



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO FISCAL PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO I Y II

Informe de Terminación de Proyecto (PCR) ES-L1093 / 4542/OC-ES y ES-L1137 / 4807/OC-ES

Equipos de Proyecto Original. Fase I: Carola Pessino, (IFD/FMM), Jefe de Equipo; David Kaplan (LMK/CME), Jefe de Equipo Alterno; Alberto Barreix; Ariel Zaltsman; Alejandro Rasteletti; Martín Ardanaz; Ida Fernández y Mariana Canillas (IFD/FMM); Mariano Lafuente (IFD/ICS); Jordi Prat (CID/CID); Juan Barrios (CID/CES); Oliver Azuara (SCL/LMK); Marco Alemán y Patricio Crausaz (FMP/CES); María Greco (LEG/SGO); Joaquín Zentner (CID/CDR); Juan Benítez y Julia Escobar (consultores). Fase II: Mario Sanginés (IFD/FMM), Jefe de Equipo; David Kaplan (SCL/LMK), Jefe de Equipo Alterno; Esteban De Dobrzynski, (LEG/SGO); Alberto Barreix, Leslie Harper, Edna Armendariz, Rodrigo Suescun, Ariel Zaltsman y Mariana Canillas (IFD/FMM); Gumersindo Velasquez y Patricio Crausaz (FMP/CES); y Juan José Barrios, Julia Escobar y Gabriela Molina (CID/CES).

Equipo PCR: Mario Sanginés (IFD/FMM), Jefe de Equipo; David Kaplan (SCL/LMK), Jefe de Equipo Alterno; Carola Pessino y Susana Roman (IFD/FMM); Esteban De Dobrzynski, (LEG/SGO); José Martínez y Jorge Gallego (SPD/SDV); Patricia Toriz y Juan Carlos Lazo (FMP/CES); Gabriela Molina (CID/CES); Mónica Cerritos (Consultor).

Índice

Enlaces Electrónicos.....	2
Acrónimos y abreviaturas	2
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	4
I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA.	9
2.1 Relevancia	9
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	10
b. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia del Banco con el País.....	11
c. Relevancia del diseño y lógica vertical	12
2.2 Efectividad	21
a. Resultados logrados	21
b. Análisis de atribución de resultados	28
c. Resultados imprevistos	34
2.3 Sostenibilidad.....	34
a. Aspectos generales de sostenibilidad.....	34
III. CRITERIOS NO CENTRALES	37
3.1 Desempeño del Banco	37
3.2 Desempeño del Prestatario	39
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	39

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) – ES-L1093](#)
2. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) – ES-L1137](#)
3. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
4. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\) – ES-L1093](#)
5. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\) – ES-L1137](#)
6. [Lista de verificación PCR](#)

Enlaces electrónicos opcionales

1. [Proceso de Dispensa](#)

Acrónimos y abreviaturas

AFI	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AL	Asamblea Legislativa
API	Apuesta por Inversión
AT	Administración Tributaria
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CGS	Cuenta de Garantía Solidaria
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIP	Certificado de Inversión Previsional
CNR	Centro Nacional de Registros
COMPRASAL	Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador
CRF	Marco de Resultados Corporativos
CT	Cooperación Técnica
DCTA	Dirección de Cobro de Deudas Tributarias y Aduanas
DGA	Dirección General de Aduanas
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGT	Dirección General de Tesorería
DINAFI	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación
DL	Decreto Legislativo
DO	Diario Oficial
EGC	Grupo de Cooperación de Evaluación
FG	Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria
FGR	Fiscalía General de la República de El Salvador
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
GC	Gobierno Central
GIZ	Corporación Alemana para la Cooperación Internacional
IAMC	Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas
INSAFOCOOP	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social

LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social
MFMLP	Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda de El Salvador
MIMP	Marcos Institucionales de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMR	Organismo de Mejora Regulatoria
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo de Apoyo a Reformas de Política
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PPER	Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados
PpR	Presupuesto por Resultados
RNP	Registro Nacional de Personas Naturales
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SETEPLAN	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
SIRH	Sistema de Información de Recursos Humanos
SPNF	Sector Público No Financiero
SPP	Sistema de Pensiones Público
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
UBO	Último Beneficiario de la Propiedad
UE	Unión Europea
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VMI	Viceministerio de Ingresos

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO ¹

^ES-L1093 Fiscal Strengthening for Inclusive Growth

Country Beneficiary El Salvador	Loan Instrument Policy-Based Loan	Borrower ES-ES - REPUBLICA DE EL SALVADOR	Loan(s) 4542/OC-ES	Sector Reform / Modernization Of The State	Sub-Sector Fiscal Policy For Sustainability And Growth
Date of Board Approval Jun 13, 2018	Date of Eligibility for First Disbursement Jul 19, 2018	Date of Closure (CO) Jul 24, 2018	Loan Amount - Original 350,000,000.00	Loan Amount - Current 350,000,000.00	Pari Passu
Total Project Cost 100,000,000.00	Months In Execution from Approval 1	Months In Execution from First Disbursement 0	Original Date of Final Disbursement Jul 06, 2019	Actual Date of Final Disbursement Jul 06, 2019	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 350,000,000.00	Total Percentage of Disbursement 100%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification: Partly successful

^ Bank Staff



Positions	At PCR Jul 24, 2018	At Approval Jun 13, 2018
Vice-President VPS	Levy,Santiago	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
Country Manager	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)
Sector Manager	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)
Division Chief	Fretes Cibils,Vicente (IFD/FMM)	Fretes Cibils,Vicente (IFD/FMM)
Country Rep	Moreno,Carmina (CID/CES)	Moreno,Carmina (CID/CES)
Project Team Leader	Sangines, Mario F (IFD/FMM)	Pessino, Carola (IFD/FMM)
PCR Team Leader	Sangines, Mario F (IFD/FMM)	Sangines, Mario F (IFD/FMM)

¹ El PCR se ha presentado en 2022, considerando lo estipulado en el párrafo 1.18 de las guías vigentes de PCR: “En el caso de los PBP, la preparación del PCR debe comenzar 24 meses después de que la última operación de la serie haya llegado al CO para poder evaluar correctamente los resultados de desarrollo de la intervención. Se espera que el/la gerente de país apruebe el PCR y que SPD lo envíe a OVE 30 meses después de que la última operación de la serie haya llegado al CO en Convergencia”. A nivel de Equipo PCR Convergencia presenta información desactualizada. A continuación, se presentan los roles y nombres actualizados para ambas operaciones (ES-L1093 y ES-L1137) a octubre 2021: Vicepresidente VPS: Benigno López; Vicepresidente VPC: Richard Martínez; Gerente de País: Fernando Quevedo (CID/CID); Gerente de Sector: Susana Leite Ribeiro Cordeiro Guerra (IFD/IFD).

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	104.8	702,675.84
Supervision	22.0	225,966.27
Total	126.8	928,642.11

^ Time



^ES-L1137 Fiscal Strengthening for Inclusive Growth II

Country Beneficiary El Salvador	Loan Instrument Policy-Based Loan	Borrower ES-ES - REPUBLICA DE EL SALVADOR	Loan(s) 4807/OC-ES	Sector Reform / Modernization Of The State	Sub-Sector Fiscal Policy For Sustainability And Growth
Date of Board Approval Jun 19, 2019	Date of Eligibility for First Disbursement Oct 23, 2019	Date of Closure (CO) Oct 25, 2019	Loan Amount - Original 200,000,000.00	Loan Amount - Current 200,000,000.00	Pari Passu
Total Project Cost Not Available	Months In Execution from Approval 4	Months In Execution from First Disbursement 0	Original Date of Final Disbursement Jul 25, 2020	Actual Date of Final Disbursement Jul 25, 2020	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 200,000,000.00	Total Percentage of Disbursement 100%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project?	<input type="radio"/> Yes <input checked="" type="radio"/> No
Has This Project Sent Funds to Another Project?	<input type="radio"/> Yes <input checked="" type="radio"/> No
Development Effectiveness Classification	Partly successful

^ Bank Staff



Positions	At PCR Oct 25, 2019	At Approval Jun 19, 2019
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz, Ana	Rodriguez-Ortiz, Ana
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
Country Manager	Zavala Lombardi, Veronica E. (CID/CID)	Zavala Lombardi, Veronica E. (CID/CID)
Sector Manager	Schwartz Rosenthal, Moises (IFD/IFD)	Schwartz Rosenthal, Moises (IFD/IFD)
Division Chief	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (IFD/FMM)	Fretes Cibils, Vicente (IFD/FMM)
Country Rep	Moreno, Carmina (CID/CES)	Moreno, Carmina (CID/CES)
Project Team Leader	Sangines, Mario F (FMM/CES)	Sangines, Mario F (FMM/CES)
PCR Team Leader	Sangines, Mario F (FMM/CES)	Sangines, Mario F (FMM/CES)

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	17.1	63,805.35
Supervision	15.8	144,302.66
Total	32.8	208,108.01

^ Time



I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta un único Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) para el “Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo I y II” (ES-L1093 y ES-L1137). El programa se estructuró como un Préstamo Programático de Apoyo a Reforma de Política (PBP), con dos operaciones vinculadas técnicamente, pero financiadas en forma independiente. La primera operación fue aprobada en 2018 y la segunda en 2019². Ambas fueron acordadas con el Gobierno de El Salvador para el apoyo a un conjunto de medidas estructurales destinadas a fortalecer la sostenibilidad fiscal, protegiendo la inversión pública y el financiamiento de programas sociales para favorecer el crecimiento inclusivo.

Al momento de inicio de esta serie programática (2018), la situación fiscal de El Salvador exhibía elementos de la política y de la gestión macro fiscal, de los ingresos, del gasto e inversión pública y del sistema previsional, que debían ser fortalecidos para aportar a la consolidación y a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En lo relativo a la gestión macro fiscal y sostenibilidad de la deuda pública, previo a la entrada en vigencia de la Ley de la Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF), en noviembre de 2016, El Salvador carecía de los instrumentos legales de política y gestión fiscal para promover la sostenibilidad y la eficiencia del gasto, por lo que era deseable que la LRF estableciera reglas fiscales, así como un periodo de consolidación fiscal de tres años en el cual se implementen medidas para la estabilización de la deuda³. Además, de la creación de un instrumento de gestión que oriente la toma de decisiones en materia fiscal, como el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP).

Respecto a la gestión de las compras públicas, se estimó que las ineficiencias en los procesos de compras públicas elevaban los costos del gobierno salvadoreño en cerca de 1% del PIB⁴. Las causas partían de deficiencias a nivel de marco legal, de arquitectura institucional, de capacidad operacional y transparencia⁵, así como del atraso en implementar un portal electrónico transaccional que genere ahorros en el gasto público⁶. El Ministerio de Hacienda (MH) contaba con un sistema electrónico de compras principalmente informativo e inició la transición hacia uno con funcionalidad transaccional (COMPRASAL-II), implementándolo inicialmente para los procesos de libre gestión, modalidad que agrupa el 26% de las compras totales. Por tanto, lograr la consolidación de este sistema era un reto importante que implica avanzar progresivamente con el desarrollo de módulos transaccionales y la emisión de normas y capacitación de manera paralela.

En cuanto a la gestión del Presupuesto por Resultados (PpR) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), El Salvador contaba con un sistema de presupuesto por áreas de gestión, que no permitía vincular los recursos con los objetivos y resultados. Por tanto, no contaba con un PpR ni con mecanismos de medición de la efectividad del gasto⁷. Todavía no se había puesto

² La primera operación (ES-L1093) fue aprobada por el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo el 13 de junio de 2018, financiada con recursos del capital ordinario (CO), por un monto de US\$350 millones; la segunda operación (ES-L1137) fue aprobada por el Directorio el 19 de junio de 2019, por un monto de US\$200 millones y también fue financiada con recursos de CO.

³ El programa actual del Banco ha permitido estabilizar la deuda pública.

⁴ Las eficiencias, ahorros y ventajas que se obtendrían de incorporar mejores prácticas en adquisiciones utilizadas en otros sistemas nacionales de compras, se estiman en 0,8% del PIB (BID, 2016d).

⁵ En la evaluación de los sistemas de compras públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), El Salvador obtuvo en 2010 un puntaje promedio de 1,2 sobre un máximo de 4.

⁶ El uso de sistemas electrónicos de compras trae beneficios como reducción de tiempos de transacción, catálogos electrónicos, mayor estandarización, ampliación de base de proveedores, escalabilidad, etc. Que generan ahorros y promueven la transparencia (Oxford CoP&S, ND).

⁷ El Salvador obtuvo un puntaje inferior al promedio de la región en el índice del pilar de PpR (0,8 y 1,9 respectivamente) (Kaufman et al, 2015). La medición se hizo con base a datos de 2013.

en práctica un MGMP que permitiera a las instituciones del SPNF plantearse metas de desempeño que trasciendan el presupuesto anual. En este sentido, El Salvador inició su Plan de Reforma del Presupuesto Público, sostenido en cuatro pilares: (i) el reemplazo del Presupuesto por Áreas de Gestión por el de Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados; (ii) la implantación del enfoque del MGMP y de Marcos Institucionales de Mediano Plazo (MIMP)⁸; (iii) la creación de un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño de los programas; y (iv) el desarrollo de capacidades y compromisos en todo el sector público.

En el ámbito de la gestión de la inversión pública y facilitación de la privada, la gestión de la inversión pública era ineficiente debido a falta de transparencia en el sistema de inversión pública (Armendariz y otros, 2016). Por su parte, la facilitación de la inversión privada era ineficiente debido a: (i) complejidad de los trámites en los procesos de creación y cumplimiento de obligaciones periódicas de empresas⁹, y (ii) falta de financiamiento de bienes y servicios públicos que apalanquen la inversión privada (USAID, 2012 y 2017)¹⁰.

La función de cobranza era una función crítica para la eficacia de la Administración Tributaria (AT), dada la segmentación institucional del proceso en la Fiscalía General de la República (FGR) y la Dirección General de Tesorería (DGT), que a su vez estaba poco coordinada con la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA)¹¹. Además, la integración con bases de datos de terceros era limitada y los cruces de información solían ser puntuales. Por otro lado, El Salvador no había aprobado uno de los Estándares de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria desarrollados por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria (FG), ni el relativo a la identificación del Último Beneficiario de la Propiedad (UBO), por lo que, el país debía preparar la legislación correspondiente para la implementación de dicho estándar (UBO).

Finalmente, en lo relativo al sistema previsional en El Salvador, previo a la reforma del 2017, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP) no contemplaba el riesgo de longevidad y las bajas tasas de reemplazo —fuertemente regresivas— hacían insostenible al sistema. Tampoco se consideraba la existencia de instancias técnicas e independientes para evaluar riesgos y manejar los cálculos actuariales, que dotaran al sistema previsional de una gestión técnica y transparente. En el mediano plazo, los principales desafíos del sistema previsional estaban centrados en garantizar una mayor rentabilidad de los ahorros de pensiones, reducir la evasión y elusión de las cotizaciones, aumentar la cobertura y generar mayor competencia dentro del mercado previsional¹².

⁸ Los MIMP son elaborados por cada institución del SPNF y contienen los objetivos y prioridades del planeamiento estratégico sectorial/institucional, programaciones físicas y financieras y proyecciones de ingresos para un periodo de cuatro años. El MGMP resulta del proceso de análisis y consolidación de los MIMP, teniendo como referencia el Plan Quinquenal de Desarrollo, el MFMLP, la Política Presupuestaria y los Techos de Gastos Institucionales de Mediano Plazo.

⁹ Organismo de Mejora Regulatoria (OMR), 2017.

¹⁰ Una encuesta a 200 empresarios de diversos sectores productivos reveló que la inversión es afectada por: regulaciones y trámites gubernamentales engorrosos para la actividad económica; deficiencia en la provisión de bienes públicos para facilitar la inversión privada; baja eficiencia en sectores clave para la competitividad; escasez de fuerza laboral con las competencias requeridas; e insuficiente o deficiente infraestructura logística (USAID, 2011).

¹¹ La estructura del MH es inadecuada para la cobranza efectiva de la deuda tributaria. La recuperación de la deuda es 25% inferior y su antigüedad tres veces mayor que el promedio latinoamericano (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2016).

¹² La problemática financiera del sistema previsional que se traslada a las cuentas del Estado puede tornarse insostenible en el largo plazo. Simulaciones del BID de los sistemas de pensiones de la región muestran que la institucionalidad juega un rol fundamental en controlar costos fiscales y blindar el sistema de las presiones políticas (Bosch, 2018).

Las problemáticas mencionadas generaron la necesidad para el gobierno salvadoreño de iniciar diversas reformas —muchas de ellas estructurales— y acciones de política para enfrentarlas. La serie programática acompañó tanto el proceso de diseño como de implementación de distintas acciones. Para lograr el objetivo general de fortalecer la sostenibilidad fiscal, el programa incluyó dos objetivos específicos: (i) mejorar la eficiencia de la gestión fiscal, con especial énfasis en la eficiencia del gasto público; y (ii) mejorar la sostenibilidad previsional.

Al momento del diseño de la segunda operación del programa¹³, El Salvador había avanzado en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, mediante la aprobación de las normativas para promover la responsabilidad fiscal y la elaboración de la reglamentación técnica para la implementación de las reformas al sistema previsional; avances en la modernización de las compras públicas; insumos para la reforma al sistema de presupuesto; y medidas para fortalecer la cobranza tributaria. A pesar de estos avances, se requería de la profundización y consolidación de los esfuerzos para fortalecer la institucionalidad y responsabilidad fiscal, en línea con los objetivos trazados inicialmente para toda la serie programática. Así, en su segundo tramo (ES-L1137) de la serie programática, se continuó con el desarrollo normativo y regulatorio del programa de reformas, así como su aprobación e implementación efectiva.

Las reformas introducidas en el marco de esta serie programática contemplaron acciones de política para dar respuesta a los principales desafíos identificados en materia de ingresos; calidad y eficiencia del gasto; facilitación de la inversión privada; e institucionalidad del sistema previsional. Para promover la gestión macro fiscal, se apoyó la aprobación e implementación de disposiciones para contribuir a la responsabilidad, gobernanza y transparencia fiscal; para fortalecer los ingresos, se promovieron reformas de gestión tributaria, enfocadas en la cobranza y en la transparencia; para mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, se promovieron acciones de política para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y en la articulación con el sistema de inversión pública, así como la modernización y el fortalecimiento técnico y normativo del sistema de compras públicas; para impulsar la facilitación de la inversión privada, se acompañaron reformas legales e institucionales para la simplificación de trámites a las empresas y mejorar procedimientos al interior de la administración pública; para mejorar la sostenibilidad previsional, se facilitó el diálogo político a través de una mesa intersectorial en la que se apoyó técnicamente al gobierno de El Salvador, principalmente, en la elaboración de estudios y capacitaciones para fortalecer las capacidades actuariales en la aprobación e implementación de una reforma de pensiones, con énfasis en el fortalecimiento institucional del sistema. La lógica de estas acciones de política se describirá en la sección de relevancia, mientras que su soporte técnico se detallará en la sección de efectividad del diseño de la operación.

De esta forma, el conjunto de reformas impulsadas en el programa alentó la responsabilidad fiscal, así como una mejora de los ingresos tributarios, de la calidad del gasto, y de la sostenibilidad previsional, que contribuyeron al fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal.

II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA.

2.1 Relevancia

La serie programática tuvo una importante relevancia ya que las principales áreas de trabajo del préstamo —mejora en la gestión macro fiscal, de compras públicas, del presupuesto por resultados y Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), de la inversión pública y facilitación de la inversión privada, de la cobranza y transparencia tributaria, y el fortalecimiento institucional del sistema de pensiones— fueron prioritarias para El Salvador y el Banco. Adicionalmente, las

¹³ [Propuesta de Préstamo – Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo II ES-L1137.](#)

medidas incluidas en el programa promovieron la discusión entre los diferentes actores involucrados y el consenso político para aprobar normativas y políticas económicas para fortalecer la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. La serie programática también estuvo alineada con las necesidades de desarrollo del país, con la estrategia institucional del Banco, con las capacidades institucionales y con el marco legal vigente.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El objetivo de esta serie programática, tanto en la primera como en la segunda operación, fue fortalecer la sostenibilidad fiscal, protegiendo la inversión pública y el financiamiento de programas sociales para favorecer el crecimiento inclusivo. Los objetivos específicos fueron: (i) mejorar la eficiencia de la gestión fiscal (con especial énfasis en la eficiencia del gasto público) (OE1); y (ii) mejorar la sostenibilidad previsional (OE2).

Ambas operaciones (ES-L1093 y ES-1137) se alinearon con el compromiso gubernamental de avanzar en el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para planificar y gestionar el desarrollo, y una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad de los bienes y servicios públicos. Dicho compromiso se estableció en el [Plan Quinquenal de Desarrollo \(PQD\) 2014-2019](#), el cual dispuso dentro de sus líneas de acción: la planificación estratégica y operativa y su articulación con el presupuesto por programas, poner en marcha el sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados y la presupuestación plurianual, elevar la eficiencia, eficacia y calidad de la inversión pública, y asegurar la austeridad del Gobierno, entre otros. El OE 1 es consistente con estas líneas de acción gubernamental, en particular, por las intervenciones del programa en las áreas de gestión del Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados (PPER) y del Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) y de gestión de la inversión pública y facilitación de la inversión privada. Además, como parte de las estrategias gubernamentales el PQD 2014-2019 contempló fortalecer el pilar contributivo y no contributivo de la protección social, mediante un proceso concertado de reforma del sistema de pensiones para garantizar de forma progresiva la cobertura universal, la equidad y la sostenibilidad financiera. Estos aspectos se vinculan directamente con el OE2 del programa.

Por su parte, el [Plan de Desarrollo del Gobierno de El Salvador 2019-2024](#) establece la sostenibilidad fiscal como el aspecto clave para alcanzar los objetivos gubernamentales en materia de reactivación económica, bienestar social y seguridad ciudadana. En específico, este Plan señala: (i) en materia de elusión y evasión (eje 2), la necesidad de fortalecer la estructura organizativa de la Administración Tributaria para el combate a la evasión, lo cual está vinculado con la gestión de la cobranza y transparencia tributaria, enmarcada en el OE1; (ii) en temas presupuestarios (eje 3), la reducción del gasto público innecesario y la adopción de reformas a la LACAP vinculadas con la implementación de subasta inversa y sistema único de compras, ambas acciones se vinculan con el OE1.

En materia fiscal, el PQD 2014-2019 establecía los lineamientos de política fiscal del quinquenio, para garantizar una política fiscal sostenible, la consolidación de un sistema tributario integral, una estrategia de endeudamiento responsable y sostenible, y el desarrollo e institucionalización de herramientas de gestión y planificación fiscal. En este marco se destacan los siguientes objetivos de la política fiscal (i) generar confianza y predictibilidad fiscal, mediante la implementación de reglas de responsabilidad fiscal que garanticen la consolidación y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo; (ii) mejorar la calidad del gasto público en términos de su eficacia, eficiencia e impacto redistributivo, protegiendo la inversión y el gasto social; (iii) fortalecer las capacidades de planificación y programación financiera del Estado mediante la institucionalización del MFMLP y el MGMP, los cuales se vinculan con el OE1 del programa.

Para la actual administración gubernamental, en las [Bases de Política Fiscal 2019-2024](#), se estableció que la política fiscal a implementar estaría enfocada en “mantener la estabilidad macroeconómica con finanzas públicas estables (...), a fin de lograr la sostenibilidad para el mediano y largo plazo” (MH, 2019). Específicamente se estableció: (i) asegurar la sostenibilidad fiscal, dando cumplimiento a las reglas fiscales y metas propuestas en el MFMLP; (ii) consolidar la planificación multianual del gasto público; (iii) procurar mayor eficiencia y efectividad del gasto público mediante la implementación progresiva del PPER y la mejora en la gestión de las compras públicas (modernización del sistema electrónico y las normas para ampliar las modalidades de contratación, estrategias de subasta inversa en el sector público, entre otras); (iv) aumentar los ingresos fiscales, en parte, mediante la implementación de medidas de control tributario para reducir la evasión y elusión tributaria, todos estos lineamientos se asocian al OE1. En las bases de política fiscal también se incluye el desarrollo de una estrategia de financiamiento para el sistema de pensiones, que considere fuentes alternativas de fondeo para el pago de pensiones, lo cual se vincula al OE2.

b. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia del Banco con el País

El programa en general también fue consistente con los objetivos de la [Estrategia de País con El Salvador 2015-2019 \(GN-2828\)](#), ya que los OE 1 y 2 de la serie programática responden directamente a los siguientes objetivos estratégicos de la misma: (i) fortalecer la sostenibilidad fiscal, (ii) mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público y (iii) mejorar la efectividad de la inversión mediante la priorización de proyectos con alta rentabilidad social. Por otro lado, el programa continúa siendo consistente con las áreas prioritarias de la [Estrategia País con El Salvador 2021-2024](#), en particular, con la relacionada con la eficiencia y sostenibilidad fiscal, así como los objetivos estratégicos vinculados a la misma: i) robustecer la recaudación fiscal y mejorar la eficiencia de la administración tributaria; ii) reducir las ineficiencias del gasto público. Asimismo, en materia previsional, como parte de la Estrategia del Banco se determinó la necesidad de continuar apoyando el uso de herramientas para evaluar las propuestas de reforma y abonar a la toma de decisiones.

Asimismo, los OE 1 y 2 de la serie programática fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinearon estratégicamente con: (i) el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, por medio de la inclusión de una cláusula en la Ley de Presupuesto 2018 y 2019 que declara intransferibles a las asignaciones presupuestales destinadas a financiar programas sociales en beneficio de la mujer, la niñez y otros sectores vulnerables de la población o en situación de pobreza; y promoviendo la equidad intergeneracional mediante la reforma previsional; (ii) el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación mediante el impulso a la implementación del COMPRASAL-II y el desarrollo del módulo de Formulación y Ejecución Presupuestaria del SAFI-II y la integración de bases de datos para fines tributarios. El OE1 del programa también se alineó con el tema transversal de capacidad institucional y Estado de derecho, al promover la aprobación y entrada en vigencia de instrumentos legales, regulatorios y operativos para mejorar la gestión tributaria, aumentar la eficiencia del gasto público y fortalecer la sostenibilidad fiscal; contribuyó al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante los indicadores a agencias gubernamentales beneficiadas con instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos, y países beneficiados por proyectos del BID destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos; fue consistente con: la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al contribuir al fortalecimiento de gestión tributaria y del gasto público y la sostenibilidad fiscal; el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), al promover políticas y acciones tendientes a reforzar la sostenibilidad fiscal, fortaleciendo la eficiencia de la AT y del uso de los recursos públicos y generando condiciones para movilizar la inversión privada para aumentar el crecimiento; y

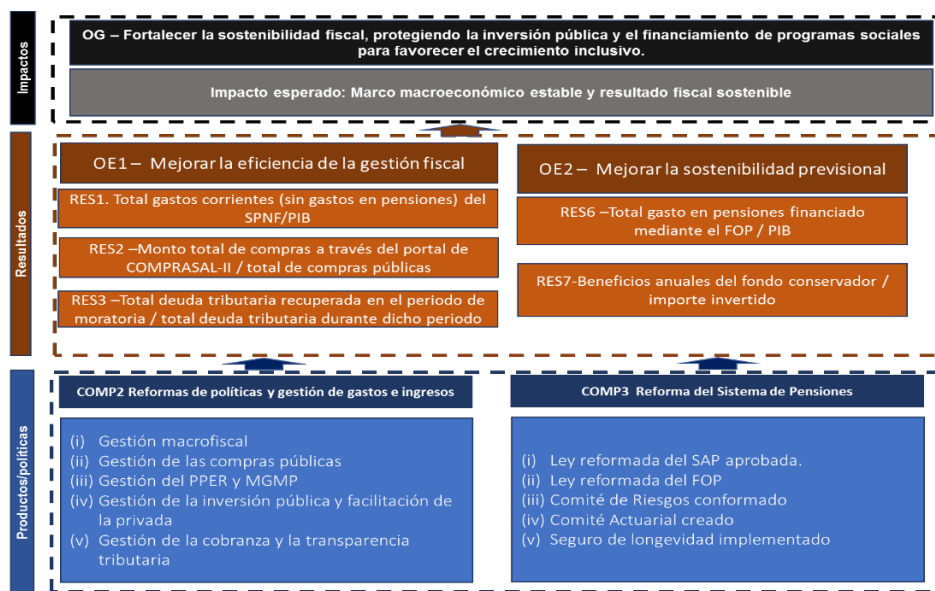
adicionalmente el programa en su OE2 fue consistente con el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) en su prioridad sectorial de sostenibilidad del sistema de pensiones. Finalmente, la operación se alineó con el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, en su línea de fortalecimiento institucional, con la mejora de la capacidad financiera del Estado.

c. Relevancia del diseño y lógica vertical

La teoría de cambio subyacente a la serie programática estuvo basada en la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión fiscal y la sostenibilidad previsional que, junto a la estabilidad macroeconómica, permitan la protección del gasto en inversión pública, el financiamiento de los programas sociales y el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal para favorecer el crecimiento inclusivo. Se estableció el énfasis en la sostenibilidad fiscal, debido a que se considera una condición elemental para la solidez de los sistemas económicos y los procesos de desarrollo de largo plazo en los países¹⁴.

La Figura 1 y 2 sintetizan la lógica vertical del programa, al momento de la aprobación de las operaciones de la serie y en la preparación del PCR, vinculando los componentes y acciones de política con los resultados esperados, y estos últimos con el logro de los objetivos específicos y el objetivo general¹⁵. Para alcanzar el objetivo general de fortalecer la sostenibilidad fiscal para el crecimiento inclusivo, la serie programática contó con dos Objetivos Específicos (OE): (i) mejorar la eficiencia de la gestión fiscal (OE1); y (ii) mejorar la sostenibilidad previsional (OE2). Asimismo, para la consecución de los dos OE y los resultados planteados, ambas operaciones fueron estructuradas en tres componentes: (i) Estabilidad Macroeconómica; (ii) Reforma de políticas y gestión de gastos e ingresos; y (iii) Reforma del sistema de pensiones.

Figura 1. Lógica Vertical en aprobación de las operaciones de la serie ES-L1093 y ES-L1137



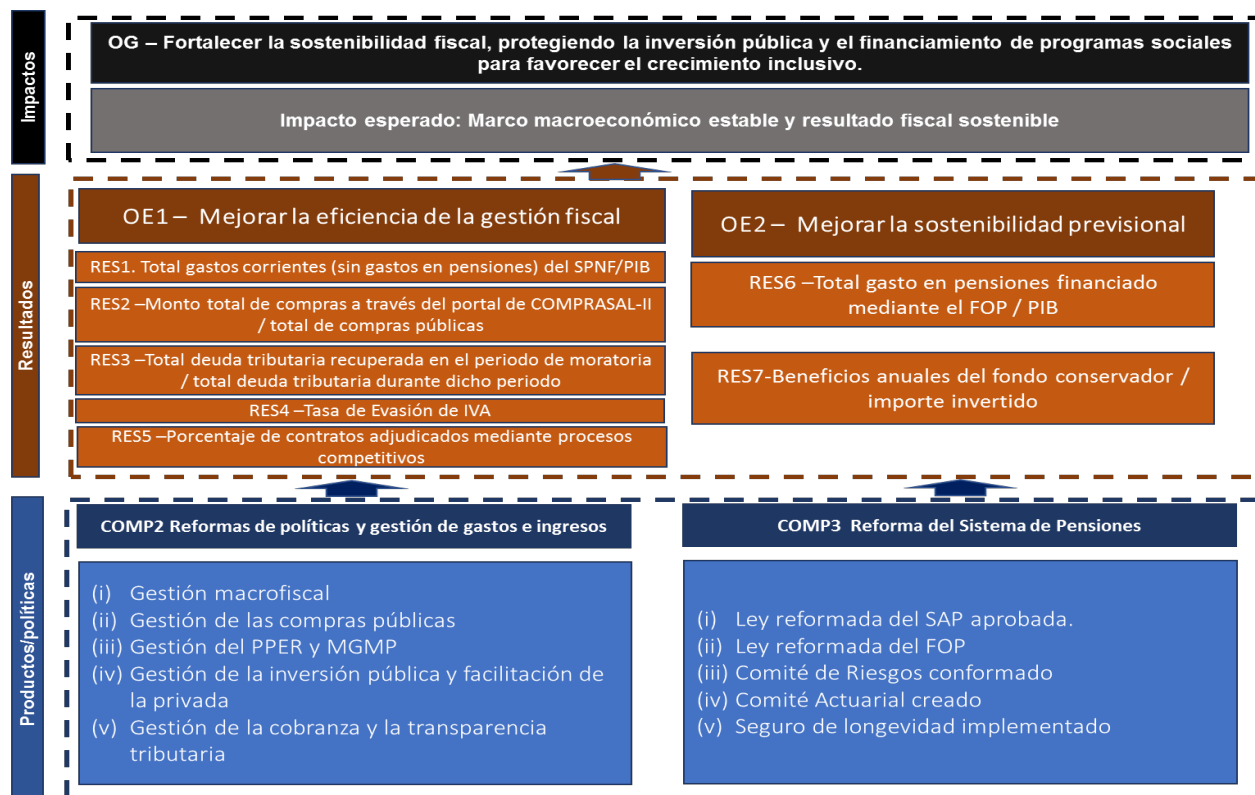
Fuente: elaboración de los autores con base en documentación.

Nota: El programa definió el Componente 1. Estabilidad Macroeconómica, el cual junto a los otros dos componentes contribuyen al logro del impacto esperado por el programa. En la Figura 1 se señalan las áreas de intervención para el Componente 2 y las medidas de política para el Componente 3.

¹⁴ Lane (2003; Engen y otros (1992); Reinhart y Rogoff (2010).

¹⁵ La pandemia por COVID-19, declarada como tal por la OMS el 11 de marzo de 2020, ha manifestado importantes efectos sobre la salud y la economía. No obstante, sus efectos estarían fuera de los resultados planificados y alcanzados (al cierre de 2019) de esta serie programática, así como tampoco influyó sobre la lógica vertical contemplada en el diseño de ambos programas

Figura 2. Lógica Vertical en la preparación del PCR de la serie (ES-L1093 y ES-L1137)



Fuente: elaboración de los autores con base en documentación.

Nota: El programa definió el Componente 1. Estabilidad Macroeconómica, el cual junto a los otros dos componentes contribuyen al logro del impacto esperado por el programa. En la Figura 2 se señalan las áreas de intervención para el Componente 2 y las medidas de política para el Componente 3.

Se estructuró la operación en dos programáticos secuenciales para responder a las necesidades del Gobierno de El Salvador y tener un balance adecuado entre la formulación, la aprobación y la implementación de las medidas de política, teniendo en cuenta que en junio de 2019 se daría un cambio en la administración gubernamental. Una primera operación (desembolso en 2018) que sentaba las bases del diseño y aprobación de políticas y leyes para fortalecer la gestión fiscal y la institucionalidad del sistema previsional. La segunda operación (desembolso en 2019) avanzaría en la consolidación e implementación del marco normativo y de las políticas adoptadas en la primera operación.

Componente I. Estabilidad macroeconómica¹⁶. El objetivo de este componente fue mantener un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas.

El objetivo específico de **mejorar la eficiencia de la gestión fiscal (OE1)** buscó el fortalecimiento institucional del Ministerio de Hacienda para promover el crecimiento y bienestar social bajo un enfoque de eficiencia y sostenibilidad en las principales áreas de trabajo — ingresos y gasto público—. En este sentido, el diseño e implementación de políticas y un marco

¹⁶ Se incluyeron tres indicadores de impacto relacionados con la estabilidad macroeconómica: (i) mejorar el balance primario del SPNF, (ii) aumentar la inversión pública bruta, (iii) incrementar la tasa de variación interanual del PIB. Para la medición de la estabilidad macroeconómica, el BID cuenta con una metodología que queda reflejada en el Informe Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC).

normativo que abonen a mejorar la calidad y eficiencia del gasto público, así como al fortalecimiento de la administración tributaria para lograr una fiscalización y recuperación de ingresos efectiva, permiten un incremento en la recaudación tributaria y generan ahorros que impactan positivamente en los balances fiscales —reducción del déficit fiscal— y en la dinámica del endeudamiento público —estabilización—. En el mediano y largo plazo, esto favorece a la sostenibilidad fiscal del país.

Las medidas de política para el cumplimiento del OE1 fueron estructuradas en el **Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos públicos**, que incluyó medidas en cinco áreas relacionadas con la sostenibilidad, eficiencia y eficacia de las finanzas públicas.

Gestión Macro fiscal que permita contar con un marco normativo e institucional de la política fiscal, con énfasis en la responsabilidad fiscal. Para lograr el cumplimiento de este objetivo, se incluyeron, en la primera operación, productos relacionados con: (i) Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada y vigente; (ii) Ley de Presupuesto 2018 con cláusulas para el cumplimiento de la LRF aprobadas; mientras que en la segunda operación se incluyeron productos que consolidaron las medidas desarrolladas en la primera operación: (i) Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (2018-2028) publicado; (ii) Ley de Presupuesto 2019 con cláusulas para el cumplimiento de la LRF aprobadas.

Gestión de compras públicas para aumentar la eficiencia y transparencia en los procesos de compras públicas. La primera operación incluyó: (i) Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) estableciendo el uso obligatorio y gradual de COMPRASAL-II en toda la administración pública aprobado y entrado en vigencia; (ii) Módulo transaccional de libre gestión implementado y en uso en instituciones de la administración pública. Por su parte, la segunda operación incluyó: (i) 30 Instituciones públicas capacitadas para hacer uso del módulo de la libre gestión transaccional en COMPRASAL-II; (ii) Anteproyecto de reformas a la LACAP, que incorpore mecanismos de contratación eficientes y transparentes, elaborado y presentado a la Asamblea Legislativa.

Gestión de PPER y MGMP para promover la implementación de una reforma presupuestaria que relacione los recursos con resultados. La primera operación incluyó, entre otros: (i) Instituciones Públicas con funcionarios responsables de presupuesto y planificación capacitados en el nuevo sistema de PPER; (ii) Planes piloto de un Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP), para cinco instituciones públicas, elaborados; mientras que la segunda operación contempló: (i) Política Presupuestaria 2020 mandando la formulación del PPER aprobada por Consejo de Ministros; (ii) Instituciones públicas con diseño de sus programas presupuestarios validado por la DGP del MH.

Gestión de la inversión pública y facilitación de la privada para fortalecer la gestión de la inversión pública, disminuir costos de trámites empresariales y facilitar logística para apalancar la inversión privada. La primera operación incluyó, entre otros: (i) Manual de Operaciones del OMR publicado y disponible en línea; (ii) Planes de simplificación de trámites para empresas (mejora regulatoria), en al menos cinco instituciones públicas, suscritos. La segunda operación incluyó: (i) Metodología para la Formulación y Evaluación de Proyectos, reflejando buenas prácticas internacionales de inversión pública, elaborada y aprobada por la DGICP del MH; (ii) Ley de simplificación de los procedimientos de la administración pública aprobada y publicada; (iii) Ley de Mejora Regulatoria aprobada y publicada; (iv) Planes de simplificación de trámites para empresas (mejora regulatoria) en cinco instituciones del sector público implementados.

Gestión de la cobranza y la transparencia tributaria, para fortalecer la capacidad institucional para la cobranza tributaria y adherir al país a estándares internacionales de transparencia. La primera operación incluyó los siguientes productos: (i) Dirección de Cobro de Deudas Tributarias y Aduaneras (DCTA) creada; (ii) Ley Transitoria para Facilitar el cumplimiento Voluntario de

Obligaciones Tributarias y Aduaneras aprobada y en vigencia; (iii) Estándar para el intercambio de información tributaria a requerimiento implementado y aprobado por el FG. La segunda operación incluyó: (i) Manual del sistema de gestión del riesgo de la deuda tributaria y aduanera elaborado por la DCTA y divulgado; (ii) Informe sobre el intercambio de información entre el MH y el RNPN, CNR, ISSS e INSAFOCOOP integradas; y (iv) Anteproyecto de Ley para el cumplimiento del estándar de conocimiento del beneficiario final (UBO), emitido por el FG sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria elaborado.

Para medir el logro del OE1, se plantearon cinco indicadores de resultado¹⁷ relacionados con la reducción del gasto corriente sin pensiones del SPNF, el aumento de las compras públicas a través del portal electrónico de COMPRASAL-II, una mayor recuperación de la deuda tributaria, una reducción de la tasa de evasión de IVA¹⁸ y un incremento en el porcentaje de contratos adjudicados mediante procesos competitivos¹⁹. Estos indicadores apuntaban a capturar el impacto de las políticas implementadas sobre la gestión fiscal, específicamente sobre la gestión macro fiscal, la gestión de las compras públicas y el fortalecimiento de la administración tributaria.

El programa incluyó un segundo objetivo específico **mejorar la sostenibilidad del sistema previsional (OE2)**, el cual se asocia con el hecho de que el sistema de pensiones sea capaz de autofinanciarse, es decir, que las cotizaciones de las personas en su etapa laboral activa — ingresos del sistema— permitan cubrir las prestaciones que el sistema les ofrece en su etapa pasiva —gastos—. La consecución de este objetivo abona a la sostenibilidad fiscal de El Salvador, ya que reduce los compromisos previsionales a cargo del Estado, que a su vez se financian con deuda pública.

Para alcanzar este objetivo se definieron medidas de política a apoyar bajo el **Componente III. Reforma del sistema de pensiones**, con la finalidad de brindar fortalecimiento institucional al sistema de pensiones para lograr su sostenibilidad de largo plazo, otorgar pensiones vitalicias y mejorar la equidad intergeneracional. La primera operación incluyó dos productos: (i) Ley reformada del SAP aprobada; (ii) Ley reformada del FOP; mientras que la segunda operación

¹⁷ Para medir el OE 1 se definieron 3 indicadores de resultado durante el diseño de la serie programática. Posteriormente, se definieron 2 indicadores adicionales y se modificó la fórmula de cálculo de uno, con la finalidad de que representen de mejor forma los logros del programa. Adicionalmente, es preciso señalar que en el diseño de la serie programática no se incluyeron indicadores de resultado asociados a la gestión de PPER y MGMP, ya que las medidas de política contempladas en esta área son clave para mejorar la eficiencia asignativa del gasto público en el mediano plazo y los resultados esperados de la serie son de corto plazo.

¹⁸ La tasa de evasión de IVA en El Salvador fue de 22,4% en 2016 (“Estimación de la Evasión de IVA en El Salvador”, DGII-MH, 2021), por lo que resultaba necesario implementar acciones para el fortalecimiento de la Administración Tributaria, que permitieran mejorar el control tributario y aumentar la recaudación, acercándola a su potencial, teniendo en cuenta que, en 2019, se estimó un índice de eficiencia recaudatoria de 62,5% (“Estimación de la Evasión de IVA en El Salvador”, DGII-MH, 2020).

¹⁹ Según el art. 234 de la Constitución de la República de El Salvador, “cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública excepto en los casos determinados por la ley”. En este sentido, de acuerdo al mandato constitucional, la licitación pública sería la regla general para las compras del Estado, a fin de garantizar un proceso más competitivo y transparente, y así obtener mayor eficiencia en el gasto público. La LACAP y su reglamento establecen como formas de contratación la licitación o concurso público, la libre gestión y la contratación directa. Además, son aplicables las normas de contratación de los organismos internacionales cuando las adquisiciones son financiadas por ellos, así como las normas del tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) y del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. En dicha normativa, se establecen las excepciones para la generación de competencia cuando: (i) en la libre gestión el monto a contratar sea igual o inferior a 20 salarios mínimos del sector comercio (actualmente establecido en US\$304,17 mensuales); (ii) en las contrataciones directas relacionadas con compras por emergencia (posterior a las declaratorias emitidas mediante los decretos correspondientes). Por lo que, en El Salvador, un proceso competitivo es aquel que puede tener más de un postor. El objetivo de realizar procesos competitivos es el de realizar compras a precios de mercado y así mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos

incluyó, entre otros: (i) Seguro de longevidad implementado para garantizar un ingreso constante y permanente de los pensionados por vejez y los beneficiarios de pensiones por sobrevivencia.

Para su medición se incorporaron dos indicadores relacionados con la reducción del gasto total en pensiones financiado por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), y con la mejora en los rendimientos anuales del Fondo Conservador del portafolio de inversiones del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP). Ambos indicadores apuntaban a capturar el impacto de las políticas implementadas para mejorar la sostenibilidad del sistema previsional (OE2).

La relación entre las acciones implementadas, los objetivos específicos y el objetivo general estuvo bien concebida. Las acciones implementadas, además, de estar respaldadas por diagnósticos, tanto del Banco como de otros organismos internacionales, fueron diseñadas tomando en cuenta los problemas estructurales que afectan el desempeño fiscal del país y que representan desafíos importantes para alcanzar la consolidación y la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Para atender estos desafíos específicos del entorno del país, en el diseño se prestó especial atención a que las medidas de política definidas formaran parte de un conjunto de acciones estructurales para fortalecer la institucionalidad y gestión macro fiscal mediante la generación de ingresos, la calidad del gasto, la eficiencia en la gestión de las compras públicas, el fortalecimiento de la inversión pública y apoyo a la privada, y la mejora en la sostenibilidad del sistema previsional. El programa contempló medidas de política acordes con la realidad del país, donde se destacaron que: (i) el país contaba con un marco legal bastante reciente de política y gestión fiscal para promover la sostenibilidad de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto (LRF), por lo que el apoyo del Banco en su implementación era fundamental para los fines del programa; (ii) existía poca o nula coordinación al interior de la Administración Tributaria y Aduanera, así como de ésta con otras instituciones públicas que podrían acompañar en prácticas de control y cobranza tributaria, por lo que se apoyaron medidas para el fortalecimiento para la gestión tributaria y el sistema de información y control del MH; (iii) el sistema previsional había enfrentado recientemente una nueva reforma (septiembre de 2017), por lo que resultaba imprescindible apoyar la implementación de la nueva normativa legal y el fortalecimiento institucional del sistema.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, existe correspondencia entre las medidas de política apoyadas por el Banco y los objetivos del programa. Por ejemplo, la primera operación recogió dentro de su diseño la aprobación y entrada en vigencia de instrumentos legales que refuercen la disciplina y sostenibilidad fiscal. Así, la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social; las Leyes de Presupuesto con cláusulas para el cumplimiento de la LRF aprobadas; y la Ley Transitoria para facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras se corresponden con el OE1; mientras que las reformas a la Ley SAP y a la Ley FOP se asocian con el OE2. Otras medidas asociadas con el OE1 fueron el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema de compras públicas, del PPER y el MGMP; del sistema de inversión pública; y de la gestión de la cobranza y transparencia tributaria. En la segunda operación, dado que estuvo orientada a la consolidación de las reformas que se iniciaron con la primera operación, la correspondencia entre las medidas de política y los OE del programa se mantuvo inalterada.

Por otro lado, es importante señalar que, al momento de diseñar la segunda operación de la serie programática, se realizó un cambio en el Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador (SCNES)²⁰, lo que implicó una actualización de la metodología de cálculo del PIB²¹. A nivel de la

²⁰ Actualización con el Manual de Cuentas Nacionales 2008, con año de referencia 2014 (año base 2005).

²¹ En 2018, la Asamblea Legislativa (AL) aprobó reformas a la LRF para ajustar las metas cuantitativas a la nueva metodología de cuentas nacionales anunciada por el BCR, causando un incremento en todas las variables relacionadas con el PIB.

serie programática, esto obligó a realizar un recálculo de la línea de base²² y de la meta de los indicadores a nivel de impacto y a nivel resultado, afectando el valor original de la línea base y meta de 4 indicadores (2 de impacto y 2 de resultados). Posteriormente, con el objetivo de mostrar mejor la efectividad de las políticas promovidas, se introdujeron dos nuevos indicadores de resultado²³.

A pesar de que desde el diseño se procuró una sólida lógica vertical, uno de los indicadores propuestos para medir el logro del OE1, no fue alcanzado, en concreto, el aumento de las compras públicas a través del portal electrónico de COMPRASAL-II no alcanzó la meta planeada. Esto sucedió porque el desarrollo e implementación de la modalidad transaccional en el sistema electrónico es un proceso progresivo, que requiere maduración²⁴, cambios en los procesos e incentivos para la adopción de la nueva solución tecnológica. Su consolidación implicaba un reto importante para la modernización y fortalecimiento del sistema de compras públicas, que como todo proceso debe someterse a pruebas, corregir deficiencias y reformular su diseño e implementación. Para el desarrollo del módulo transaccional de libre gestión se llevó a cabo un piloto con 15 instituciones públicas, con las cuales se pudo determinar que eran necesarias mejoras técnicas considerables, pues no se lograba facilitar la transaccionalidad como se esperaba. Actualmente, la UNAC está trabajando en dotar al Sistema de las funcionalidades que permitan ejecutar efectivamente los procesos utilizando un módulo transaccional.

En síntesis, los objetivos y el diseño de la serie programática estuvieron alineados y fueron consistentes con las prioridades gubernamentales definidas en los Planes Nacionales de Desarrollo vigentes durante las operaciones y al momento de la elaboración de este Informe. Asimismo, existe una adecuada concordancia de este programa con las prioridades del Banco establecidas en las Estrategias País 2015-2019 y 2021-2024. Por otro lado, el marco de resultados expresado en la lógica vertical identifica las asociaciones de causa-efecto plausibles entre las acciones de política y los indicadores de resultados para la medición de la mejora en la eficiencia de la gestión fiscal y la mejora en la sostenibilidad previsional. Finalmente, las medidas de política, en general, fueron acordes a la realidad y necesidades del país para fortalecer e implementar el marco normativo e institucional en materia de gestión fiscal para alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas, además de estar alineadas con los objetivos específicos del programa. Sin embargo, el resultado esperado de incrementar las transacciones realizadas a través de COMPRASAL-II no se logró, en gran medida porque no se tomó en cuenta la realidad, contexto y capacidades técnicas y tecnológicas de las unidades que usarían el sistema. Por esta razón la relevancia de la serie programática es calificada como satisfactoria.

²² Ver Enlace Electrónico 2 Sección 2.1. “Aspectos relevantes de la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador y su incidencia sobre los indicadores del programa”.

²³ [EER3- Cambios en la Matriz de Resultados](#).

²⁴ Las experiencias de México ([Compranet](#)) y Chile ([ChileCompra](#)) en la implementación de sus plataformas electrónicas de compras ilustran la temporalidad y el desarrollo por etapas para su consolidación.

Tabla 1. Matriz de Resultados (aprobación @, 60 días después de alcanzar la elegibilidad y @ exit)

Indicadores	ES-L1093					ES-L1137				Comentarios
	En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)					En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)				
	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta (P)		Línea de Base		Meta (P)		
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	
Impacto esperado: Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible										
Indicador #1. Balance primario del SPNF / PIB	%	-1,2%	Promedio (2013-2015)	0,3%	2019	-1,3% (-1,2%)	Promedio (2013-2015)	0,34%	2019	Línea de base: Balance primario = Ingresos totales – (gastos totales – pagos de intereses). Se utiliza un promedio para los años (2013-2015) como línea de base para atenuar los factores cíclicos de la variable. Para la segunda operación se ajusta el valor de la LB a la nueva metodología para el cálculo del PIB.
Indicador #2. Inversión pública bruta / PIB	%	2,4%	2017	2,8%	2019	2,7% (2,4%)	2017	3,1%	2019	Línea de base: Inversión pública bruta = US\$757,7 millones. Para la segunda operación se ajusta el valor de la LB a la nueva metodología para el cálculo del PIB.
Indicador #3. Tasa de variación interanual PIB real $\frac{PIB\ real_t}{PIB\ real_{t-1}} - 1$	%	1,8%	Promedio (2013-2015)	2,3%	2019	1,8%	Promedio (2013-2015)	2,3%	2019	La línea de base es el promedio de las tasas de crecimiento para los años 2013-2015. El uso del promedio permite capturar de mejor forma la tendencia del crecimiento durante un período más amplio y suavizar factores positivos o negativos que hayan afectado el crecimiento en un año específico.

Indicadores	ES-L1093					ES-L1137				Comentarios
	En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)					En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)				
	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta (P)		Línea de Base		Meta (P)		
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	
Objetivo específico 1: Mejorar la eficiencia de la gestión fiscal										
Indicador #1. Total gastos corrientes (sin gastos en pensiones) del SPNF / PIB	%	16,3% (18,7%)	Promedio (2013-2015)	16,1% (18,5%)	2019	18,0% (18,5%)	Promedio (2013-2015)	17,8% (20,7%)	2019	Para la segunda operación se ajustan los valores del indicador, dado el cambio en la metodología para el cálculo del PIB (SCNES). Además, para ambas operaciones se ajusta la fórmula de cálculo del mismo, donde se excluye el gasto en intereses del total de gastos corrientes, como una forma de quitar el efecto exógeno del aumento de las tasas de interés internacionales. El cambio en el SCNES implicó realizar reformas a la LRF en 2018. Dentro de estas reformas, se cambió la regla fiscal de gasto corriente por la de gasto en consumo (remuneraciones y bienes y servicios). Estas reformas fueron validadas y discutidas con el FMI.
Indicador #2. Monto total de compras a través del portal de COMPRASAL-II / Monto total de compras públicas	%	0%	2017	7%	2019	0%	2017	7.0%	2019	Monto inicial 2017: Total de compras públicas registradas en el presupuesto nacional: US\$900 millones.
Indicador #3. Total deuda tributaria recuperada en el periodo de moratoria / total deuda tributaria durante dicho periodo	%	0%	2016	15%	2019	0%	2016	15.0%	2019	Deuda tributaria a octubre de 2016 US\$560 millones.

Indicadores	ES-L1093					ES-L1137				Comentarios
	En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)					En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)				
	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta (P)		Línea de Base		Meta (P)		
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	
Indicador #4. Tasa de evasión de IVA	%	-	-	-	-	22.4%	2016	20.6%	2019	El MH estima la tasa de evasión de IVA, con base en el método de IVA no deducible (a partir del gasto en bienes y servicios con IVA no deducible). Este es un indicador de resultado en relación con el control tributario eficaz, en la medida que se observen reducciones en los niveles de evasión de una de las principales fuentes de ingresos tributarios.
Indicador #5. Porcentaje de contratos adjudicados por procesos competitivos	%	-	-	-	-	77.6%	2017	79.6%	2019	La UNAC remitió información para 2017-2020 de la cantidad de procesos adjudicados por tipo de contratación. El indicador se calculó como el cociente entre el número total de los procesos competitivos adjudicados entre el número total de procesos adjudicados.
Objetivo específico 2: Mejorar la sostenibilidad previsional										
Indicador #6. Total gasto en pensiones financiado mediante el FOP / PIB	%	2,0%	2017	1,6%	2019	2,2% (2,0%)	2017	1,8%	2019	Comparación antes y después. Para la segunda operación se ajusta el valor de la LB a la nueva metodología para el cálculo del PIB.
Indicador #7. Beneficios anuales del fondo conservador / importe invertido	%	3,8%	2017	4,8%	2019	3,8%	2017	4,8%	2019	Rentabilidad nominal (neta de la comisión de administración) del fondo conservador. El fondo conservador establece un máximo de inversión en renta variable de 20% para que los cambios del mercado de valores no tengan impactos significativos en el valor del ahorro previsional. La cifra del 2017 es de octubre de 2016 a octubre de 2017. Comparación antes y después.

Nota: los valores en paréntesis corresponden a los valores originales de los indicadores incluidos en la Matriz de Resultados de cada operación.

2.2 Efectividad

a. Resultados logrados

En esta subsección se desarrollan los resultados logrados, se analizan las metas alcanzadas en función de los objetivos específicos del proyecto, así como los respectivos indicadores de impacto y de resultados contenidos en la Matriz de Resultados.

Resultados alcanzados en función de la matriz de resultados del proyecto

OE1: Mejorar la eficiencia de la gestión fiscal

El primer resultado del programa fue la “Disminución de los gastos corrientes del SPNF como porcentaje del PIB”. Para medir este resultado se definió el siguiente indicador:

- (i) “Total gastos corrientes (sin gastos en pensiones) del SPNF / PIB”, donde se definió que el gasto corriente excluye lo que corresponde al pago de intereses²⁵. De acuerdo con el BID (2018), en el informe [Mejor gasto para mejores vidas](#), El Salvador es uno de los países de América Latina y el Caribe con mayor ineficiencia técnica en el gasto corriente a consecuencia del elevado costo salarial en el sector público, el malgasto en las compras públicas y las filtraciones en las transferencias y subsidios, por lo que la mejora en la eficiencia de la gestión fiscal está íntimamente relacionada con la reducción del gasto corriente. La línea base resultó de un promedio entre 2013-2015 de 16,3% del PIB, que luego se actualizó a 18,0% (cifra ajustada por cambios en el SCNES²⁶). La primera operación de la serie planteó una meta para 2019 de 16,1% del PIB, mientras que la segunda la modificó a 17,8% del PIB para el mismo año. El valor de este indicador de resultado para 2019 fue de 16,0% del PIB sin ajuste y de 17,8% del PIB ajustado por el cambio metodológico del SCNES, cumpliéndose con la meta establecida por el programa.

El segundo resultado buscó generar un “Incremento en las transacciones realizadas a través del portal de compras COMPRASAL II”, para su medición se definió el siguiente indicador:

- (ii) “Monto total de compras a través del portal de COMPRASAL-II / Monto total de compras públicas”, el cual se definió como la participación del valor de las compras públicas de bienes y servicios bajo la modalidad transaccional de libre gestión en el valor total de las compras públicas realizadas en Sistema Electrónico de Compras Públicas (COMPRASAL- II). Según el BID (2020), en su informe [Transparencia y Gobierno Digital. El impacto de COMPR.AR en Argentina](#), la implementación de plataformas digitales para las compras públicas incrementa el número de oferentes en los procesos. Así, es esperable que mientras más procesos —o más recursos— sean transados a través de sistemas electrónicos de compras públicas, mayor será la competencia y por tanto el gasto público será más eficiente. Para el año base, el indicador resultó en 0%, debido a que no se registraban procesos de compras a través del módulo transaccional de libre gestión en COMPRASAL-II, ya que el Sistema Electrónico era principalmente informativo y no con carácter transaccional. Ambas operaciones de la serie programática fijaron una meta prevista de 7% para 2019. El valor de este indicador fue de 0,3% al cierre de 2019. De modo que, al fin del programa no se alcanzó la meta fijada, en gran medida, porque no se tomó en cuenta la realidad,

²⁵ Se excluye el gasto en intereses del total de gastos corrientes como una forma de quitar el efecto exógeno del aumento de las tasas de interés internacionales.

²⁶ Los indicadores como porcentaje del PIB han sido ajustados, tanto en su línea de base como en su meta, para corregir por la sobrestimación del PIB en la contabilidad nacional.

contexto y capacidades técnicas y tecnológicas de las unidades que usarían el sistema.

El tercer resultado fue el “Incremento en la deuda tributaria recuperada”. Para la medición de este resultado se definió el indicador:

- (iii) “Total deuda tributaria recuperada en el periodo de moratoria / total deuda tributaria durante dicho periodo”, este hace referencia al valor de la mora tributaria recuperada en relación con el valor de la mora tributaria acumulada al cierre del período de la amnistía fiscal²⁷. La recuperación de deuda permite atraer nuevos contribuyentes y permite a la autoridad tributaria detectar áreas de evasión para implementar políticas de fiscalización focalizadas, mejorando el futuro cumplimiento de las obligaciones tributarias de los nuevos y antiguos contribuyentes. Este indicador partió con una línea base en 2016 de 0%, dado que aún no se contaba con una normativa que facilitara el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aduaneras. La primera y segunda operación del programa plantearon una meta para 2019 de 15%. El resultado final para 2019 fue de 16.6%. De esta forma, al fin de la serie la meta fijada fue superada en 1,6 puntos porcentuales.

El cuarto resultado estuvo asociado con la reducción de la tasa de evasión de IVA. Para su medición se definió el siguiente indicador:

- (iv) “Tasa de evasión de IVA”, este indicador estima el nivel de evasión de IVA en relación con la recaudación teórica, con base en el método de IVA no deducible²⁸ (a partir del gasto en bienes y servicios con IVA no deducible). La reducción en la tasa de evasión de IVA revela un incremento de las capacidades de fiscalización de la Administración Tributaria y genera incentivos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, mejorando la recaudación y las posibilidades de financiamiento del gasto público. Su valor base se ubicó en 22,4% para 2016. Se planteó una meta para 2019 de 20,6%²⁹. El resultado final para 2019 fue de 19,1%, superándose la meta propuesta al fin de la serie en 1,5 puntos porcentuales.

El quinto resultado de la serie programática responde a la medida de política vinculada con la implementación del sistema electrónico de compras públicas (COMPRASAL-II). El resultado “incremento en el porcentaje de contratos adjudicados mediante procesos competitivos”, se mide a través del indicador:

- (v) “Porcentaje de contratos adjudicados mediante procesos competitivos”, este se calcula como el cociente del número total de los procesos competitivos adjudicados entre el número total de procesos adjudicados³⁰. Se espera que una mayor proporción de contratos adjudicados a través de mecanismos competitivos redunde en precios de compra más bajos, mejorando la eficiencia en la asignación del gasto público. El

²⁷ La Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduanera D.L. 804, D.O. 196, Tomo 417, con las respectivas reformas y prorrogas, estuvo vigente entre el 20 de octubre de 2017 y el 30 de septiembre de 2018.

²⁸ Ver detalles metodológicos en el informe “Estimación de la Evasión del IVA en El Salvador”, DGII – MH (2021).

²⁹ Se estima que la implementación de medidas de información exógena (mayor control de los contribuyentes mediante la identificación de omisos declarantes y declaraciones inexactas) reduce la evasión fiscal en 8%. Ver Patiño J., R. A., Parra J., O. D. y León M., F. Y. (2010). *Información exógena y su impacto sobre la evasión en Colombia (2001-2009)*. Revista Activos, 15, 75-99. Por tanto, la meta se calculó ajustando la línea base del indicador (tasa de evasión de IVA 2016 estimada por el MH en su informe “Estimación de la Evasión del IVA en El Salvador”) con una reducción de 8%.

³⁰ Como se señaló anteriormente, los procesos de contratación no competitivos son los realizados mediante contratación directa y por libre gestión cuando el monto de la compra sea igual o inferior a 20 salarios mínimos del sector comercio.

valor base de este indicador se ubicó en 77,6% para 2017. Se planteó una meta para 2019 de 79,6%³¹. El resultado final para 2019 fue de 97,2%, superándose significativamente la meta propuesta al fin de la serie.

OE2: Mejorar la sostenibilidad previsional

Para el sexto resultado del programa “Disminución del gasto en pensiones financiado a través del FOP como porcentaje del PIB”, se definió un indicador para su medición:

- (vi) “Total gasto en pensiones financiado mediante el FOP / PIB”, como una medida para conocer el gasto público en pensiones financiado con endeudamiento en relación con el PIB. El gasto en pensiones financiado mediante el FOP implica presiones fiscales que conducen al incremento de la deuda pública y afectan la sostenibilidad fiscal, por lo que es necesaria la búsqueda de mecanismos de financiamiento de obligaciones previsionales que reduzcan el gasto público en pensiones, contribuyendo a mejorar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Este partió con una línea base en 2017 de 2,0% del PIB, que tuvo que ser ajustada por cambio en el SCNES, dando como resultado 2,2% del PIB. La primera operación de la serie planteó una meta para 2019 de 1,6% del PIB, mientras que con la segunda operación se ajustó la meta a 1,8% del PIB para el mismo año³². El valor de este indicador fue de 1,3% del PIB, cumpliéndose con la reducción planificada al finalizar el programa.

El séptimo resultado del programa fue “Incremento en los beneficios anuales del Fondo Conservador”, para el cual se definió como indicador:

- (vii) “Beneficios anuales del fondo conservador / importe invertido”, se definió como una medida para conocer la rentabilidad nominal del fondo de pensiones conservador³³. Mejorar la rentabilidad del sistema es una condición para brindar mejores prestaciones a la población en su vejez, reducir las presiones fiscales y abonar a la sostenibilidad financiera y social del sistema previsional. Este indicador tuvo una línea base en 2017 de 3,8%. Ambas operaciones de la serie plantearon una meta para 2019 de 4,8%. El valor de este indicador para ese año fue de 5,02%. Al fin de la serie, la meta planteada fue superada en 0,22 puntos porcentuales.

El impacto principal esperado del programa era un “Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible”. Se definieron tres indicadores para la medición de este impacto: (i) el primer indicador fue el “Balance primario del SPNF como porcentaje del PIB”. Tuvo una base de -1,2% como promedio del período 2013-2015 (valor base ajustado -1,3%), y se esperaba que con la primera operación el resultado se ubicara en 0,3% al cierre de 2019, mientras que para la segunda operación se ajustó dicha meta a 0,34%³⁴. El resultado final fue un superávit primario de 0,6% del PIB; (ii) el segundo indicador fue la “Inversión Pública Bruta como porcentaje del

³¹ Existe evidencia empírica para el sistema electrónico ChileCompra, de un crecimiento de 4 puntos porcentuales, en un período de 4 años (es decir, 1 p.p. por año), en la relación entre el número de licitaciones con 3 o más postores con el total de licitaciones adjudicadas, lo que indicaría que ChileCompra ha logrado atraer a más proveedores, introduciendo más competencia en los procesos de contratación por parte del gobierno. Ver DIPRES (2015). [Informe final: Evaluación del gasto institucional de la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas](#). Utilizando esta información y los datos proporcionados por la UNAC en relación con los procesos por tipo de contratación, la meta se calculó sumando 2 puntos porcentuales (1 p.p. anual dado lo que sugiere la evidencia para ChileCompra) a la línea base del indicador que fue de 77,6%.

³² Los indicadores como porcentaje del PIB han sido ajustados, tanto en su línea de base como en su meta, para corregir por la sobrestimación del PIB en la contabilidad nacional.

³³ Fondo Conservador es un fondo de pensiones para la administración de las cuentas individuales de ahorro para pensiones, caracterizado por tener un régimen de inversiones donde se pueden invertir hasta un 20% de su activo total en instrumentos de renta variable.

³⁴ Los indicadores como porcentaje del PIB han sido ajustados, tanto en su línea de base como en su meta, para corregir por la sobrestimación del PIB en la contabilidad nacional.

PIB”, el cual partió de una base para el año 2017 de 2,4% (valor base ajustado 2,7%) y se esperaba que en 2019 se ubicara originalmente, con la primera operación, en 2,8% del PIB, pero para la segunda operación fue ajustado a 3,1% del PIB³⁵. La cifra final cerró en 3,0% del PIB, levemente por debajo de lo esperado; (iii) el tercer indicador fue la “Tasa de variación interanual del PIB real”. Su línea de base como promedio del período 2013-2015 fue 1,8% y se esperaba alcanzar una meta de 2,3% en 2019, en ambas operaciones del programa. Finalmente, el resultado de este indicador fue 2,63%, lo que superó lo esperado en 0,33 puntos porcentuales.

³⁵ Ibídem.

Tabla 2. Matriz de Resultados logrados

Indicadores	Unidad de Medida	ES-L1093				ES-L1137				Fuente / Medio de verificación	% Alcanzado promedio	Comentarios
		En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)				En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)						
		Línea de base	Meta (P)	(A)	% Alcanzado	Línea de base	Meta (P)	(A)	% Alcanzado			
Impacto esperado: Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible												
Indicador #1. Balance primario del SPNF / PIB	%	-1.20%	0.30%	0.56%	100%	-1.30%	0.34%	0.62%	100%	Estadísticas Fiscales de la Dirección de Política Económica y Fiscal.	100%	Los valores de la primera operación corresponden al SCNES (base 1990) y los de la segunda operación al SCNES (base 2005).
Indicador #2. Inversión pública bruta / PIB	%	2.40%	2.80%	2.70%	75%	2.70%	3.10%	3.00%	75%	Estadísticas Fiscales de la Dirección de Política Económica y Fiscal.	75%	Los valores de la primera operación corresponden al SCNES (base 1990) y los de la segunda operación al SCNES (base 2005).
Indicador #3. Tasa variación interanual PIB real $\left[\frac{PIB\ real_t}{PIB\ real_{t-1}} - 1 \right]$	%	1.80%	2.30%	2.60%	100%	1.80%	2.30%	2.60%	100%	Estadísticas del Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador del Banco Central de Reserva.	100%	

Indicadores	Unidad de Medida	ES-L1093				ES-L1137				Fuente / Medio de verificación	% Alcanzado promedio	Comentarios
		En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)				En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)						
		Línea de base	Meta (P)	(A)	% Alcanzado	Línea de base	Meta (P)	(A)	% Alcanzado			
Objetivo específico 1: Mejorar la eficiencia de la gestión fiscal												
Indicador #1. Total gastos corrientes (sin gastos en pensiones) del SPNF / PIB	%	16.30%	16.10%	16.00%	100%	18.00%	17.80%	17.80%	100%	Estadísticas Fiscales de la Dirección de Política Económica y Fiscal.	100%	Los valores de la primera operación corresponden al SCNES (base 1990) y los de la segunda operación al SCNES (base 2005). Para ambas operaciones se ajusta la fórmula de cálculo del mismo, donde se excluye el gasto en intereses del total de gastos corrientes.
Indicador #2. Monto total de compras a través del portal de COMPRASAL-II / Monto total de compras públicas	%	0%	7.00%	0.30%	4%	0%	7.00%	0.30%	4%	Estadísticas de COMPRASAL-II.	4%	
Indicador #3. Total deuda tributaria recuperada en el periodo de moratoria / total deuda tributaria durante dicho periodo	%	0%	15.0%	16.6%	100%	0%	15.0%	16.6%	100%	Estadísticas de la Dirección de Cobranza del Ministerio de Hacienda.	100%	

Indicadores	Unidad de Medida	ES-L1093				ES-L1137				Fuente / Medio de verificación	% Alcanzado promedio	Comentarios
		En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)				En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)						
		Línea de base	Meta (P)	(A)	% Alcanzado	Línea de base	Meta (P)	(A)	% Alcanzado			
Indicador #4. Tasa de evasión de IVA	%	-	-	-	-	22.4%	20.6%	19.1%	100%	Informe de Estimación de la Evasión del IVA de la DGII	100%	
Indicador #5. Porcentaje de contratos adjudicados mediante procesos competitivos	%	-	-	-	-	77.6%	79.6%	97.2%	100%	Información proporcionada por la UNAC.	100%	
Objetivo específico 2: Mejorar la sostenibilidad previsional												
Indicador #6. Total gasto en pensiones financiado mediante el FOP / PIB	%	2.00%	1.60%	1.20%	100%	2.20%	1.80%	1.30%	100%	Estadísticas Fiscales de la Dirección de Política Económica y Fiscal.	100%	Los valores de la primera operación corresponden al SCNES (base 1990) y los de la segunda operación al SCNES (base 2005).
Indicador #7. Beneficios anuales del fondo conservador / importe invertido	%	3.80%	4.80%	5.02%	100%	3.80%	4.80%	5.02%	100%	Publicación de Informes de Estadísticas Previsionales por la Superintendencia del Sistema Financiero.	100%	

Donde: P = Planificado; A = real.

b. Análisis de atribución de resultados

A continuación, se presenta un análisis, para cada objetivo específico que explica en qué medida esos resultados se logran por motivo de las acciones de política promovidas por la serie programática.

OE1: Mejorar la eficiencia de la gestión fiscal

En su diseño el programa concibió que para mejorar la eficiencia de la gestión fiscal era necesario fortalecer acciones en cinco áreas principales como son la gestión macro fiscal, la gestión de las compras públicas, la gestión del presupuesto por programas con enfoque de resultados y del marco de gastos de mediano plazo, la gestión de la inversión pública y facilitación de la privada, la gestión de la cobranza y la transparencia tributaria. La implementación de las acciones en estas áreas permitiría el fortalecimiento institucional del Ministerio de Hacienda, como entidad responsable de las finanzas públicas, y una gestión fiscal más eficiente que, a su vez, impacte positivamente en el crecimiento económico, en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica.

En el marco de esta serie programática y para alcanzar los resultados planteados por el programa, se apoyaron un conjunto de acciones de política para la implementación de mecanismos institucionales y normativos que promovieran: (i) el fortalecimiento de la disciplina fiscal y evitar el uso discrecional de la política fiscal, a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF) y la creación del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP), (ii) la eficiencia y transparencia en las compras públicas, mediante la modernización y actualización de la normativa que rige las contrataciones y adquisiciones del Estado (reformas LACAP)³⁶ y el Sistema Electrónico de Compras Públicas (COMPRASAL-II); (iii) la mejora en la planificación, eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos, a través de avances en el proceso de reforma del sistema de presupuesto orientado a resultados; (iv) la cobranza y transparencia tributaria, que permitan la recuperación de la deuda tributaria y un mayor control tributario, mediante la aprobación de la Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras (Ley de Amnistía Tributaria) y la creación de la Dirección de Cobro de Deudas Tributarias y Aduaneras.

Resultado 1: Disminución de los gastos corrientes del SPNF como porcentaje del PIB

El esfuerzo de reducción de los gastos corrientes (no relacionados con el servicio de la deuda) fue impulsado por dos medidas clave apoyadas por el programa: la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, y el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo³⁷. Adicionalmente, reformas propuestas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y avances hacia un Sistema de Presupuesto por Programas Orientado a Resultados son parte del andamiaje de medidas de calidad de gasto que en el mediano plazo podrán repercutir en reducir los gastos corrientes, en la medida que se avance en su implementación.

Previo a los acuerdos políticos de 2016, se carecía de los instrumentos legales de política y gestión fiscal para promover la sostenibilidad y la eficiencia del gasto. En particular se carecía de reglas fiscales, que limitaran el déficit fiscal, el crecimiento de la deuda y el crecimiento del gasto

³⁶ Con el programa se apoyó la elaboración y presentación de un proyecto de reforma a la LACAP ante la Asamblea Legislativa de El Salvador (en julio de 2019). Sin embargo, a la fecha de elaboración de este informe no se había alcanzado su aprobación.

³⁷ Existe evidencia empírica que demuestra y cuantifica los impactos sobre el crecimiento de gasto corriente de la adopción de reglas fiscales, más aún cuando son parte de una Ley de Responsabilidad Fiscal (Carreri, M. y L. Martínez (2021). [Economic and Political Effects of Fiscal Rules: Evidence from a Natural Experiment in Colombia](#), Working Paper. ; Cordes, T., T. Kinda, P. Muthoora, y A. Weber (2015). [Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?](#) IMF Working Paper, 15/29).

corriente³⁸. Además, el gobierno no contaba con un Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP) que estableciera directrices claras para el manejo de las finanzas públicas durante el periodo de consolidación y donde contemplara las obligaciones fiscales generadas por el régimen de pensiones y proyectara una línea de base plurianual para la toma de decisiones de política fiscal.

El programa tenía previsto generar una disminución de 0,2% del PIB en gastos corrientes (excluyendo el gasto en intereses) a finales del 2019, en comparación con el promedio 2013-2015. La meta de cerrar 2019 con un gasto corriente de 17,8% del PIB se alcanzó, lo que reflejó un esfuerzo de ajuste en el gasto en consumo y transferencias corrientes.

La LRF, apoyada por el programa, contribuyó de manera directa a la reducción de dichos gastos, ya que constituye un marco jurídico robusto y creíble para la disciplina fiscal:

- La LRF fue modificada en el año 2018 para incorporar las metas ajustadas en base al nuevo sistema de cuentas nacionales, así como cambios adicionales para extender el período de consolidación fiscal hasta el 2021 y el cambio de la meta de gasto corriente por gasto de consumo —remuneraciones y bienes y servicios—, este último en respuesta a la volatilidad de las tasas de interés.
- La LRF ha sido parte central de las discusiones presupuestarias anuales, y su cumplimiento ha sido evaluado mediante informes anuales del Ministerio de Hacienda y evaluaciones externas por parte de organismos multilaterales y centros de pensamiento.
- La LRF establece un marco de sanciones por incumplimiento, incluyendo la interpelación por la Asamblea Legislativa y posible destitución posterior del Ministro de Hacienda y la declaratoria de gasto no autorizado a cualquiera que exceda los límites establecidos.

En resumen, se cumplió la meta del programa de alcanzar un gasto corriente (excluyendo el gasto en intereses que tuvo mucha volatilidad en esos años) de 17,8% del PIB en 2019, lo que evidenció una reducción en gastos de consumo y transferencias de 0,2% del PIB en el periodo de análisis. Este indicador fue consistente con las reformas aprobadas para la LRF, las cuales fueron avaladas y apoyadas con asesorías técnicas de organismos internacionales, como el FMI.

Resultado 2: Incremento en las transacciones realizadas a través del portal de compras COMPRASAL II

El programa estuvo dirigido a aumentar de 0% en 2016 a 7% en 2019 el monto de las compras públicas por libre gestión transaccional como proporción del total de compras de bienes y servicios registradas en COMPRASAL-II. Previo al programa se evidenciaba ineficiencias en los procesos de compras públicas que elevaban los costos gubernamentales en alrededor de 1% del PIB³⁹, derivado de la ausencia de mecanismos para identificar la trazabilidad, auditoría y transparencia de los procesos de compras públicas; y el poco avance en implementar un portal electrónico transaccional que generara ahorros en el gasto público.

El uso de sistemas electrónicos de compras trae beneficios, como reducción de tiempos de transacción, estandarización de procesos, ampliación de base de proveedores, que generan ahorros y promueve mayor transparencia.

En esta línea, el programa apoyó la modernización del sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, mediante la implementación de la funcionalidad transaccional en el Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador (COMPRASAL-II), así como la incorporación de

³⁸ Las reglas fiscales en Centroamérica han buscado la sostenibilidad, reducir la prociclicidad de la política fiscal (Klem, 2014) y optimizar el tamaño del Estado (FMI, 2009).

³⁹ Las eficiencias, ahorros y ventajas que se obtendrían de incorporar mejores prácticas en adquisiciones utilizadas en otros sistemas nacionales de compras, se estiman en 0,8% del PIB (BID, 2016).

mecanismos de contratación eficientes y transparentes en la normativa que rige las compras y contrataciones públicas, incluyendo el uso de la subasta electrónica inversa, convenios marco y catálogos electrónicos. Estos aspectos, entre otros, fueron incorporados en el anteproyecto de reformas a la LACAP presentado por el Órgano Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa en julio de 2019, el cual estaba siendo discutido al interior de la Subcomisión para el estudio de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

Aun cuando se realizaron importantes acciones para la modernización y el fortalecimiento del sistema de compras públicas, el cumplimiento del valor del indicador asociado a este resultado “Monto total de compras a través del portal de COMPRASAL-II / Monto total de compras públicas” no cumplió las expectativas planteadas por el programa, ya que el valor de las compras públicas de bienes y servicios bajo la modalidad transaccional de libre gestión representaron únicamente el 0.3% del valor total de las compras públicas realizadas a través de COMPRASAL-II. El logro de este indicador no se alcanzó, por las razones señaladas anteriormente en la sección de relevancia.

Resultado 3: Incremento en la deuda tributaria recuperada

El programa apuntó a un aumento de la recaudación de las obligaciones tributarias en mora de 0% en 2016 a 15% en 2019, en relación a la totalidad de deuda tributaria. Antes del programa, la recuperación de la deuda era 25% inferior y su antigüedad tres veces mayor que el promedio latinoamericano (CIAT). En apoyo a la gestión de la cobranza, una moratoria es útil para la regularización de la situación tributaria focalizada en grupos específicos. Medidas como la exención de las multas, recargos e intereses de deuda en trámite administrativo o litigio judicial y la remisión solo de intereses para la deuda en firme, líquida y exigible han sido exitosas cuando han sido implantadas en un periodo corto claramente definido y complementadas con medidas para la mejora del control tributario (OECD, 2015).

En línea con estos parámetros, el programa apoyó la aprobación del Decreto Legislativo 804, dado el 20 de octubre de 2017, referido a la Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras, que contenía los siguientes elementos principales:

- Otorgar un plazo de tres meses para que los sujetos pasivos de los tributos administrados por la Dirección General de Impuestos Internos y de Aduanas efectúen el pago de tributos adeudados al Fisco desde gestiones anteriores y cuyo plazo de pago haya vencido.
- Los sujetos pasivos que realicen los pagos dentro de los parámetros de la Ley serán eximidos del pago de multas e intereses.
- La elegibilidad es amplia, exceptuándose solamente aquellos sujetos pasivos con procesos penales iniciados por la Fiscalía General de La República por delitos fiscales.

La referida Ley fue prorrogada en cuatro ocasiones, por lo que sus efectos tuvieron vigencia hasta el 30 de septiembre del año 2018, permitiendo de esa manera que más contribuyentes regularizaran su situación con el Fisco y facilitando al mismo tiempo una mayor recaudación tributaria bajo ese concepto.

Las medidas previstas en este Decreto Legislativo se vieron complementadas por el fortalecimiento del área de cobranzas del Ministerio de Hacienda, creándose una unidad especializada —Dirección de Cobros de Deudas Tributarias y Aduaneras— bajo la tutela de la Tesorería General.

En conjunto, la aplicación de la Ley y el fortalecimiento del área de cobranzas del Ministerio de Hacienda permitieron una recaudación del 16,6% de la deuda tributaria total, que a septiembre

de 2018 alcanzaba \$567.6 millones, superándose la meta de 15%. En ausencia del Decreto Legislativo 804 y sus prorrogas hubiese sido imposible alcanzar los resultados de recaudación por la amnistía tributaria. Asimismo, las capacidades fortalecidas del área de cobranza permitieron atender el flujo considerable de sujetos pasivos para la regularización de sus deudas.

Resultado 4: Reducción de la tasa de evasión de IVA.

La serie programática respaldó una reducción en la tasa de evasión de IVA de 22,4% en 2016 a 20,6% en 2019, a consecuencia de las medidas apoyadas para el fortalecimiento y coordinación de la Administración Tributaria, que a su vez contribuiría a un mayor control tributario. El Salvador ha tenido históricamente un sistema tributario basado principalmente en la recaudación de impuestos indirectos, siendo el IVA el de mayor aportación (76,8% en 2020). De acuerdo a las estimaciones del MH, la Administración Tributaria aún puede incrementar la recaudación de IVA en función de su potencial, en 2019 se estimó un índice de eficiencia de 62,5%.

En 2004, en El Salvador se impulsaron reformas que establecían la creación de las figuras de retención y percepción del impuesto, que tenían como finalidad mejorar el control de los contribuyentes para reducir las tasas de evasión de dicho impuesto. Al respecto, existe evidencia para Colombia, donde se estimó que la implementación de medidas para aumentar el control de los contribuyentes mediante la identificación de omisos declarantes y declaraciones inexactas, redujeron la evasión fiscal en 8% (Patiño J., R. A., Parra J., O. D. y León M., F. Y., 2010). Como se mencionó anteriormente, el programa apoyó la implementación de la LRF, la cual en su reforma de 2018 amplió el alcance de la estimación de las tasas de evasión de impuestos, al incluir la obligatoriedad de realizar la estimación de evasión de IVA (art. 6, literal I) de la LRF), con la finalidad de tener un referente más amplio para la toma de decisiones al momento de formular el Presupuesto General del Estado, los planes de fiscalización, entre otros.

Las medidas implementadas han generado una tendencia a la baja en los niveles de evasión de IVA en el país, y en particular permitieron alcanzar una tasa de 19,1% del PIB para 2019, la segunda más baja del período (2005-2019) para el cual se tiene registro⁴⁰. Además, se esperaba que la tendencia decreciente se mantenga en la medida que se fortalece la Administración Tributaria y se amplíe el alcance de la fiscalización⁴¹.

Resultado 5: Incremento en el porcentaje de contratos adjudicados mediante procesos competitivos.

La serie programática respaldó un incremento en el porcentaje de contratos adjudicados mediante procesos competitivos, de 77,6% en 2017 a 79,6% en 2019, como resultado de la implementación de COMPRASAL-II. El vínculo entre la implementación de plataformas como COMPRASAL-II y mayor competencia en contratos de compras públicas es respaldado por evidencia empírica, por ejemplo, el estudio del portal electrónico Chile Compra⁴² encontró que su implementación es asociada con el aumento de la cantidad de proveedores y procesos más competitivos, medido a través del crecimiento en el porcentaje de licitaciones adjudicadas con 3 o más oferentes (de 72% en 2011 a 76,1% en 2014, alrededor de 1% anual).

La operación contribuyó a la aprobación de reformas legales para generalizar la implementación del sistema electrónico de compras. De un lado, las reformas respaldaron la obligatoriedad del uso del portal de compras públicas por parte de todas las instituciones que conforman la Administración Pública. De otro lado, las reformas respaldaron el desarrollo y la implementación gradual de la plataforma, iniciando con el sistema informático que facilite el intercambio de

⁴⁰ Solo superada por la tasa de evasión de 18,2% registrada en 2018.

⁴¹ Posterior al cierre de la serie programática, el Ministerio de Hacienda inició la implementación del Plan Anti-Evasión (octubre de 2019 inicio de la primera fase y junio de 2021 inicio de la segunda fase).

⁴² DIPRES (2015).

información entre las instituciones contratantes y los oferentes, la divulgación de todos los procesos y de los planes anuales de compras institucionales, entre otros aspectos de información claves para la gestión de las compras públicas. Estas acciones contribuyeron a la consolidación y expansión del uso de las funcionalidades informativas de la plataforma, lo que mejoró la transparencia, alcance, y la facilidad de acceso a la información sobre contrataciones del Estado, facilitando la participación de más empresas en procesos de compras públicas. Incrementar el porcentaje de compras realizadas mediante procesos competitivos en el corto plazo, se considera un resultado positivo para alcanzar los impactos deseados a futuro. Con los avances implementados, este porcentaje alcanzó un 97,2% en 2019, es decir, que casi todos los procesos de compra se dan mediante mecanismos competitivos, superándose la meta de 79,6%, donde se esperaba que 4 de cada 5 procesos se adjudicaran bajo competencia.

OE2: Mejorar la sostenibilidad previsional

Existe evidencia para países que han implementado reformas previsionales estructurales al adoptar sistemas de capitalización individual, de que los preceptos teóricos sobre alcanzar un sistema previsional completamente financiado y reducir los riesgos de déficit fiscales insostenibles —generados principalmente en modelos de reparto donde los beneficios (gastos) no se corresponden con las contribuciones (ingresos) al sistema— difícilmente se han cumplido⁴³. En este sentido, independientemente del sistema previsional que opere, para garantizar la sostenibilidad financiera del mismo debe existir correspondencia entre las promesas de beneficios con los recursos que se cotizan, además deben considerarse ajustes paramétricos y demográficos —esperanza de vida— claramente establecidos, que aseguren el equilibrio y no signifiquen una vulnerabilidad fiscal a futuro.

La serie programática sostuvo que al introducir reformas al sistema de pensiones salvadoreño —de capitalización individual—, que contribuyan a la reducción del gasto público previsional y a las necesidades de endeudamiento para cubrir las obligaciones previsionales, así como a mejorar el rendimiento del fondo de pensiones, se mejoraría la sostenibilidad financiera del sistema previsional y, por consiguiente, contribuiría a la sostenibilidad de las finanzas públicas. En particular, las reformas que contribuyeron a estos objetivos fueron la creación de un mecanismo de financiamiento para determinadas obligaciones previsionales que estaban a cargo del Estado, así como la sustitución de CIP ya emitidos —previo a la reforma de 2017— por nuevos instrumentos que devenguen una tasa de interés mayor y establecer una tasa de interés fija (6%) para las nuevas emisiones —después de la reforma—.

Resultado 1: Disminución del gasto en pensiones financiado a través del FOP como porcentaje del PIB

El programa apuntó a una reducción del gasto público en pensiones financiado por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) a través de la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP). Antes de las reformas de 2017, el sistema previsional demandaba recursos fiscales crecientes, que de no realizarse ninguna reforma alcanzarían el 3% del PIB en 2024 (Melinsky, 2017). Entre 2009 y 2016, el gobierno hizo transferencias anuales promedio de 1,8% del PIB para cubrir obligaciones previsionales, gastos administrativos y la redención de certificados de traspaso de los trabajadores del antiguo SPP y los optados. Por lo que, el Banco apoyó la búsqueda de alternativas de reforma para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. En este sentido, brindó recomendaciones, varias fueron incorporadas en la reforma,

⁴³ A. Arenas de Mesa, [Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina](#), Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019

específicamente las relacionadas con el fortalecimiento institucional y la mejora en la equidad del sistema.

La aprobación e implementación de reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), principalmente, la creación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), permitirían reducir algunos de los compromisos previsionales a cargo del Estado. La CGS se constituyó como un mecanismo con el cual se financiarían algunos de estos compromisos —pensión mínima, beneficios (subsidios) para los optados al SAP⁴⁴, entre otros— y la cual se financiaría principalmente con una parte de las cotizaciones de los afiliados.

Dado lo anterior, el programa planteó el objetivo de reducir la emisión de CIP a 1,6% del PIB en el año 2019. En dicho año, las emisiones de CIP alcanzaron US\$395.04 millones⁴⁵, lo que representó el 1,3% del PIB, cumpliéndose la meta establecida por el programa.

Resultado 2: Incremento en los beneficios anuales del Fondo Conservador

El programa apuntó a mejores rendimientos del Fondo de Pensiones. Aunado a las implicaciones fiscales del sistema previsional, este último no cumplía su propósito fundamental de entregar pensiones estables que cubrieran el riesgo de longevidad. No existían rentas vitalicias, sino retiros programados que podían variar en el tiempo. Las pensiones del SAP alcanzarían en promedio solo 35% a 40% del salario, en parte por la baja rentabilidad del ahorro previsional⁴⁶ y el costo de administración de los fondos⁴⁷, además de una tasa de contribución insuficiente para financiar pensiones con montos mayores (Méndez y otros, 2015). En el mediano plazo, los principales retos son garantizar una mayor rentabilidad de los ahorros de pensiones, reducir la evasión y elusión de las cotizaciones, aumentar la cobertura y generar mayor competencia dentro del mercado previsional.

Las reformas de 2017 establecieron mayores tasas de interés de los CIP, tanto para las emisiones pasadas —sustitución de los CIP, incrementando progresivamente la tasa de interés de 2,5% en 2017 a 4,5% a partir de 2022— como para las emisiones futuras —tasa fija de 6,0%—; y menores comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones —reducción progresiva de 2,2% en 2017 a 1,9% a partir de 2022—. En un sistema de capitalización individual como el salvadoreño, la rentabilidad juega un papel fundamental para determinar el monto de la pensión futura, por lo que mayores rendimientos se traducen en mayores pensiones para los jubilados.

El programa planteó el objetivo de elevar el rendimiento nominal del Fondo Conservador⁴⁸ de 3,8% en 2017 a 4,8% en 2019. De acuerdo con cifras de la Superintendencia del Sistema

⁴⁴ El sistema otorgaba beneficios regresivos, ya que para trabajadores de mayores ingresos sus tasas de reemplazo eran superiores al 70% —significativamente mayores a los promedios regionales—, implicando un subsidio implícito que no tiene financiamiento (Bosch, 2018).

⁴⁵ Cifra proporcionada por el Ministerio de Hacienda.

⁴⁶ Las tasas promedio de interés devengada por los CIP son inferiores a las tasas de mercado para títulos soberanos con condiciones similares, perjudicando la rentabilidad de los ahorros de los trabajadores. El monto emitido de CIP A y CIP B, que de forma obligatoria compran en el FOP, rindió en promedio 1,9% y 2,19% en 2016 respectivamente, versus el 8% aproximado que el Estado pagaba por obligaciones comparables en mercados internacionales. Esta diferencia hace impostergable el incremento de los rendimientos pagados por los certificados que permita mejorar la acumulación de los recursos individualizados (Iniciativa Ciudadana para las Pensiones, 2017).

⁴⁷ La comisión y el contrato del seguro podría reducirse de 2,2% a 2% en un periodo de 10 años (Melinsky, 2017).

⁴⁸ Los trabajadores podrán elegir entre cuatro fondos de inversión. El fondo conservador establece un máximo de inversión en renta variable de 20% para que los cambios del mercado de valores no tengan impactos significativos en el valor del ahorro previsional.

Financiero⁴⁹, a diciembre de 2019, la rentabilidad nominal de dicho Fondo fue de 5,02%, superándose la meta definida por el programa.

c. Resultados imprevistos

En junio de 2019 asumió funciones una nueva administración gubernamental, lo que trajo consigo una reorganización institucional en el Ejecutivo, que junto con otros factores, sirvió como argumento para que en julio de 2019 —fecha posterior a la presentación de la propuesta de préstamo al Directorio Ejecutivo del Banco—, el Consejo de Ministros aprobara una nueva Política Presupuestaria 2020. En su parte relevante esta Política indica: “VI. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CON ENFOQUE DE RESULTADOS. Durante el Proceso de Formulación del Proyecto de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2020 se continuará con la metodología del Presupuesto por Áreas de Gestión; [...] se ejecutará una Prueba Piloto [del Presupuesto por Programas con Enfoque en Resultados] con 3 instituciones del Gobierno Central bajo dicha metodología, las cuales serán: Ramos de Hacienda, Educación y Salud.”, en contraposición a lo indicado en la Política Presupuestaria 2020 aprobada en abril de 2019, que señalaba que: “V. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CON ENFOQUE DE RESULTADOS. Con el propósito de mejorar la asignación y elevar la eficiencia en el uso de los recursos del Estado, y transformar el presupuesto público en un instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas, el proceso de formulación presupuestaria del año 2020 se desarrollará bajo la técnica del Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados [...]”.

De acuerdo a lo anterior, la condición establecida en la Cláusula 2.03. I. C (i) ii. del Contrato de Préstamo se cumplía con la aprobación de la Política Presupuestaria 2020 de abril 2019. Si bien la aprobación de la nueva Política postergó la implementación del PPER, se consideró que esta medida no afectaba de forma sustancial los objetivos, los impactos ni los resultados esperados de la serie programática, aunque sí fue necesario solicitar una dispensa al cumplimiento de la condición en cuestión, logrando su aprobación en octubre de 2019 para continuar con el proceso de desembolso de la operación. El EEO1 brinda una explicación detallada y las lecciones aprendidas de la consideración de dicha dispensa.

Con base en las guías del PCR, la calificación de efectividad de la serie programática fue excelente, alcanzándose los objetivos específicos y estos son atribuibles al mismo. En el caso del OE 1, la calificación fue satisfactoria, se lograron 4 de los 5 resultados definidos para mejorar la eficiencia en la gestión fiscal y son atribuibles a las medidas apoyadas por el proyecto. Para OE 2, la calificación fue excelente, ya que todos los resultados y las metas de los indicadores de resultados del proyecto se superaron y son atribuibles al proyecto.

2.3 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

Las políticas apoyadas por esta operación son plenamente consistentes con las medidas de política definidas en las “Bases de Política Fiscal 2019-2024”, el cual es el documento estratégico del Gobierno de El Salvador donde se establecen los lineamientos que regirán la política fiscal en el quinquenio⁵⁰. Así como con acciones previstas en el Plan de Desarrollo del Gobierno de El Salvador y con los lineamientos establecidos en la LRF⁵¹, para alcanzar la consolidación y posterior sostenibilidad de las finanzas públicas para el mediano y largo plazo.

⁴⁹ [Boletín de Rentabilidad de los Fondos de Pensiones](#), SSF.

⁵⁰ [Bases de Política Fiscal 2019-2024](#), MH.

⁵¹ Actualmente se encuentra suspendida temporalmente, pero el Gobierno de El Salvador deberá presentar ante la Asamblea Legislativa su Plan de Regularización.

Se estimaba que las medidas apoyadas y los avances logrados por esta operación programática se mantuvieran vigentes y se consolidaran en el mediano plazo. No obstante, en 2020, la ocurrencia de la pandemia por COVID-19 representó un choque exógeno inesperado que tuvo efectos sobre las finanzas públicas: (i) una menor recaudación tributaria en relación con 2019, se registraron US\$287,8 millones menos en ingresos tributarios, equivalentes a una caída de - 5,9%, este resultado fue producto principalmente de la menor actividad económica y la caída en los flujos de comercio exterior a causa del confinamiento por COVID-19; (ii) un incremento significativo del gasto público, 19,7% respecto a 2019 (US\$1.307,7 millones adicionales), que se explica por las necesidades de recursos para atender los efectos tanto de la pandemia por COVID-19 como de las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal; (iii) un incremento en el déficit fiscal, que pasó de -3,1% del PIB en 2019 a -10,1% del PIB en 2020; (iv) un deterioro en el balance primario, que luego de tres años consecutivos de superávit (entre 2017 y 2019), volvió a registrar un resultado deficitario equivalente a -5,7% del PIB en 2020; (v) un aumento de la deuda pública de 17.7% del PIB, que significó un saldo adicional de US\$2.773,3 millones.

Adicionalmente, el COVID-19 ha afectado a los sistemas previsionales en el mundo. La pérdida de empleos formales ha generado una ruptura en la trayectoria laboral de las personas, afectando las cotizaciones —tiempo y densidad de cotización— y la recaudación del sistema. Asimismo, los sistemas previsionales sufrieron importantes reformas para atender, en el corto plazo, la pérdida de ingresos de la población afiliada. En El Salvador, durante 2020, 79,990 personas dejaron de cotizar al menos por un mes y la recaudación promedio mensual se redujo en alrededor de US\$10 millones⁵². Los principales elementos de reforma contemplaron la flexibilización de condiciones para hacer uso del anticipo de saldo, agilizar las devoluciones de saldo a no residentes y un incremento a la pensión mínima mensual de US\$207,60 a US\$304,17.

Por otro lado, durante el diseño de la operación se identificaron algunos riesgos que podrían afectar la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Los principales riesgos que se materializaron fueron: (i) riesgo de sostenibilidad fiscal, principalmente, por el alza en las tasas de interés internacionales⁵³, que repercutió sobre el gasto corriente (pago de intereses); si bien es un riesgo que no se puede controlar por completo, el Banco mantuvo constantes diálogos técnicos y políticos con las autoridades y otros organismos internacionales para alcanzar consensos en torno a medidas de consolidación fiscal⁵⁴; (ii) riesgo de gestión pública y gobernabilidad en la aprobación e implementación de reformas al marco normativo y al sistema que rige las compras públicas, dada la agenda política de la Asamblea Legislativa y la falta de recursos técnicos para desarrollar un marco normativo y un módulo con funcionalidad transaccional en el portal electrónico de compras; para mitigar este riesgo, el Banco brindó el acompañamiento técnico requerido en el proceso de elaboración de la LACAP, así como a la reglamentación y al fortalecimiento de capacidades técnicas.

Bajo este contexto, se han realizando acciones de política con el objetivo de fortalecer a la administración tributaria e incrementar el recaudo tributario. Estas acciones permitirían consolidar los resultados alcanzados en materia tributaria respecto al incremento en la deuda tributaria recuperada y la reducción en la tasa de evasión de IVA, se destacan: (i) la continuidad al Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria⁵⁵, el cual está enfocado en

⁵² [El Sistema de Pensiones Salvadoreño y el Impacto del COVID-19](#), FUNDAUNGO 2021.

⁵³ En 2018, la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) incrementó las tasas de interés (tasa de referencia de los fondos federales de Estados Unidos) en cuatro ocasiones, con un incremento de 1% anual, mostrando una tasa de 2,25%-2,5%, los niveles más altos en la última década (2009-2018). ([BCR, 2019](#)). Ver evolución de la [tasa efectiva de los fondos federales](#).

⁵⁴ A través de reuniones periódicas de la Mesa de Cooperantes en Apoyo a la Política Fiscal de El Salvador, la cual era coordinada por el MH y por uno de los organismos cooperantes. Este rol desempeñado por el BID a partir de noviembre de 2020.

⁵⁵ Préstamo por US\$30 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

mejorar la gestión tributaria y aduanera mediante la modernización y simplificación de procesos en la administración tributaria⁵⁶; (ii) la implementación del Plan Antievasión, iniciado en octubre de 2019 y con una segunda fase lanzada en junio de 2021⁵⁷, que busca combatir la evasión fiscal y mejorar la recaudación tributaria, a través del fortalecimiento de la fiscalización para la identificación y recuperación de impuestos⁵⁸.

En relación con el gasto público, el resultado alcanzado en el corto plazo reflejó un esfuerzo de ajuste en el gasto en consumo y transferencias corrientes. Si bien la pandemia por COVID-19 ha incrementado considerablemente el gasto público, se han implementado algunas medidas para mitigar su efecto creciente. Por parte del Ejecutivo, las reformas a la Ley FODES generarían un ahorro fiscal estimado de 0.5% del PIB⁵⁹; por parte del Banco⁶⁰ se apoyaron medidas de corto plazo conducentes a promover la disponibilidad y ejecución oportuna de recursos públicos para atender los efectos por COVID-19, bajo un marco de transparencia en la gestión de los mismos, las cuales deberían ser acompañadas por medidas post pandemia para mejorar la calidad y eficiencia del gasto y optimizar el gasto en subsidios⁶¹.

La gestión de compras públicas alcanzó un resultado positivo en el incremento en el porcentaje de contratos adjudicados mediante procesos competitivos. No obstante, para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo y, de esta forma, contribuir a lograr ahorros en los precios de las compras, la UNAC ha continuado realizando los ajustes técnicos e informáticos para dotar a COMPRASAL-II de las funcionalidades que permitan ejecutar efectivamente los procesos de contratación para los bienes y servicios.

En materia previsional, los avances logrados en la disminución del gasto en pensiones financiado a través del FOP y el incremento en los beneficios anuales del Fondo Conservador serán sostenibles en la medida que se consolida la implementación de las reformas de 2017 para el fortalecimiento de la institucionalidad del sistema previsional, se destacan: (i) la creación y funcionamiento del Comité de Riesgo, el cual ha aprobado medidas para establecer límites máximos a las inversiones del fondo de pensiones, en aras de mejorar su rentabilidad; (ii) la aprobación de la normativa técnica para las inversiones del fondo de pensiones; (iii) la aprobación de la normativa técnica para la administración y gestión de la Cuenta de Garantía Solidaria. El Banco ha contribuido apoyando técnicamente en la búsqueda de medidas para favorecer la sostenibilidad del sistema.

A pesar de que se lograron resultados positivos en la recaudación de ingresos, la gestión del gasto y en la sostenibilidad del sistema previsional, dados los efectos del COVID-19 sobre las finanzas públicas, en el corto plazo será necesario un ajuste fiscal⁶², que requerirá tanto de reformas de política tributaria —consolidar la modernización de la administración tributaria e

⁵⁶ Se estimó que el programa contribuiría con un incremento en la carga tributaria de 1% del PIB en un período de cinco años.

⁵⁷ El Banco apoyó en esta segunda fase con el fortaleciendo las áreas fiscalizadoras de las Direcciones de Impuestos Internos y de Aduanas

⁵⁸ Al 31 de julio de 2021, se prevé una recuperación estimada de US\$411 millones ([MH, agosto 2021](#)).

⁵⁹ Estimación realizada por el FMI, en la revisión del Artículo IV 2021 ([IMF Country Report No. 22/20](#)).

⁶⁰ Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador (ES-L1143). En 2020, durante la situación de pandemia por COVID-19, el Banco aprobó una primera operación al Gobierno de El Salvador con la finalidad de fortalecer la eficiencia y eficacia de la política pública y la gestión fiscal para atender la crisis sanitaria y económica causada por el COVID-19, mediante el diseño e implementación de medidas de política efectivas y fiscalmente responsables.

⁶¹ Estas medidas fueron incluidas en el diseño de una segunda operación del Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador. No obstante, la operación no se ha ejecutado hasta el momento de elaboración de este Informe.

⁶² El Salvador ha estado en un proceso de negociación de un Acuerdo con el FMI por US\$1.300 millones, el cual contemplaría un ajuste fiscal equivalente a 4,0% del PIB entre 2022 y 2024.

implementar medidas adicionales como la creación del impuesto a la propiedad— como de reformas a la política de gasto público —incrementar la calidad y eficiencia del gasto, contener el gasto en consumo y optimizar el gasto en subsidios—. Así como una propuesta de reforma al sistema previsional que propicie una mayor cobertura, mayor rentabilidad y mejores beneficios para la población, enmarcados en la sostenibilidad del mismo.

Una vez finalizada la serie, el BID continuó apoyando la sostenibilidad de las medidas también, a través de la coordinación estrecha con los organismos que participan en la Mesa de Cooperantes en apoyo a la Política Fiscal, la cual fue co-liderada entre el BID y la DPEF del Ministerio de Hacienda.

En conclusión, si bien la pandemia por COVID-19 no afectó los resultados alcanzados en el marco de la serie programática, ésta sí influyó sobre la sostenibilidad de los mismos. No obstante, tanto el Gobierno de El Salvador como el Banco han implementado acciones de mitigación con la finalidad de darle continuidad y sostenibilidad a los resultados positivos obtenidos. En particular, una de las áreas que se recuperó relativamente rápido es la de recaudación tributaria, pues en noviembre de 2021 se superó la recaudación prepandemia⁶³. Adicionalmente, se presentaron algunos de los riesgos previamente identificados en el diseño del proyecto, el Banco realizó acciones para su control. El resultado de la sostenibilidad sería satisfactorio, ya que a pesar de que se implementaron acciones de mitigación, tanto por las autoridades como por el Banco, aun existen riesgos que no es posible controlar en su totalidad. Ante una situación sanitaria aún un tanto incierta y en el marco de negociaciones para alcanzar un acuerdo con el FMI, la agenda para volver a la senda de sostenibilidad fiscal aun está en proceso de consolidación⁶⁴.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1 Desempeño del Banco

Desempeño para garantizar la calidad a la entrada: La calidad del programa se observa desde su diseño dado que se tomaron en cuenta las prioridades y medidas de política pública establecidas en el Plan de Desarrollo de El Salvador vigente al inicio y al cierre de las operaciones, de tal manera que se identificaron las acciones a apoyar en materia de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica. En el diseño se prestó especial atención a que los productos definidos formaran parte de un conjunto de medidas estructurales para fortalecer la institucionalidad y gestión macro fiscal mediante la generación de ingresos, la calidad del gasto, la eficiencia en la gestión de las compras públicas, el fortalecimiento de la inversión pública y apoyo a la privada, y la mejora en la sostenibilidad del sistema previsional. De igual manera se prestó atención a la alineación de las operaciones con los objetivos de la Estrategia de País del BID con El Salvador 2015-2019 (GN-2828) y la del período 2021-2024, ambas alineadas a los objetivos en finanzas públicas para solidificar la sostenibilidad fiscal.

El diseño del Plan de Monitoreo y Evaluación se llevó a cabo para ambas operaciones y tuvo en cuenta los indicadores conforme los medios de verificación de las acciones del programa, mismos contenidos en la Matriz de Políticas y Matriz de Resultados. El Ministerio de Hacienda, además de los acuerdos de colaboración, delegó como enlace técnico de la operación al Director General de Inversión y Crédito Público quién coordinó el diálogo al interior del MH y otras

⁶³ En 2019, la recaudación tributaria alcanzó los US\$4.913,7 millones; en 2020 fue de US\$4.625,9 millones; y a noviembre de 2021, alcanzó US\$5.348,9 millones. Ver [Informes de los Ingresos Recaudados](#), Ministerio de Hacienda.

⁶⁴ Finalmente, se debe señalar que la serie programática no tiene asociada ninguna salvaguardia ambiental o social, ya que ésta apoyó la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional que no tienen impactos ambientales o sociales asociados.

instituciones involucradas para la entrega de los medios de verificación durante cada etapa del ciclo de la operación.

Antes de la entrada en operación del programa, el Banco tenía un historial de asistencia técnica y asesoría al MH en materia fiscal, donde destacan: (i) la implementación de las reformas al sistema previsional financiando los estudios⁶⁵; (ii) Análisis Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto 2018; (iii) Apoyo a la Implementación del Nuevo Módulo de Gestión de Nómina; (iv) Apoyo al Sistema COMPRASAL; entre otros. Esta relación preexistente ha permitido al Banco conocer la institucionalidad y funcionamiento interno del MH, lo que se constituye en un elemento central para mejorar la eficiencia del programa.

En relación a la etapa de diseño y aprobación de las dos operaciones se destaca la eficiencia del equipo del BID, logrando cumplir con el cronograma previsto para la preparación del Documento, respondiendo de forma diligente a la solicitud del Cliente (MH). La relevancia de estas operaciones para el MH se puede dimensionar mejor si se toma en cuenta que representaron el 66,3% y 13,3% de las necesidades de financiamiento para los años 2018 y 2019⁶⁶, respectivamente.

El Banco aprobó una cooperación técnica de apoyo operativo para la serie programática (ES-T1245; ATN/OC-16234-ES, US\$275,000). Entre los aportes más importantes de la CT fue el análisis técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2018 y las proyecciones del marco fiscal para que los actores políticos tengan mayores insumos para tomar decisiones informadas sobre las finanzas públicas. Las principales recomendaciones como parte del estudio técnico fueron mejorar la administración tributaria y aduanera, revertir la baja ejecución de la inversión pública, fortalecer el proceso presupuestario, migrar a un presupuesto basado en resultados y promover una gestión de la contratación pública más eficiente. Todas estas recomendaciones se tradujeron en medidas de política de la serie programática. Calidad de la Supervisión: El Banco llevó a cabo la supervisión de la implementación de las reformas acordadas con el gobierno y aseguró el cumplimiento en el logro de los productos diseñados como se evidencia en los informes de monitoreo PMR y los indicadores logrados en la matriz de productos. El gobierno, de acuerdo con lo diseñado, llevó a cabo las reformas y el equipo del proyecto del Banco consideró cumplidas las condiciones para desembolso⁶⁷ establecidas en las cláusulas de los contratos de préstamo.

Por último, se destaca que el apoyo del Banco a las reformas implementadas por el Gobierno de El Salvador fue coordinado y complementado con asistencias técnicas brindadas por otras entidades multilaterales y bilaterales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, USAID, entre otros.

En línea con los señalado anteriormente, el desempeño del Banco fue satisfactorio y contribuyó a los logros esperados del programa.

⁶⁵ Principales Consultorías ES-T1244; ATN/OC-15675-ES: “Diseño de Reforma Previsional”; “Análisis comparativo de los resultados de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en El Salvador durante 2011-2013-2015 y 2017 empleando la metodología del Compromiso con la Equidad (CEQ)”; Capacitaciones a la SSF para fortalecimiento en la herramienta actuarial

⁶⁶ De acuerdo con las Leyes del Presupuesto General del Estado (PGE) de esos años: en 2018, la necesidad de financiamiento total era de US\$528,1 millones y en 2019, la necesidad era de US\$1.502,5 millones.

⁶⁷ En el apartado “Resultados Imprevistos” se ha señalado que, durante el proceso de aprobación de la segunda operación, asumió una nueva administración gubernamental, la cual conllevó algunos cambios institucionales y operativos a nivel del Ejecutivo. Se revirtió la política presupuestaria 2020 aprobada en abril 2019, por una nueva política aprobada en julio del mismo año. Esto obligó al equipo BID del programa a solicitar una dispensa al cumplimiento de una condición (Cláusula 2.03. I. C (i) ii.) establecida en el contrato de préstamo.

3.2 Desempeño del Prestatario

El Gobierno de El Salvador a través del Ministerio de Hacienda cumplió satisfactoriamente con lo acordado, llevó a cabo las reformas planteadas en su Carta de Política, demostró un interés en la realización de las acciones de política mediante una conversación técnica de alto nivel con la cual se logró, dentro de los plazos establecidos, entregar los productos del programa comprometidos en la Matriz de Resultados, logrando así la elegibilidad para los desembolsos.

Como ya se señaló anteriormente, en junio de 2019, durante el proceso de aprobación de la segunda operación, asumió una nueva administración gubernamental, lo que generó cambios institucionales y operativos a nivel del Ejecutivo, postergando medidas relacionadas con la gestión del PPER y el MGMP, ya que se revirtió la política presupuestaria 2020 que había sido aprobada en abril de 2019, por una nueva política aprobada en julio del mismo año. Esta decisión afectó directamente una de las condiciones de política (Cláusula 2.03. I. C (i) ii.) establecida en el contrato de préstamo, obligando a solicitar una dispensa al cumplimiento de la condición.

También en el capítulo de relevancia y en el de sostenibilidad se ha abordado como las políticas estaban alineadas a los Planes de Desarrollo vigentes y/o Planes Fiscales, y como la implementación de estas fue llevada a cabo bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda. De igual forma, en el capítulo de sostenibilidad se señaló el nivel de apropiación de las reformas, así como sus acciones para dar continuidad a las políticas públicas en el mediano plazo y mitigar los efectos de la pandemia por COVID-19 sobre la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

En términos operativos, resultó muy efectivo que el MH estableciera desde el inicio del programa un único delegado como coordinador y responsable de articular la información con las otras unidades e instituciones involucradas en cumplimiento a las acciones de política, facilitando así la coordinación en el diseño, el seguimiento y la revisión del cumplimiento de las condiciones de política, la entrega de información y los medios de verificación necesarios para evaluar los resultados logrados, etc.

El desempeño del prestatario fue satisfactorio, ya que mostró su compromiso con el cumplimiento de los objetivos establecidos en el programa. Además, trabajó conjuntamente con el equipo del Banco para la preparación, el desembolso y el cierre de la operación. Sin embargo, el cambio en la administración gubernamental requirió de la intervención del Banco para solicitar la dispensa al cumplimiento de una de las condiciones del programa.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Tabla 3. Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico Sectorial	
Hallazgo # 1. El diseño de las operaciones estuvo alineado y es consistente con las Estrategias de País del BID para El Salvador 2015-2019 y 2021-2024, las prioridades establecidas en los Planes de Desarrollo del Gobierno de El Salvador 2014-2019 y 2019-2024, así como las prioridades de política establecidas en las Bases de Política Fiscal 2019-2024. Esta alineación estratégica permitió una implementación más ágil y oportuna de las medidas de política, dado el interés del Gobierno en las mismas.	Recomendación # 1. Dar continuidad al diseño de operaciones que contemplen medidas de política y reformas que formen parte de la agenda política nacional, y que a su vez sean relevantes dentro de las Estrategias País del BID.

Hallazgos	Recomendaciones
Hallazgo # 2. El programa no logró el resultado del portal transaccional por no considerar el contexto de las instituciones que implementarían la solución tecnológica. Estas mejoras técnicas e informáticas debían ser acompañadas de reformas legales y del fortalecimiento de capacidades técnicas para su adopción.	Recomendación # 2. Se recomienda tomar en cuenta las condiciones institucionales y la capacidad instalada para la implementación.
Dimensión 2: Monitoreo y evaluación del programa	
Hallazgo # 3. El programa incluyó indicadores en relación con el PIB, los cuales se vieron sensiblemente afectados ante el cambio metodológico en el Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador, el cual fue implementado en 2018 (durante la preparación de la segunda operación de la serie).	Recomendación # 3. Los cambios metodológicos en Cuentas Nacionales son una práctica necesaria, ya que constituyen un esfuerzo de los países por mejorar su marco estadístico para el análisis económico, la toma de decisiones y la formulación de políticas. En esta línea, el diseño y la preparación de los programas debe ajustarse a dichos cambios, es decir, debe ajustarse el valor de los indicadores en su línea base y en su meta esperada, de modo que sea comparable la medición del porcentaje de cumplimiento (alcance) de los mismos.
Hallazgo # 4. El programa contempló varias medidas de política de largo plazo, que requerían de reformas legales (presentación, análisis, discusión y aprobación legislativa) y reformas estructurales (cambio en el sistema de presupuesto, en el sistema de compras públicas, en el sistema de recursos humanos, etc.). Aun cuando existe una lógica vertical entre las acciones de política y los indicadores de resultado para medir el logro de objetivos específicos, la materialización de estas políticas de largo plazo en resultados cuantificables difícilmente puede establecerse, dada la temporalidad (de corto plazo) para la definición de los resultados esperados.	Recomendación # 4. Incorporar dentro de la metodología de evaluación de los PCR, una forma de evaluar los resultados de acuerdo con la temporalidad de las políticas que se implementan con los programas.
Dimensión 3: Organizativa y administrativa	
Hallazgo # 5. Resultó efectivo que el MH estableciera desde el inicio de la operación un único delegado como coordinador y responsable de articular la información con las otras unidades e instituciones involucradas en cumplimiento a las acciones de política.	Recomendación # 5: La Dirección General de Inversión y Crédito Público fue efectiva en su rol de coordinador y responsable de articular la información con las otras unidades al interior del Ministerio de Hacienda y otras entidades públicas ejecutoras de las medidas acordadas. El Director permaneció con este rol en cada etapa: diseño (coordinación de convocatorias para revisión de medidas de política), desembolso (presentación

Hallazgos	Recomendaciones
	de las condiciones previas) y cierre (presentación evidencias indicadores de resultados). Por tanto, se recomienda que ante operaciones que conlleven acciones de política multisectoriales, se designe un coordinador (interlocutor) gubernamental.
Dimensión 4: Relacionadas con los procesos y actores públicos	
Hallazgo # 6. El programa se vio inmerso a un cambio en la administración pública, que implicó algunos cambios a nivel organizativo y, por ende, en la implementación de algunas de las reformas de política establecidas. En particular, se postergó la implementación del Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados.	Recomendación # 6. Propiciar espacios para concertar con el gobierno de turno dar continuidad a las reformas y acciones contempladas en la matriz de políticas, de modo que se logre el cumplimiento de los resultados establecidos por el programa.
Hallazgo # 7. La pandemia por COVID-19 ha afectado el desempeño de las finanzas públicas y, a su vez, la sostenibilidad de los resultados alcanzados con el programa.	Recomendación # 7.1 Que las autoridades nacionales, una vez atendidas las necesidades ocasionadas por la pandemia por COVID-19, adopten las medidas para mitigar los efectos de la misma sobre la sostenibilidad de los resultados logrados.
	Recomendación # 7.2 Que el Banco acompañe con asistencia técnica y financiera a las autoridades nacionales, para mitigar los efectos sobre la sostenibilidad de los resultados logrados y retornar a la senda de la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.