabilidad, económico, político y departamentales y locales (liderados por los departamentales). Estos se conforman por ser áreas claves de política pública, las cuales se encuentran en el plan quinquenal.

El Plan Quinquenal presenta once objetivos y la SETEPLAN, con el Consejo de Ministros, establecen las políticas públicas que deberán trabajar los Gabinetes para determinar los objetivos.

SETEPLAN cuenta con una Dirección Gerencial de Coordinación y con coordinadores que se reúnen con los gabinetes para definir los temas a desarrollar. Por ejemplo, una línea estratégica es el Plan El Salvador Seguro y de ésta se desarrollan programas con objetivos.

Los gabinetes preparan informes de seguimiento cada año y se publican en el portal de la Presidencia Informe [www.secretariatecnica.gob.sv](http://www.secretariatecnica.gob.sv). Esto se está adelantando desde el 2014.

Como una de las conclusiones de esta consultoría, se puede anotar que el país adelanta la planeación estratégica desde hace poco tiempo, pero es un gran paso. Habrá que fortalecerla con visiones de Estado más que de Gobierno, en planes de prospectiva. Además, está planificación deberá estar lista en el primer año de cada Gobierno, con la conformación del Plan Quinquenal. Este trabajo se debe realizar con el concurso de todos los sectores.

Esto quiere decir, establecer programas con objetivos, metas, indicadores y supuestos para los impactos y resultados esperados. Este trabajo se podrá revisar y ajustar cada año, pero deberá adelantarse en los primeros meses de cada año. Este trabajo será el insumo básico de la formulación de proyectos.

Igualmente, se entrevistó al Ministerio de Obras Públicas (MOP) en sus dependencias Estadísticas y Seguimiento, y Planificación, y se logran las siguientes notas a tener en cuenta hacia la integración del SIIP en el SAFI:

En el SIIP se incluyen proyectos para constituir el PRIPME y en el seguimiento los reportes a nivel físico, financiero y geográfico.

Internamente las direcciones presentan proyectos a la Dirección de Planificación, la cual cuenta con una matriz multicriterio para priorizarlos. Dicha matriz incluye variables e indicadores como población beneficiada, indicadores de pobreza, estado de la vía pública, poblaciones a comunicar, entre otros. Esto con base en un trabajo metodológico adelantado con el BID.

En el SIIP registran los proyectos que buscan financiamiento de crédito, pero si no van a ésta fuente, quedan en un Banco de Proyectos interno.

Sin embargo, la SETEPLAN puede hacer un acuerdo de acceso a donaciones de manera directa con los cooperantes. También se debe tener presente que la Asamblea Legislativa puede determinar nuevos proyectos que deben ingresar al presupuesto del MOP. Luego de aprobados, los ingresan al SIIP.

El MOP solo se encarga de proyectos viales y obras de mitigación como obras de control del riesgo o mitigación de desbordamiento de quebradas y ríos. Los hospitales, escuelas, u otras obras de diferentes sectores, los adelanta cada sector.

El MOP requiere ampliar sus capacidades institucionales, por lo que solicitan planes de capacitación.

Indican que falta una mayor coordinación entre la DGP y DGICP respecto a las autorizaciones para la programación, modificaciones, y ejecución de los proyectos.

#### Respecto a lo tecnológico:

Como parte del SNIP, se cuenta con el Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP). De este sistema se envía al SAFI cierta información como es el código del proyecto, nombre y vigencia. En el SIIP se registra el esquema financiero, físico y geográfico (lo financiero desagregado geográficamente).

El Banco de Proyectos hace parte del SIIP, pero actualmente el Banco de Proyectos es solo un repositorio de información básica para presentar ante la DGICP para que se otorgue la aprobación de generar un código de registro que permitirá registrar el resto de información de la formulación y evaluación de proyectos.

Ahora, los presupuestos destinados a la inversión pública son más bien presupuestos históricos de asignación de recursos y no responden a una selección y priorización basada en un enfoque metodológico, aunque se ha procurado contar con información técnica a través de una metodología, la cual está en proceso de mejora.

## IV. EVALUACIÓN DE LOS CASOS DE USO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL SAFI II

Sobre los casos de uso, el comentario general es que se debería contar en primera instancia con la Metodología para Formular y Evaluar Proyectos de Inversión ajustada. Es con base en este instrumento que se podrá determinar buena parte de la información que se espera sea registrada en el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP). Cabe anotar que se deberá llamar así al componente tecnológico del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), que en general se conoce como Banco de Proyectos, solo que en tanto el Banco ha sido empleado solo como un repositorio de información a nivel de idea para solicitar un código a la DGICP de manera que sea posterior el registro del proyecto al menos a nivel de perfil, se prefiere denominar al componente tecnológico como SIIP.

Ahora, en los casos de uso se podrá determinar las variables que son de obligatorio registro y cuales son opcionales según el tipo de proyecto. Así, aunque se espera contar con la metodología completa de formulación y evaluación, así como de seguimiento y evaluación expost, no todo lo que esté en el sistema se tendrá que llenar. Algunos aspectos obligatorios, por ejemplo, son: nombre, problema, objetivos, presupuesto al menos de un año y superior a cero, al menos un indicador de tres categorías (gestión, producto, resultado).

Los casos de uso que se propongan deberán diseñarse para procurar eliminar la digitación en lo máximo posible. Por ejemplo, para escribir el nombre del proyecto se podrá seleccionar el Proceso (primera palabra de los proyectos de inversión) de un listado de verbos posibles, así como la localización geográfica. También se podrá conformar un banco de indicadores y los criterios de priorización, de manera que se puedan seleccionar sin digitar.

En general los proyectos deben contar con versionamientos donde se identifiquen los cambios con datos de quien efectúa los cambios y las fechas, así como permitir espacios para describir los cambios que realizan las UE, los viabilizadores en los Ministerios, la Secretaria Técnica de la Presidencia y la DGICP.

El SIIP debe contar en las pantallas con la posibilidad de anexar documentos que las UE ofrezcan para complementar (mapas, matrices, documentos, etc.).

En términos generales el SIIP se debe contemplar como un módulo del SAFI. Su administración debe darse como parte del SAFI donde la DGICP tendrá que solicitar los cambios que se requieran en procedimientos o en la metodología de formulación y evaluación, contando con el soporte técnico del SAFI. También se debe asegurar que la información que se registre en la formulación y evaluación, debe ser la base de la programación y para ello, debe contarse con los clasificadores Institucional, Económico y Objeto del Gasto, Sectorial, Fuentes de Financiación, Geográfico, Funcional, y demás que el SAFI incluya en el presupuesto recurrente y la deuda con miras a su vínculo con Contrataciones, Contabilidad, Tesorería y las Estadísticas financieras. Es necesario que el SIIP este en el SAFI además porque la DGICP cuenta con poco personal para el soporte tecnológico.

Otro comentario general es el otorgamiento de código a proyectos viabilizados en el SIIP desde los Ministerios, en tanto deben ser los viabilizadores de los proyectos que la UE de su sector

presente. Así se contará con un banco o listado de proyectos que cuentan con la viabilización. Este código no se modificará durante la programación de recursos. La elegibilidad deberá darse por dos vías: la Secretaría de Presidencia respecto a su alineación con la planeación estratégica de mediano y largo plazo, y por la DGICP respecto a la integridad o cumplimiento de la metodología por parte del proyecto.

El SIIP debe otorgar permisos vigentes al ingresar al sistema y mostrar automáticamente sus datos y el nombre de la Institución a la que pertenece, en consideración del rol que cada uno debe cumplir dentro del SIIP.

Por último, como comentario general de los casos de uso, existe la necesidad de que diseñen de tal manera que se digite lo menos posible. Esto se basará en clasificadores y tablas que el usuario podrá desplegar para seleccionar uno o varios ítems, según sea el caso. Lo anotado agiliza la inscripción de la información, apoya u orienta la construcción de la misma, parametriza el lenguaje de los usuarios, y por sobre todo, evita errores humanos en el registro de la información.

Los comentarios que se presentan a continuación surgen de la revisión de los casos que a la fecha de esta consultoría se pudieron conocer, preparados por la DGICP<sup>2</sup>:

#### A. CU PRE-01 ASIGNACIÓN DE CÓDIGO ÚNICO DE PROYECTO (CUP)

1. Los proyectos se deben vincular a al menos un programa, y a una o varias de sus metas programadas.
2. Se resalta la selección que indica que un proyecto tiene diferentes niveles de complejidad (perfil, pre-factibilidad, factibilidad, diseño) y según eso, se registra el proyecto en la MIPFE iniciando siempre con el nivel de perfil.
3. Información de quien registra y evalúa el proyecto en la UE, quien viabiliza en los Ministerios de su ramo, quien da concepto de elegibilidad en SETEPLAN sobre la alineación del proyecto con la planeación y quien emite la Nota Técnica en la DGICP, con fechas de cada proceso.
4. Como se anotó en el punto anterior, se requiere un espacio para la Secretaría Técnica de la Presidencia para que dé su concepto sobre el alineamiento con la planeación de largo plazo, frente a los instrumentos de planificación que existan sean estos prospectivos, sectoriales y regionales.
5. Información del nombre del proyecto seleccionando proceso, digitando el objeto y seleccionando la localización geográfica.
6. Duración total del proyecto desde la pre-inversión hasta el fin de la operación. También deberá especificar la etapa para la que está requiriendo recursos: Pre-inversión, Inversión o ambas etapas.
7. Proveer vinculo a los instrumentos de planificación vigentes (Plan Quinquenal, sectoriales, regionales, Objetivos de Desarrollo Social, etc.) y justificar su vínculo y aporte a las metas de dichos instrumentos de planificación.

---

<sup>2</sup> En 2013 se elaboró el documento "Modelo detallado del Macro Proceso de Inversión Pública del Subsistema de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda", el cual fue revisado sin profundidad o detalle de cada caso, dado que en el año 2017 en el que se prepara este documento, se está desarrollando una nueva versión del SAFI, lo que conlleva a la actualización de los casos de uso.

Una vez se cuente con la Metodología de Identificación y Formulación de Proyectos ajustada, en los casos de uso se deberán representar los capítulos de la metodología, de manera independiente a la primera pantalla o en donde se encuentra la información básica del nombre del proyecto, y datos como entidad responsable, unidad ejecutora, nombres de quienes formularon, viabilizaron y eligieron, así como fechas de inicio, etapa en la que se encuentra el proyecto y monto de inversión. Los capítulos mencionados serían:

1. Identificación:

- a) Incluir problemática con causas y efectos, así como la población y la zona geográfica afectadas.
- b) En una siguiente pantalla se debe incluir el objetivo general y los objetivos específicos.
- c) También se deben registrar los actores involucrados (beneficiarios, afectados, cooperantes)
- d) Proponer alternativas de solución

2. Preparación de alternativas:

- a) Se requiere seleccionar la alternativa a preparar y las pantallas se repetirán para cada alternativa seleccionada.
- b) Se requieren pantallas para cada estudio de preparación (legal, ambiental, técnico, demanda, participación ciudadana, riesgos, presupuesto)
- c) En el estudio de presupuesto se requiere una matriz con las etapas de pre-inversión, inversión, operación y mantenimiento con la división de componentes, actividades y la clasificación por objeto del gasto. Esto por vigencias para presentar los costos del horizonte de evaluación del proyecto.
- d) Se requiere un cuadro de ingresos y/o beneficios y costos de la alternativa de solución en estudio.

3. Evaluación:

- a) Se debe incluir los cálculos de indicadores de evaluación como Valor Presente Neto, Tasa Interna de Retorno, Costo Anual Equivalente y Relación beneficio-costos. Estos cálculos deben darse de manera automática por sus fórmulas aplicadas sobre el flujo de presupuesto (ingresos y/o beneficios y costos)
- b) Se debe contar con una pantalla para contar con un resumen comparativo de las alternativas donde registrar conclusiones de los estudios adelantados y los indicadores del presupuesto (esta última información proviene de la pantalla anterior)

4. Programación físico-financiera:

- a) Metas que inician con un verbo, número, unidades de medida (las unidades de medida pueden ser seleccionadas de un listado predeterminado) y fechas de cumplimiento
- b) Indicadores que serán empleados para medir el cumplimiento de metas
- c) Relacionamiento de productos, metas y presupuesto por vigencias

## B. CU PRO-01: CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS

1. Pre-inversión se denomina a todo lo que es formulación y evaluación de proyectos, pero en tanto la pre-inversión es una etapa del proyecto, se sugiere modificar a formulación y evaluación de proyectos.
2. Como un criterio es “Proyecto de arrastre”, esto no debe indicar que por este hecho de manera automática se deba financiar. Lo anterior se basa en que por definición un proyecto tiene un tiempo finito y porque se debe revisar su seguimiento para determinar si se sigue financiando o no. Además, para que se seleccione un proyecto por este criterio, se debe precisar que se ha ejecutado parcialmente y para ello, debe contar con compromisos oficialmente suscritos.
3. El botón Estado del criterio (Activo o Inactivo) y un icono para ver la cantidad de veces que se ha activado o inactivado, no parece ser útil. Puede ser que esta observación recaiga en falta de información para determinar su utilidad.
4. Debe haber un listado de criterios para que las UE califiquen bajo los mismos criterios.
5. Se propone eliminar la comunicación escrita del Ministerio de Hacienda cuando se tiene la facilidad de enviar la Nota de recordatorio para anunciar la actualización del PRIPME u otras acciones.

## C. CU PRO-02 DEFINICIÓN DE TECHOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DE MEDIANO PLAZO

1. En tanto hay proyectos que nacen por aprobación de la Asamblea en el dictamen del presupuesto sin haber pasado por el proceso de formulación y evaluación, viabilización, elegibilidad y registro en el SIIP, se debe proceder a su formulación y evaluación e ingreso al SIIP de parte de la UE a la que se le asignó. Las entidades, sin embargo, pueden argumentar que no se cuenta con el presupuesto suficiente para desarrollar el proyecto, por lo que pueden no seleccionarlo y para ello hay un espacio en este caso de uso.

No se recomiendan modificaciones a este caso de uso, sino que se continúe procurando que la Asamblea apruebe el presupuesto anual sobre Programas, más que sobre proyectos. En este sentido el modificar programas (recortes o adiciones de recursos) será lo que la Asamblea estudie, dejando que los proyectos sean administrados por el ejecutivo. Puede ser un cambio considerable, pero de lograrse, se daría un paso hacia la autonomía y la descentralización y sobre todo, hacia la técnica que el presupuesto merece.

2. Se propone conformar un Comité Tripartito entre la Dirección de Política Económica y Fiscal, la DGICP y la Dirección General de Presupuesto (DGP) para definir el porcentaje del PIB a destinar a la Inversión, así como la disponibilidad del Fondo General. De esta manera luego la DGICP podrá distribuir la inversión por ramos y ellos a su interior, definir con criterios de priorización los proyectos previamente registrados en SIIP, que irán al presupuesto.
3. Unido a lo anterior, la comunicación de la DGICP de los techos de inversión a la DGP en cada marzo debe darse por Ramos y Fuentes de Financiación. La comunicación de la DGP (que se propone lo haga la DGICP) que envía a las UE, deberá anexar los

proyectos que están registrados en el SIIP previamente aprobados, anunciando que se podrá realizar la distribución de dichos recursos con criterios (por ejemplo, inflexibilidades por compromisos de contrapartida, o de arrastre previo análisis con informes de seguimiento) entre los Ministerios y sus entidades adscritas.

La DGP informa los techos de inversión a las UE en Julio de cada año para formular el presupuesto de mediano plazo (PRIPME) para los 4 años siguientes.

Se debe mantener, para cada proyecto que tienen préstamo o donación, el Convenio (número del acuerdo para recibir los recursos).

4. Según los criterios de priorización se puede contar con escenarios del PRIPME, los cuales se constituyen con los listados de los proyectos con más de cierto número de criterios y según dicho número, se pueden plantear varios escenarios.

Por esto, se deben incorporar los criterios de priorización a ser seleccionados por los viabilizadores.

5. Las validaciones del Estado de la conformación de los techos de mediano plazo se pueden manejar en una sola pantalla y no en dos como ahora se presenta.

#### D. CU PRO-03 COMUNICACIÓN DE TECHOS DE INVERSIÓN DE MEDIANO PLAZO

El caso de uso debe contemplar el análisis de si es la DGP la que debe informar a las entidades los techos de inversión, o si debe ser la misma DGICP, a no ser que sea porque la DGP comunica al mismo tiempo los techos de gasto recurrente y el de inversión. En este caso tendría sentido una sola comunicación hacia los ramos.

En todo caso, la propuesta de comunicar por ramos sigue en pie, anexando los proyectos que ya se encuentran dictaminados en el SIIP con anterioridad, de manera que el ramo en conjunto con sus entidades serán quienes distribuyan a su interior y luego comuniquen a la DGICP sobre la cartera con sus montos definidos, para todo el ramo.

Con la información de todos los ramos, se conformará en la DGICP el Plan Anual de Inversión Pública (PAIP), el cual será enviado a la DGP, dependencia que compilará con la demás información de ingresos y gastos de presupuesto para presentar a la Asamblea para su aprobación, recalando que la inversión se presente a nivel de programas.

#### E. CU PRO -04: PROGRAMACIÓN PERIÓDICA DEL PRIPME, PAP Y PAIP

Esta programación cuenta con financiación asegurada, donde el PRIPME reúne los proyectos de corto y mediano plazo vinculados a programas presupuestarios a ser aprobado por la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP).

El PAIP registra los recursos completos del costo, pero aclara cuál es la solicitud de recursos de inversión y se prioriza antes de programar. Además, registra la programación física mensualizada y la geográfica anual.

Estas son claridades oportunas de cómo opera actualmente.

1. En estos casos de uso se encuentran los criterios de priorización y en una única pantalla la UE deberá poder seleccionar los criterios para los proyectos que apunten a dichos criterios.
2. Se pueden evitar correos electrónicos al Director de la DGICP cada vez que se aprueben los criterios de priorización para las UE que los propongan para ser incluidos en SIIP, en atención a su solicitud. Es una revisión que bien pueden aprobar colaboradores de su equipo.

#### F. CU PRO -05: PAIP AJUSTADO CON PRESUPUESTO APROBADO

Aún aprobados los proyectos de pre-inversión o de inversión, se deberán ajustar las programaciones en lo financiero, físico, y geográfico una vez el presupuesto ha sido aprobado.

Por Fase se entiende si es de Pre-inversión o Inversión.

Por Tipo de programación se entiende: financiera, física y geográfica. Estas son solo notas a tener en cuenta de cómo opera actualmente.

Se maneja la figura de la Provisión (para cubrir compromisos y debe ir al siguiente año para pagar solo al recibir el bien o servicio). Esto porque, aunque esté devengado en contabilidad, se pagará a la aceptada recepción del bien o servicio.

La programación física de cada producto en los meses de la vigencia se da en porcentaje según su propia naturaleza. Cada producto, tendrá su propio avance y para el reporte de ejecución, se tiene el porcentaje de cada producto respecto a los demás. Ejemplo, si un solo producto registra en el primer mes un avance del 20%, y otros 3 productos no presentan avance, se dice que el proyecto ha avanzado el 10%.

Efectivamente los productos se deben ponderar para poder brindar reportes de avance físico en porcentaje, pero la ponderación debe poder sustentarse en los casos de uso. De otra manera será inteligible para una persona ajena a la formulación o la ejecución del proyecto.

Casos de Uso del Seguimiento:

Se basan en la programación.

- a) Financiero
- b) Físico
- c) Proceso administrativo: Es el seguimiento a la contratación con información proveniente de COMPRASAL incluyendo el código único del proyecto (CUP). COMPRASAL deberá contar con registro de la programación de los procesos administrativos del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones-PAAC. Se recomienda que al establecer los compromisos en la ejecución, la información que se contrate esté al nivel de la Clasificación Central de Productos de la Organización de las Naciones Unidas. Esta

clasificación será base importante para la contabilidad, en un Sistema Integrado de Gestión Financiera como es el SAFI.

## V. RECOMENDACIONES A PARTIR DE LAS EVALUACIONES

### a. Sobre Capacidades y Roles Institucionales:

- En tanto la DGICP cuenta con pocas personas para adelantar el trabajo encomendado de administrar el SNIP, sería importante analizar si se pueden trasladar responsabilidades a quienes formulan y evalúan y viabilizan los proyectos, de manera que en la DGICP se revise el proyecto y emita un concepto expresamente sobre la utilización de la metodología de formulación de proyectos, no en el detalle de la información técnica del mismo. Esto en tanto es en los ramos donde se cuenta con el conocimiento especializado de su sector. En tanto la DGICP, para la emisión del concepto técnico revisa la totalidad de la información de cada proyecto, se deberá estudiar la misma capacidad técnica de la DGICP en el buen sentido de la crítica y es si cuenta con todos los perfiles profesionales para la revisión de proyectos de varios sectores, y sobretodo, si cuenta con el número de personas requerido para tan amplia revisión.
- Sobre cómo generar capacidad técnica institucional, es posible en principio responder que se deben establecer roles y en ese sentido, la DGICP debe enfocarse en administrar los componentes del SNIP, y en término de revisión de proyectos, como enunciado, focalizarse en revisar el buen uso de la metodología, del sistema, del aplicativo con el que operen el SIIP y de capacitar (se puede soportar en educación virtual y en asistencia técnica para resolver dudas puntuales).
- Ahora, no se puede olvidar que la Secretaria Técnica de la Presidencia rige sobre la planificación, la cual es el insumo clave para la formulación de programas y proyectos. En este sentido, es la dependencia que puede trabajar con los Ministerios y Unidades Ejecutoras (UE) para establecer las metas anuales y plurianuales así como sus indicadores, que deberá servir de sombrilla a la formulación de proyectos. Y esta información debe ser parte fundamental de la Metodología de Formulación y Evaluación de Proyectos.
- Es recomendable revisar en qué casos se requiere que el Ministerio de Hacienda deba adelantar seguimiento en campo, pues si éste se basa en la necesidad de ampliar información (por ejemplo, si las obras están retrasadas), las UE deben proveer más datos (reportes, actas, fotografías, entrevistas a las comunidades beneficiadas, entre otras acciones). En el caso de requerirse un mayor control, la Corte de Cuentas debe iniciar su acción. Liberando en lo posible, las acciones de seguimiento de la DGICP, el personal podrá dedicarse a capacitar tanto para la formulación y evaluación de proyectos, seguimiento, así como a analizar los reportes de seguimiento para brindar orientaciones en los correctivos que las UE deban implementar para reencauzar las ejecuciones cuando ello sea necesario.
- Se recomienda que la DGICP defina techos con la información proveniente del MFMP y el MGMP, así como con base en el plan de desarrollo y los informes de ejecución, para determinar lo que debe continuar o si se requieren ajustes, más inflexibilidades

provenientes de contrapartidas o determinaciones de Ley. Así podrán emitir un techo que cuya propuesta de distribución a nivel de proyectos debe ser propuesta por las Unidades Ejecutoras. Con la propuesta de distribución de proyectos presentada a la DGICP, ésta adelantará reuniones con la UE para analizar dicha distribución y los argumentos que llevaron a dicha presentación. Con esto las UE contarán con la posibilidad de analizar las posibilidades con las priorizaciones que deben adelantarse como parte final del proceso de formulación y evaluación de proyectos. Con este fortalecimiento en el procedimiento actual de distribución se pretende ahondar la autonomía, la aplicación de la priorización y que lo que se apruebe sea propuesto por la UE en una situación de bajos recursos y bajo su responsabilidad. Para la consecución de mayores recursos, las UE deberá implementar esquemas de contratación y ejecución con revisiones periódicas para cuidar el gasto público, como gestionar recursos de sector privado y/o cooperación internacional.

- En tanto la DGICP revisa los proyectos y TdR para futura contratación de parte del Fondo Salvadoreño de Estudios de Pre-inversión para adelantar estudios de pre-inversión, se propone que se establezca como procedimiento que las UE envíen los TdR para su revisión bajo un esquema parametrizado, es decir, bajo un formato predeterminado. Así la DGICP contará con una herramienta que facilite su revisión. Aunque el Fondo apoya la elaboración de TdR, las UE son las responsables de dichos TdR y la ejecución de los contratos.
- Las tareas se deben distribuir entre la DGP y la DGICP en tanto en ésta última se trabaja la programación presupuestal, pero al hacer esto, el seguimiento se hace sobre su propio trabajo, en lo que tiene que ver con presupuesto. El seguimiento debe centrarse en los avances físico-financieros, y los resultados que se van logrando, para emitir comentarios tendientes a la mejora continua.
- Si bien hay una mayor coordinación entre la DGICP y la Secretaria Técnica de la Presidencia, se requiere estudiar y delimitar muy bien las funciones de cada dependencia. Se propone que la Secretaria se encargue de preparar y establecer los planes de largo plazo hasta el nivel de programas y una clasificación programática con las metas acordadas y establecidas en conjunto con las entidades (por ramos y temas transversales) así como los indicadores que permitirán medir las metas, y enviar ésta información a la DGICP para que ésta se encargue del trabajo de administración del SNIP a nivel de proyectos.

b. Sobre el marco legal:

- La ley AFI se creó para darle piso legal a un sistema informático, antes de establecer marcos conceptuales, clasificadores, diseño de detalle que los subsistemas de la gestión financiera completa incluyendo planificación, estadísticas, evaluaciones de desempeño, roles institucionales y demás aspectos relacionados con las interconexiones. En este sentido, por ejemplo, el artículo 87 indica que los proyectos de Pre-inversión e Inversión a financiarse con crédito público deberán contar con una evaluación técnica-económica de la Dirección General de Inversión y Crédito Público, y la propuesta sería convenir denominar proyecto a lo que comprende pre-inversión, inversión y operación tal y como lo define la misma Ley artículo 129 y que la DGICP revise la integridad de la

información frente a la metodología de formulación y evaluación, con una previa evaluación legal, ambiental, técnica, financiera, entre otras, de parte de los entes rectores de los ramos (Ministerios).

- La Ley AFI debe modificarse ante cambios como la inclusión de normas internacionales de contabilidad, una concepción de Cuenta Única del Tesoro, un modelo conceptual de la inversión pública, y nuevos procedimientos y clasificadores.
- En tanto que la integración del SIIP al SAFI II implica actualizar la normativa, se puede aprovechar ajustes en los roles institucionales partiendo de funciones, procesos y procedimientos.
- En la norma se deben incluir procedimientos con fechas para la conformación de la planificación estratégica y la planificación financiera (por ejemplo, conformar el MGMP a inicios de cada año para la programación el siguiente año, de manera que haya forma de discutir y aprobar dicho marco por la Asamblea y se pueda continuar la planificación a nivel de proyectos.
- También se deben revisar las políticas de endeudamiento y de inversión pública.
- Se recomienda adelantar una gestión del cambio, previo a la aprobación de la nueva Ley AFI y la misma Ley debe indicar que su aplicación obligatoria se dará un tiempo posterior a su aprobación. Además, se debe contar con planes de capacitación sobre el marco conceptual de La ley AFI, y en formulación y evaluación de proyectos.
- En tanto se prepara un Ley de Planificación, ésta y la nueva Ley de AFI deben estar completamente armonizadas.
- Los programas y proyectos son estudiados por la Asamblea Legislativa para que sean aprobados (votados). En tanto el análisis es a nivel de proyectos, se podría estudiar la posibilidad que se dé a nivel de programas. Es un escenario que daría mayor autonomía a las UE.

c. Sobre lo informático:

- Incluir el SIIP en el SAFI II junto con un espacio donde se inscriba la planeación estratégica. Esto para contar con un sistema totalmente integrado donde se pueda planear para una Gestión por Resultados. Lo que debe asegurarse por parte de la DGICP, es el anuncio permanente a la administración del SAFI sobre los requerimientos de cambio en la metodología o los procedimientos que las entidades deban surtir y por parte de la Secretaria Técnica de la Presidencia (SETEPLAN), lo haga respecto a los cambios o ajustes en los programas.
- Se requiere vincular los proyectos al plan quinquenal de desarrollo. Cabe resaltar que los programas presupuestarios están alineados con el plan quinquenal gracias a un trabajo adelantado por la Secretaria Técnica de la Presidencia (SETEPLAN). Dentro de los programas presupuestarios se cuenta con las acciones recurrentes de gobierno como las dirigidas a cumplir con los Objetivos de Desarrollo. Esta es información a seleccionarse en SAFI.
- La cadena actual de valor está bajo el esquema: programa-subprograma-productos-actividades o proyecto. Para el SAFI II se propone el esquema Programas-Subprogramas-Proyectos-Productos-Actividades. Esto bajo el entendido que las

actividades son las que proveen productos lo cuales a su vez son lo que permiten el cumplimiento de los proyectos.

- Los proyectos deben encontrarse en el PRIPME para ser parte de la programación anual y efectuar seguimiento al final de cada año para determinar la conformación del siguiente año. Ello será base fundamental para conformar un presupuesto por resultados. El PRIPME debe filtrarse con el ordenamiento de proyectos según su prioridad, como parte del SAFI II. Esto es partir de que todos los proyectos cuenten con la formulación y evaluación ex-ante (información como mínimo a nivel de perfil).
- Se requiere un vínculo entre COMPRASAL y el SIIP, con el fin de conocer cuando cierran los proyectos (cuando terminan la vida útil del proyecto al efectuar el cierre de pagos y por ende termine la ejecución física). Ello se podrá conocer por las actas de recepción de obras.
- El sistema SAFI II deberá permitir el envío de documentos anexos, como complemento a la información resumida que se envía a la DGICP sobre los proyectos.
- Actualmente se cuenta con 14 casos de uso, donde la pre-inversión representa 5 casos de uso. Los casos de uso, asociados a las pantallas que se esperan en el sistema, deben representar los capítulos de la metodología de formulación y evaluación de proyectos, por lo que seguramente se requerirá aumentar el número de casos de uso.
- SIIP está en web con usuarios designados para su operación. El BP que es parte del SIIP, es el módulo donde se registra la información básica del proyecto para que la DGICP otorgue el permiso de generar un código de registro si la información a éste nivel básico está completa. Con dicho código que es consecutivo, las UE pueden ingresar la información completa en el capítulo “Captura del sistema” a nivel de perfil, así como la opinión técnica que en DGICP revisan para dar su aprobación. La recomendación en este punto es la de otorgar desde el inicio el código, siempre y cuando se provea la información completa del proyecto a nivel de perfil y éste sea viable. Esto requerirá cambiar la normativa.

En concreto es permitir el manejo descentralizado del SIIP en las entidades donde al registrar la información de parte del formulador del proyecto, el Jefe de Planeación o quien haga sus veces viabilice el proyecto, momento en el cual el sistema otorgue un código. Con esta información la DGICP emitiría su Nota Técnica y la SETEPLAN la elegibilidad.

Con los proyectos registrados en el SIIP, se cuenta con la posibilidad de que las UE propongan todos los proyectos que consideren para solucionar los problemas sectoriales y aunque el presupuesto no sea suficiente para financiarlos en su totalidad, las UE puedan gestionar recursos con el sector privado y/o cooperación internacional, entre otras fuentes. Esto en tanto los proyectos son el mecanismo para gestionar recursos y no se deben limitar a la codificación ni a las posibilidades de presentar propuestas.

Además, con ésta propuesta la DGICP tendría una tarea menos que adelantar y es la que ahora desarrollan revisando la información básica. Esto en tanto es una información poco suficiente para determinar si podrá conformarse en proyecto y si la UE continuará con la formulación de dichos proyectos.

Esta es una propuesta que genera discusión con la DGICP, pero ésta consultoría considera que podría ser una gestión asimilable a varios sistemas de inversiones puestos en operación en otros países, demostrando sus beneficios y posibilidades.

- En el SIIP actualmente se carga la información presupuestal, no se encuentra desagregada y ello se requiere, pero una vez el proyecto ha sido analizado por el Ministerio de Hacienda. Si el proyecto es aprobado para la programación presupuestal, se da un tiempo para que las UE desagreguen los proyectos en el SIIP. La recomendación es que desde el inicio se pida la información presupuestal desagregada.
- En los proyectos de inversión en el presupuesto se debe incluir el clasificador por objeto de gasto, y demás **clasificadores** como el Institucional, Económico, Funcional, Geográfico, Fuentes de Financiación, Estado del proyecto (arrastre/nuevo y si está contratado o están en el cierre), unidades de medida, tipo de proyecto (capital fijo, humano, generación de conocimientos o mixto). En la ejecución, debe contemplarse el clasificador central de producto. Y en el seguimiento debe ampliarse más allá de la ejecución presupuestal global. El contar con la desagregación del gasto es un valor para la contabilidad y especialmente para las estadísticas financieras, bajo estándares financieros.
- Se debe conformar un SIIP (Banco de Proyectos en el SAFI), donde este no sea más que un repositorio de información básica para presentar toda la información de formulación y evaluación con las aprobaciones desde los ministerios, la nota técnica de parte de la DGICP y elegibilidad de la SETEPLAN. Con esto en el actual Banco de Proyectos se eliminaría el listado de iniciativas que no siempre están completas, y no tendrían las UE la necesidad de solicitar por correo electrónico a la DGICP que les asigne un código para pasar a la captura de proyecto. Este orden de registro se debe revisar en el SAFI II, ajustando no sólo codificación sino flujo de información.
- En particular sobre los casos de uso se recomienda tener en cuenta lo anotado en el capítulo anterior de este documento, pero partiendo de la mejora de la MIFEP y ésta a partir del marco conceptual del SNIP y de procesos de capacitación en teoría de proyectos para la UE, de manera que se den las bases para contar con la información adecuada que registrarán en el SIIP.
- En tanto los proyectos pueden atender varios programas, ello debe preverse en el SAFI.

d. Sobre las capacitaciones:

- Actualmente el plan de capacitación se basa en explicar el SNIP y el manejo del sistema informático. Se requiere ampliar la capacidad institucional de la DGICP con capacitaciones sobre el marco de la inversión pública en el marco del SAFI II para lograr a su vez ser transmisores de los cambios que la integración con los otros subsistemas del SAFI conlleva.
- Igualmente se debe avanzar en programas de capacitación virtual. Ello para que la UE fortalezcan sus procesos de formulación y evaluación de proyectos, así como de seguimiento, aminorando la necesidad de que la DGICP continúe brindando charlas presenciales con el bajo número de personas que la componen.
- Se deben generar capacidades en entidades sectoriales de parte de la DGICP, no solo respecto a la integralidad que supone el SAFI, sino en formulación y evaluación de proyectos, seguimiento y evaluación ex-post, iniciando en casa, es decir, que los mismos funcionarios de la Dirección reciban instrucciones teórico prácticas que puedan a su vez impartir.

e. Sobre lo metodológico:

- Para la conformación de programas los ramos deben trabajar con la SETEPLAN bajo la metodología de marco lógico.
- Se recomienda fortalecer la planeación estratégica con planes prospectivos, planes sectoriales de largo plazo, además de regionales.
- Actualmente no se adelantan evaluaciones ex-post a los proyectos, y se recomienda que se lleven a cabo a nivel de gestión o según el tamaño del proyecto hasta evaluaciones rápidas. Las deben adelantar las UE. Las evaluaciones de impacto serán para los programas. Como se han hecho por interés de la Secretaría Técnica de Presidencia.
- PRIPME es para programar cada 4 años, pero no es acumulativo, sino que se programa cada año y según la primera versión del PRIPME va “restando” para el resto de las vigencias.
- Pre-inversión se denomina a todo lo que es formulación y evaluación de proyectos, pero como pre-inversión es una etapa del proyecto, se sugiere modificar a Formulación y evaluación de proyectos.
- En el país deben darse ejercicios de planeación de prospectiva para atender temas de medio ambiente y/o políticas de género.
- Para resolver lo anterior, igualmente requiere establecer líneas de base. Ello es el insumo básico para los ejercicios de planificación.
- Dentro del fortalecimiento de la planificación, es necesario establecer los cronogramas en conexión con la planificación financiera, de manera que las políticas, programas con metas e indicadores, se establezcan antes del nacimiento de los proyectos.
- Para cerrar el ciclo de la planificación, se deben establecer conceptos, metodología e instrumentos de sistematización para la información de seguimiento y evaluación expost de programas y proyectos.
- El país adelanta la planeación estratégica desde hace poco tiempo, lo que es un gran paso. Habrá que fortalecerla con visiones de estado más que de Gobierno, en planes de prospectiva. Además, esta planificación deberá estar lista en el primer año de cada gobierno, con la conformación del plan quinquenal. Este trabajo se debe realizar con el concurso de todos los sectores. Esto quiere decir, establecer programas con objetivos, metas, indicadores y supuestos para los impactos y resultados esperados. Este trabajo se podrá revisar y ajustar cada año, pero deberá adelantarse en los primeros meses de cada año. Este trabajo será el insumo básico de la formulación de proyectos.
- Debe dársele poder al seguimiento y la evaluación ex-post. No solo desde los roles sino desde los conceptos y los instrumentos.
- Respecto al esquema de priorización de proyectos, se requiere contar un MFMP de 10 años y MGMP de 5 años para que sea consecuente con el Plan Quinquenal. Además, se requieren otros criterios como su aporte a los programas, aportes a temas transversales como cambio climático, políticas de género y la sostenibilidad.

## IV. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Chuquizuta Darwin Ebert y Zapata Zavaleta Eduvigis Ondina. Sistema Nacional de Inversión Pública de El Salvador. 2015

Banco Interamericano de Desarrollo. Sistema de Inversión Pública y Propuestas de Mejora en Carteras Estudiadas. 2016

Daniel F. Martin. Modelo detallado del Macro Proceso de Inversión Pública del Subsistema de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda (Casos de Uso). 2013

Domingo Cid. Diseño Lógico Conceptual del Sistema de Información de Inversión Pública. 2016

Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019

Ley Orgánica de Administración Financiera. Dto 516 de 1995

Ministerio de Hacienda. Gobierno de El Salvador. Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público. 2017

Ministerio de Hacienda. Gobierno de El Salvador. Instructivo para la operación de las Unidades responsables de proyectos. 1999

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. “Análisis socioeconómico de El Salvador”. 2015