

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EL SALVADOR

FORTALECIMIENTO FISCAL PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO II

(ES-L1137)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: 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).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| RESUMEN DEL PROYECTO | 1 |
| I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS | 2 |
| A. Antecedentes, problemática y justificación..... | 2 |
| B. Objetivo, componentes y costos..... | 12 |
| C. Indicadores clave de resultados | 17 |
| II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS | 18 |
| A. Instrumentos de financiamiento..... | 18 |
| B. Riesgos ambientales y sociales | 18 |
| C. Riesgos fiduciarios..... | 18 |
| D. Otros riesgos y temas claves..... | 19 |
| III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN | 20 |
| A. Resumen de los arreglos de implementación | 20 |
| B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados | 20 |
| IV. CARTA DE POLÍTICA..... | 21 |

| ANEXOS | |
|-----------|--|
| Anexo I | Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen |
| Anexo II | Matriz de Política |
| Anexo III | Matriz de Resultados |

| ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER) | |
|---------------------------------------|--|
| EER#1 | Carta de Política |
| EER#2 | Matriz de Medios de Verificación |
| EER#3 | Plan de Monitoreo y Evaluación |

| ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO) | |
|---------------------------------------|--|
| EEO#1 | Matriz Comparativa |
| EEO#2 | Cuadro Resumen de las Recientes Operaciones Fiscales Relacionadas en El Salvador |
| EEO#3 | Cuadro Resumen de las Recientes Operaciones del Banco en el Sector |
| EEO#4 | Índice de Estudios Sectoriales |

| ABREVIATURAS | |
|--------------|--|
| AFI | Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado |
| AFP | Administrador del Fondo de Pensiones |
| AL | Asamblea Legislativa |
| API | Apuesta por InversionES |
| AT | Administración Tributaria |
| BCR | Banco Central de Reserva |
| BM | Banco Mundial |
| CGS | Cuenta de Garantía Solidaria |
| CIAT | Centro Interamericano de Administraciones Tributarias |
| CIP | Certificados 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 Aduaneras |
| 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 |
| 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 |
| 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 |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PPER | Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados |
| RNPN | Registro Nacional de las Personas Naturales |

| ABREVIATURAS | |
|--------------|---|
| 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 |

**RESUMEN DEL PROGRAMA
EL SALVADOR
FORTALECIMIENTO FISCAL PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO II
(ES-L1137)**

| Términos y Condiciones Financieras | | | | |
|---|--------------|-------------------------------------|---|--|
| Prestatario | | | Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a) | |
| República de El Salvador | | | Plazo de amortización: | 20 años |
| Organismo Ejecutor | | | Período de desembolso: | 12 meses |
| Ministerio de Hacienda (MH) | | | Período de gracia: | 5,5 años ^(b) |
| Fuente | Monto (US\$) | % | Tasa de interés: | Basada en LIBOR |
| BID (Capital Ordinario): | 200.000.000 | 100 | Comisión de crédito: | (c) |
| | | | Comisión de inspección y vigilancia: | (c) |
| Total: | 200.000.000 | 100 | Vida Promedio Ponderada (VPP): | 12,75 años |
| | | | Moneda de aprobación: | Dólares de los Estados Unidos de América |
| Esquema del Proyecto | | | | |
| Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, protegiendo la inversión pública y el financiamiento de programas sociales para favorecer el crecimiento inclusivo. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia de la gestión fiscal (con especial énfasis en la eficiencia del gasto público); y (ii) mejorar la sostenibilidad previsional. | | | | |
| La presente operación corresponde a la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). | | | | |
| Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento: El primer y único desembolso de los recursos está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (¶3.3). | | | | |
| Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna. | | | | |
| Alineación Estratégica | | | | |
| Desafíos ^(d) : | SI | <input checked="" type="checkbox"/> | PI | <input checked="" type="checkbox"/> |
| | | | EI | <input type="checkbox"/> |
| Temas Transversales ^(e) : | GD | <input type="checkbox"/> | CC | <input type="checkbox"/> |
| | | | IC | <input checked="" type="checkbox"/> |

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización; así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 Esta operación es la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La serie se originó en 2018 (4542/OC-ES) con el objetivo de fortalecer la sostenibilidad fiscal, protegiendo la inversión pública y el financiamiento de programas sociales para favorecer el crecimiento inclusivo. Las áreas de enfoque de la serie son: gestión macrofiscal, gestión de compras públicas, presupuesto por resultados y Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), gestión de la inversión pública y facilitación de la inversión privada, cobranza y transparencia tributaria, y fortalecimiento institucional del sistema de pensiones.
- 1.2 Entre las medidas de política apoyadas por la primera operación se destacan: (i) aprobación y entrada en vigencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF) que incluye reglas fiscales y la creación de un Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP); (ii) avances en la implementación del Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador (COMPRASAL); (iii) bases para la adopción de un Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados (PPER) y su articulación con el sistema de inversión pública; (iv) suscripción de planes de mejora regulatoria; (v) fortalecimiento del área de cobranzas tributarias; y (vi) aprobación y entrada en vigencia de dos leyes que sustentan una reforma al Sistema Pensional. Esta segunda operación apoya la profundización y consolidación de las reformas en línea con los objetivos trazados inicialmente para toda la serie programática.
- 1.3 **Situación macroeconómica**¹. El Salvador es la cuarta mayor economía de Centroamérica, dolarizada (desde 2001) y abierta al exterior, vulnerable a choques externos y a desastres naturales. Entre los años 2000 y 2008, la economía creció al 2% promedio anual. En 2009 se contrajo en 2,1% resultado de la crisis internacional; y desde entonces hasta 2018 el crecimiento económico ha promediado 2,5% (Banco Central de Reserva (BCR), 2018). El crecimiento potencial es relativamente bajo (2,2%)², la mitad del promedio centroamericano. En el mediano plazo se prevé un crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2,2% y 2,6%³.
- 1.4 El déficit de la cuenta corriente promedió 4% del PIB en la última década, impulsado por un déficit comercial (promedio de 19% del PIB) y un flujo elevado de pagos al exterior, aunque moderado por el flujo de remesas (en promedio 18,9% del PIB) y otras transferencias netas desde el exterior. En 2018 el déficit de cuenta corriente alcanzó 3,9% del PIB, casi el doble respecto de 2017 (2% del PIB). Las proyecciones sugieren para los próximos cinco años un déficit de cuenta corriente entre 4,2% y 4,8% del PIB, resultado de la elevada propensión a la importación que caracteriza al país y una eventual disminución en las remesas

¹ Las cifras presentadas han sido ajustadas, donde corresponde, por la revisión de las cuentas nacionales en 2018 que conllevaron una disminución del PIB de alrededor de 10,8%. Esto explica las diferencias en relación con el documento del primer préstamo de la serie (Contrato No. 4542/OC-ES).

² *World Economic Outlook* (octubre, 2018).

³ El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta un crecimiento de 2,3% en 2019, para luego mantenerse en torno al 2,2% en mediano plazo. El BCR proyecta un crecimiento en 2,6% en 2019 y niveles similares para los siguientes años.

familiares, debido a incertidumbre sobre cambios en política migratoria y fluctuaciones en la economía de Estados Unidos.

- 1.5 El BCR cuenta con un nivel prudencial de reservas internacionales que asciende a US\$3.354 millones en diciembre de 2018, lo cual cubre 3,8 meses de importaciones, tres veces el saldo proyectado de cuenta corriente, y 129% de la deuda externa de corto plazo más las amortizaciones de deuda externa de largo plazo.
- 1.6 La economía salvadoreña se ha caracterizado por una baja inflación, la cual fue de 0,4% al cierre de 2018. Las fluctuaciones en los precios de las materias primas tienen impacto directo en la inflación; el país es importador neto de estos productos y cuenta con un sistema monetario dolarizado, por lo que existe una transmisión casi instantánea del entorno externo a los precios domésticos. En el mediano plazo se espera que la inflación converja a niveles alrededor de 2%, ligeramente por debajo de la inflación de Estados Unidos (2,2%).
- 1.7 **Situación fiscal.** El déficit fiscal global promedió 3,7% del PIB entre 2000-2008, subiendo a 6,7% en 2009 por la caída de los ingresos en 1,3% del PIB y el aumento del gasto⁴ en 1,6% del PIB. Los ingresos regresaron al nivel de 2008, pero el gasto continuó creciendo. El déficit promedió 4,4% del PIB hasta 2013 cuando comienzan diversas reformas, incluyendo el aumento de las tasas del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y de tasas y bases de impuestos selectivos, y la creación de nuevos impuestos⁵. Con ello, la carga impositiva aumentó de 16,7% en 2010 a 18,6% del PIB⁶ en 2018 (Ministerio de Hacienda (MH), 2019)⁷.
- 1.8 El gasto público es rígido, y contra cíclico solamente en el ciclo recesivo. Aumentó de 23,7% del PIB en 2007 a 26,6% en 2013, impulsado principalmente por el aumento en salarios del Sector Público No Financiero (SPNF) (1,3% del PIB), bienes y servicios (0,5% del PIB) y subsidios (0,9% del PIB) (MH, 2019). A partir de entonces, y complementando las medidas de política tributaria, el gobierno redujo el gasto a 23,3% del PIB en 2017. Esta baja se explica, en parte, por la focalización de los subsidios energéticos⁸ y la baja del precio del petróleo, lo que generó un ahorro de 0,9% del PIB en 2017 (MH, 2019). Simultáneamente, el gasto en capital disminuyó de 3,6% a 2,7% del PIB en el mismo lapso. Estas medidas de ingreso y gasto contribuyeron a la generación de un resultado primario positivo a partir del 2017 (ver Gráfico 1).

⁴ En adelante, a no ser que se expicite, el déficit y el gasto incluyen ambos el gasto en pensiones.

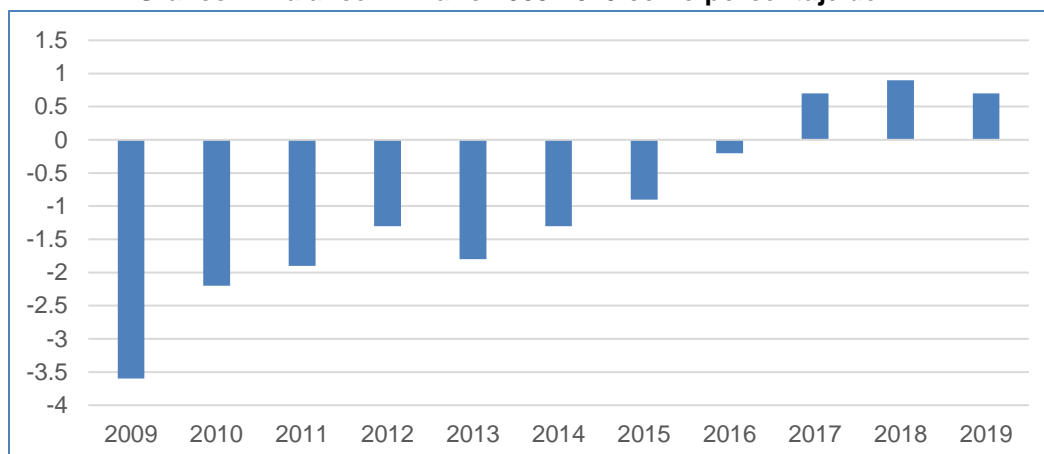
⁵ La tasa del ISR a personas de más alto ingreso aumentó del 25% al 30%, así como del mínimo exento (Decreto Legislativo (DL) 957-2011). Se creó el Impuesto sobre Operaciones Financieras (DL-764-2014) declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en 2018; la contribución sobre grandes contribuyentes (DL-161-2015); y la contribución especial para la seguridad (DL-162-2015).

⁶ Los ingresos totales incrementaron de 21,6% a 23,1% del PIB.

⁷ El gobierno decretó una amnistía fiscal en octubre 2017 hasta agosto 2018. La medida generó recaudación adicional de US\$130 millones (0,5% del PIB).

⁸ Decretos Ejecutivos 35-2011, 197-2014, y 6-2017. La focalización implicó la exclusión del subsidio a beneficiarios que poseían ranchos de playa, casas de montaña o más de una vivienda a su nombre; y posteriormente se estableció que el subsidio solo aplicaría a los usuarios residenciales de menores ingresos.

Gráfico 1. Balance Primario 2009-2019 como porcentaje del PIB



Fuente: MH (2019).

- 1.9 La deuda del SPNF sufrió un fuerte incremento en 2009, cuando alcanzó 58,7% del PIB comparado con 48,8% en 2008. Este aumento se debió al deterioro de la situación fiscal y la contracción de la economía en 2009. No obstante, pese a la recuperación de la actividad económica y los esfuerzos de consolidación fiscal, entre 2010 y 2018 la deuda continuó aumentando a un ritmo anual promedio de casi 1,4 puntos porcentuales del PIB, hasta ubicarse en 71,2% en 2018. La dinámica de la deuda se ve altamente afectada por las bajas tasas de crecimiento económico (2%, promedio en las últimas dos décadas). Como resultado, se requerirán medidas fiscales adicionales en los años siguientes para cumplir la regla de sostenibilidad de la deuda pública en la LRF hasta llegar al 60% del PIB en 2030⁹.
- 1.10 El Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), implementado en 1998, sustituyó al Sistema de Pensiones Público (SPP) y contribuyó al incremento del gasto desde 2001 y con ello al déficit fiscal y la deuda pública. La subestimación de las reservas técnicas para financiar el periodo de transición de los trabajadores acogidos al SPP obligó al gobierno a incorporarlos en el presupuesto anual¹⁰. Para cubrir estas obligaciones, se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)¹¹ en 2006 para emitir los Certificados de Inversión Previsional (CIP). En 2017 se aprobó una reforma al SAP cuyo resultado brindó un alivio financiero al Estado. Entre otros aspectos, la reforma aumentó las contribuciones, disminuyó la comisión a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), fijó pensiones máximas al SPP, creó una Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) para cubrir parte de las obligaciones del gobierno con recursos provenientes de las contribuciones al SAP y obligó al gobierno a realizar un aporte de hasta 2,25% de sus ingresos corrientes netos al CGS. También se aprobó una reestructuración de los CIP, con lo que se postergaron pagos próximos a vencer.
- 1.11 **Gestión macrofiscal y sostenibilidad de la deuda pública.** En 2016, partiendo del diálogo y la búsqueda de consensos entre los diferentes sectores del país, las autoridades lograron importantes acuerdos políticos. Como resultado, el gobierno

⁹ Reformas a la LRF (DL-188-2018).

¹⁰ Las reservas se agotaron cuatro años después de implementada la reforma (Mesa-Lago y Durán, 1998 y Mesa-Lago, 2012).

¹¹ Ley FOP (DL-98-2006) permitía al gobierno contraer deuda con las AFP a tasas menores que las del mercado, moderando costos fiscales de los compromisos previsionales.

aprobó la LRF a fines de 2016 y su modificación en 2018; y se modificó el SAP a fines de 2017. El Banco acompañó el proceso de reforma del marco regulatorio de la LRF y del SAP desde la concepción inicial y posteriormente asesorando técnicamente al MH durante la reforma y durante su redacción y proceso de reglamentación, que aún continúa (§1.24). Estas reformas del marco regulatorio de la LRF y del SAP coincidieron con la preparación de esta serie programática con el Banco y forman parte de la misma. El Banco también contribuyó, mediante la provisión de insumos técnicos¹², a la construcción de consensos que facilitaron la aprobación del Presupuesto 2018 como parte integral del proceso de preparación de la primera operación (§1.24).

- 1.12 La LRF estableció reglas que limitan el déficit fiscal, el endeudamiento y el crecimiento del gasto corriente¹³. Dada la tendencia creciente de la deuda observada hasta 2016, la LRF estableció un periodo de consolidación fiscal de tres años en el cual se implementarían medidas para la estabilización de la deuda durante 2017-2019¹⁴, seguido de un periodo de sostenibilidad de dos años (2020-2021). La LRF creó el MFMLP brindando una perspectiva de mediano plazo al manejo de las finanzas públicas que incorpora las obligaciones fiscales generadas por el régimen de pensiones y proyecta una línea de base plurianual para la toma de decisiones de política fiscal. En 2018, la Asamblea Legislativa (AL) aprobó reformas a la LRF para ajustar las metas cuantitativas a la nueva base de cuentas nacionales anunciada por el BCR, causando un incremento¹⁵ en todas las variables relacionadas con el PIB. En dicha reforma también se extendió el periodo de consolidación fiscal hasta el 2021, se cambió la meta de gasto corriente por una de gasto de consumo¹⁶ y se estableció una meta de deuda pública del 60% del PIB para 2030, entre otros ajustes¹⁷.
- 1.13 El gasto corriente aumentó en 2,5% del PIB en los últimos 10 años, principalmente por incrementos en la nómina del sector público y la compra de bienes y servicios. Esto condiciona la capacidad de alcanzar resultados primarios superavitarios, por lo que se requiere de medidas que lo mitiguen, pero protejan la asignación presupuestaria de programas orientados a poblaciones vulnerables y pobres. En el caso de la masa salarial, la gestión descentralizada de los recursos humanos presiona al alza el gasto corriente, y está en discusión una Ley de la Función Pública que establecería una función de rectoría del sistema de recursos humanos y facultaría al Poder Ejecutivo a emitir una política salarial. En paralelo, el MH ha desarrollado una nueva versión del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH-II) que incorpora un módulo de nómina integrado al Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI-II), al cual se cargará información durante 2019 para que entre en operación en 2020.

¹² Análisis técnico del proyecto de Ley de Presupuesto 2018 (BID, 2017).

¹³ 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).

¹⁴ La primera operación de la serie contribuyó a estabilizar la deuda pública especialmente en el componente de la Reforma de Pensiones.

¹⁵ El incremento es nominal y únicamente obedece a un cambio en la base del PIB y no a cambios en el comportamiento de las variables a través del tiempo.

¹⁶ El gasto de consumo es el gasto corriente menos los intereses de la deuda y las transferencias corrientes.

¹⁷ Los cambios a las reglas fiscales en lo relativo a la meta de la deuda pública contaron con visto bueno del FMI; así lo establecieron en sus visitas al país en octubre 2018 y marzo 2019 ([comunicado de prensa](#)). Ver detalle completo del [Proyecto de Reforma LRF](#).

- 1.14 **Gestión de las compras públicas.** Se estima que las ineficiencias en los procesos de compras públicas elevan los costos del Gobierno Salvadoreño en cerca de 1% del PIB¹⁸. Las causas parten de deficiencias a nivel de marco legal, de arquitectura institucional, de capacidad operacional y transparencia¹⁹ y del atraso en implementar un portal electrónico transaccional que genere ahorros en el gasto público²⁰. El MH cuenta con un sistema electrónico de compras principalmente informativo, y está en proceso de transición hacia uno con funcionalidad transaccional (COMPRASAL-II), implementando inicialmente el módulo de libre gestión, modalidad que agrupa el 26% de las compras totales. Lograr la consolidación de este sistema es un reto importante que implica avanzar progresivamente con el desarrollo de módulos transaccionales y la emisión de normas y capacitación de manera paralela.
- 1.15 En el aspecto normativo, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) del año 2000 quedó desactualizada en varios aspectos críticos, incluyendo: (i) ausencia del concepto de centralización normativa y descentralización operativa al crear solamente la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), dependiente del MH y con poca capacidad para administrar y controlar las compras de todo el Estado; (ii) no especifica claramente la obligatoriedad del uso del COMPRASAL-II y que este contenga el Registro Único de Proveedores; y (iii) no incorpora nuevas formas de contratación como los convenios marco y la Subasta Electrónica Inversa, ni establece la obligatoriedad de su uso en ciertos casos. El gobierno está en proceso de presentar reformas a la LACAP para consideración legislativa en el cual se han logrado incorporar medidas importantes para aumentar la eficiencia y transparencia en los procesos de compras públicas las cuales forman parte de la presente serie programática (§1.40).
- 1.16 **Gestión del PPER y del MGMP.** El modelo de presupuesto actual por áreas de gestión no permite vincular los recursos públicos asignados con los objetivos, metas y logros a los que están destinados. El Salvador no cuenta con un presupuesto por resultados ni con mecanismos de medición de la efectividad del gasto²¹. Todavía no se ha puesto en práctica un MGMP que permita a las instituciones del SPNF plantearse metas de desempeño que trasciendan el presupuesto anual. El Salvador adoptó su Plan de Reforma del Presupuesto Público, sostenido en cuatro pilares: (i) reemplazo de su modelo de presupuesto actual, denominado Presupuesto por Áreas de Gestión (en el que el énfasis está puesto en la asignación y el uso de insumos), por el de PPER (en el que el foco se pone en el logro de los objetivos y resultados esperados de los programas públicos); (ii) implantación del MGMP y de Marcos Institucionales de Mediano

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.

²⁰ 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).

²¹ El Salvador obtuvo un puntaje inferior al promedio de la región en el índice del pilar de presupuesto por resultado (0,8 y 1,9 respectivamente) (Kaufman et al, 2015). La medición se hizo con base a datos de 2013.

Plazo (MIMP)²²; (iii) creación de un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño de los programas; y (iv) desarrollo de capacidades en todo el sector público.

- 1.17 El MH ha liderado el desarrollo de normativas, desarrollos conceptuales e instrumentos metodológicos (manuales, guías, instructivos, etc.), así como la capacitación tanto en la Dirección General de Presupuesto (DGP) como en todo el SPNF. Paralelamente, se realizó el ajuste del módulo de Formulación y Ejecución Presupuestaria del nuevo SAFI-II. La estrategia de implementación contemplaba la aprobación y ejecución del Presupuesto 2019 bajo la nueva metodología, pero los módulos informáticos se entregaron sin suficiente tiempo para realizar las pruebas integrales de ejecución antes de que inicie el ejercicio fiscal 2019²³. Por lo tanto, se pospuso el arranque para el ejercicio fiscal 2020, para lo cual se requiere contar con los sistemas informáticos probados, las estructuras programáticas aprobadas y la política presupuestaria 2020 emitida en línea con la nueva metodología. Se requiere también de ajustes en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (AFI) para incorporar los instrumentos del nuevo modelo en el ciclo formal del presupuesto.
- 1.18 **Gestión de la inversión pública y facilitación de la privada.** Los niveles de inversión pública y privada son bajos: 14,1% del PIB promedio en 2011-2016 comparado con 18,9% en el resto de los países del Triángulo Norte y 23,2% en América Latina ([FMI, 2018](#)). La gestión de la inversión pública exhibe deficiencias²⁴ en las etapas de planificación, evaluación ex ante, selección de los proyectos y asignación presupuestal, baja ejecución de la inversión (65% de la inversión programada²⁵) y escasa evaluación ex post de los resultados alcanzados por los proyectos de inversión (Armendariz y Contreras, 2016)²⁶. La facilitación de la inversión privada es ineficaz debido a la complejidad de los trámites en los procesos de creación y cumplimiento de obligaciones periódicas de empresas²⁷. El costo promedio de estos trámites asciende a 41,1% del ingreso promedio per cápita, superior al de países de América Latina (37,5%)²⁸. También se observa

²² 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 período 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.

²³ Arrancar la ejecución del presupuesto sin los sistemas informáticos de gestión financiera (presupuesto, tesorería y contabilidad como mínimo) debidamente probados es un riesgo considerable. Una falla en cualquiera de ellos podría obligar a suspender la ejecución presupuestal, con consecuencias graves para el sector público.

²⁴ *United States Agency for International Development (USAID)*, 2012.

²⁵ Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP), 2018.

²⁶ Los resultados del estudio revelan que el nivel de eficiencia de la gestión de inversión pública en El Salvador alcanza un puntaje de 1,7/4,0, lo que implica que hay espacio para mejorar la gestión de las inversiones. Las áreas que muestran el desempeño más débil son la planificación/priorización, la evaluación de proyectos ex ante y criterios de selección (puntaje menor a 1). Asimismo, el escrutinio y acceso público a la información en el ciclo completo, y el uso de herramientas digitales para facilitar los procesos de inversión presentan debilidades.

²⁷ Organismo de Mejora Regulatoria (OMR), 2017.

²⁸ [Banco Mundial \(BM\), 2018](#).

una falta de financiamiento de bienes y servicios públicos que apalanquen la inversión privada (USAID, 2012 y 2017)²⁹.

- 1.19 El gobierno ha avanzado hacia una inversión pública de mejor calidad al articular los proyectos de inversión con el presupuesto por programas, promoviendo una visión integral de la cadena de valor en los programas de gobierno. Estos avances incluyen la definición formal de un macroproceso que integra todas las etapas del ciclo de inversión pública incluyendo los roles de las diversas instituciones involucradas en cada etapa del ciclo de la inversión pública. En particular, se establece el proceso para asegurar que los proyectos estén alineados también con la planificación nacional. También se desarrolló una nueva guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos que contribuirá a la priorización de inversiones de alta calidad técnica y rentabilidad. Para facilitar la inversión privada, se emitió la ley que formaliza el Sistema de Mejora Regulatoria en cabeza del OMR y una Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas que establece un Tribunal de Eliminación de Barreras Burocráticas como institución autónoma, la cual promueve la prevención y eliminación de trámites administrativos para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.
- 1.20 **Gestión de la cobranza y la transparencia tributaria.** La cobranza es una función crítica para la eficacia de la Administración Tributaria (AT). En El Salvador dicho proceso es débil por la fragmentación entre varias instituciones: la Fiscalía General de la República (FGR) y la Dirección General de Tesorería (DGT), que a su vez está poco coordinada con la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA)³⁰. Para aumentar la efectividad del cobro se creó la Dirección de Cobro de Deudas Tributarias y Aduaneras (DCTA) en la DGT, con el cometido de gestionar unificadamente la cobranza de la DGII y la DGA y en coordinación con el Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos de la FGR. Adicionalmente, se aprobó una moratoria tributaria que permitió regularizar la deuda acumulada de larga data³¹. A su vez, la integración con bases de datos de terceros es limitada y los cruces de información son puntuales. Por ello, la mejora en la coordinación entre la DGT, la DGII y la DGA debe complementarse con una mejora en el acceso a datos de los principales registros públicos para el cruce de información periódica que permita un control tributario más eficaz³².
- 1.21 El Salvador cumple con los requisitos de intercambio de información a requerimiento con fines tributarios con otras jurisdicciones según los compromisos asumidos con el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información

²⁹ Una encuesta a 200 empresarios de diversos sectores productivos reveló que la inversión es afectada por: (i) regulaciones y trámites gubernamentales engorrosos para la actividad económica; (ii) deficiencia en la provisión de bienes públicos para facilitar la inversión privada; (iii) baja eficiencia en sectores clave para la competitividad; (iv) escasez de fuerza laboral con las competencias requeridas; y (v) insuficiente o deficiente infraestructura logística (USAID, 2011).

³⁰ 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).

³¹ Se recuperó un 16,2% (US\$94.615.397,06) al 31 de diciembre de 2018 del inventario de deuda acumulada a la fecha de inicio de la amnistía (Reporte Director DCTA) decretado por el dictamen de la AL N° 292 de octubre de 2017.

³² Aspectos claves a considerar para el fortalecimiento de las Administraciones Tributarias y Aduaneras (FMI, 2014).

Tributaria (FG) al que se adhirió en forma voluntaria y ha sido calificado de Conforme en gran parte (OCDE, 2017)³³. El país ha cumplido con los dos primeros Estándares de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria desarrollados por el FG (OCDE, 2016)³⁴. Estos son la eliminación del secreto bancario (y con ello la eliminación de las sociedades anónimas al portador) y la autorización a intercambiar con otras jurisdicciones, pero no ha aprobado el tercero relativo con la identificación del Último Beneficiario de la Propiedad (UBO). Por ello, el combate a la evasión y fraude fiscal internacional es insuficiente, y para mitigar los riesgos reputacionales que pudieran afectar su posición comercial y financiera se hace necesario preparar la correcta legislación sobre dicho estándar (UBO).

- 1.22 **Reforma del sistema de pensiones.** Previo a la reforma del 2017, la Ley SAP no contemplaba el riesgo de longevidad, y las bajas tasas de reemplazo - fuertemente regresivas – hacían insostenible al sistema. En ausencia de reformas, el sistema previsional demandaría recursos fiscales crecientes (por los aumentos de la pensión mínima y las garantías de pensión para los optados del SAP) alcanzando 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.
- 1.23 Aunado a la problemática fiscal, el sistema previsional 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. Además, las pensiones del SAP alcanzarían en promedio solo 35% a 40% del salario, en parte por la baja rentabilidad del ahorro previsional³⁵ y el costo de administración de los fondos³⁶, además de una tasa de contribución insuficiente para financiar pensiones con montos mayores (Méndez y otros, 2015). El sistema además otorgaba beneficios regresivos, pues para trabajadores de mayores ingresos sus tasas de reemplazo eran superior al 70% -significativamente mayores a los promedios regionales - implicando un subsidio implícito que no tiene financiamiento (Bosch, 2018). La gestión técnica y transparente del sistema requiere la creación de comités independientes para evaluar riesgos y manejar los cálculos actuariales, además de la reglamentación del seguro de longevidad. 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.

³³ Relación de Resultados de las Evaluaciones. Yaundé, Camerún (FG - OCDE, 2017).

³⁴ Transparencia fiscal (OCDE, 2016).

³⁵ 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).

³⁶ La comisión y el contrato del seguro podría reducirse de 2,2% a 2% en un periodo de 10 años (Melinsky, 2017).

- 1.24 **Experiencia y valor agregado del Banco con el país**³⁷. El Banco ha colaborado e impulsado desde hace varios años el proceso de fortalecimiento de las finanzas públicas en El Salvador y especialmente en las reformas de políticas de esta operación. El Banco brindó asistencia técnica en el proceso de generación de un marco legal de responsabilidad fiscal, la elaboración de un anteproyecto de ley y promoviendo el diálogo y discusión entre actores políticos relevantes para impulsar la normativa aprobada en noviembre de 2016. También apoyó una mejor gestión de la deuda pública y la adopción del primer MFMLP en El Salvador³⁸.
- 1.25 La AT se benefició de asistencia técnica del BID, con enfoque en la organización del MH dedicada al área tributaria³⁹. En 2019 se inició la ejecución del préstamo de inversión 3852/OC-ES de Fortalecimiento de la AT por US\$30 millones, dentro del cual se dará continuidad a medidas apoyadas en la presente operación relacionadas con la integración de bases de datos con el Viceministerio de Ingresos (VMI) y complementariedad de acciones de cara a la sostenibilidad, eficiencia y eficacia de las finanzas públicas principalmente a través de la implementación de la facturación electrónica, el desarrollo de un centro de datos para el VMI, y mejoras a los sistemas de control aduanero.
- 1.26 El Banco apoyó la búsqueda de alternativas de reformas para la sostenibilidad financiera del SPP⁴⁰. Asimismo, asistió técnicamente a la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) de El Salvador para proyectar costos fiscales de los programas públicos de pensiones, y financió estudios y capacitaciones para incrementar las habilidades actuariales para el desarrollo de propuestas de reforma. Igualmente brindó recomendaciones, varias incorporadas en la reforma, incluyendo fortalecer la institucionalidad y mejorar la equidad del sistema⁴¹.
- 1.27 El Banco también ha brindado asistencia técnica a El Salvador para mejorar la eficiencia del gasto en remuneraciones, los procesos y sistemas de compras públicas, y gestión por resultados con enfoque en el sistema presupuestario. También apoyó la gestión de proyectos de inversión para incrementar capacidad de ejecución presupuestal para cumplir con las metas de desembolsos que permitiera alcanzar los objetivos de desarrollo del país⁴². El MH se benefició de un apoyo financiero y técnico del BID para el desarrollo del módulo de nómina del SIRH-II⁴³.
- 1.28 **Experiencia del Banco en el sector.** Este programa se enmarca en el apoyo que el Banco ha brindado a otros países en sus procesos de reforma para mejorar la AT, la calidad del gasto público y el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, así

³⁷ Detalles en el [Cuadro Resumen de las Recientes Operaciones Fiscales Relacionadas en El Salvador](#).

³⁸ ATN/OC-16234-ES, ATN/FI-12988-ES, ATN/FI-15360, ATN/FI-12417-ES, ATN/KM-10650-ES, ATN/SF-9888-ES, y 2269/OC-ES.

³⁹ ATN/SF-11956-ES, 2296/OC-ES, ATN/SF-11796-ES, 2710/OC-ES y ATN/FI-15360-ES.

⁴⁰ La ATN/OC-13798-ES apoyó la creación de una base de datos para la discusión de la reforma de pensiones, proveyendo información sobre transiciones laborales entre la formalidad e informalidad, además de la valoración y expectativas del sistema por parte de los afiliados. La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) publicó un diagnóstico del sistema de pensiones con base en los datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social.

⁴¹ ATN/SF-11951-ES, ATN/OC-14802-ES, y ATN/OC-15675-ES.

⁴² ATN/SF-11363-ES y ATN/OC-15728-ES.

⁴³ Consultoría Apoyo a la Implementación del Nuevo Módulo de Gestión de Nómina, financiada con ATN/OC-16621-ES.

como de reforma de los sistemas de pensiones, por medio de [programas de apoyo a reformas de política y préstamos de inversión](#)⁴⁴.

- 1.29 El Banco tiene vasta experiencia en el apoyo a la implementación de los estándares de transparencia e intercambio de información de los miembros del FG de la región con asistencia técnica⁴⁵ y, adicionalmente, coordina un grupo de apoyo a la transparencia fiscal junto con OCDE, CIAT y el BM.
- 1.30 **Lecciones aprendidas.** En el diseño de la serie programática se incorporaron las lecciones derivadas de la Evaluación de Programa de País de El Salvador 2009-2014 y seguimiento de las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) para la preparación de la Estrategia de País 2015-2019, relacionadas con el área fiscal como son: promover medidas de políticas orientadas a la sostenibilidad fiscal; evitar que los objetivos de apoyo presupuestario predominen sobre los objetivos de reforma; y apoyar la sostenibilidad del sistema de pensiones y la elaboración de la LRF. Asimismo, este programa deriva lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el sector (§1.28) y se sustentó en insumos técnicos derivados de Cooperación Técnica (CT) (§1.24-§1.27) evidenciándose la complementariedad existente entre las CT, los proyectos de inversión y los programas de apoyo a políticas. Entre las lecciones aprendidas que se aplicaron en el diseño de esta serie programática se destacan: (i) tratar el tema fiscal de manera integral, incluyendo medidas de ingresos, gastos y responsabilidad fiscal; (ii) incorporar medidas que protejan a las poblaciones más vulnerables de los efectos del ajuste fiscal; y (iii) avanzar de manera gradual con reformas que demandan importantes esfuerzos de fortalecimiento institucional, como el caso de compras públicas.
- 1.31 Otra lección aprendida es la importancia de la coordinación técnica entre organismos cooperantes (§1.32). En el caso de esta serie programática, varias de las medidas de política han sido apoyadas por otros donantes, en particular USAID en temas de presupuesto, tributación e inversión pública. El Banco ha hecho un esfuerzo importante de coordinación con otros donantes para asegurar la complementariedad entre las distintas intervenciones, como se explica en la sección siguiente.
- 1.32 **Coordinación con otros donantes.** Desde el diseño de la serie programática se estableció una coordinación técnica constructiva con el FMI, BM y USAID. Se apoyó la creación junto con BM y MH de la Mesa de Cooperantes en apoyo a la Política Fiscal en El Salvador, presidida por el Ministro de Hacienda y participan otros cooperantes⁴⁶. El diálogo con el FMI que ha permitido el envío de mensajes conjuntos, el intercambio de información en el marco del monitoreo macro fiscal y un posicionamiento uniforme sobre la política fiscal. El logro de las medidas de política contempladas en la serie programática requirió de constante coordinación con USAID, entidad que provee la asistencia técnica para el desarrollo del SAFI-II,

⁴⁴ Un detalle más amplio de las actividades del Banco en las áreas de gestión fiscal, tributaria y de la AT se encuentra en el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8) (BID, 2018).

⁴⁵ Fortalecimiento de la Transparencia Tributaria (ATN/AA-16113-RG) y Apoyo a la Transparencia e Intercambio de Información (ATN/AA-16708-RG).

⁴⁶ Los cooperantes que participan son BID, BM, Unión Europea (UE), USAID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). Adicionalmente, se cuenta con la participación de OXFAM, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, y Luxemburgo en calidad de observadores.

el COMPRASAL-II, los macroprocesos y metodologías de inversión pública, y los sistemas de gestión de riesgo para la cobranza tributaria.

- 1.33 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008), alineándose con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad, por medio de la incorporación de una cláusula en la Ley de Presupuesto 2018 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; y con el desafío de desarrollo de productividad e innovación mediante el impulso de instrumentos tecnológicos y de gestión para fortalecer la sostenibilidad fiscal y particularmente la inversión pública, tales como COMPRASAL-II, el módulo de Formulación y Ejecución Presupuestaria del SAFI-II y la integración de bases de datos para fines tributarios. El programa también se alinea con el área 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. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante los indicadores 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. El programa se alinea 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; y es consistente con: (i) 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 (ii) el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) en su prioridad sectorial de sostenibilidad del sistema de pensiones. También se encuentra alineado con la Estrategia de País con El Salvador 2015-2019 (GN-2828), ya que los resultados previstos de la operación responden directamente a los siguientes objetivos estratégicos de la misma: (i) fortalecer la sostenibilidad fiscal; (ii) mejorar la eficiencia y equidad del gasto público; y (iii) mejorar la efectividad de la inversión mediante la priorización de proyectos con alta rentabilidad social. La operación está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948). Finalmente, la presente operación está alineada 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.

B. Objetivo, componentes y costos

- 1.34 El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, protegiendo la inversión pública y el financiamiento de programas sociales para favorecer el crecimiento inclusivo. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia de la gestión fiscal (con especial énfasis en la eficiencia del gasto público); y (ii) mejorar la sostenibilidad previsional.
- 1.35 Esta segunda operación de la serie programática complementa la primera para apoyar un paquete integral de medidas en las áreas clave de la gestión fiscal

(¶1.1) con un enfoque articulado de diseño técnico, norma jurídica e implementación. Las áreas de acción repercuten de manera directa sobre los agregados fiscales y en una mayor eficiencia de la inversión y el gasto corriente del sector público, tal como se ve reflejado en la matriz de resultados de la serie programática. La primera operación apoyó importantes reformas legales en responsabilidad fiscal y pensiones, cuya implementación se ve apoyada por la segunda. En las áreas de compras públicas y reforma presupuestal, la primera operación impulsó el desarrollo de sistemas y nuevas metodologías, las cuales se ven consolidadas con reformas legales en la segunda operación. La serie en su totalidad refleja el enfoque estructurado y ordenado del Gobierno de El Salvador para fortalecer sus finanzas públicas. Los componentes de esta operación son los siguientes:

- 1.36 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es mantener un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II).
- 1.37 **Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos públicos.** Este componente agrupa medidas de política en cinco áreas relacionadas con la sostenibilidad, eficiencia y eficacia de las finanzas públicas. Las modificaciones, eliminaciones y adiciones a las condiciones de políticas que se presentan a continuación (¶1.38 al ¶1.45) no afectan el logro de los objetivos de desarrollo, por lo que la matriz de resultados original se mantiene sin cambios (ver [Matriz Comparativa](#)).
- 1.38 **Gestión macrofiscal.** El objetivo específico es contar con un marco normativo de responsabilidad fiscal que promueva la sostenibilidad de las finanzas públicas. Las siguientes medidas originales se mantienen: (i) cumplimiento de medidas congruentes con las metas del balance primario ($\geq 0\%$ del PIB) y la deuda con pensiones del SPNF ($\leq 72,9\%$ del PIB)⁴⁷ contenidas en la LRF en el Presupuesto 2019; (ii) publicación del MFMLP (2018-2028); (iii) incorporación en la Ley de Presupuesto 2019 de declaración de intransferibles las asignaciones presupuestales destinadas a financiar programas sociales en favor de la mujer, niñez, personas con discapacidad, adulto mayor y demás población vulnerable y en situación de pobreza; y (iv) fortalecimiento de los procesos, herramientas informáticas y controles internos del gasto en nómina mediante el desarrollo de la nómina electrónica (aplicativo informático) para apoyar los procesos de gestión operativa y pago electrónico de nómina (SIRH-II) para las entidades que conforman el Gobierno Central (GC).
- 1.39 Las metas macrofiscales previstas en la matriz original de la serie programática se establecieron en base a la LRF antes de su reforma, la cual establecía el cierre del periodo de consolidación fiscal en el 2019. Con la extensión de este plazo al 2021 producto de las modificaciones del 2018, no existen metas formales para el 2019. Sin embargo, se evaluó el Presupuesto 2019 en base a las metas originales, y se cumplen todas a excepción del tope de gasto corriente sin pensiones de 18,5% del PIB que, ajustado por la nueva base, se traduce en un 20,7% del PIB. El resultado previsto en el Presupuesto 2019 es de 21,4% del PIB. Esta

⁴⁷ Como se mencionó anteriormente, el cambio en la base del sistema de cuentas nacionales en 2018 resultó en una disminución del 10,8% en el PIB nominal, lo que conlleva un recálculo de la meta de deuda como porcentaje del PIB. En la matriz del primer programa esta meta era de menos de 65%.

diferencia se debe que a pesar de una disminución del gasto de consumo de 0,4% del PIB de 2018 a 2019, este ahorro fue anulado por un incremento en el pago de intereses de la deuda (MH, 2019). Por lo tanto, esta medida de la matriz original prevista se elimina. Cabe notar que los cambios en la LRF incluyen la sustitución de la meta de gasto corriente por una de gasto de consumo que no incluye intereses ni transferencias, la cual se justifica por el MH en razón a la volatilidad de las tasas de interés.

- 1.40 **Gestión de las compras públicas.** El objetivo es aumentar la eficiencia y transparencia en los procesos de compras públicas. Las condiciones de política previstas inicialmente en este componente, enfocadas en consolidar la gestión de las compras públicas, se mantienen sin cambios: (i) implementación del portal electrónico de compras, COMPRASAL-II, módulo de licitación pública (2ª fase) incluyendo: (a) desarrollo del segundo módulo transaccional, el de licitación pública, en el portal de COMPRASAL-II; (b) aprobación de normas operativas para compras por el módulo transaccional de licitación pública del COMPRASAL-II; y (c) capacitación e implementación del módulo de la libre gestión transaccional en COMPRASAL II en al menos 30 instituciones públicas; y (ii) elaboración y presentación a la AL de una Reforma a la LACAP que incorpore mecanismos de contratación eficientes y transparentes; incluyendo el uso obligatorio de la Subasta Electrónica Inversa; Convenios Marco; o Catálogo Electrónico.
- 1.41 **Gestión del PPER y MGMP.** El objetivo es promover la implementación de una reforma presupuestaria que relacione los recursos con resultados. La presente operación mantiene la siguiente medida prevista originalmente para el programa: presentación ante la AL del anteproyecto de enmiendas a la AFI, en el que se establece entre otros aspectos, los mecanismos de planeamiento, programación, ejecución y evaluación del nuevo Sistema de Presupuesto y la obligatoriedad del uso del SAFI-II, del MIMP y del MGMP. Sin embargo, las siguientes medidas originales han sido eliminadas y sustituidas con las dos medidas presentadas en el ¶1.42: (i) aprobación del presupuesto estructurado por PPER del 100% de las instituciones del sector público; (ii) implementación de los módulos de Formulación y Ejecución Presupuestaria del nuevo SAFI-II; y (iii) aprobación del 100% de las instituciones del GC de un MIMP que sirva como insumo para el MGMP. Si bien la serie programática tenía previsto culminar con la aprobación y ejecución del Presupuesto 2019 por PPER, como se explica detalladamente en el ¶1.17, esto se pospuso para el Presupuesto 2020, ya que los módulos informáticos se entregaron sin suficiente tiempo para realizar las pruebas integrales de ejecución antes de que iniciara el ejercicio fiscal 2019. Este factor representaba un riesgo considerable, en vista de que una falla en cualquiera de los sistemas informáticos de gestión financiera podría haber implicado la suspensión de la ejecución presupuestal.
- 1.42 Para asegurar que el presupuesto 2020 en efecto se formule y ejecute bajo la metodología PPER, el programa incluye dos medidas adicionales que son parte del ciclo presupuestario y que sientan sus bases reglamentarias y operativas. Estas medidas son: (i) aprobación por el Consejo de Ministros de la Política Presupuestaria 2020 mandando la formulación del PPER. La política presupuestaria es un documento aprobado por el Consejo de Ministros que contiene las instrucciones a las entidades públicas para la formulación del presupuesto, las cuales incluyen techos de gasto y los procesos y sistemas que se deben usar para formular el presupuesto público; y (ii) la aprobación por la DGP

del MH de las estructuras programáticas⁴⁸ de todas las entidades que componen el presupuesto nacional.

- 1.43 **Gestión de la inversión pública y facilitación de la privada.** El objetivo específico es fortalecer la gestión de la inversión pública, disminuir costos de trámites empresariales y facilitar logística para apalancar la inversión privada. Todas las acciones de política previstas originalmente para la segunda operación se mantienen, elevando una de ellas⁴⁹: (i) aprobación del macroproceso de la gestión de la inversión pública, incluyendo la definición conceptual y funcional; (ii) simplificación de los procedimientos administrativos del sector público mediante: (a) la aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos; y (b) la implementación de los planes de mejora regulatoria en cinco instituciones del sector público; y (iii) suscripción de al menos dos acuerdos adicionales con empresas del sector público en el marco de la Apuesta por InversionES (API).
- 1.44 Se incorporaron los siguientes elementos nuevos al programa que lo fortalecen y amplían su ámbito de acción: (i) aprobación por el MH a través de la DGICP de una metodología para la formulación y evaluación de proyectos, reflejando buenas prácticas internacionales de inversión pública; (ii) aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Mejora Regulatoria para la creación del Sistema de Mejora Regulatoria; (iii) aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas; y (iv) suscripción de planes de simplificación de trámites (de mejora regulatoria) en cuatro instituciones públicas adicionales. Estas medidas adicionales contribuyen respectivamente a: (i) fortalecer la calidad de los proyectos de inversión pública; (ii) formalizar el ente rector de mejora regulatoria y mejorar los procesos técnicos para reducir la carga regulatoria con énfasis en la facilitación de la inversión privada; (iii) reducir las barreras burocráticas mediante la constitución de un tribunal especializado; y (iv) reflejar las instituciones públicas con planes de mejora elaborados.
- 1.45 **Gestión de la cobranza y la transparencia tributaria.** El objetivo específico es fortalecer la capacidad institucional para la cobranza tributaria y adherir al país a estándares internacionales de transparencia. Para esta segunda fase, se mantienen dos de las medidas previstas originalmente y una se modifica: (i) fortalecimiento de la gestión de cobranza y el sistema de información y control tributario del MH mediante las siguientes medidas: (a) puesta en marcha de la DCTA a través del establecimiento de un sistema para la gestión del riesgo de la deuda tributaria y aduanera, desarrollado considerando los criterios tradicionales de antigüedad, cuantía y características del sector según los estándares internacionales relevados en el estudio de su aplicación comparativa en el ámbito regional (BID-CIAT-GIZ, 2016)⁵⁰; y (b) suscripción del contrato con el Centro Nacional de Registros (CNR); e implementación de los convenios firmados y el intercambio de información (Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), CNR, Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Salvadoreño de

⁴⁸ Las estructuras programáticas son el marco dentro del cual las entidades formulan sus presupuestos, definen indicadores, y los vinculan con las metas de la planificación.

⁴⁹ Se eleva la condición original (ii) (a) de “elaboración y presentación” del anteproyecto por “aprobación y entrada en vigencia” de la Ley.

⁵⁰ Manual de Recaudación y Cobranza de Tributos (CIAT-BID-GIZ, 2016) y evaluación técnica del líder coordinar de dicho manual (documento informativo del 29 de enero de 2019) de los manuales de procesos de la DCTA.

Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)) con las Direcciones Generales del MH (Impuestos Internos, Aduanas y de Tesorería)⁵¹; y (ii) elaboración del anteproyecto de Ley para el cumplimiento del estándar de conocimiento del beneficiario final, emitido por el FG sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, en coordinación con CIAT y validado por el Banco y la OCDE⁵².

- 1.46 **Componente III. Reforma del sistema de pensiones.** El objetivo específico es el fortalecimiento institucional del sistema de pensiones para lograr su sostenibilidad de largo plazo, otorgar pensiones vitalicias y mejorar la equidad intergeneracional. En esta segunda operación de la serie programática se mantiene el enfoque en la reglamentación de la Ley SAP y reglamentación de la Ley FOP. En este componente de las cuatro medidas previstas inicialmente, dos se mantienen sin cambios y dos de ellas se elevan⁵³, las cuales contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo de la operación, estas son: (i) implementación del aumento del 13% a 15% de la tasa de contribución al SAP y vigencia de la tasa aumentada por al menos un año, implementación de la reducción del pago del contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y de la comisión de administración de las cuentas individuales a las AFP de 2,2% a 2%, y emisiones realizadas de los CIP que registren un aumento de la nueva tasa de interés de 2,6% a 6%; (ii) aprobación y publicación del reglamento para el funcionamiento del seguro de longevidad, que incluya la reglamentación de una CGS para financiar el seguro de longevidad; (iii) aprobación y publicación del reglamento para el funcionamiento de Comité de Riesgos, y el reglamento del Comité Actuarial que determine los montos de las pensiones mínimas, revisar las expectativas de vida para determinar las edades de jubilación y revisar la suficiencia de la CGS; y (iv) implementación de la modificación de los beneficios de las pensiones para los pensionados del SPP, optados B del SAP, y pensionados por invalidez y sobrevivencia.
- 1.47 **Beneficiarios.** La sostenibilidad fiscal beneficia directa e indirectamente a toda la población del país, promoviendo el financiamiento continuo de servicios del Estado, elevando la calidad de las inversiones públicas y manteniendo una situación macroeconómica favorable para el desarrollo y la actividad productiva. El programa también beneficia a los grupos vulnerables (mujeres, niñez y adultos mayores) promoviendo medidas específicas que protegen el gasto social. Finalmente, el programa beneficia al sector privado productivo mediante medidas que simplifican las regulaciones y facilitan la inversión.

⁵¹ Se hicieron los siguientes cambios a la matriz original: Se sustituye “convenio” por “contrato” con la CNR ya que esa es la figura legal correcta para acceder a la información del CNR, y se sustituye la integración de bases de datos por el intercambio de información ya que no todas las entidades que proveen datos cuentan con bases de datos estructuradas que podrían realmente integrarse con las del MH, por lo que se prevé un intercambio periódico de archivos informáticos.

⁵² La redacción de esta condición difiere de la prevista en la matriz original de la serie programática. El ajuste se realizó para aclarar el alcance de la normativa sobre el beneficiario final, pero no afecta sustantivamente la medida de política. La medida complementa la inclusión de El Salvador como miembro del FG apoyada en la primera operación de la serie programática al promover una legislación específica para el cumplimiento de los estándares del FG.

⁵³ Se eleva las condiciones (ii) y (iii) del componente originalmente planteadas solo como “elaboración” para reflejarlas como “aprobación y publicación” de los reglamentos respectivos. Asimismo, en la condición (iii) se adiciona el Reglamento para el funcionamiento del Comité Actuarial (ver [Matriz Comparativa](#)).

C. Indicadores clave de resultados

- 1.48 Para medir los efectos esperados de las medidas de reforma en el mediano plazo, se elaboró una [Matriz de Resultados](#) en conjunto con el prestatario que indica los impactos, resultados y productos esperados del programa, la cual se resume en el Cuadro 1. Se observan cambios en relación con la Matriz de Resultados original de la serie programática a raíz del recálculo de indicadores a nivel de impacto y resultado por la nueva base del PIB, que como se mencionó anteriormente, implicó una disminución del 10,8% en el PIB nominal (ver Meta Original vs. Meta Ajustada en el Cuadro 1); así como por la introducción de productos derivados de las nuevas medidas incorporadas en la Matriz de Políticas, según modificaciones detalladas en la [Matriz Comparativa](#).

Cuadro 1. Resumen de los resultados esperados

| Indicadores | Unidad | Línea Base | | Meta | | |
|---|--------|------------|----------------------|----------|----------|------|
| | | Valor | Año | Original | Ajustada | Año |
| Impacto esperado: Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible | | | | | | |
| Impacto #1. Balance primario del SPNF / PIB | % | -1,2% | Promedio (2013-2015) | 0,3% | 0,34% | 2019 |
| Impacto #2. Inversión pública bruta / PIB | % | 2,4% | 2017 | 2,8% | 3,1% | 2019 |
| Impacto #3. Tasa variación interanual PIB real $\left(\frac{PIB_{real_t}}{PIB_{real_{t-1}}}\right)-1$ | % | 1,8% | Promedio (2013-2015) | 2,3% | 2,3% | 2019 |
| Objetivo específico 1: Mejorar la eficiencia de la gestión fiscal | | | | | | |
| Resultado #1. Total gastos corrientes (sin gastos en pensiones) del SPNF / PIB | % | 18,7% | Promedio (2013-2015) | 18,5% | 20,7% | 2019 |
| Resultado #2. Monto total de compras a través del portal de COMPRASAL-II / Monto total de compras públicas | % | 0% | 2017 | 7% | 7% | 2019 |
| Resultado #3. Total deuda tributaria recuperada en el periodo de moratoria / total deuda tributaria durante dicho periodo | % | 0% | 2016 | 15% | 15% | 2019 |
| Objetivo específico 2: Mejorar la sostenibilidad previsional | | | | | | |
| Resultado #4. Total gasto en pensiones financiado mediante el FOP / PIB | % | 2,0% | 2017 | 1,6% | 1,8% | 2019 |
| Resultado #5. Beneficios anuales del fondo conservador / importe invertido | % | 3,8% | 2017 | 4,8% | 4,8% | 2019 |

- 1.49 **Análisis económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁵⁴ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)⁵⁵, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de

⁵⁴ RE-397-1: Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política.

⁵⁵ *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition.* Febrero de 2012.

los recursos financieros⁵⁶, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 Esta operación está estructurada bajo la modalidad programática (segunda de una serie de dos operaciones) con base en los lineamientos y las directivas establecidas en el marco de financiamiento (GN-2200-13) y en el documento Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Actualización (CS-3633-2).
- 2.2 **Dimensionamiento de la operación.** De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3.27 (b) del documento de Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Actualización (CS-3633-2), el dimensionamiento de la operación se realizó en función de las necesidades de recursos fiscales para el ejercicio 2019. Las necesidades de financiamiento del gobierno autorizadas en el Presupuesto 2019 son de US\$1.300 millones, incluyendo una emisión de bonos para el refinanciamiento de la deuda por US\$800 millones y la contratación de deuda requerida para cerrar la brecha presupuestal del año por US\$497 millones. La presente operación aporta US\$200 millones (40%) al cierre de la brecha presupuestal y el gobierno tiene prevista la emisión de bonos para el remanente. Es importante tener en cuenta que el Banco es la principal fuente de financiamiento multilateral en el país, representando el 53,3% del total de la deuda multilateral (MH, 2019).

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), este programa no requiere clasificación. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional que no generan impactos ambientales o sociales asociados. El programa no financiará componentes de infraestructura ni obra civil.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a la operación. Por un lado, se utiliza un instrumento financiero que no contempla adquisiciones. Por el otro, los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única de la Tesorería, para cubrir las necesidades de financiamiento, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios. Los recursos serán desembolsados una vez cumplidas las medidas de política establecidas en el Contrato de Préstamo.

⁵⁶ Según el Grupo de Cooperación de Evaluación, los Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (PBL) pueden ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.5 **Riesgo de sostenibilidad fiscal.** Se clasifica como riesgo medio que el gasto público crece más de lo previsto por incrementos en tasas de interés, aumento en las transferencias municipales, u otros factores externos como incrementos en la factura petrolera, dificultando el cumplimiento del indicador de resultado #1. Si bien este es un riesgo que no se puede controlar completamente, se continuará el diálogo de política del BID con autoridades salientes y entrantes⁵⁷ lo cual da base técnica para las decisiones presupuestarias. El aporte de la comunidad cooperante es vital para disponer de medidas mitigantes, el cual se materializa a través de la Mesa de Cooperantes en apoyo a la Política Fiscal en El Salvador (§1.32). A pesar de que el país no tiene un programa activo con el FMI, las visitas como parte del Artículo IV son sumamente útiles para generar consensos alrededor de medidas de consolidación fiscal.
- 2.6 **Riesgo de gestión pública y gobernabilidad.** Se identificaron tres riesgos de gestión pública y gobernabilidad, clasificados como medios: (i) las reformas a la LACAP o sus reglamentos no son aprobados en tiempo o en forma debido a prioridades propias de la AL o falta de capacidad técnica en el MH para desarrollar la reglamentación, limitando el uso de la plataforma tecnológica COMPRASAL-II e impidiendo el cumplimiento del indicador de resultado #2. Para mitigar este riesgo se mantiene el acompañamiento del BID al proceso de elaboración y aprobación de la LACAP y asistencia técnica para reglamentación y capacitación; (ii) la información de terceros para cruzamiento de bases de datos para aumentar la recaudación es deficiente o incompleta, lo cual afecta el cumplimiento del indicador de resultado #3. Para mitigar este riesgo se ha revisado la calidad de datos provenientes de ciertas entidades como CNR y RNPN; y se tiene previsto dar apoyo técnico a INSAFOCOOP para asegurar calidad de los datos para fines tributarios; y (iii) un retraso significativo en la ratificación legislativa del préstamo puede resultar en demoras en el desembolso y por lo tanto un descuadre en el financiamiento 2019. Este riesgo se considera medio dado que a pesar de que la Ley de Presupuesto 2019 ya autoriza al gobierno a endeudarse, la ratificación legislativa será solicitada por un gobierno entrante con escasa representación en la Asamblea. Para mitigar este riesgo el Banco mantiene el diálogo continuo sobre el tema fiscal con la comisión de la AL y el apoyo de equipo técnico necesario al MH con recursos de la CT de apoyo a la presente operación⁵⁸.
- 2.7 **Sostenibilidad de las reformas.** La serie programática cierra en un momento de transición de gobierno. A pesar de que está en general alineada con el plan de la administración entrante, el Gobierno de El Salvador deberá continuar fortaleciendo su capacidad institucional y técnica para concretar las medidas de consolidación de las reformas aquí planteadas. La presente operación apoya la presentación a la AL de tres proyectos de ley, las cuales demandarán de seguimiento por el gobierno para que se aprueben en tiempo y forma y posteriormente continuar con su reglamentación e implementación. Asimismo, cumplir con los parámetros de la LRF, consolidar los procesos de reforma presupuestaria y de inversión pública y profundizar las mejoras al sistema de compras también demandarán de capacidad institucional y de gestión del nuevo gobierno. El Banco cuenta con los recursos humanos y financieros, incluyendo

⁵⁷ Presidente electo asume el 1 de junio de 2019.

⁵⁸ Apoyo al Fortalecimiento de la AT y a las Políticas Fiscales para el Crecimiento Inclusivo (ATN/OC-16234-ES). Ver [Cuadro Resumen de las Recientes Operaciones Fiscales Relacionadas en El Salvador](#).

CT, para dar acompañamiento al nuevo gobierno para promover la sostenibilidad de las reformas y profundizar el diálogo técnico en torno a otras medidas con impacto fiscal (§1.32), y el FMI continuará monitoreando la situación macroeconómica a través de sus visitas de Artículo IV.

- 2.8 La consolidación del programa de reforma en el mediano plazo va a requerir de medidas futuras incluyendo una reforma tributaria que mejore el rendimiento del impuesto a la renta e implemente un impuesto predial, el combate a la evasión del Impuesto al Valor Agregado, mayor control del aumento del gasto corriente (en particular la nómina salarial), y mejor focalización de los subsidios eléctrico, de agua potable, de gas licuado de petróleo y al transporte público. La administración entrante contempla varias de estas medidas en su plan de gobierno ([Plan Cuscatlán](#)) y, con el acompañamiento del Banco y otros organismos cooperantes, contribuirán a la sostenibilidad fiscal y al crecimiento inclusivo.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El Prestatario será la República de El Salvador, a través del MH. El organismo ejecutor es el responsable de: (i) mantener a través de sí mismo o de quien designe la comunicación oficial con el Banco y entregar informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación, y cualquier otro informe que éste requiriese en los plazos y condiciones acordadas; (ii) impulsar las acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan al seguimiento, medición y evaluación de los resultados del programa.
- 3.2 La responsabilidad de coordinación para el cumplimiento de las medidas de la serie programática recae sobre el MH quien coordinará junto con la DGICP, la recopilación de la información necesaria. El MH utilizará los medios institucionales a su disposición para asegurar la efectiva coordinación entre los organismos públicos relacionados con medidas de política incorporadas en esta operación. Asimismo, colaborará con el Banco en la coordinación necesaria con dichas entidades para facilitar el monitoreo de las acciones de política.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento.** El primer y único desembolso de los recursos está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Carta de Política](#) y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.4 **Monitoreo.** Una vez la operación sea elegible, el MH proveerá la información requerida para verificar el cumplimiento de los indicadores de avance de la operación y de la implementación completa de las reformas acordadas.
- 3.5 Con el objetivo de ejecutar el programa, el Banco ha implementado una estrategia consistente en: (i) designar un especialista principal como jefe de equipo con base en El Salvador; (ii) proveer asistencia técnica necesaria en temas ya identificados; (iii) realizar misiones especiales que coincidan con momentos claves durante el diseño e implementación de la operación; y (iv) realizar un monitoreo cercano,

conjuntamente con el gobierno, para prever y resolver adecuadamente los riesgos, y las dificultades estratégicas, técnicas y de coordinación asociadas a la ejecución de la operación. Se evaluará el cumplimiento de las medidas y el desempeño de la administración determinando, de ser necesario, medidas correctivas y buenas prácticas de gestión ([Plan de Monitoreo y Evaluación](#)).

- 3.6 **Evaluación.** La estrategia de evaluación constará de dos secciones. La primera se refiere al monitoreo que se realizará mediante informes oficiales incluyendo información detallada y presentarán evidencia correspondiente al cumplimiento de las condiciones planteadas por la serie programática. La segunda sección cubre la evaluación ex post de la serie programática. Las principales preguntas de la evaluación estarán referidas al logro de los impactos y resultados deseados en términos de la sostenibilidad fiscal ([Plan de Monitoreo y Evaluación](#)). Adicionalmente, se preparará un Informe de Terminación de Proyecto al final de la ejecución de la serie programática.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del gobierno nacional con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de la operación programática. Asimismo, el Banco acordó con el Gobierno de El Salvador una Matriz de Políticas donde se describen las acciones de política de la presente operación programática.

| Matriz de Efectividad en el Desarrollo | | |
|---|--|--|
| Resumen | | |
| I. Prioridades corporativas y del país | | |
| 1. Objetivos de desarrollo del BID | Sí | |
| Retos Regionales y Temas Transversales | -Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho | |
| Indicadores de desarrollo de países | -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Países beneficiados por los proyectos del BID destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos (#)* | |
| 2. Objetivos de desarrollo del país | Sí | |
| Matriz de resultados de la estrategia de país | GN-2828 | (i) Fortalecer la sostenibilidad fiscal; (ii) mejorar la eficiencia y equidad del gasto público; y (iii) mejorar la efectividad de la inversión a través de la priorización de proyectos con alta rentabilidad social. |
| Matriz de resultados del programa de país | GN-2948 | La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019. |
| Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país) | | |
| II. Development Outcomes - Evaluability | | Evaluable |
| 3. Evaluación basada en pruebas y solución | 9.6 | |
| 3.1 Diagnóstico del Programa | 3.0 | |
| 3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas | 3.6 | |
| 3.3 Calidad de la Matriz de Resultados | 3.0 | |
| 4. Análisis económico ex ante | N/A | |
| 5. Evaluación y seguimiento | 6.7 | |
| 5.1 Mecanismos de Monitoreo | 2.5 | |
| 5.2 Plan de Evaluación | 4.2 | |
| III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación | | |
| Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad | Medio | |
| Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad | Sí | |
| Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales | Sí | |
| Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación | Sí | |
| Clasificación de los riesgos ambientales y sociales | B.13 | |
| IV. Función del BID - Adicionalidad | | |
| El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales | | |
| Fiduciarios (criterios de VPC/FMP) | Sí | Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios. |
| No-Fiduciarios | Sí | Sistema Nacional de Estadística. |
| La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones: | | |
| Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto | Sí | Se brindó asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo del módulo de nómina de SIRH-II, se asesoró a MH en la modernización de la Ley LACAP, y se coordinó una revisión internacional de la Ley de Beneficiario Final. |

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Esta es la segunda operación de las dos que comprende este Préstamo Programático para Apoyar Reformas de Políticas (PBP). Este PBP consiste en dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados. El objetivo general es fortalecer la sostenibilidad fiscal, protegiendo la inversión pública y la financiación de programas sociales para promover el crecimiento inclusivo. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia de la gestión fiscal, con especial énfasis en la eficiencia del gasto público y (ii) mejorar la sostenibilidad del sistema de pensiones (previsional).

El diagnóstico presentado indica el principal problema como la baja sostenibilidad fiscal. Los problemas específicos identificados son: (i) gestión macrofiscal inadecuada, (ii) baja eficiencia en la gestión de compras públicas, (iii) gestión presupuestaria inadecuada, especialmente falta de conexión con objetivos a mediano y largo plazo, (iv) ineficiencia en la gestión de inversiones pública y privada, (v) baja eficiencia de la gestión de recaudación y baja transparencia fiscal, y (vi) creciente demanda de recursos fiscales para el sistema de pensiones. Las principales causas de estos problemas son: (i) falta de reglas fiscales, (ii) deficiencias en el marco legal, operacional y tecnológico para los procesos de contratación pública, (iii) falta de un modelo de presupuesto basado en resultados, (iii) deficiencias operacionales en la gestión de la inversión pública y privada (iv) inadecuada gestión de la cobranza de impuestos y (v) ausencia de un marco institucional que garantice un sistema de pensiones sostenible. Los principales beneficiarios son todos los ciudadanos de El Salvador. El aumento de la eficiencia en la gestión del gasto público libera recursos que se pueden gastar en más bienes públicos, inversiones públicas y programas sociales.

El PBP presenta evidencia adecuada de validez interna (pero no externa) para las soluciones propuestas. La lógica vertical es clara y bien especificada. La Matriz de Resultados está adecuadamente construida. El PBP identifica y aborda adecuadamente los requisitos de monitoreo y evaluación. También propone un análisis económico ex post para estimar los ahorros financieros fiscales resultantes de la intervención. El riesgo general del PBP es mediano. Los riesgos están relacionados principalmente con sostenibilidad fiscal y gobernabilidad. Se identificaron medidas de mitigación con indicadores de seguimiento adecuados.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivo: El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, protegiendo la inversión pública y el financiamiento de programas sociales para favorecer el crecimiento inclusivo. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia de la gestión fiscal (con especial énfasis en la eficiencia del gasto público); y (ii) mejorar la sostenibilidad previsional.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Condiciones de Política Programático II | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹ |
|---|--|--|--|
| Componente I. Estabilidad macroeconómica | | | |
| Estabilidad macroeconómica | 1.1 Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según establecido en la matriz de políticas. | 1.1 Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas apropiado y consistente con los objetivos del programa según establecido en la matriz de políticas. | Cumplida |
| Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos públicos | | | |
| Gestión macrofiscal | 2.1 Aprobación y entrada en vigencia de la LRF, conteniendo al menos las siguientes medidas para el SPNF: (i) Reglas fiscales que establezcan límites al balance primario y al endeudamiento público; y (ii) Creación del MFMLP. | 2.1 Cumplimiento con medidas congruentes para satisfacer las metas de balance primario ($\geq 0\%$) y la deuda con pensiones del SPNF ($\leq 72,9\%$ del PIB) contenidas en la LRF para el Presupuesto 2019. | Cumplida 4to trimestre 2018 |
| | 2.2 Publicación del MFMLP (2017-2027), que contenga proyecciones agregadas de las principales variables fiscales que orienten la política fiscal. | 2.2 Publicación MFMLP (2018-2028) | Cumplida 3er trimestre 2018 |
| | 2.3 Incorporación en la Ley de Presupuesto 2018 de medidas para cumplir con la LRF mediante: (i) Prohibición de: creación de plazas no previstas en el presupuesto; dar nuevas prestaciones económicas a funcionarios | 2.3 Incorporación en la Ley de Presupuesto 2019 de declaración de intransferibles las asignaciones presupuestales destinadas a financiar programas sociales en favor de la mujer, niñez, personas con discapacidad, adulto mayor y demás | Cumplida 4to trimestre 2018 |

¹ La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento GN-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Condiciones de Política Programático II | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹ |
|--|---|---|--|
| | <p>públicos; y compra de bienes y equipos suntuarios; y</p> <p>(ii) Declaración de intransferibles las asignaciones presupuestales destinadas a financiar programas sociales en beneficio de la mujer, niñez, adulto mayor, agricultura familiar y demás población vulnerable y en situación de pobreza.</p> | población vulnerable y en situación de pobreza. | |
| | 2.4 Fortalecimiento de los procesos y controles internos del Gasto en Nómina de personal en los Ministerios de Educación, Salud y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados mediante la finalización de los análisis de optimización de nómina con recomendaciones para mejorar la eficiencia en su gestión. | 2.4 Fortalecimiento de los procesos, herramientas informáticas y controles internos del gasto en nómina mediante el desarrollo de la nómina electrónica (aplicativo informático) para apoyar los procesos de gestión operativa y pago electrónico de nómina (SIRH-II) para las entidades que conforman el GC. | Cumplida 1er trimestre 2019 |
| Gestión de las compras públicas | <p>3.1 Implementación del portal electrónico de compras, COMPRASAL-II, comenzando con el módulo de libre gestión incluyendo (1ª fase):</p> <p>(i) Aprobación y entrada en vigencia de una norma que establezca el uso obligatorio y gradual en toda la administración pública del COMPRASAL-II;</p> <p>(ii) Aprobación de normas operativas para compras por el módulo transaccional de libre gestión del COMPRASAL-II; y</p> <p>(iii) Capacitación e implementación del uso del módulo transaccional de libre gestión en al menos 15 instituciones del sector público².</p> | <p>3.1 Implementación del portal electrónico de compras, COMPRASAL-II, módulo de licitación pública (2ª fase) incluyendo:</p> <p>(i) Desarrollo del segundo módulo transaccional, el de licitación pública, en el portal de COMPRASAL-II;</p> <p>(ii) Aprobación de normas operativas para compras por el módulo transaccional de licitación pública del COMPRASAL-II; y</p> <p>(iii) Capacitación e implementación del módulo de la libre gestión transaccional en COMPRASAL-II en al menos 30 instituciones públicas.</p> | <p>Cumplida 2do trimestre 2019</p> <p>Cumplida 2do trimestre 2019</p> <p>Cumplida 2do trimestre 2019</p> |
| | 3.2 Eliminación de la intermediación de los puestos de bolsa para las instituciones del GC en la subasta inversa administrada por la BOLPROS. | 3.2 Elaboración y presentación a la AL de una Reforma a la LACAP que incorpore mecanismos de contratación eficientes y transparentes; incluyendo el uso | Cumplida 2do trimestre 2019 |

² Las instituciones incluyen al menos 5 de los 13 ministerios del Poder Ejecutivo.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Condiciones de Política Programático II | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹ |
|--|---|--|--|
| | | obligatorio de la Subasta Electrónica Inversa; Convenios Marco; o Catálogo Electrónico. | |
| Gestión del PPER y MGMP | <p>4.1 Sustitución del Sistema de Presupuesto por Áreas de Gestión por un nuevo Sistema de PPER; 1ª Fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Capacitación de los funcionarios responsables de presupuesto y planificación del 100% de las Instituciones del sector público de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Capacitación y Asistencia Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema de Presupuesto; (ii) Desarrollo de al menos 95% de los módulos de Formulación y Ejecución Presupuestaria del SAFI-II; (iii) Elaboración de planes piloto de un MIMP en al menos cinco instituciones³ que sirva como insumo para el MGMP; y (iv) Aprobación de la Nueva Edición del Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público para la implementación del proceso de Formulación del PPER. | <p>4.1 Sustitución del Sistema de Presupuesto por Áreas de Gestión por un Sistema de PPER; 2ª Fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Presentación ante la AL del anteproyecto de enmiendas a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en el que se establece entre otros aspectos, los mecanismos de planeamiento, programación, ejecución y evaluación del nuevo Sistema de Presupuesto y la obligatoriedad del uso del SAFI-II, del MIMP y del MGMP; (ii) Aprobación por el Consejo de Ministros de la Política Presupuestaria 2020 mandando la formulación del PPER; y (iii) Aprobación por la Dirección General de Presupuesto del MH de las estructuras programáticas de todas las entidades que componen el presupuesto nacional. | <p>Cumplida 2do trimestre 2019</p> <p>Cumplida 2do trimestre 2019</p> <p>Cumplida 2do trimestre 2018</p> |
| Gestión de la inversión pública y facilitación de la privada | 5.1 Mejora del Sistema para la Gestión de la Inversión Pública mediante la articulación de proyectos de Inversión con el Nuevo Sistema de PPER, lo que comprende pruebas pilotos | 5.1 (a) Aprobación del macroproceso de la gestión de la inversión pública, incluyendo definición conceptual y funcional. | Cumplida 1er trimestre 2019 |

³ Ramo de Salud, de Economía, de Educación, de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano e Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Condiciones de Política Programático II | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹ |
|--|---|--|--|
| | con al menos cuatro instituciones del GC, avanzando además en la Elaboración del Modelo Conceptual y Funcional del Sistema de Inversión Pública. | 5.1 (b) Aprobación por el MH a través de la DGICP de la Metodología para la Formulación y Evaluación de Proyectos, reflejando buenas prácticas internacionales de inversión pública. | Cumplida 2do trimestre 2019 |
| | 5.2 Simplificación de trámites administrativos para empresas: (i) Publicación del manual de operaciones del OMR para determinar la estructura organizativa y funcional de las áreas que componen el OMR; y (ii) Suscripción de planes de simplificación de trámites (de mejora regulatoria) para empresas en al menos cinco instituciones públicas. | 5.2 Simplificación de los procedimientos administrativos del sector público mediante: (i) Aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos para la simplificación de los trámites, normas generales, y empleo de nuevas tecnologías en el accionar procedimental de la administración pública; (ii) Aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas; (iii) Aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Mejora Regulatoria para la creación del Sistema de Mejora Regulatoria; (iv) Suscripción de planes de simplificación de trámites para empresas (de mejora regulatoria) en cuatro instituciones públicas adicionales; y (v) Implementación de planes de simplificación de trámites para empresas (de mejora regulatoria) en cinco instituciones del sector público. | Cumplida 1er trimestre 2019 Cumplida 1er trimestre 2019 Cumplida 4to trimestre 2018 Cumplida 1er trimestre 2019 Cumplida 2do trimestre 2019 |

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Condiciones de Política Programático II | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹ |
|---|--|---|--|
| | 5.3 Implementación del API ⁴ , a través de las siguientes medidas: (i) Aprobación y publicación de los instrumentos normativos del API; y (ii) Suscripción de al menos dos acuerdos con empresas del sector privado. | 5.3 Suscripción de al menos dos acuerdos adicionales con empresas del sector público en el marco del API. | Cumplida 2do trimestre 2018 |
| Gestión de la cobranza y la transparencia tributaria | 6.1 Implementación de un programa de fortalecimiento de la gestión de cobranza y el sistema de información y control tributario del MH a través de las siguientes medidas: (i) Creación de una DCTA para la mejora en la gestión de la cobranza coactiva; (ii) Suscripción de convenios para la integración de bases de datos de organismos públicos con el Ministerio de Hacienda incluyendo el RNPN, el ISSS y el INSAFOCOOP; y (iii) Aprobación y entrada en vigencia de la Ley Transitoria para facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras. | 6.1. Fortalecimiento de la gestión de cobranza y el sistema de información y control tributario del MH mediante las siguientes medidas: (i) Puesta en marcha de la DCTA a través del establecimiento de un sistema para la gestión del riesgo de la deuda tributaria y aduanera; y (ii) Suscripción del contrato con el CNR; e implementación de los convenios firmados y el intercambio de información (RNPN, CNR, ISSS y INSAFOCOOP) con las Direcciones Generales del MH (Impuestos Internos, Aduanas y de Tesorería). | Cumplida 1er trimestre 2019 Por cumplir 2do trimestre 2019 |
| | 6.2 Inclusión de la República de El Salvador como miembro pleno del FG y cumplimiento satisfactorio con el Estándar para el Intercambio de Información Tributaria a requerimiento de las otras jurisdicciones miembro. | 6.2. Elaboración del anteproyecto de Ley para el cumplimiento del estándar de conocimiento del beneficiario final, emitido por el FG sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria. | Cumplida 2do trimestre 2019 |
| Componente III. Reforma del sistema de pensiones | | | |
| Fortalecimiento institucional del sistema de pensiones para | 7.1 Aprobación y entrada en vigencia de la Ley del SAP y la Ley del FOP que contemplen, por lo menos, las siguientes medidas: (i) Modificación de la tasa de contribución al | 7.1 Reglamentación de la Ley del SAP para Pensiones y Reglamentación de la Ley del FOP y su implementación que contemplen | |

⁴ El API es una línea de apoyo no reembolsable diseñada para proveer bienes y servicios públicos que faciliten y complementen a la inversión privada; cuya modalidad de funcionamiento es: un proceso competitivo y transparente para identificar, complementar y apalancar la inversión privada.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Condiciones de Política Programático II | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹ | |
|---|---|---|--|--------------------------------|
| lograr su sostenibilidad de largo plazo, otorgar pensiones vitalicias y mejorar la equidad intergeneracional | SAP de 13% a 15%. Reducción del pago del contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y de la comisión de administración de las cuentas individuales a las AFP de 2,2% a 1,9% en 2022. Modificación de la tasa de interés de los CIP de 2,6% a 6%; | el cumplimiento de, por lo menos, las siguientes medidas: | Cumplida 3er trimestre 2018 | |
| | (ii) Creación de un seguro de longevidad para garantizar un ingreso constante y permanente de los pensionados por vejez y los beneficiarios de pensiones por sobrevivencia. Creación de una CGS para financiar el seguro de longevidad; | (i) Implementación del aumento de 13% a 15% de la tasa de contribución al SAP y vigencia de la tasa aumentada por al menos un año. Implementación de la reducción del pago del contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y de la comisión de administración de las cuentas individuales a las AFP de 2,2% a 2%. Emisiones realizadas de los CIP que registren un aumento de la tasa de interés de 2,6% a 6%; | | |
| | (iii) Creación de un Comité de Riesgos para establecer los límites de inversión por tipos de instrumento y los límites mínimos de calificación de riesgo para los instrumentos que se invierten en los Fondos de Pensiones. Creación de un Comité Actuarial para determinar los montos de las pensiones mínimas, revisar las expectativas de vida para determinar las edades de jubilación, y revisar la suficiencia de la CGS; y | (ii) Aprobación y publicación del reglamento para el funcionamiento del seguro de longevidad, que incluya la reglamentación de una CGS para financiar el seguro de longevidad; | | Cumplida 1er trimestre 2019 |
| | (iv) Modificación de los beneficios de las pensiones a través de las siguientes medidas: (i) limitación del beneficio mensual máximo de \$2.000 para pensionados del SPP; (ii) incorporación de una pensión máxima de 55% del salario a la fórmula de la pensión para los optados B del SAP; y (iii) reducción de las pensiones de invalidez y sobrevivencia de 70% a 50% del salario. | (iii) Aprobación y publicación del reglamento para el funcionamiento de Comité de Riesgos, y el reglamento para el funcionamiento del Comité Actuarial que determine los montos de las pensiones mínimas, revisar las expectativas de vida para determinar las edades de jubilación y revisar la suficiencia de la CGS; y | | Cumplida 1er trimestre 2019 |
| | | (iv) Implementación de la modificación de los beneficios de las pensiones para los pensionados del SPP, optados B del SAP, y pensionados por invalidez y sobrevivencia. | Cumplida 1er trimestre 2019 | |

MATRIZ DE RESULTADOS

| | |
|------------------|---|
| Objetivo: | El objetivo general de la serie programática es fortalecer la sostenibilidad fiscal, protegiendo la inversión pública y el financiamiento de programas sociales para favorecer el crecimiento inclusivo. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia de la gestión fiscal (con especial énfasis en la eficiencia del gasto público); y (ii) mejorar la sostenibilidad previsional. |
|------------------|---|

IMPACTO ESPERADO

| Indicadores | Unidad de Medida | Línea de Base (LB) | Año LB | Meta ¹ | | Año Final | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|------------------|--------------------|----------------------|-------------------|-------|-----------|--|---|
| | | | | Original | Final | | | |
| Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible | | | | | | | | |
| Indicador #1. Balance primario del SPNF / PIB | % | -1,2% | Promedio (2013-2015) | 0,3% | 0,34% | 2019 | MH, Informe Anual de Gestión de las Finanzas Públicas. | LB: Balance primario = Ingreso 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. |
| Indicador #2. Inversión pública bruta / PIB | % | 2,4% | 2017 | 2,8% | 3,1% | 2019 | | LB: Inversión pública bruta = US\$757,7 millones. |
| Indicador #3. Tasa variación interanual PIB real $(\frac{PIB_{real_t}}{PIB_{real_{t-1}}})-1$ | % | 1,8% | Promedio (2013-2015) | 2,3% | 2,3% | 2019 | Estadísticas del Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador del BCR. | LB: 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. |

¹ La meta original es la contenida en el documento del primer PBP de la serie. La meta ajustada corresponde a la meta original recalculada por la nueva base del PIB que es 10,8% menor. Se mantiene la original para efectos de comparabilidad.

RESULTADOS ESPERADOS

| Indicadores | Unidad de Medida | LB | Año LB | Meta | | Año final | Medios de Verificación | Comentarios ² |
|---|------------------|-------|----------------------|----------|-------|-----------|---|--|
| | | | | Original | Final | | | |
| Objetivo específico 1: Mejorar la eficiencia de la gestión fiscal | | | | | | | | |
| Indicador #1. Total gastos corrientes (sin gastos en pensiones) del SPNF / PIB | % | 18,7% | Promedio (2013-2015) | 18,5% | 20,7% | 2019 | Datos Tesorería Nacional. | Con cifras preliminares de la Dirección de Política Económica y Fiscal, el gasto corriente del SPNF ascenderá a 20,1% del PIB 2019. La definición de gasto corriente incluye el pago de intereses, de acuerdo con definición inicial en la LRF, esta cambió con la reforma a la LRF. |
| Indicador #2. Monto total de compras a través del portal de COMPRASAL-II / Monto total de compras públicas | % | 0,0% | 2017 | 7% | 7% | 2019 | Estadísticas de COMPRASAL-II. | 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% | 15% | 2019 | Estadísticas de la DCTA del MH. | Deuda tributaria a octubre de 2016 US\$560 millones. |
| Objetivo específico 2: Mejorar la sostenibilidad previsional | | | | | | | | |
| Indicador #4. Total gasto en pensiones financiado mediante el FOP / PIB | % | 2,0% | 2017 | 1,6% | 1,8% | 2019 | Estadísticas Fiscales del MH. | Comparación antes y después. |
| Indicador #5. Beneficios anuales del fondo conservador / importe invertido | % | 3,8% | 2017 | 4,8% | 4,8% | 2019 | Publicación de Informes de Estadísticas Previsionales por la SSF. | 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 2017 es de octubre 2016 a octubre 2017. Comparación antes y después. |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

PRODUCTOS

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|---|---|
| Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos | | | | | | | | |
| Gestión macrofiscal | | | | | | | | |
| LRF aprobada y vigente | Ley | 0 | 2016 | 1 | | 1 | Publicación en el Diario Oficial (DO) del DL No. 533. LRF. | |
| MFMLP publicado | Documento | 0 | 2016 | 1 | 1 | 2 | Publicación de MFMLP en el sitio web del MH. | El MFMLP se presenta junto a la Ley de Presupuesto Anual cada año para su aprobación por la AL y se actualiza la línea de base y metas por un período de 10 años. |
| Leyes de Presupuesto con cláusulas para el cumplimiento de la LRF aprobadas | Leyes | 0 | 2016 | 1 | 1 | 2 | Publicaciones en el DO de las Leyes de Presupuesto General para los Ejercicios fiscales de 2018 y 2019. | La LRF fue reformada, dejando sin metas cuantitativas para cumplir en 2019. |
| Informe de la SETEPLAN sobre los análisis de optimización de nómina con sus recomendaciones para los | Informes | 0 | 2016 | 1 | | 1 | Informes de la SETEPLAN sobre las consultorías de optimización de la | |

² Las metas 2018 corresponden a los productos de la primera operación de la serie (4542/OC-ES).

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|------------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|---|---|
| ministerios de Salud, Educación y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados realizado | | | | | | | nómina de los de Salud, Educación y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. | |
| Aplicativo informático de la nómina electrónica para apoyar los procesos de gestión operativa y pago electrónico de nómina (SIRH-II) para las entidades que conforman el GC implementado | Aplicativo informático | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Informe de la Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación (DINAFI) certificando el desarrollo del aplicativo de nómina electrónica. | El aplicativo informático (<i>software</i>) se refiere a un módulo que en etapas posteriores estará integrado al SAFI-II. |
| Gestión de las compras públicas | | | | | | | | |
| Reglamento de la LACAP estableciendo el uso obligatorio y gradual de COMPRASAL-II en toda la administración pública aprobado y entrado en vigencia | Reglamento | 0 | 2016 | 1 | | 1 | Decreto Ejecutivo - Reformas al reglamento de la LACAP. | |
| Instructivo con las normas operativas para compras por libre gestión de forma transaccional a través de COMPRASAL-II aprobadas | Instructivo | 0 | 2017 | 1 | | 1 | Instructivo UNAC No.01-2017. Normas para la realización de adquisiciones y contrataciones por la libre gestión a través del módulo transaccional de COMPRASAL-II. | |
| Módulo transaccional de libre gestión implementado y en uso en instituciones de la administración pública | Módulo transaccional | 0 | 2017 | 1 | | 1 | Informe de la UNAC certificando la implementación del módulo transaccional. | |
| Instituciones públicas capacitadas para hacer uso del módulo de la libre gestión | Instituciones públicas | 0 | 2016 | 15 | 30 | 45 | Informe de la UNAC certificando el número instituciones | |

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|---|------------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|---|--|
| transaccional en COMPRASAL-II | | | | | | | capacitadas para hacer uso del módulo de la libre gestión. | |
| Ley para la eliminación de la intermediación de los puestos de bolsa para las instituciones del gobierno central en la subasta inversa administrada por la Bolsa de Productos y Servicios, aprobada | Ley | 0 | 2017 | 1 | | 1 | DL N° 875 Reformas a la Ley de Bolsas de Productos y Servicios. | |
| Módulo de licitación pública transaccional en el portal de COMPRASAL-II desarrollado | Módulo transaccional | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Informe de la UNAC certificando el desarrollo del módulo transaccional de licitación pública. | |
| Instructivo de normas operativas para compras por el módulo transaccional de licitación pública de COMPRASAL-II aprobadas | Instructivo | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Instructivo de la UNAC que establece las normas para la realización de adquisiciones y contrataciones por licitación pública a través del módulo transaccional de COMPRASAL-II. | |
| Anteproyecto de reforma a la LACAP que incorpore mecanismos de contratación eficientes y transparentes; elaborada y presentada | Anteproyecto de Ley | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Copia de entrega de la Presidencia del Anteproyecto de reforma a la LACAP ante la AL que incorpore dichos mecanismos. | |
| Gestión del PPER y MGMP | | | | | | | | |
| Instituciones públicas con funcionarios de presupuesto y planificación capacitados | Instituciones Públicas | 1 | 2015 | 114 | | 114 | Memorándum de la DGP. | Capacitación de acuerdo con lo dispuesto en el |

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|------------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|---|--|
| | | | | | | | | Plan de Capacitación y Asistencia Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema de Presupuesto. |
| Nueva Edición del Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público aprobada | Manual | 0 | 2016 | 1 | | 1 | Acuerdo Ejecutivo del MH. | |
| Planes piloto de un MIMP elaborados | Planes pilotos | 0 | 2016 | 5 | | 5 | Informe del MH certificando la aprobación de al menos 5 MIMP. | |
| Política Presupuestaria 2020 mandando la formulación del PPER aprobado | Política | 0 | 2016 | | 1 | 1 | Política Presupuestaria 2020 aprobada por el Consejo de Ministros que incorpore el PPER. | |
| Instituciones públicas con diseño de sus programas presupuestarios validado | Instituciones públicas | 0 | 2015 | | 114 | 114 | Nota de la DGP del MH remitiendo estructuras programáticas aprobadas. | |
| Módulo de Formulación y Ejecución Presupuestaria del SAFI II desarrollado | Módulo | 0 | 2016 | | 1 | 1 | Informe de la DGP y la DINAFI. | |
| Anteproyecto de Enmiendas a la AFI presentada ante la AL | Anteproyecto de Ley | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Copia de entrega de la Presidencia a la AL del anteproyecto de Ley de Enmiendas a la AFI. | |
| Planes piloto de proyectos de inversión articulados con el Nuevo Sistema de PPER elaborados | Planes piloto | 0 | 2017 | 4 | | 4 | Informe de la DGICP en relación al desarrollo de Pruebas Piloto en al | |

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|--|--|
| | | | | | | | menos 4 instituciones ejecutoras de Proyectos de Inversión Pública. | |
| Gestión de la inversión pública y facilitación de la privada | | | | | | | | |
| Modelo del macroproceso de gestión de la inversión pública elaborado y aprobado | Documento | 0 | 2017 | 0 | 1 | 1 | Modelo Conceptual del Sistema de Inversión Pública aprobado por la DGICP. | El diseño del macroproceso se hará en 2018 y su aprobación está prevista para 2019. |
| Metodología para la Formulación y Evaluación de Proyectos, reflejando buenas prácticas internacionales de inversión pública elaborado y aprobado | Documento | 0 | 2017 | 0 | 1 | 1 | Metodología para la Formulación y Evaluación de Proyectos aprobada por la DGICP. | |
| Manual de operaciones del OMR publicado y disponible en línea | Manual | 0 | 2017 | 1 | | 1 | Publicación del manual de operaciones del OMR. | Establecido por el Art. 16, numeral 3 del Decreto Ejecutivo N° 90, Creación del OMR. |
| Ley de simplificación de los procedimientos de la administración pública aprobada y publicada | Ley | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Publicación en el DO de la Ley de Procedimientos Administrativos. | |
| Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas aprobada y publicada | Ley | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Publicación en el DO de la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas. | |
| Ley de Mejora Regulatoria aprobada y publicada | Ley | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Publicación en el DO de la Ley de Mejora Regulatoria. | |
| Planes de simplificación de trámites para empresas | Planes | 0 | 2017 | 5 | 4 | 9 | Planes de mejora regulatoria firmados. | Los planes de mejora regulatoria establecen |

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|---|------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|--|---|
| ("mejora regulatoria") en instituciones públicas suscritos | | | | | | | por ministerios públicos. | acciones específicas para la simplificación de trámites que faciliten los procesos de creación y cumplimiento de obligaciones periódicas de las empresas. Los primeros 5 planes de mejora regulatoria han sido firmados con los ministerios siguientes: Ministerio de Gobernación y de Desarrollo Territorial, MH, Ministerio de Economía, Ministerio de Salud, y Ministerio de Obras Públicas. |
| Planes de simplificación de trámites para empresas (mejora regulatoria) en 5 instituciones del sector público implementados | Planes | 0 | 2017 | | 5 | 5 | Informe del OMR sobre la implementación de los planes de mejora regulatoria. | Los planes a implementar corresponden a los 5 ministerios siguientes: Ministerio de Gobernación y de Desarrollo Territorial, MH, Ministerio de Economía, Ministerio de Salud, y Ministerio |

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|-----------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|---|---|
| | | | | | | | | de Obras Públicas. |
| Manuales del Fondo: Apuesta por InversionES, aprobados y publicados | Manual | 0 | 2017 | 2 | | 2 | Manual del Inversionista y manual de evaluación de proyectos publicados por FOMILENIO . | FOMILENIO es un programa especial bajo el paragua institucional de la SETEPLAN. |
| Acuerdos de inversión con empresas privadas en el marco Apuesta por InversionES firmados | Acuerdos de inversión | 0 | 2017 | 2 | 2 | 4 | Acuerdos de inversión firmados con inversionistas privados en el marco del Programa Apuesta por InversionES. | Publicados por FOMILENIO . |
| Gestión de la cobranza y la transparencia tributaria | | | | | | | | |
| DCTA creada | Dirección | 0 | 2016 | 1 | | 1 | Acuerdo Ministerial de creación de la DCTA. | Acuerdo Ministerial N°1817, del 5 de diciembre de 2016. |
| Manual del sistema de gestión del riesgo de la deuda tributaria y aduanera elaborado por la DCTA y divulgado | Manual | 0 | 2017 | | 1 | 1 | Informe Consultor independiente que confirme el establecimiento del sistema de gestión del riesgo. | |
| Ley Transitoria para Facilitar el cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras aprobada | Ley | 0 | 2016 | 1 | | 1 | Publicación en el DO de la Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras. | Se prorrogó a la ley por medio del Decreto N° 889 el 17 de enero de 2018. |
| Convenios o Contrato de intercambio información entre el | Convenio | 0 | 2016 | 3 | 1 | 4 | Documentos de convenio o contrato | Los convenios suscritos son |

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|---|------------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|--|--|
| MH y 4 instituciones del sector público suscritos | | | | | | | firmados entre el MH y las instituciones gubernamentales. | entre el MH, el RNPN, el ISSS, el INSAFOCOOP y Contrato suscrito entre el MH y el CNR. |
| Informe sobre el intercambio de información entre el MH y el RNPN, CNR, ISSS e INSAFOCOOP integradas | Informe | 0 | 2016 | | 1 | 1 | Informe del MH informando sobre el intercambio de información. | |
| Estándar para el Intercambio de Información tributaria a Requerimiento implementado y aprobado por el FG | Estándar Internacional | 0 | 2016 | 1 | | 1 | Reporte Anual del FG. | Aprobación por FG. |
| Anteproyecto de Ley para el cumplimiento del estándar de conocimiento del beneficiario final, emitido por el FG sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria elaborado | Anteproyecto de Ley | 0 | 2016 | | 1 | 1 | Documento de anteproyecto de Ley para el cumplimiento del estándar de conocimiento del beneficiario final, emitido por el FG sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, en coordinación con CIAT y remitido a la OCDE. | |
| Componente III. Reforma del sistema de pensiones | | | | | | | | |
| Ley reformada del SAP aprobada. | Ley | 0 | 2017 | 1 | | 1 | Publicación en el DO. | |
| Ley reformada del FOP | Ley | 0 | 2017 | 1 | | 1 | Publicación en el DO. | |
| Comité de Riesgos conformado para establecer los límites de inversión por tipos de instrumento y los límites mínimos de calificación de riesgo para los instrumentos | Comité | 0 | 2017 | 0 | 1 | 1 | Publicación en BCR del Reglamento del Comité de Riesgos del SAP, en el cual establece el procedimiento para | |

| Productos | Unidad de Medida | LB | Año LB | 2018 ² | 2019 | Meta Final (2019) | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|------------------|----|--------|-------------------|------|-------------------|--|---|
| que se invierten en los Fondos de Pensiones | | | | | | | la elección de los representantes del Comité de Riesgos. | |
| Comité Actuarial para determinar los montos de las pensiones mínimas, revisar las expectativas de vida para determinar las edades de jubilación y revisar la suficiencia de la CGS creado. | Comité | 0 | 2017 | 0 | 1 | 1 | Publicación en BCR del Reglamento para el Comité Actuarial del SAP, en el cual establece el procedimiento para la elección de los representantes del Comité Actuarial. | |
| Seguro de longevidad implementado para garantizar un ingreso constante y permanente de los pensionados por vejez y los beneficiarios de pensiones por sobrevivencia. | Seguro | 0 | 2017 | 0 | 1 | 1 | Publicación del Reglamento y Normas Técnicas para la administración y gestión de la CGS emitidas por el Comité de Normas del BCR. | Normas Técnicas: (i) para el otorgamiento de beneficios por vejez en el SAP; y (ii) para la administración y gestión de la CGS. |

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-_/19

El Salvador. Préstamo ____/OC-ES a la República de El Salvador
Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de El Salvador, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del proyecto "Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo II". Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$200.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2019)