

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **EL SALVADOR**

### **BID: ESTRATEGIA DE PAÍS CON EL SALVADOR**

**OCTUBRE 2005**

Este documento fue preparado por RE2/OD3, con la colaboración las Divisiones funcionales de RE2 (EN2, SC2, FI2 y SO2), de otros Departamentos del Banco (RES, SDS/POV, SDS/ENV, INT/ITD) y de la COF/CES.

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON EL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
I. EL ENTORNO DE LA ESTRATEGIA .....	1
A. Contexto Político .....	1
B. Contexto Social .....	1
C. Contexto Económico .....	2
II. PRINCIPALES DESAFÍOS AL DESARROLLO .....	2
A. Los Desafíos para El Salvador .....	2
1. Acelerar el crecimiento económico y mejorar la competitividad del país .....	2
2. Continuar con la reducción de la pobreza y mejorar las oportunidades para los más pobres.....	9
B. Perspectivas Macroeconómicas 2005-2009 .....	12
C. La ejecución del Programa de Gobierno “País Seguro 2004-2009” .....	14
III. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ANTERIOR Y DESEMPEÑO DE LA CARTERA .....	15
A. La Estrategia 2000-2003 y su Implementación .....	15
1. Prioridades y Logros .....	16
2. Lecciones Aprendidas de la Estrategia 2000-2003 .....	17
B. Desempeño de la Cartera de Préstamos.....	17
1. Evolución y Desempeño.....	17
2. Lecciones Aprendidas de la Cartera .....	18
IV. ESTRATEGIA DEL BANCO 2005-2009 .....	18
A. Objetivo de la Estrategia .....	18
B. Objetivos y Lineamientos Estratégicos .....	19
1. <b>OBJETIVO ESTRATÉGICO I:</b> Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad .....	19
2. <b>OBJETIVO ESTRATÉGICO II:</b> Desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres.....	24
C. El Programa Operativo 2005-2009.....	27
D. Indicadores para el Seguimiento de la Estrategia.....	30
E. Riesgos para la Ejecución de la Estrategia .....	31
F. Coordinación con Otros Cooperantes.....	32
G. Programa para el Diálogo con el País.....	32

## ANEXOS

Anexo I Programa Operativo del Banco 2005-2009

### LINKS ELECTRÓNICOS DE ANEXOS TÉCNICOS

Anexo II	Instrumentos del Banco para la Implementación de la Estrategia <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575376">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575376</a>
Anexo III	El Salvador y los Objetivos de Desarrollo del Milenio <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575395">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575395</a>
Anexo IV	Cartera en Ejecución en Apoyo a la EBP-ES <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575419">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575419</a>
Anexo V	Parámetros Financieros de País <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575450">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575450</a>
Anexo VI	Indicadores de Exposición <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575456">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575456</a>
Anexo VII	Incorporación de las recomendaciones de OVE en la EBP-ES <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575460">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575460</a>
Anexo VIII	Operaciones Relacionadas con CAFTA-DR de Apoyo del BID a El Salvador <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575464">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575464</a>
Anexo IX	Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado en El Salvador <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575468">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575468</a>
Anexo X	Participación de Otros Cooperantes según Áreas de la EBP-ES <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575474">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575474</a>
Anexo XI	Indicadores de la EBP-ES <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575478">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575478</a>
Anexo XII	Logros Relevantes de la Estrategia de País 2000-2003 <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575483">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575483</a>
Anexo XIII	La ejecución del Programa de Gobierno “País Seguro 2004-2009” <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575487">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575487</a>
Anexo XIV	Áreas de Trabajo del PRODEV <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575489">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575489</a>
Anexo XV	Referencias Bibliográficas <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575492">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=575492</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BOP	Balanza de Pagos
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio de Centro América y República Dominicana con los Estados Unidos
CAS	Country Assistance Strategy
COF/CES	Representación del BID en El Salvador
CDU	Centro Democrático Unido
CFAA	Country Financial Accountability Analysis
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CORFO	Corporación de Fomento Fabril
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CPE	Country Program Evaluation (Evaluación del Programa de País)
CT	Cooperación Técnica
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DPL	Development Policy Loan
EBP-ES	Estrategia del Banco con El Salvador
EDUCO	Educación con Participación Comunitaria
ENTNM	Exportaciones No tradicionales No Maquileras
ES	El Salvador
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FISDL	Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional
FODES	Fondo de Desarrollo
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversión
FOSALUD	Fondo para la Salud
FOVIAL	Fondo para la Conservación Vial
FSAP	Financial Sector Assesment Program
FUNDAINNOVA	Fundación para la Innovación Tecnológica
FUSADES	Fundación para el Desarrollo Económico y Social
GOES	Gobierno de El Salvador
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
IRC	Informe de Revisión de Cartera
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería

MCCA	Mercado Común Centroamericano
MINEC	Ministerio de Economía
MINEDU	Ministerio de Educación
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MYPES	Medianas y Pequeñas Empresas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OVE	Office of Evaluation and Oversight
PBL	Policy Based Loan
PCN	Partido de Coalición Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PER	Public Expenditure Review
PES	Programa de Empresariado Social
PEP	Parámetros de Financiamiento de País
PIB	Producto Interno Bruto
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Plan Puebla Panamá
PPSC	Partido Popular Social Cristiano
PRI	Departamento del Sector Privado
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
RE2	Departamento Regional de Operaciones II
RRNN	Recursos Naturales
PTF	Productividad Total de Factores
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SAFI	Sistema de Administración Financiera
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central
SPNF	Sector Público No Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
SWAP	Sector Wide Approach
UACI	Unidad de Compras y Adquisiciones Institucionales
UE	Unión Europea
UES	Universidad de El Salvador
UNDP/PNUD	United Nations Development Program (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana
WDI	World Development Indicator
ZFE	Zona Franca de Exportación

## RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia del Banco con El Salvador (EBP-ES) está diseñada para apoyar al GOES en el período de Gobierno 2004-2009, que se inició con la elección del Presidente Elías Antonio Saca en marzo de 2004.

El **contexto económico** está signado por la necesidad de acelerar el crecimiento económico y continuar con la mejora de la recaudación tributaria. Debido a las reformas económicas adelantadas durante más de una década, la economía salvadoreña presenta importantes resultados en términos de estabilidad macroeconómica, prudencia en el manejo fiscal y bajas tasas de interés. En el **contexto político**, desde principios de los 90, luego de los Acuerdos de Paz, El Salvador ha mostrado significativos avances en su estabilidad política. Actualmente, ninguna de las fuerzas políticas tiene la mayoría absoluta dentro de la Asamblea Legislativa, a pesar de lo cual el Ejecutivo ha logrado aprobar iniciativas importantes, tales como el CAFTA-DR, la reforma tributaria y el financiamiento del presupuesto de 2005. En el **contexto social**, los avances en la reducción de la pobreza son significativos, en especial si se considera la consistencia y la velocidad de la mejora durante la década de los 90. Sin embargo, es necesario seguir reduciendo la pobreza no obstante que los indicadores sociales han mejorado en la última década.

El análisis del BID coincide con el realizado por el GOES en que los **principales desafíos al desarrollo** en El Salvador están relacionados con: (i) acelerar el crecimiento económico y mejorar la competitividad del país; y (ii) continuar con la reducción de la pobreza y mejorar las oportunidades de los más pobres. Durante la década de los 90, las mejoras en el ambiente macroeconómico permitieron un crecimiento acelerado, que conjuntamente con la política social, el aumento del gasto en esa área y el incremento de las remesas de emigrantes, se tradujo en un proceso sostenido de reducción de la pobreza. No obstante, a partir de mediados de la década, el crecimiento se desaceleró y la reducción de la pobreza se ha hecho más lenta. Así, los dos grandes retos para el país son acelerar el crecimiento económico y continuar con la reducción de la pobreza.

**La Estrategia del Banco con El Salvador (EBP-ES) 2005-2009 tiene como objetivo central la reducción de la pobreza.**

Para lograr esta meta la EBP-ES se plantea **dos objetivos estratégicos** interrelacionados y consistentes con el *Plan de Gobierno "País Seguro 2004-2009"*: **i) Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad; y ii) Desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres.** Es indispensable acelerar el crecimiento económico de forma sostenible, mientras que simultáneamente se requiere mejorar el acceso de los más pobres a los servicios básicos y optimizar la calidad de estos, a fin de brindarle oportunidades a la población para que pueda beneficiarse en mayor medida del crecimiento económico del país, lo que propiciará aumentos sostenibles en la productividad, consolidando las bases para un crecimiento más dinámico.

El **tamaño del programa operativo**, diseñado conjuntamente por el GOES y el BID, se definió en torno a dos escenarios; los cuales se corresponden con los escenarios macroeconómicos, y depende de la continuación en la mejora de la situación fiscal del país, del incremento en la eficiencia en la administración financiera y del fortalecimiento de la supervisión financiera. Los escenarios Base y Alto se ubican en un rango entre US\$380,9 y US\$540,9 millones respectivamente. Los disparadores que activan el escenario alto son el nivel de ahorro corriente del sector público, el avance en las recomendaciones del CPAR y del CFAA, y el fortalecimiento de la supervisión financiera. Estos disparadores otorgan incentivos al país para mantener la disciplina fiscal (sin afectar las decisiones de inversión pública), mientras que impulsan mayor eficiencia en la gestión pública, y crean condiciones para mejorar la confianza de los inversionistas.

La **secuencia de la Estrategia** concentra inicialmente el apoyo del BID en acelerar el crecimiento económico, lo cual proviene esencialmente de la cartera en ejecución, especialmente del *Programa Sectorial Reformas para la Competitividad*, de un grupo de cooperaciones técnicas claves para mejorar el clima de inversiones, y del programa de operaciones del Grupo BID con el sector privado. En su etapa inicial (Escenario Base), el nuevo programa de préstamos con el GOES se concentra en los sectores sociales, a través de operaciones dirigidas a reducir la pobreza y a desarrollar el capital humano (*Proyecto de Apoyo a la Red Solidaria, Educación Básica con Equidad, el Programa Sectorial Social y el Programa de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional*) y también incluye operaciones destinadas a promover un crecimiento económico sostenible (*Programa Multifase de Caminos Rurales, Electrificación Rural, Mejora de la Educación Superior y la facilidad para Prevención de Desastres*). Posteriormente, en la medida que mejore la capacidad fiscal del país, se avance en las áreas de administración financiera, y se fortalezca la supervisión financiera, el programa operativo del BID (Escenario Alto) aprovecharía el mayor espacio fiscal para realizar las inversiones públicas necesarias en infraestructura clave para seguir promoviendo el desarrollo sostenible del país (el *Programa de Desarrollo Local III y Sistema Integrado de Transporte Urbano*) y en la consolidación del sector financiero (a través del *Sectorial de Modernización del Sector Financiero*).

Los **principales riesgos de la estrategia** están relacionados con el peso relativo de los diferentes partidos en la Asamblea Legislativa y su disposición para lograr consensos políticos sobre temas de interés nacional con el Poder Ejecutivo; las dificultades para continuar con el fortalecimiento de la situación fiscal; los retos competitivos a los que se enfrentan las exportaciones salvadoreñas en un entorno cada vez más exigente, y la significativa vulnerabilidad ante desastres naturales. En el diseño de la EBP-ES se han previsto acciones que permitirán atenuar algunos de estos riesgos.

**MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON EL SALVADOR**

Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia del País	Acciones otras Agencias	Acciones del BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID	País**
<b>Objetivo Central: Apoyar la reducción de la pobreza</b>						
Evolución estimada variables macro. Pobreza 2009 (% personas): 36,9%. Línea base 2002: 42,9%. Crecimiento PIB pc 2009: 1,6%. Línea base 2004: -0,4%.						
<b>Objetivo Estratégico I: Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad.</b>						
<p><b>I. A. Lineamiento estratégico</b> Apoyar el desarrollo del clima de inversiones y la productividad empresarial en un entorno macroeconómico estable.</p> <p><b>Estrategia</b> (i) Mantener un entorno macroeconómico estable, mediante el fortalecimiento de la situación fiscal y del sistema financiero. (ii) Modernizar el marco legal para las inversiones. (iii) Desarrollar el marco institucional para la competitividad. (iv) Mejorar la eficiencia en el proceso de intermediación financiera. (v) Fortalecer el sistema nacional de innovación tecnológica, la capacitación laboral y establecer una estrategia de capacitación técnica. (vi) Promover el desarrollo de empresas competitivas, formales y sostenibles</p>	<p><b>Objetivo</b> Consolidar la sostenibilidad fiscal. Reforzar institucionalidad relacionada al funcionamiento del mercado y crear condiciones para basar el crecimiento económico en alta productividad.</p> <p><b>Estrategia</b> Mejorar la eficiencia y racionalizar la inversión pública. Incrementar los ingresos tributarios mediante la modernización de los esquemas de fiscalización. Fortalecer la SSF. Modernizar el marco legal del comercio y la inversión. Crear Programa Presidencial <i>El Salvador Eficiente</i>. Diseñar e implementar una política de apoyo integral a las MIPYMES. Definir política de desarrollo tecnológico. Establecer programa de inversión pública rural. Modernizar las instituciones públicas que apoyan al sector. Crear un programa de extensión agrícola. Diseñar estrategia de desarrollo rural en coordinación con estrategia de desarrollo local. Desarrollar los programas presidenciales <i>Agenda de Conectividad</i>, Presidencial <i>Descubriendo Potenciales Productivos</i>, <i>Reconversión Productiva del Sector Agropecuario</i>.</p>	<p><b>Competitividad</b> BM, GTZ</p> <p><b>Crecimiento Diversificado</b> BM</p> <p><b>MIPYMES</b> UE, USAID</p> <p><b>Promoción Agropecuaria</b> BM, IICA, Japón, Chile</p>	<p><b>Préstamos</b> Sectorial Reformas Competitividad (100%) Fortalecimiento Institucional Entes Reguladores Sector Financiero (71%)</p> <p><b>CT</b> Creación Capital Social por Medio de Reforma Fiscal Reforma Tributaria para el Desarrollo Humano en CA Plan Estratégico Sist. Información Banco Central de Reserva Mapeo de Instrumentos de Apoyo MIPYMES Fortalecimiento UES</p> <p><b>PRI</b> Garantía Parcial Bonos Hipotecarios Banco Comercio (100%)</p> <p><b>No financieros</b> Sostenibilidad fiscal: el caso de ES Diagnóstico política tributaria y propuesta de reforma CFAA CPAR</p>	<p><b>Préstamos</b> Sectorial Social Sectorial Modernización Sector Financiero Fortalecimiento UES</p> <p><b>CT</b> Implementación de la Ley de Competencia Fortalecimiento Agencia Protección Consumidor Apoyo a Competitividad y a la Innovación Fortalecimiento capacidad técnica MAG</p> <p><b>PRI y CII</b> Mercado de Capitales Expansión Pro-Credit Operaciones Inst. Financieras</p> <p><b>FOMIN</b> Facilitación Inversiones Emigrantes en PYMES Fort. Autoridad Marítima Portuaria Desarrollo Empresarial con Base Tecnológica Asistencia Técnica para PYMES Exportadoras USA (Regional) Facilidad para Iniciativa de Mejorar el Clima de Inversión (Regional)</p> <p><b>PES</b> Cuatro proyectos con grupos vulnerables</p> <p><b>No Financieros</b> Lineamientos Estratég. de apoyo sect. privado</p>	<p>Procesos de supervisión bancaria de acuerdo a mejores prácticas internacionales operando en junio 2006.</p> <p>Planes estratégicos de CONACYT e INSAFORP en marcha.</p>	<p><b>Política presupuestaria para lograr ahorro corriente sector público no financiero de al menos 0,5% del PIB en 2006. Línea base 2004: -0,3% PIB.</b></p> <p><b>Avances en el cumplimiento de las recomendaciones del CPAR y el CFAA para 2006. Presentación de la Ley de Supervisión Financiera ante la Asamblea Legislativa.</b></p> <p>Ingresos tributarios equivalentes al menos a 14,6% PIB en 2008. Línea base 2004: 12% PIB.</p> <p>Mantener la calificación de crédito de las calificadoras de riesgo. Línea de base 2004: Baa3 (Moody's) , BB+ (Standard &amp; Poor's) y BB+ (Fitch).</p>

Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia del País	Acciones otras Agencias	Acciones del BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID	País**
<b>Objetivo Estratégico I: Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad.</b>						
<p><b>I. B. Lineamiento estratégico</b> Mejorar la infraestructura básica de apoyo a la producción, con especial énfasis en el área rural.</p> <p><b>Estrategia</b> (i) Rehabilitar los caminos rurales. (ii) Mejorar la calidad y seguridad del servicio de transporte público. (iii) Aumentar la cobertura eléctrica rural y promover el fortalecimiento institucional del sector. (iv) Mejorar la eficiencia de puertos y aeropuertos. (v) Lograr mayores niveles de cobertura y mejorar calidad del servicio de agua potable y saneamiento. (vi) Promover la inversión privada en infraestructura a través de concesiones.</p>	<p><b>Objetivo</b> Fortalecer la infraestructura de apoyo a la producción</p> <p><b>Estrategia</b> Invertir en la red vial estratégica y continuación de FOVIAL Hacer más eficiente el Puerto de Acajutla y las operaciones de carga del aeropuerto de Comalapa. Apoyar la construcción del Puerto de Cutuco. Apoyar integración eléctrica regional, incluyendo la revisión del marco en el que opera el sector para asegurar tarifas competitivas.</p>	<p><b>Vialidad</b> BCIE</p> <p><b>Puertos</b> BCIE, JBIC</p> <p><b>Infraestructura Urbana</b> BCIE</p> <p><b>Acceso mercados área rural</b> USAID</p> <p><b>Agua y Saneamiento</b> PNUD, KFW</p> <p><b>Reconstrucción</b> JBIC</p>	<p><b>Préstamos</b> Prog. Caminos Rurales Sostenibles I (30%) Programa Agua Potable y Alcantarillado (98%) Sectorial de Reformas para la Competitividad (100%) CT Apoyo al MINEC en Mercados Eléctricos Modelos para el Manejo de los Recursos Hídricos <b>FOMIN</b> Regulación Sistema Transporte Urbano San Salvador</p>	<p><b>Préstamos</b> Prog. Caminos Rurales Sostenibles II Sistema Integrado de Transporte Urbano Electrificación Rural <b>PRI</b> Apoyo Concesión Transporte Desarrollo Plantas Generadoras Energía Operación con Comunicación Digital Oceánica Fondo CA Infraestructura <b>CH</b> Operaciones S. Energía <b>FOMIN</b> Fortalecimiento Autoridad Portuaria</p>	<p>Al menos dos concesiones en infraestructura hasta 2009.</p> <p>Incremento 60% cobertura agua potable y saneamiento en 62 localidades en 2009. Línea base 2000: 35%.</p>	<p>Al menos 4% PIB inversión pública infraestructura en 2009. Línea base 2004: 2,3% PIB.</p> <p>Reducción 2,48 pp. población sin acceso a mejores fuentes de agua en 2009. Línea base 2002: 26,3% (ODM)</p>
<p><b>I. C. Lineamiento estratégico</b> Aprovechar las oportunidades que ofrece la apertura comercial y la integración regional.</p> <p><b>Estrategia</b> (i) Fortalecer la capacidad de supervisión de la implementación del CAFTA-DR y de otros tratados comerciales. (ii) Apoyar la transición competitiva al libre comercio con los Estados Unidos. (iii) Fortalecer la participación competitiva en el MCCA. (iv) Promover la integración energética en el marco del PPP.</p>	<p><b>Objetivo</b> Tomar ventaja de los flujos de comercio internacionales.</p> <p><b>Estrategia</b> Impulsar legislación en materia laboral que establezca condiciones óptimas para los trabajadores y para la competitividad y productividad del sector laboral. Profundizar estrategia de apertura comercial, buscando negociaciones con socios potenciales. Fortalecer Dirección Política Comercial del Ministerio de Economía y demás instancias involucradas en negociaciones comerciales. Crear Programa Presidencial Agenda Conectividad.</p>	<p><b>Comercio</b> USAID, GTZ</p> <p><b>Desarrollo Fronterizo</b> UE</p>	<p><b>Préstamos</b> Reconversión Agroempresarial (96%) Sectorial Reformas Competitividad (100%) SIEPAC (100%) <b>FOMIN</b> Normas Sanitarias y Fitosanitarias CT Programa Apoyo Neg. Comerciales Impacto del CAFTA Hogares Rurales CA Planes Tácticos Ind. Vestuario y Textiles Apoyo Econ. Rural frente CAFTA</p>	<p>CT Fortalecimiento y desarrollo institucional MINTRAB <b>FOMIN</b> Asistencia Técnica PYMES exportadoras <b>No Financieros</b> CAFTA y la economía rural Análisis de Sectores y Productos Competitivos</p>	<p>Crecimiento 4% anual exportaciones USA 2009 (con maquila). Línea base 2004: 2% (US\$2.156 millones)</p> <p>Crecimiento 1,5% anual exportaciones MCCA 2009. Línea base 2003: 0,78% (US\$746 millones)</p>	<p>Exportaciones (sin maquila ni café) equivalentes a al menos 9% PIB en 2008. Línea base 2004: 8% PIB.</p>



Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia del País	Acciones otras Agencias	Acciones del BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID	País**
<b>Objetivo Estratégico I: Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad.</b>						
<p><b>I. D. Lineamiento estratégico</b> Fortalecer la gestión ambiental y la prevención de desastres naturales.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>(i) Proteger los activos públicos y mejorar la capacidad para prevenir, mitigar y manejar los riesgos frente a desastres naturales.</p> <p>(ii) Hacer más eficiente la gestión de los impactos económicos y sociales de los desastres.</p> <p>(iii) Fortalecer las instituciones encargadas de hacer cumplir la legislación y la regulación ambiental.</p> <p>(iv) Mejorar el control de la contaminación ambiental, el manejo de desechos y la formulación de políticas para los recursos hídricos y forestales.</p>	<p><b>Objetivo</b> Fomentar el crecimiento económico protegiendo el medio ambiente. Desarrollar una política nacional de medio ambiente, para que el país cuente con un marco legal especializado, con regulaciones eficientes.</p> <p><b>Estrategia</b> Fortalecer la institucionalidad a cargo del sector ambiental. Asegurar la transparencia en el proceso de certificaciones ambientales. Unificar la institucionalidad y la legislación relativas a los recursos hídricos.</p>	<p><b>Áreas Protegidas</b> BM, BCIE</p> <p><b>Gestión Ambiental</b> BM, UE, USAID, KFW, GTZ</p> <p><b>Contaminación ambiental</b> KFW</p>	<p><b>Préstamos</b> Descontaminación Áreas Críticas (93%)</p> <p><b>CT</b> Capacidad Nacional Gestión Financiera y Reducción Riesgo ante Catástrofes Naturales</p> <p>Plan Acción Ambiental a Nivel Municipal</p> <p>Impactos Ambientales de los Cafetales en América Central</p>	<p><b>Préstamos</b> Prevención de Desastres Naturales</p> <p><b>CT</b> Plan de Acción del BID para mejorar el Manejo Desastres Naturales</p> <p>Estudios de Seguridad en Presas Hidroeléctricas</p> <p><b>No Financieros</b> Estudio ambiental de país: Competitividad y desarrollo sostenible</p> <p>Taller del Estudio Ambiental de País</p>	<p>Aumento Índice BID Manejo del Riesgo a 160 en 2008. Línea base 2000: 142.</p> <p>Cobertura recolección basura, en área urbana de municipios beneficiados llega a 80% en 2009. Línea base 2000: 60%.</p>	<p>Reducción 3pp. población sin acceso a mejores servicios saneamiento en 2009. Línea base 2002: 15,7% (ODM)</p>

Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia del País	Acciones otras Agencias	Acciones del BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID	País**
<b>Objetivo Estratégico II: Desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres.</b>						
<b>II. A. Lineamiento estratégico</b> Mejorar la focalización y la eficiencia del gasto social y orientarlo al logro de los ODM. <b>Estrategia</b> (i) Aumentar la eficiencia en el gasto de los sectores sociales prioritarios a través de la promoción de reformas en el gasto social, la protección de líneas prioritarias de gasto, su focalización, coordinación y seguimiento. (ii) Diseñar e implementar un sistema de protección social que responda integral y efectivamente a los problemas de las familias en pobreza extrema. (iii) Consolidar un marco nacional para la inversión pública local en los sectores sociales prioritarios.	<b>Objetivo</b> Ofrecer atención integral a los grupos vulnerables, específicamente en familias en extrema pobreza. <b>Estrategia</b> Crear Red de Protección Social. Crear Secretaría Nacional de Juventud y Programa Presidencial <i>El Salvador País Joven</i> . Crear Programa Presidencial <i>Oportunidades para la Mujer Jefe de Hogar</i> .	<b>Gestión Social</b> KFW <b>Género</b> PNUD	<b>CT</b> Estrategia para Integrar un Red de Protección Social Creación Capital Social por Medio de Reforma Fiscal	<b>Préstamos</b> Programa Sectorial Social Apoyo a la Red Solidaria Programa de Desarrollo Local III <b>CT</b> Evaluación de la Red Solidaria <b>No Financieros</b> Efecto de remesas sobre pobreza y distribución del ingreso en ES Taller de diálogo de políticas en el área social	100.000 familias reciben apoyo directo en los 100 municipios con mayor población en pobreza extrema para 2009. Aumento a 0,8% del PIB gasto público en Red de Protección Social en 2009. Línea Base 2000: 0,5% PIB.	Reducción 7pp. de la pobreza extrema en 2009. Línea base 2002: 19% (ODM) Reducción 7pp de la pobreza rural en 2009. Línea base 2002: 57,7% (ODM)
<b>II.B. Lineamiento estratégico</b> Aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos <b>Estrategia</b> Educación: (i) Ampliar cobertura de la educación preescolar y básica. (ii) Mejorar la calidad y equidad de la educación preescolar y básica. (iii) Fortalecer participación comunitaria y equidad de género. (iv) Consolidar mejoras gerenciales, institucionales y de descentralización del MINED. Salud: (i) Mejorar eficiencia y calidad de los servicios de salud del MSPAS. (ii) Aplicar experiencias piloto para expandir cobertura de los servicios de salud a través de terceros. Vivienda: (i) Reducir el déficit de vivienda apoyando la emisión de instrumentos de financiamiento y fortaleciendo institucionalmente el sector.	<b>Objetivo</b> Lograr una educación equitativa y de calidad. Lograr cobertura universal de salud. Facilitar el que cada salvadoreño tenga acceso a un hábitat digno. <b>Estrategia</b> Diseñar e implementar Plan Nacional de Educación 2021. Desarrollar opciones alternativas de educación media para ampliar la cobertura. Profundizar modernización del sistema de salud. Ampliar cobertura áreas rurales. Promover y facilitar mecanismos de inversión en proyectos de vivienda.	<b>Educación</b> UE, BM, USAID, KFW, JICA <b>Salud</b> BM, UE, PNUD, USAID, Japón, KFW, GTZ <b>Vivienda</b> UE, KFW, Japón <b>Infraestructura</b> UE, KFW <b>Reconstrucción</b> BM, UE, PNUD	<b>Préstamos</b> Programa de Desarrollo Local II (29%) Programa Apoyo a Tecnologías Educativas (33%) Programa Modernización Sector Salud (55%) Programa de Vivienda (96%)	<b>Préstamos</b> Apoyo a la Red Solidaria Programa de Desarrollo Local III Educación Básica con Equidad <b>CT</b> Plan Estratégico para el Desarrollo de Recursos Humanos en Salud Plan Nacional de Educación 2021 Inclusión Social en la Red de Protección <b>No Financieros</b> Taller de diálogo de políticas en el área social Remesas, Pobreza y Distribución de Ingreso	Reducción repitencia escolar en educación básica a 4,2% en 2009. Línea base 2002: 8,5%. Disminución tasa desnutrición niños y niñas de 0 a 5 años en 2,5 pp. en 2009. Línea base 2004: 10% (ODM).	Mejoramiento tasa neta educación básica a 94% en 2009. Línea base 2002: 88%. (ODM) Tasa mortalidad infantil 19 por 1000 nacidos 2009. Línea base 2002: 25 por 1000 nacidos. (ODM) Mortalidad materna 150 por 100.000 nacidos 2009. Línea base 2002: 172 por 100.000 nacidos. (ODM)

Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia del País	Acciones otras Agencias	Acciones del BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID	País**
<b>Objetivo Estratégico II: Desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres.</b>						
<b>II. C. Lineamiento estratégico</b> Aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión pública. <b>Estrategia</b> (i) Hacer más eficiente y transparente las acciones de la Asamblea Legislativa. (ii) Mejorar la gestión pública en el ámbito central y local. (iii) Impulsar el desarrollo del sistema estadístico nacional.	<b>Objetivo</b> Promover una gestión gubernamental ética y transparente. Facilitar el desarrollo a escala local. <b>Estrategia</b> Fortalecer capacidad de gestión administrativa y financiera de los gobiernos locales. Validar y adoptar estrategia nacional de desarrollo local generada por Grupo Consultivo-FISDL. Crear Oficina de Transparencia y Responsabilidad Pública a nivel presidencial. Elaborar el Código de Ética. Fortalecer la auditoría interna de los entes del Órgano Ejecutivo.	<b>Seguridad Ciudadana</b> PNUD, UE <b>Modernización Justicia</b> BM, USAID <b>Modernización Sector Público</b> BM, UE <b>Administración de Tierras</b> BM <b>Descentralización</b> GTZ	<b>Préstamos</b> Modernización Poder Legislativo (63%) Programa de Desarrollo Local II (29%) <b>CT</b> Programa de Transparencia del Poder Ejecutivo Apoyo a Proceso Preparación del VI Censo de Población y V de Vivienda <b>No financieros</b> CFAA CPAR	<b>Préstamos</b> Programa de Desarrollo Local III Programa Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional <b>CT</b> CTs del Plan de Acción PRODEV Fortalecimiento institucional DIGESTYC	Actualización de la base estadística de Población y Vivienda (2007), actividades Agropecuarias y de Presupuestos Familiares (2009).	Actualización de la base estadística de Población y Vivienda (2007), actividades Agropecuarias y de Presupuestos Familiares (2009). <b>Avances en el cumplimiento las recomendaciones del CPAR y el CFAA para 2006.</b>

\* Entre paréntesis % por desembolsar. \*\* En negrita disparadores Escenario Alto.

## INTRODUCCIÓN

La Estrategia del Banco con El Salvador (EBP-ES) está diseñada para apoyar el ciclo de Gobierno 2004-2009, que se inició con la elección del Presidente Elías Antonio Saca en marzo de 2004.

Desde principios de los 90, luego de los Acuerdos de Paz, El Salvador avanzó significativamente en su estabilidad política, la reducción de la pobreza y la implementación de reformas económicas pro mercado, las cuales se construyeron sobre una base de estabilidad macroeconómica. Durante los últimos diez años se ha avanzado en la consolidación de un sistema democrático moderno, donde las diferentes tendencias políticas coexisten libremente y tienen representación en los diferentes órganos de los poderes públicos. Después de finalizada la guerra civil, El Salvador se ha convertido en un ejemplo en términos de avances políticos, económicos y sociales luego de un conflicto bélico.

Para consolidar los avances y mejorar en otras áreas de políticas públicas, el Gobierno de El Salvador (GOES) formuló el Plan “País Seguro 2004-2009”. La Estrategia del BID es una pieza de apoyo a dicho Plan, por lo que sistematiza los principales retos al desarrollo que enfrenta El Salvador, indicando que la aceleración del crecimiento económico y la reducción de la pobreza son los desafíos más importantes.

La presente EBP-ES es el fruto de las investigaciones realizadas por el BID<sup>1</sup> y por otras instituciones durante 2003-2004, las cuales se convirtieron en insumos para la preparación del Documento de Diálogo de Políticas (*Acelerando el Crecimiento*), presentado al GOES en agosto de 2004. Posteriormente, en enero de 2005, el BID preparó una propuesta de “Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado”, los cuales se usaron como insumo para la preparación de la presente Estrategia y se encuentran integrados en ella. Adicionalmente, la EBP-ES se nutrió de un amplio proceso de participación y consulta, el cual incluyó la consulta con la sociedad civil, las reuniones con OVE para revisar la Evaluación del Programa de País y la participación activa del resto de los Departamentos del BID. La EBP-ES refleja los consensos logrados en esos procesos.

Este documento comprende cuatro capítulos. En el *Capítulo I* se discute el contexto político, social y económico en el cual se inserta la nueva estrategia de país. En el *Capítulo II* se identifican los principales desafíos al desarrollo que enfrenta el país, se describen sintéticamente los avances del Programa de Gobierno “País Seguro 2004-2009”, y se presentan las perspectivas macroeconómicas para el presente período gubernamental. En el *Capítulo III* se presenta una evaluación de la estrategia anterior (2000-2003) y del desempeño de la cartera durante ese período, enfatizando en las lecciones aprendidas. El *Capítulo IV* presenta la nueva estrategia de apoyo del BID, destacando sus objetivos, áreas estratégicas, el programa operativo 2005-2009, los indicadores de seguimiento, y el programa para el diálogo entre el BID y el (GOES). Finalmente, en el Anexo I se detalla el Programa Operativo del BID para el período 2005-2009.

---

<sup>1</sup> Una lista de los Productos No Financieros preparados por el Banco en el marco de la EBP-ES se presenta en el Anexo I.

## I. EL ENTORNO DE LA ESTRATEGIA

1.1 La nueva EBP-ES está enmarcada por un entorno internacional adverso, caracterizado por la tendencia creciente de los precios del petróleo y por el impacto de las exportaciones asiáticas de textiles (maquila) a escala mundial. Al nivel interno, a continuación se presentan los principales factores determinantes del entorno de la EBP-ES.

### A. Contexto Político

1.2 En las elecciones presidenciales de marzo de 2004 fue elegido el candidato del partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) con un 57,7% de los votos, frente al 35,7% obtenido por el candidato del principal partido opositor (FMLN, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). Desde el inicio de su gestión, el nuevo Presidente instaló “mesas de diálogo” para discutir los principales temas de interés nacional, como parte de una política de apertura y comunicación con los diferentes partidos políticos. A finales de noviembre de 2004, el FMLN se retiró de las mesas de diálogo, argumentando diferencias políticas sobre la prioridad de los temas en discusión.

1.3 Actualmente, ninguna de las fuerzas políticas tiene la mayoría absoluta dentro de la Asamblea Legislativa<sup>2</sup>, la cual está integrada por 84 diputados y fue electa para el período 2003-2006. Dada esta composición de la Asamblea, el partido de gobierno (ARENA) puede lograr la mayoría simple (43 votos) o la mayoría calificada (56 votos) negociando coaliciones con otros grupos parlamentarios, incluyendo votos de algunos diputados del FMLN<sup>3</sup>. A pesar de esta situación en la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo ha logrado aprobar iniciativas importantes, tales como el CAFTA-DR, la reforma tributaria, el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) y el financiamiento del presupuesto fiscal de 2005.

### B. Contexto Social

1.4 Al compararse con el resto de Centroamérica y de América Latina, los avances de El Salvador en reducir la pobreza son significativos, en especial si se considera la consistencia y la velocidad de la mejora en los niveles de pobreza durante la década de los 90. En los primeros años de la década de los 90 el porcentaje de personas en situación de pobreza alcanzaba 65 % (31,5% de las personas en pobreza extrema y 33,5% en pobreza relativa). En 2004 dicho porcentaje se redujo a 41% (15,2% de las personas en pobreza extrema y 25,8% en pobreza relativa). Estos avances en la reducción de la pobreza están vinculados al continuo crecimiento económico, a una consistente política social, a la mayor asignación de recursos presupuestarios en el área social y al efecto complementario de las remesas. Estos avances son meritorios si se considera que se han logrado a pesar del impacto de los terremotos del 2001 sobre las condiciones de vida de la población, en especial en el área rural.

1.5 Las cifras de pobreza ubican al país en mejores condiciones que el promedio de América Latina y del MCCA (Mercado Común Centro Americano), dado que el avance ha sido permanente, llevando al país a superar los resultados promedio de la región

<sup>2</sup> 27 diputados son partidarios del FMLN, 29 de ARENA, 14 del PCN, 5 del CDU, 2 del PDC, 3 del PPSC y 4 diputados expulsados de las filas del FMLN que han formado un nuevo partido (FDR).

<sup>3</sup> La aprobación del financiamiento para el Presupuesto de 2005 se logró gracias a los votos de dos diputados del FMLN, los cuales fueron posteriormente expulsados de ese partido.

centroamericana. No obstante, para aproximarse a los menores niveles de pobreza de Costa Rica y Panamá, El Salvador enfrenta todavía un desafío importante.

### **C. Contexto Económico**

- 1.6 El crecimiento económico de base amplia ha sido uno de los grandes avances en El Salvador, convirtiéndose en el principal factor que permitió la reducción de pobreza (el PIB real per cápita se ha incrementado en 13% entre 1993 y 2003). Luego de mediados de los 90, el crecimiento económico se desaceleró pese al buen récord del país en términos de reformas estructurales y de manejo macroeconómico. La tasa de crecimiento del PIB en El Salvador se redujo desde 6,2% promedio anual a principios de los 90 hasta 3,1% en los últimos cinco años de la década (reflejando en parte los efectos de los terremotos de 2001 y de la crisis en los precios del café) y no superó el 2% en 2003 y 2004.
- 1.7 La situación fiscal de El Salvador se ha mantenido estable, a pesar de los significativos costos fiscales de la reconstrucción por los terremotos de 2001 y por los costos de transición al nuevo sistema de pensiones (se hicieron transparentes las obligaciones del sistema de pensiones público). En 2004 la presión tributaria estaba alrededor de 12% del PIB, ubicándose como la segunda más baja recaudación en Centroamérica. A finales de 2004 el GOES impulsó una reforma tributaria que se espera incremente la recaudación en algo más de 1% del PIB en 2005 y que aumente la presión tributaria hasta un 15% del PIB en 2009. Adicionalmente, para reducir las presiones fiscales por el lado de gasto en el sistema de pensiones, en junio de 2004 se realizó una reforma adicional a dicho sistema que introdujo los requisitos simultáneos de edad de retiro y años de servicio para acceder a la jubilación, lo cual redujo la presión sobre el gasto entre 0,2% y 0,3% del PIB.

## **II. PRINCIPALES DESAFÍOS AL DESARROLLO**

- 2.1 El análisis del BID coincide con el realizado por el GOES en el sentido que el desarrollo futuro de El Salvador está íntimamente relacionado con la posibilidad de lograr avances importantes en dos grandes áreas: (i) acelerar el crecimiento económico y mejorar la competitividad del país; y (ii) continuar con la reducción de la pobreza y mejorar las oportunidades de los más pobres.

### **A. Los Desafíos para El Salvador**

#### **1. Acelerar el crecimiento económico y mejorar la competitividad del país**

- 2.2 Cuando se analiza el comportamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) en los períodos 1991-1996 y 1997-2001 en El Salvador, se pueden entender los factores subyacentes al cambio en la tendencia del crecimiento económico. El hallazgo principal es que la diferencia en las tasas de crecimiento anual entre ambos períodos es explicada esencialmente por la caída de la productividad<sup>4</sup>. Adicionalmente, a partir de 2001, el país ha estado sometido a importantes “shocks” (los dos terremotos, la crisis en los precios del café, el incremento de los precios del petróleo y la creciente competencia asiática en la

---

<sup>4</sup> Diversos estudios (BID, 2004; Larraín, 2004; y Acevedo, 2003) llegan a esta misma conclusión como explicación básica de la desaceleración del crecimiento en El Salvador.

maquila textil) que influyeron en la desaceleración económica durante los últimos cinco años.

- 2.3 La recuperación del crecimiento en El Salvador en el futuro cercano implica elevar la productividad de las empresas, lo cual requiere una expansión de la frontera de producción del país, a través de un proceso dinámico de recuperación de la inversión privada (tanto nacional<sup>5</sup> como extranjera<sup>6</sup>). La respuesta parece sencilla, pero el reto de la aceleración del crecimiento es significativo, en particular por las condiciones cada vez más exigentes del entorno de creciente competencia que enfrenta el país. Por un lado, debido al volumen de las remesas de emigrantes<sup>7</sup> y a su efecto macroeconómico<sup>8</sup>, la economía salvadoreña está sometida a un proceso en el que el nivel de precios de los bienes no transables crece más rápido que el nivel de precios de los bienes transables, presionando al tipo de cambio real de la economía hacia una apreciación leve pero permanente, independientemente del arreglo cambiario nominal al que esté sujeta la economía. Este proceso es estructural y hace que los sectores productores de bienes transables estén sujetos a presiones competitivas permanentes. Por esto, mejorar la productividad de las empresas y las condiciones competitivas del país son las vías más expeditas para recuperar el crecimiento. Por otro lado, la finalización del Acuerdo Multifibra a inicios del 2005, los cambios en el futuro cercano en cuanto al tratamiento fiscal de las Zonas Francas de Exportación (ZFE) y la creciente competencia de los productores asiáticos hacen que el reto competitivo que enfrenta el país sea creciente y complejo, por lo que el descubrimiento de nuevos nichos de exportaciones es una gran prioridad de política económica.

#### **(i) Consolidar la estabilidad macroeconómica**

- 2.4 La economía salvadoreña presenta importantes signos de estabilidad macroeconómica<sup>9</sup> como consecuencia del manejo prudente de las políticas económicas durante los últimos quince años. Esta es una condición necesaria para estimular la inversión privada y lograr la aceleración del crecimiento económico, por lo que es prioritario para el GOES consolidar y profundizar los avances en materia fiscal y tributaria, así como seguir con los esfuerzos para fortalecer la regulación y supervisión del sistema financiero.
- 2.5 El Salvador ha mantenido un manejo responsable de las finanzas públicas, a pesar de las fuertes exigencias a causa de los terremotos del 2001 y del costo de transición del sistema de pensiones. Para enfrentar estos gastos (y para realizar las inversiones necesarias en infraestructura y en el área social), así como para evitar un incremento recurrente de la deuda pública, El Salvador necesita reducir su déficit fiscal<sup>10</sup>, por lo que son importantes los esfuerzos que el GOES está haciendo para incrementar los niveles de recaudación tributaria por encima de su nivel actual y continuar controlando los niveles de gasto

<sup>5</sup> La inversión privada promedia sólo un 13% del PIB en los últimos cinco años, por lo que se mantiene por debajo del promedio de Centroamérica (23,5% del PIB) y por debajo del promedio de América Latina (19% del PIB), en el mismo período.

<sup>6</sup> En los últimos cinco años la inversión extranjera directa promedio se ha mantenido alrededor de 1,7% del PIB.

<sup>7</sup> Los ingresos por remesas crecieron en 2004 a una tasa récord de 24% por encima de las acumuladas en 2003 (totalizando alrededor de US\$2.500 millones y representando cerca de 15% del PIB), confirmando su posición como el principal factor de equilibrio de las cuentas externas.

<sup>8</sup> La economía salvadoreña puede ser analizada como un caso típico de “enfermedad holandesa” estructural, donde el tipo de cambio real está afectado por la entrada masiva de recursos desde el exterior.

<sup>9</sup> A pesar de la desaceleración del crecimiento, la tasa de inflación promedio de los últimos seis años en El Salvador fue de 2,5%, mientras que presenta las tasas de interés más bajas de toda Centroamérica y el tipo de cambio real, si bien muestra los efectos de las remesas, es estable.

<sup>10</sup> En los últimos cuatro años, el déficit fiscal promedio del SPNF (incluyendo gastos por reconstrucción y por pensiones) fue de 3,9% del PIB.

corriente por la vía del ahorro y mayor eficiencia en el uso de recursos. Los niveles de deuda en El Salvador son de los más bajos<sup>11</sup> de la región centroamericana, aunque su crecimiento en los últimos años ha sido acelerado (cerca de 10% del PIB en el período 1999-2003) debido a los terremotos del 2001 y al costo de la reforma del sistema de pensiones. La velocidad de endeudamiento se ha reducido en los últimos dos años y el GOES continúa con la política de mantener el manejo responsable de las finanzas públicas, lo cual favorece para que El Salvador continúe beneficiándose de su buena calificación de riesgo soberano<sup>12</sup>.

- 2.6 El Salvador cuenta con un sistema financiero sólido y moderno, uno de los más dinámicos de la región, luego de un esfuerzo persistente de reformas en las áreas de regulación y supervisión financiera, participación del sector privado en el sector y apertura a la competencia internacional durante los últimos quince años. Para continuar con este proceso de desarrollo del sector financiero, el GOES contempla profundizar las reformas en el campo de la regulación y supervisión del sistema financiero, a través de la regulación y fiscalización de las operaciones de titularización de activos, factoraje y fondos de inversión, así como por medio de la integración de los entes de supervisión financieros (superintendencias) para buscar una mayor eficacia en la fiscalización de los conglomerados financieros y en la normativa prudencial que se aplica a las operaciones bancarias. En el sistema financiero doméstico los instrumentos de inversión existentes aún son limitados, dado que el mercado de valores es poco diversificado<sup>13</sup> y está concentrado en instrumentos de corto plazo. Los mercados accionarios o de renta fija de largo plazo son muy reducidos y existen problemas para financiar actividades innovadoras (capital de riesgo), así como limitaciones para el financiamiento de las MIPYMES. Por ello, actualmente el GOES busca mejorar el marco legal para promover una mayor diversificación de los instrumentos de inversión y está realizando esfuerzos para ampliar el acceso de la MIPYMES al crédito.

#### **(ii) Mejorar la infraestructura de apoyo a la producción**

- 2.7 En la última década, El Salvador avanzó sustancialmente en recuperar y desarrollar la infraestructura básica que había sido deteriorada por los años de conflicto interno y la falta de inversión. Como resultado, la calidad de su principal aeropuerto y de su red vial es reconocida en el ámbito centroamericano. Asimismo, actualmente se encuentra desarrollando la construcción de uno de los más importantes puertos de la región en la zona de La Unión, mientras que cuenta con un eficiente sistema de mantenimiento vial (FOVIAL). Sin embargo, para impulsar nuevas inversiones y recuperar el crecimiento económico es necesario expandir aún más la infraestructura básica de apoyo a la producción en armonía con las exigencias de una economía globalizada, lo cual requerirá de la participación privada en el sector. En este sentido, el GOES está desarrollando iniciativas que faciliten las inversiones privadas en infraestructura.

<sup>11</sup> La deuda pública total externa de El Salvador es de las más bajas de la región (alcanzó cerca de 30% del PIB a diciembre de 2004). Adicionalmente, la deuda pública total interna alcanzó cerca de 15% del PIB a fines de 2004.

<sup>12</sup> Los bonos de deuda pública emitidos en los mercados internacionales han sido calificados como Baa3 (grado de inversión) por Moodys, BB+ (un nivel por debajo de grado de inversión) por Standard & Poor's, y BB+ (un nivel por debajo de grado de inversión) con perspectiva estable por Fitch.

<sup>13</sup> El proceso de creación del Sistema de Ahorros para Pensiones no ha estado acompañado de medidas e incentivos para desarrollar los mercados accionarios o de renta fija de largo plazo, por lo que un 85% de la cartera de las AFP está invertida en títulos públicos.



2.8 El Salvador necesita mejorar la calidad de los servicios de transporte y reducir sus costos. De acuerdo con esto, el GOES está trabajando en mejorar la regulación del transporte de carga y de pasajeros, fortalecer la red de carreteras secundarias en las áreas rurales, y propiciar una mayor participación del sector privado para desarrollar inversiones en carreteras y puertos. Asimismo, en el sector eléctrico, se está trabajando en profundizar la competencia, diseñar los incentivos para la inversión en generación de energía renovable y fortalecer al ente regulador del mercado. Finalmente, en el sector de agua y saneamiento, se deben aumentar las inversiones para incrementar la cobertura y calidad (en especial en las áreas de mayor pobreza), para lo cual se planea redefinir la estructura institucional del sector, separando las funciones de planificación, regulación y prestación de servicios. Este último sector, como se verá más adelante, tiene importantes repercusiones sobre la competitividad y sobre la pobreza, dada su sinergia con las políticas de salud y nutrición.

**(iii) Mejorar las condiciones para la competitividad**

2.9 Para acelerar el crecimiento económico en El Salvador es necesario continuar con las mejoras que le permitan a las empresas desarrollar su potencial productivo. Para ello, se debe perfeccionar y expandir un marco integrado de apoyo a la producción, a la innovación tecnológica y a la formación de la fuerza de trabajo.

2.10 Debido a la continuidad de las políticas para promover la inversión en las últimas administraciones, El Salvador ha desarrollado una red público-privada de servicios de apoyo a la inversión, a las exportaciones y a la producción. Para acelerar el crecimiento, es necesario mejorar la coordinación e integración del *marco institucional para promover las inversiones*. La disponibilidad cuantitativa de mano de obra no calificada no es un problema en la economía salvadoreña. Sin embargo, el acceso a la *mano de obra calificada* es todavía una limitación para lograr mayores niveles de productividad. Es necesario mejorar la calidad del sistema educativo, incluyendo las universidades y la educación técnica, y es necesario mejorar la estrategia nacional que sigue INSAFORP en el área de capacitación profesional, basada en la demanda empresarial y que incluya mecanismos de coordinación apropiados entre sector público y privado.

2.11 Uno de los retos del país que el GOES está tratando de enfrentar para atraer nueva inversión privada consiste en *identificar nuevas actividades y sectores* donde los aumentos de productividad sean suficientes para competir en un mercado internacional cada vez más exigente. Este proceso requerirá un importante esfuerzo de coordinación y cooperación entre el sector público y privado del país, y sería el eje central de una estrategia para promover nuevas inversiones privadas. Asimismo, dada la limitada capacidad para promover la innovación y la absorción tecnológica, es necesario coordinar los diferentes esfuerzos públicos y privados para *fomentar la innovación tecnológica* para la producción de bienes y servicios. En este sentido, se debe apoyar el esfuerzo que se está desarrollando conjuntamente entre FUSADES y el GOES para establecer una estrategia nacional y una política de fomento a la innovación tecnológica. Finalmente, el país debe mejorar la disponibilidad de *servicios de apoyo no financieros a las MIPYMES*. Aunque el Salvador ha avanzado mucho en este campo, el sistema puede mejorarse para

coordinar las intervenciones gubernamentales en el sector e integrar la oferta de los servicios de apoyo, en especial en las zonas rurales<sup>14</sup>.

**(iv) Mejorar el clima de inversiones**

- 2.12 Uno de los aspectos claves para dinamizar el crecimiento económico, es mejorar el clima de inversiones. El Salvador, partiendo del conflicto interno que experimentó en los años ochenta, registra importantes avances en materia de seguridad jurídica y física. No obstante, es importante que acelere aún más sus avances en el marco legal y en la situación de seguridad para mejorar el clima de inversiones.
- 2.13 Un aspecto fundamental es el fortalecimiento del *marco jurídico e institucional para la actividad económica*. Algunas encuestas indican que la limitada eficiencia del poder judicial es uno de los elementos que limitan la inversión. Los principales elementos que destacan son: (i) la lentitud en los procesos judiciales y la necesidad consolidar los centros de conciliación y arbitraje; (ii) es necesario actualizar el Código Comercial; (iii) es necesario mejorar la capacitación de los jueces para tratar los temas mercantiles; (iv) es importante mejorar la legislación de quiebra y de ejecución de garantías; y (v) se debe poner en marcha la legislación recién aprobada para fomentar la competencia y regular el poder de mercado de las grandes empresas. En este sentido se ha impulsado el proyecto de Ley de Protección al Consumidor y se aprobó la Ley de Competencia, con la finalidad de promover la competencia a través de la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas.
- 2.14 La situación de la *seguridad jurídica y ciudadana* son elementos centrales en la atracción y promoción de inversiones, así como para mejorar la calidad de vida de los salvadoreños. Los esfuerzos para fortalecer la gobernabilidad del país, la seguridad jurídica, las acciones que fortalezcan la cohesión social, y la seguridad ciudadana son elementos importantes que están integrados en el Plan de Gobierno “País Seguro 2004-2009”. Desde 2004, el GOES puso en marcha sus programas Súper Mano Dura (para reducir el nivel de criminalidad), Mano Amiga (para reasentar a los jóvenes que se alejan de las pandillas), la Policía Rural (para mejorar la seguridad en las zonas rurales) y ha cambiado los mecanismos de control y regulación de armas de fuego. Adicionalmente, estos temas también están cubiertos por las acciones de otros cooperantes en El Salvador<sup>15</sup>, por lo que no estarán desarrollados como parte de los objetivos estratégicos de la EBP-ES. A pesar de los avances en la seguridad personal<sup>16</sup>, aún persiste entre los inversionistas la percepción de que el marco jurídico es débil y que los problemas de seguridad ciudadana ocasionan altos costos a las empresas<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> En esta área, el GOES esta adelantando un programa de micro crédito en las zonas rurales, como parte del Programa Oportunidades que se explica más adelante.

<sup>15</sup> Se está iniciando la ejecución del *Proyecto de Modernización del Órgano Judicial* con el Banco Mundial por US\$18 millones (para fortalecer el sistema judicial y mejorar su efectividad), mientras que la Unión Europea tiene en marcha el programa *Prevención Social de la Violencia y Delincuencia Juvenil en El Salvador* por US\$11 millones y el PNUD el proyecto *Violencia en una Sociedad en Transición* por US\$ 2,5 millones.

<sup>16</sup> La tendencia delictiva decreció de 53,799 delitos en 1999 a 44,751 delitos en 2002 (según datos de la Policía Nacional Civil). Sin embargo, los índices de criminalidad y violencia siguen siendo altos.

<sup>17</sup> Un 80% de las empresas consideran el crimen en las calles el principal obstáculo en el ambiente de negocios (“The World Business Environment Survey”, Banco Mundial).

**(v) Aprovechar las oportunidades del CAFTA-DR, de otros tratados de libre comercio y de la integración regional con el MCCA**

- 2.15 El CAFTA-DR, otros tratados de libre comercio y el MCCA presentan para El Salvador oportunidades para dinamizar el crecimiento económico y ampliar su potencial productivo. Las ventajas del CAFTA-DR frente a la ICC en el área de textiles son evidentes y se ha iniciado un proceso de atracción de inversiones extranjeras en esta y otras áreas. Adicionalmente, la acumulación de origen abre también una gran oportunidad para El Salvador, al permitir la generación de cadenas de valor agregado (“clusters”) a escala nacional y regional. Asimismo, el mercado étnico/nostálgico que posee El Salvador en los Estados Unidos es una de las principales oportunidades de negocios que se podrán desarrollar con el CAFTA-DR. Así, el fortalecimiento y profundización de la integración centroamericana son temas claves no sólo en términos comerciales sino también en términos de generación de empleo y de ingresos. Los esfuerzos de profundización de la integración en el marco del Plan Puebla-Panamá (PPP) han dinamizado las inversiones con visión estratégica regional, en especial con el proyecto de interconexión eléctrica y vial, así como con los esfuerzos para acelerar la unión aduanera.
- 2.16 El CAFTA-DR también trae aparejado desafíos, en particular en cuanto al cumplimiento de las normas legales (fitosanitarias, trabajo, ambiente, etc.)<sup>18</sup>, la competencia de productos en el sector agrícola y las normas de propiedad intelectual. El CAFTA-DR presenta un desafío real de competitividad para El Salvador. No basta con tener libre acceso al mercado estadounidense para que las exportaciones aumenten inmediatamente. El CAFTA-DR sólo otorga posibilidades y abre las puertas al mercado más grande del mundo. Para aprovechar estas oportunidades es necesario aumentar la competitividad de las empresas salvadoreñas. En la mayoría de los sectores, las restricciones más importantes para aumentar la producción y el comercio se encuentran por el lado de la oferta. Esto nuevamente refuerza la necesidad de una política que propicie el desarrollo de ventajas comparativas en nuevas actividades con mayor valor agregado y contenido tecnológico.
- 2.17 El desempeño comercial de El Salvador dentro del MCCA es satisfactorio<sup>19</sup> y aún puede mejorarse más. El MCCA es el principal mercado de destino de las exportaciones no tradicionales no maquileras (ENTNM)<sup>20</sup> de El Salvador, con el mayor porcentaje de manufacturas (en contraste con terceros mercados) y es el mercado donde las PYMES salvadoreñas tienen más actividad. Adicionalmente, pese al creciente dinamismo de las ENTNM observado durante los últimos años, sus montos exportados individuales y su participación individual como proporción de las exportaciones aún es muy pequeña. Considerando los productos que tuvieron una participación mayor a 1% de las

---

<sup>18</sup> Los aspectos ambientales y de cumplimiento de normas serán fundamentales para que se manifiesten los beneficios de los tratados comerciales y se mantenga su sostenibilidad.

<sup>19</sup> Según un análisis utilizando el Índice de Desempeño Comercial Global con el MCCA (BID, 2004), El Salvador ha logrado incrementar muy fuertemente sus cuotas de mercado en ciertos productos alimenticios exitosos como los derivados del cacao (+33% entre 1997 y 2001) o los productos a base de cereales (+20%). Por otro lado, ha aumentado su participación, aunque a tasas más reducidas, en manufacturas exitosas como papel higiénico, agentes de superficie orgánicos, o envases.

<sup>20</sup> Se trata de un agregado que incluye a las exportaciones de bienes agrícolas y agroindustriales distintos a café, azúcar y camarones (exportaciones tradicionales) y a las exportaciones de manufacturas diferentes de procesos de ensamblaje (maquila textil y de otro tipo).

exportaciones totales en 2002, existen 16 productos<sup>21</sup> cuyas exportaciones crecieron más de 100% entre 1993 y 2002. Esto indica que están surgiendo nuevas actividades que crecen sustancialmente, aunque aún tienen una importancia marginal en las exportaciones totales, y que tienen mayor valor agregado y contenido tecnológico. Cada uno de estos casos exitosos se debe estudiar detalladamente, para identificar ventajas competitivas y lecciones aprendidas que puedan ser reproducidas y aprovechadas por el resto de los sectores productivos en El Salvador.

**(vi) Proteger las fuentes de crecimiento y atenuar los riesgos de desastres naturales**

- 2.18 Para asegurar que la aceleración del crecimiento económico sea sostenible es necesario que la productividad de las empresas se incremente en un marco que promueva el surgimiento de las fuentes de crecimiento de largo plazo (recursos humanos y naturales), mientras que simultáneamente se atenúan los efectos (sobre el crecimiento y la pobreza) que tienen los desastres naturales en El Salvador.
- 2.19 *Mejorar la gestión ambiental* es uno de los aspectos más importantes para apoyar la competitividad de las empresas salvadoreñas y reforzar el desarrollo humano del país. La debilidad de las instituciones de regulación y fiscalización ambiental, los problemas de manejo de los desechos sólidos y de aguas residuales, el alto grado de deforestación y las quemadas agrícolas, entre otros, son factores que acrecientan el riesgo ambiental y atentan contra la competitividad de las empresas. El Salvador afronta desafíos importantes en términos de calidad ambiental y de manejo de sus recursos naturales, los cuales afectan los costos de las empresas y la salud de los trabajadores. En cuanto a la gobernabilidad ambiental y al desarrollo institucional, si bien el país ha realizado pasos importantes hacia el establecimiento de un marco legal e institucional en la administración ambiental, aún persisten desafíos en términos de mejorar el cumplimiento de las leyes ambientales y sus regulaciones, así como asegurar asistencia técnica y financiamiento adecuado para la gestión ambiental.
- 2.20 *Mitigar el impacto de los desastres naturales* es un aspecto clave para evitar sus grandes costos económicos y sociales. Por lo reducido de su territorio y su alta densidad poblacional, El Salvador está expuesto a un riesgo ambiental mayor que sus vecinos centroamericanos<sup>22</sup>. Así, la efectividad de la agenda de desarrollo se ve afectada por los avances que el país logre en salvaguardar su inversión en activos y en mejorar su capacidad para reducir y administrar los riesgos frente a estos desastres naturales. Es estratégico evitar crisis potenciales y minimizar los impactos económicos y sociales de los desastres. Por ello, es conveniente diseñar con antelación el financiamiento del costo del riesgo, consolidar la capacidad de monitoreo del riesgo y planificar estratégicamente las inversiones públicas.

---

<sup>21</sup> Destacan entre estos productos los medicamentos, el papel de los tipos utilizados para papel higiénico, los envases y empaques de papel y cartón, las preparaciones alimenticias, los agentes de superficie orgánicos y las preparaciones de limpieza, así como otros diez productos identificados.

<sup>22</sup> Tiene actividad sísmica y volcánica, y debido a sus sistemas hídricos y a su terreno montañoso, los derrumbes e inundaciones son frecuentes.

## **2. Continuar con la reducción de la pobreza y mejorar las oportunidades para los más pobres**

- 2.21 Acelerar el crecimiento económico es sólo la condición básica para continuar la mejora en los niveles de pobreza. El GOES está trabajando en consolidar este proceso y apoyar la mejora en las condiciones de vida de la población. Para ello ha diseñado una política social orientada al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como objetivo prioritario. Esta política permitiría que los recursos públicos refuerzan el efecto positivo de las remesas que envían los salvadoreños desde el exterior.
- 2.22 En los últimos cinco años los niveles de pobreza en El Salvador continúan reduciéndose, aunque con menor velocidad a los observados en la década de los 90, lo cual está relacionado con la reducción del ritmo del crecimiento económico, los efectos de los terremotos del 2001 y con la crisis del precio del café. A pesar de los avances que ha experimentado el país, los niveles de la pobreza total y de la pobreza extrema siguen siendo altos y se concentran en las zonas rurales. La estructura por área geográfica de la pobreza, aún muestra desigualdades significativas. En promedio, el nivel de pobreza rural es 1,6 veces la pobreza urbana y 1,3 veces el promedio nacional. Los avances que El Salvador ha mostrado en cuanto a los índices de pobreza deberían continuar profundizándose. Enfrentar los problemas de pobreza pasa por incrementar la disponibilidad de servicios sociales básicos para la población y aumentar las oportunidades para los más pobres.

### **(i) Mejorar la calidad y cobertura de los servicios sociales**

- 2.23 El Salvador presenta una situación favorable frente al promedio de los países del MCCA cuando se comparan algunos indicadores sociales, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el gasto público social (PNUD, 2003). Sin embargo, el país se encuentra por debajo de los niveles de Chile y Panamá y en algunos indicadores frente a Costa Rica y México. Según el IDH, El Salvador se ubica en el lugar 105 de una muestra de 175 países. En 2001, El Salvador destinaba 8,1% del PIB al gasto público social, tres puntos porcentuales menos que el promedio del MCCA, superando sólo a Guatemala. A pesar que el gasto público social en El Salvador es relativamente bajo, está dirigido esencialmente hacia la atención de la población más pobre y se ejecuta crecientemente en el nivel local.
- 2.24 La *educación* ha tenido una alta prioridad durante la última década en El Salvador, por lo que el impacto de las reformas en educación es visible en términos de cobertura, equidad y rendimiento. También ha mejorado la eficiencia interna del sistema. Se logró aumentar la tasa de escolaridad promedio de la población desde 4,8 años en 1995 a 5,5 años en 2002 y una importante expansión en la cobertura, particularmente en el área rural<sup>23</sup>. El énfasis de la reforma en expandir cobertura en educación básica en las áreas rurales, así como el éxito de programas innovadores<sup>24</sup>, ha contribuido a que la matrícula rural se haya incrementado más rápidamente que la urbana, disminuyendo las brechas existentes y avanzando hacia la universalización<sup>25</sup>. Aún persisten, sin embargo, altos niveles de desigualdad educativa entre las áreas rurales y urbanas, baja cobertura en

<sup>23</sup> La cobertura educativa en el área rural pasó de 3.554 secciones en 1995 a 11.222 secciones en el 2002.

<sup>24</sup> Se trata de programas como EDUCO, escuelas saludables, aulas alternativas o de multigrado y programas de aprendizaje a distancia.

<sup>25</sup> Entre 1999-2002 la matrícula anual creció 10% en el área rural y solamente 1,7% en el área urbana.

algunos municipios rurales y baja calidad en la educación básica y media. La tasa de repetición en el primer grado alcanza al 15% de los alumnos en ese nivel, y del total de alumnos que ingresan al primer grado, sólo 40% logran finalizar la educación media. El desafío más importante, por tanto, es mejorar la calidad de la educación y la efectividad escolar, en especial para los sectores menos favorecidos y en los niveles de educación básica y media.

- 2.25 El Salvador ha experimentando mejoras en los indicadores<sup>26</sup> más importantes en el área de *salud y nutrición* durante los últimos años. Sin embargo, los servicios de salud todavía tienen limitada cobertura y calidad. Esto resulta en inequidades que dejan desprotegido a cerca de un tercio de la población en las áreas rurales y urbano marginales. El Salvador enfrenta un doble reto en términos de políticas de salud. Por un lado, debe eliminar los rezagos representados por las enfermedades infecciosas, mientras que por otro lado debe enfrentar problemas emergentes asociados con el incremento de la esperanza de vida y los cambios demográficos. Adicionalmente, los daños ocasionados por los terremotos de 2001 a importantes unidades de la red hospitalaria del país (particularmente en los Departamentos de La Libertad, Usulután, La Paz y Cuscatlán) deterioraron el sistema de salud. Esta situación ya era particularmente compleja, dado el estancamiento del proceso de reforma del sistema de salud por la falta de consenso sobre su dirección. En el área de *nutrición*, los indicadores todavía son preocupantes. Un 19% de los niños menores de cinco años presenta retardo en el crecimiento (talla/edad) y 10,3% presentan bajo peso para su edad. Adicionalmente, según estudios recientes, la nutrición en los sectores rurales se ha visto afectada por la crisis de los precios del café y muestra una alta correlación con la fluctuación de los ingresos rurales, lo que evidencia la necesidad de aplicar una política de protección social en áreas de mayor riesgo social.
- 2.26 Las reformas económicas iniciadas en la década pasada redefinieron el papel del Estado en el sector *vivienda* como un ente regulador y promotor de la iniciativa privada. La nueva política de vivienda otorga al sector privado las acciones de formulación, construcción, financiamiento, aseguramiento y mercadeo de las unidades habitacionales. Sin embargo, frente a la demanda potencial, la oferta habitacional promedio es insuficiente, lo cual deja un 53% de demanda insatisfecha. Dado que el 78% de la demanda de vivienda nueva corresponde a hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos mensuales, estos hogares no pueden adquirir una vivienda sin algún tipo de apoyo financiero público. Si bien existen esfuerzos para apoyar a los hogares de menores ingresos para obtener una vivienda digna, estos son limitados. Así, una parte de la población queda excluida de los procesos formales de urbanización, mientras que los esfuerzos de los promotores privados no han sido incorporados adecuadamente a las políticas sectoriales. Se requieren instrumentos adecuados para el financiamiento hipotecario de largo plazo, para permitir el acceso a la vivienda por parte de la población de ingresos medios y bajos.
- 2.27 Gracias a los avances mencionados, El Salvador es uno de los países de América Latina mejor ubicado en cuanto al potencial de cumplimiento de los ODM. Según el Informe de Avance recientemente publicado (GOES, 2004), varias metas ya han sido cumplidas y

---

<sup>26</sup> Entre 1995 y 2002, la esperanza de vida al nacer pasó 68,2 años hasta 70,4, mostrando mejoras simétricas tanto para la población masculina y femenina. Asimismo, la tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos) pasó de 41 en 1988/93 hasta 24,6 en 2002/2003; mientras que la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años pasó de 31,7% en 1988 a 18,9% en 2003.

otras están catalogadas como probables o muy probables de cumplirse (Ver Anexo III). Sin embargo, las metas de pobreza en las zonas rurales están catalogadas con baja probabilidad de cumplirse, al igual que las metas de mortalidad materna, del VIH/SIDA y las metas ambientales sobre áreas protegidas y forestales. Esto evidencia la necesidad de apoyar al GOES en dirigir recursos financieros y humanos hacia las intervenciones claves que tiendan al logro de los objetivos del milenio.

**(ii) Desarrollar un sistema de protección social para los más pobres**

- 2.28 Durante los años noventas, aumentó la informalidad en el empleo y los desastres naturales tuvieron efectos sociales importantes. Para hacer frente a estos temas, el GOES ha desarrollado su estrategia social denominada “Oportunidades”, que comprende intervenciones en cinco áreas (salud, desarrollo integral de jóvenes, Red Solidaria, micro crédito, y uso de tecnologías de información). De esta manera, el desarrollo de políticas y programas sociales eficientes de cobertura suficiente se convierte en una meta prioritaria del Plan de Gobierno “País Seguro 2004-2009”. En este contexto, el GOES considera necesario mejorar la cobertura de los programas sociales y la coordinación entre las diferentes organizaciones gubernamentales que los manejan. Asimismo, se busca focalizar estos programas en las áreas más pobres (urbanas y rurales) y dotarlos con sistemas de monitoreo y evaluación, para optimizar su costo, medir los resultados inmediatos y evaluar su impacto en el mediano y largo plazo sobre las familias pobres. Para tales fines, el GOES ha elaborado un mapa de pobreza, y con base en sus resultados se espera focalizar la inversión pública social y desarrollar los mecanismos de coordinación intersectoriales para atender las necesidades en los municipios con extrema pobreza.

**(iii) Mejorar la gestión pública**

- 2.29 No basta con asignar recursos a planes y proyectos enfocados a la reducción de la pobreza, sino que es necesario usar los recursos eficientemente, que los diferentes niveles de gobierno realicen una gestión coordinada y que exista la información suficiente y oportuna para evaluar el uso de esos recursos.
- 2.30 Durante los últimos años El Salvador ha avanzado en los temas de *transparencia*. Por una parte, se aprobó una nueva Ley de Contrataciones que provee un marco legal sólido; mientras que por otra parte el país firmó y ratificó la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Adicionalmente, se está impulsando el acceso de los ciudadanos a la información en las diferentes esferas de gobierno. No obstante, aún existen posibilidades para seguir mejorando, en especial en lo relativo a la Corte de Cuentas y el servicio civil de carrera, y en la capacitación de funcionarios públicos sobre la nueva ley de Contrataciones. Estos son elementos importantes que están integrados en el Plan de Gobierno “País Seguro 2004-2009” y están cubiertos por las acciones de otros cooperantes<sup>27</sup>, por lo que no estarán incluidos en los objetivos estratégicos de la EBP-ES, limitando la acción del BID a apoyos puntuales a solicitud del GOES.

---

<sup>27</sup> El GOES, a través del área de acción “Probidad y transparencia” del Plan de Gobierno, está creando la *Oficina de Transparencia y Responsabilidad Pública* a nivel presidencial, está fortaleciendo las instancias de auditoría interna en los entes del Órgano Ejecutivo y publicará toda la información sobre compras del gobierno (necesidades y condiciones de adjudicación). Adicionalmente, se está iniciando la ejecución del Programa *Gobernando con Justicia: Gobernabilidad con Mayor Capacidad de Respuesta y Más Transparente* con USAID por US\$20 millones para promover una mayor transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

- 2.31 El Salvador está dividido en 262 municipios, con una población promedio de aproximadamente 25 mil personas y con una extensión territorial promedio de sólo 80 km<sup>2</sup>. Esto crea la necesidad de consolidar las funciones de muchos municipios a través de micro regiones<sup>28</sup> o mancomunidades, para hacer eficiente y económicamente rentables la administración municipal, y la prestación de servicios sociales básicos y de apoyo a la producción. Adicionalmente, es necesario fortalecer la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales a través de una estrategia de descentralización que incluya la sostenibilidad y la transparencia financiera, así como la generación de ingresos propios. El Salvador ha desarrollado diferentes avances en materia de *descentralización y de desarrollo local*, a través del establecimiento del Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL), el financiamiento a las municipalidades a través del Fondo de Desarrollo (FODES, que recibe un 7% de los ingresos corrientes del gobierno) y a través de convenios entre instituciones del Gobierno Central y las municipalidades para resolver problemas de infraestructura local. No obstante, es importante avanzar en el apoyo técnico a los gobiernos municipales para fortalecer su situación financiera, consolidar la gestión local y mejorar la rendición de cuentas. Avances en estas tres áreas permitirían que los gobiernos locales se conviertan en un factor esencial en la reducción de la pobreza y en la mejora de la competitividad de las empresas.
- 2.32 En El Salvador existen retos en cuanto a la oportunidad, calidad, acceso y uso de las *estadísticas económicas y sociales*, los cuales afectan las principales fuentes de información del país. Estos retos están vinculados con problemas de asignación presupuestaria, desactualización en materia censal, deterioro de la infraestructura tecnológica básica y la débil integración del sistema estadístico. El GOES ha definido entre sus prioridades superar estas deficiencias, a través de un plan para actualizar la base estadística. Este plan comprende la elaboración de los censos económicos, agropecuario, de población y vivienda, así como una nueva encuesta de ingresos y gastos familiares. La alta prioridad que el GOES otorga a este proceso de actualización de la base estadística parte de la necesidad de evaluar el impacto de las políticas de desarrollo, estudiar los niveles de competitividad de los sectores económicos y apoyar el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## **B. Perspectivas Macroeconómicas 2005-2009**

- 2.33 Las perspectivas macroeconómicas para el período 2005-2009 están determinadas por tres factores fundamentales: (i) el clima de negocios y sus efectos sobre la inversión nacional y extranjera; (ii) la recaudación tributaria y la situación fiscal del sector público; y (iii) el entorno externo y la entrada en vigencia del CAFTA-DR. La EBP-ES contempla dos posibles escenarios macroeconómicos, los cuales se diferencian en cuanto a los avances en la situación fiscal y en la dinámica de la inversión privada (nacional y extranjera).
- 2.34 El Escenario Base (Transición hacia la Aceleración) supone que el manejo prudente de las finanzas públicas y la ejecución de políticas que mejoran la competitividad, inducirán cambios en el ambiente de inversión e incidirán en un incremento moderado de la inversión privada y extranjera en el período. Esta mejora en la inversión permitiría

---

<sup>28</sup> La organización de los municipios en micro regiones es una de las principales tareas identificadas en el marco del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT).



profundizar las relaciones comerciales con el MCCA y aprovechar mejor las oportunidades abiertas por el CAFTA-DR y otros acuerdos de libre comercio, lo que se reflejaría en la aceleración de la tasa de crecimiento del PIB hasta 3% interanual promedio entre 2005 y 2009<sup>29</sup>. En este escenario, durante el período se lograría aumentar la recaudación tributaria desde 12% en 2004 hasta 14,6% en 2009, en línea con lo estimado por el GOES. Simultáneamente, el manejo del gasto corriente permitiría que el ahorro corriente del sector público mejore, abriendo espacio fiscal para que la inversión pública pueda incrementarse hasta 5% del PIB en 2009, sin deteriorar las cuentas públicas ni las cuentas externas. Esto permitiría que el resultado fiscal se ubique en niveles manejables y la razón de deuda pública se establezca como porcentaje del PIB, lo cual mantendría la calificación actual de riesgo soberano<sup>30</sup>.

- 2.35 Por su parte, el Escenario Alto (Cambio Estructural) considera que las mejoras fiscales serían más profundas<sup>31</sup> y se implementan más rápidamente que en el Escenario Base. Asimismo, se suponen cambios significativos (legales, institucionales y tecnológicos) en las condiciones de competitividad de la economía. Estos dos factores generarían un incremento tanto de la inversión doméstica como de la inversión externa directa durante el período, lo que determinaría un incremento sustancial de las exportaciones (dado un entorno externo favorable). Estas mejoras se manifestarían esencialmente a partir de 2007, elevando la tasa de crecimiento promedio hasta un 4% interanual en 2009<sup>32</sup>. Bajo estos supuestos, el resultado fiscal global del sector público mejora más profunda y rápidamente que en el Escenario Base, abriendo mayor espacio para la inversión pública y la razón de deuda pública total tiene una tendencia ligeramente declinante. Esto llevaría a una mejor calificación de riesgo y al logro del “grado de inversión” en las otras dos principales calificadoras.
- 2.36 En los dos escenarios proyectados, se supone que el GOES satisface sus necesidades de financiamiento esencialmente con endeudamiento externo. A finales del 2004, El Salvador presentó niveles de endeudamiento del Sector Público relativamente bajos, con cerca de 30% del PIB de saldo de deuda pública total externa, 40,4% del PIB de saldo de deuda total del Sector Público No Financiero y alrededor de 45% del PIB de deuda pública total. Sólo bajo condiciones relativamente extremas (como niveles de recaudación muy inferiores a los estimados en el Escenario de Transición o en el caso de nuevos desastres naturales), que ocasionen resultados fiscales globales por debajo de – 3,5% del PIB en promedio, y con tasas de crecimiento por debajo del 2% interanual, es que los niveles de endeudamiento público total crecerían tendencialmente, hasta alcanzar cerca de 50% del PIB.

---

<sup>29</sup> Esta tasa de crecimiento del PIB, así como el incremento de la recaudación tributaria y la reducción del déficit fiscal se corresponden con las proyecciones de mediano plazo del GOES, y son consistentes con el Escenario Base desarrollado por el FMI en el Artículo IV 2005 y por el Banco Mundial en su CAS.

<sup>30</sup> Actualmente la calificación de riesgo de El Salvador es Baa3 (grado de inversión) por Moody's, BB+ (un nivel por debajo de grado de inversión) por Standard & Poor's, y BB+ (un nivel por debajo de grado de inversión) con perspectiva estable por Fitch.

<sup>31</sup> Este escenario supone un incremento en la recaudación tributaria de 4% del PIB en el período 2005-2009, dado que se tomarían medidas tributarias adicionales.

<sup>32</sup> Esta tasa de crecimiento del PIB, así como el incremento de la recaudación tributaria y la reducción del déficit fiscal se corresponden con las proyecciones de mediano plazo del GOES, y son consistentes con el Escenario Activo desarrollado por el FMI en el Artículo IV 2005 y por el Banco Mundial en su CAS.

**Cuadro II-1**  
**Perspectivas Macroeconómicas 2005-2009**

**El Salvador: Perspectivas Macroeconómicas 2005-2009**

	Est.		Escenario Base					Escenario Alto				
	2003	2004	Proyecciones					Proyecciones				
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
			(Porcentaje del PIB, a menos que se indique)					(Porcentaje del PIB, a menos que se indique)				
Crecimiento Real del PIB (porcentaje)	1.8	1.5	2.5	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.5	4.0	4.0	4.0
Inflación (porcentaje, fin de período)	2.5	5.4	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Recaudación Tributaria	12.1	12.2	12.8	13.0	13.5	14.0	14.6	13.6	14.0	14.5	14.5	15.3
Ahorro Corriente Sector Público (1)	-0.6	-0.3	-0.3	-0.6	0.0	0.9	1.8	0.4	0.5	1.1	1.6	2.8
Resultado Fiscal Sector Público (1)	-3.7	-2.4	-3.1	-3.3	-2.8	-2.3	-2.6	-2.3	-2.3	-1.7	-1.6	-1.6
Deuda del Sector Público No Financiero	40.7	40.4	41.9	42.8	43.1	42.9	43.1	41.6	42.1	40.6	39.4	38.3
Deuda Total del Sector Público	46.1	44.8	46.2	47.1	47.4	47.2	47.4	45.9	46.4	44.9	43.7	42.6
Resultado de la Cuenta Corriente BOP	-4.9	-4.4	-4.0	-4.2	-4.3	-4.3	-4.2	-3.5	-3.3	-3.2	-3.0	-3.0
Reservas Inter. Netas (Meses Importaciones)	5.2	4.5	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6
Exportaciones (porcentaje de incremento)	4.7	1.8	2.0	6.1	5.0	6.4	6.6	2.5	6.5	6.5	8.0	8.0
Inversión Extranjera Directa	0.5	1.0	0.9	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	2.5	2.5	2.5	2.4
Inversión Bruta Interna	16.6	15.8	16.7	17.1	18.2	18.5	18.5	17.1	18.3	19.5	21.0	21.0

Fuente: Cálculos BID, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda y estimados del FMI y del Banco Mundial.

(1) Incluye gastos por concepto de pensiones y por reconstrucción.

### C. La ejecución del Programa de Gobierno “País Seguro 2004-2009”

- 2.37 La política económica y social del GOES, definida en el Programa “País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009”<sup>33</sup>, se basa en la necesidad de incrementar el bienestar de la población salvadoreña a través del progreso económico con equidad. Para ello el gobierno ha establecido 16 líneas de acción agrupadas en 5 áreas programáticas, las cuales se presentan detalladamente en el Anexo XIII. En la ejecución del programa se ha avanzado de manera importante durante el primer año de gobierno.
- 2.38 Estas cinco áreas programáticas distinguen las prioridades temáticas del GOES. La primera de estas áreas de acción apunta a la necesidad de *reforzar y modernizar la institucionalidad del país* en aspectos claves para un desarrollo con equidad. Aquí se han realizado avances en materia de seguridad física y jurídica de las personas, por medio de la ejecución de diferentes iniciativas de seguridad y reformas al código penal, así como con medidas para garantizar el funcionamiento de un sistema de mercados competitivos. Una segunda área de acciones se centra en la necesidad de *generar un marco de estabilidad macroeconómica* y condiciones para que haya mayor participación en los beneficios del progreso mediante el *desarrollo local y la integración humana*, geográfica y territorial. En esta área, durante el segundo semestre de 2004 el GOES logró aprobar las reformas tributarias para reducir la evasión fiscal y ampliar la base tributaria, así como se realizó una reforma adicional al sistema de pensiones para racionalizar las jubilaciones. Adicionalmente, en materia de inversión pública, la prioridad se ha dirigido hacia el área social y el desarrollo local en los municipios más pobres. Una tercera área programática busca *eleva la productividad, la competitividad y la conectividad* del país para potenciar su integración a los procesos productivos y comerciales mundiales. En esta área, el GOES logró la aprobación del CAFTA-DR a inicios de 2005, con lo que ratificó el liderazgo de El Salvador en las iniciativas de integración y apertura comercial a escala regional. Asimismo, inició la construcción del Puerto de la Unión, que ayudará a mejorar las condiciones de competitividad del país, y está avanzando en la preparación de

<sup>33</sup> El programa País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009 está disponible en el sitio: <http://www.casapres.gob.sv/plan.htm>

las condiciones para impulsar la participación privada en el área de infraestructura vial. Adicionalmente, el GOES está avanzando con diferentes iniciativas para remover obstáculos a la inversión privada en el sector agrícola y en el sector turismo (Ver Anexo XIII).

- 2.39 La cuarta área programática enfatiza el *fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo humano y social*, mediante la satisfacción de las necesidades más básicas y el otorgamiento de las herramientas necesarias para el aprovechamiento de oportunidades. Para lograr este objetivo, el GOES está implementando el programa “Oportunidades”, que pretende mejorar la calidad de vida de los salvadoreños a través de cinco iniciativas: El Fondo para la Salud (FOSALUD); JÓVENES que impulsa el desarrollo integral de los jóvenes para mantenerlos alejados de las pandillas; CONÉCTATE que fomenta el uso productivo de las tecnologías de información; MICRO CRÉDITOS que impulsa un programa de créditos para las familias con actividad microempresarial; y la RED SOLIDARIA que permite a las familias de los municipios más pobres (en especial de las áreas rurales) el acceso a los servicios sociales básicos a través de una red de protección social. En esta última iniciativa se prevé intervenir para que las familias en situación de pobreza extrema mejoren su calidad de vida, con tres ejes de acción: La Red Solidaria a la Familia (para atender a las familias en pobreza extrema a través de transferencias monetarias condicionadas), la Red de Servicios Básicos (para generar la oferta de servicios básicos en los municipios más pobres), y la Red de Sostenibilidad a la Familia (para otorgar asistencia técnica y micro créditos a las familias en el área rural). Adicionalmente, en materia de educación y salud, el GOES está promoviendo una agenda que tiene como objetivo mejorar la cobertura, calidad y equidad en la prestación de ambos servicios (Ver Anexo XIII). Finalmente, la última área programática del Plan de Gobierno, se concentra en la *recuperación y respeto del medio ambiente* como herramienta para lograr un progreso socioeconómico sostenible. En esta área, se cuenta con una Ley de Áreas Naturales Protegidas y se está preparando una Ley del Recurso Hídrico para tutelar su generación y utilización.

### III. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ANTERIOR Y DESEMPEÑO DE LA CARTERA<sup>34</sup>

#### A. La Estrategia 2000-2003 y su Implementación

- 3.1 La estrategia del BID con El Salvador para 2000-2003 tuvo como objetivo impulsar el desarrollo económico y social sostenible. La estrategia consideró tres áreas prioritarias de acción: (i) Reactivación del Crecimiento Económico y Competitividad; (ii) Reducción de la Pobreza y Desarrollo del Capital Humano; y (iii) Modernización del Estado y Gobernabilidad. Dicha estrategia estuvo enmarcada en un contexto internacional desfavorable (altos precios del petróleo y caída en los precios del café), desaceleración del crecimiento económico, los terremotos de 2001 y el proceso de reconstrucción posterior.
- 3.2 El contexto macroeconómico de la estrategia 2000-2003 fue relativamente estable con un modesto nivel de crecimiento, una caída sustancial en las tasas reales de interés acompañada de baja inflación, un buen manejo de la situación fiscal (a pesar de los gastos en reconstrucción y de pensiones) y un impacto creciente de las remesas en las cuentas

<sup>34</sup> Algunas de estas lecciones aprendidas destacadas en esta sección también son destacadas por la Evaluación del Programa de País (CPE), realizada por la Oficina de Supervisión y Evaluación (OVE) del Banco (Ver Anexo VII).

externas del país. Durante el período de vigencia de la estrategia, El Salvador continuó con una reducción importante de la pobreza.

- 3.3 Una circunstancia especial que afectó significativamente la implementación de la estrategia del BID fue un complejo, y a veces largo, proceso de negociación entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para la aprobación y ratificación de préstamos prioritarios para el GOES, otorgados tanto por el BID como por otras instituciones financieras internacionales. Este complejo proceso de aprobación política en la Asamblea Legislativa, ocasionó rezagos importantes en el inicio de préstamos aprobados por el BID<sup>35</sup> y fue un factor fundamental en la cancelación de algunas operaciones de préstamo.

### **1. Prioridades y Logros**

- 3.4 En 2000-2003 el BID aprobó préstamos por US\$475 millones, equivalentes a 88% del programa propuesto en el escenario base y desembolsó US\$410 millones, equivalentes a 47% del valor acumulado de la cartera a fines del período. También se aprobaron donaciones de cooperación técnica por al menos US\$10 millones, incluidos US\$4 millones del FOE.
- 3.5 La efectividad del BID en apoyar el desarrollo de El Salvador durante este período se puede medir a través de los indicadores de resultados de los proyectos. Sin embargo, en la estrategia y en los diferentes proyectos existen varias áreas en las cuales no se incluyeron los indicadores de resultados específicos, no fueron definidas las líneas de base o los indicadores incluidos no pueden ser evaluados por problemas de definición (confiabilidad, claridad). Esta debilidad en los diseños obliga a utilizar los indicadores de productos y, en algunos casos, a inducir los resultados de los proyectos por vías indirectas, como forma de evaluar el desempeño del BID en el marco de la Estrategia. Esta es una de las principales lecciones aprendidas del anterior proceso de programación.
- 3.6 Es importante destacar que el proceso de reconstrucción desarrollado a partir de los terremotos de 2001 no alteró, sino que reforzó, los objetivos de la estrategia con el país, lo que destaca la importancia de contar con estrategias flexibles y procedimientos claros para utilizar la cartera de préstamos y la programación de manera constructiva para apoyar al país en situaciones de emergencia. Esta también es una lección aprendida importante del anterior ciclo de programación y ejecución. En este sentido, es importante destacar el liderazgo que asumió el BID durante el proceso de emergencia y reconstrucción posterior a los terremotos, dado que organizó y presidió el Grupo Consultivo de Madrid<sup>36</sup> y apoyó al GOES para hacer el seguimiento a los compromisos de los diferentes donantes.
- 3.7 En términos generales, la estrategia apoyó al país efectivamente en su avance en las tres áreas antes nombradas, con importantes logros en términos del apoyo dado a la creación del Fondo Vial (FOVIAL) y el fortalecimiento de la regulación del sistema financiero, la rehabilitación y equipamiento de escuelas, el diseño de una estrategia para aumentar la cobertura de los servicios de salud hacia los pobres, la ejecución descentralizada de

<sup>35</sup> Aún con operaciones aprobadas por la Asamblea Legislativa, como el Proyecto de Modernización del Sector Salud, su avance ha sido particularmente lento debido a la discusión política que ha generado la dirección que tomará la reforma del sector.

<sup>36</sup> El Grupo Consultivo para El Salvador (Madrid, marzo de 2001) reunió a 20 países y 23 organizaciones internacionales, los cuales realizaron compromisos de apoyo para la reconstrucción por US\$1.408 millones, de los cuales US\$404 millones correspondieron a donaciones y US\$1.004 millones a préstamos.

proyectos de infraestructura social y la implantación de un sistema de administración financiera integrada en los entes públicos. En el Anexo XII se resumen los logros relevantes en cada uno de los tres objetivos estratégicos de la estrategia anterior. Sin embargo, por efecto del complejo proceso de aprobación política en la Asamblea Legislativa, cinco préstamos aprobados fueron cancelados y otros cinco iniciaron su ejecución tardíamente. Esto generó ineficiencias y obstaculizó el logro de algunos objetivos de la estrategia en áreas como seguridad ciudadana, salud, transparencia de la gestión pública, conservación de cuencas y apoyo a microempresas.

- 3.8 En lo relativo a la actividad de las ventanillas que atienden al sector privado, durante este ciclo estratégico el FOMIN desempeñó un papel de primera importancia en desarrollar los marcos regulatorios, apoyar a las MYPES y desarrollar el sector financiero. Por su parte, la CII aprobó tres operaciones y el PRI, si bien sentó las bases para futuras actividades, a pesar de sus esfuerzos, sólo concretó su primera operación en el país en diciembre de 2004. Adicionalmente, la actividad de estas ventanillas estuvo limitada por la facilidad de acceso de los inversionistas salvadoreños a los mercados financieros y de capitales.

## **2. Lecciones Aprendidas de la Estrategia 2000-2003**

- 3.9 La estrategia de país en 2000-2003 arroja cinco lecciones principales, que han sido tomadas en cuenta en la elaboración de la nueva EBP-ES: (i) el proceso complejo de aprobación política en la Asamblea Legislativa de las operaciones de financiamiento internacional puede conducir a largos procesos de aprobación y, por ende, al desfase de las operaciones de préstamo, elevando el riesgo de cancelación de algunas operaciones. Esto convierte a la situación política en el principal riesgo de la implementación de la estrategia del BID en el país; (ii) las estrategias y los proyectos del BID deben tener indicadores no solo de producto, sino de resultados y de impacto, así como líneas de base para poder evaluar posteriormente la efectividad de los mismos; (iii) la importancia de contar con estrategias flexibles y procedimientos claros para utilizar la cartera de préstamos y la programación de manera constructiva para apoyar al país en situaciones de emergencia; (iv) la efectividad de apoyar la ejecución descentralizada de proyectos de infraestructura social a través de los fondos de inversión social, dado no solo su efecto sobre la provisión de servicios, sino por la capacidad institucional que crean para ejecutar proyectos; y v) la necesidad de ampliar la acción de las ventanillas del sector privado, continuando con el destacado papel de las operaciones de FOMIN y dinamizando la presencia del PRI y CII, la cual pudiera profundizarse buscando generar un efecto demostración en el resto del sector privado en áreas claves para el desarrollo.

## **B. Desempeño de la Cartera de Préstamos**

### **1. Evolución y Desempeño**

- 3.10 La cartera de préstamos con El Salvador durante la vigencia de la estrategia 2000-2003, pasó de US\$1045,9 millones a US\$1211,3 millones, un crecimiento de 15,8%; mientras que el monto por desembolsar pasó de US\$350,9 a US\$418,8 millones (crecimiento de 19,4%).
- 3.11 El nivel de desembolsos promedio anual entre 2000-2003 fue de US\$136 millones con una fluctuación entre US\$169,8 millones en 2001 y US\$96,2 millones en 2003. En

promedio, los desembolsos del BID representaron un 25% de la inversión pública anual en El Salvador entre 2000 y 2003, lo que convirtió al BID en el principal financista de proyectos de desarrollo en el país. Este nivel de desembolsos fue posible gracias al nivel de preparación de las unidades ejecutoras de proyectos del BID en el país y a la labor de supervisión y seguimiento realizado desde la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), las cuales respondieron efectivamente durante las exigencias de la reconstrucción. Adicionalmente, a través de procesos de informatización y de simplificación de procedimientos, la COF/CES ha elevado significativamente la eficiencia de la ejecución de proyectos, simplificando el ciclo de las operaciones y reduciendo simultáneamente los riesgos operativos y fiduciarios.

- 3.12 Durante la estrategia 2000-2003 la cartera presentó una notable mejoría en sus indicadores de desempeño. A finales de 2003 no existían proyectos problema y los objetivos de desarrollo en todos los proyectos eran de “probable” y “muy probable” cumplimiento. Sólo 3 operaciones tenían ejecución insatisfactoria por atrasos en el esquema de desembolsos. Esta mejora en los indicadores de desempeño, aunada a la capacidad de los diferentes entes ejecutores para manejar los procedimientos del BID en cuanto a contrataciones, adquisiciones y auditoría, convierten al país en uno de los mejores ejecutores de préstamos en Centroamérica.

## **2. Lecciones Aprendidas de la Cartera**

- 3.13 Los dos últimos Informes de Revisión de Cartera (IRC), para 2003 y 2004, resaltan importantes lecciones aprendidas: (i) se debe mantener el esfuerzo de fortalecimiento de las unidades ejecutoras de los proyectos y dotarlas, desde un inicio, de mecanismos institucionales, formativos y operativos para hacer más autónoma y efectiva su ejecución de los proyectos, en particular para que puedan enfrentar la rotación de personal y las circunstancias excepcionales como las ocurridas durante la reconstrucción; (ii) la notable mejoría en los indicadores de desempeño de la cartera demuestra la oportunidad y calidad de la labor de supervisión y seguimiento de proyectos realizado desde la STP; y (iii) la informatización, la simplificación y armonización de procedimientos con la legislación nacional, ha permitido que la COF/CES eleve la eficiencia de la ejecución de proyectos.

## **IV. ESTRATEGIA DEL BANCO 2005-2009**

### **A. Objetivo de la Estrategia**

- 4.1 La Estrategia del Banco con El Salvador (EBP-ES) 2005-2009 tiene como objetivo central la reducción de la pobreza<sup>37</sup>. Para lograr esa meta la EBP-ES se plantea dos objetivos estratégicos interrelacionados y consistentes con el programa de gobierno “País Seguro 2004-2009”: i) promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad; y ii) desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres.
- 4.2 La caída en el ritmo de reducción de la pobreza en El Salvador está directamente asociada a la desaceleración económica experimentada por el país, por lo que es indispensable acelerar el crecimiento económico de forma sostenible. Paralelamente se

---

<sup>37</sup> Este objetivo está en línea con el Plan de Gobierno, que se propone disminuir anualmente la pobreza en un punto porcentual a fin de alcanzar lo establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

requiere trabajar en el fortalecimiento del capital humano, mejorar el acceso de los más pobres a los servicios básicos y optimizar la calidad de estos, a fin de brindarle oportunidades a los más pobres para que puedan beneficiarse en mayor medida del crecimiento económico del país, lo que propiciará aumentos sostenibles en la productividad, consolidando las bases para un crecimiento más dinámico.

## B. Objetivos y Lineamientos Estratégicos

### 1. OBJETIVO ESTRATÉGICO I: Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad

4.3 Para promover el crecimiento económico a través de la recuperación de la inversión privada, la acción del Banco en apoyo a las iniciativas del GOES se basará en cuatro lineamientos estratégicos<sup>38</sup>: a) apoyar el desarrollo del clima de inversiones y la productividad empresarial en un entorno macroeconómico estable; b) mejorar la infraestructura básica de apoyo a la producción, con especial énfasis en el área rural; c) aprovechar las oportunidades que ofrece la apertura comercial y la integración regional; y d) fortalecer la gestión ambiental y la prevención de desastres naturales. El trabajo coordinado entre el GOES y las distintas ventanillas del Banco en estas cuatro áreas permitirá incrementar la inversión privada, acelerar el crecimiento económico y generar empleos de calidad en el país.

#### a) Apoyar el desarrollo del clima de inversiones y la productividad empresarial en un entorno macroeconómico estable

4.4 Como una forma para estimular la inversión privada, la EBP-ES apoyará los esfuerzos del GOES por **mantener un entorno macroeconómico estable**, mediante el fortalecimiento del sistema financiero y la mejora de la competitividad. Esto se hará a través de un nuevo programa de préstamo sectorial (*Programa Sectorial Modernización del Sector Financiero*), de las operaciones en cartera *Programa Sectorial de Reformas para la Competitividad* y *Programa de Apoyo y Fortalecimiento Institucional de los Entes Reguladores del Sector Financiero* y de cooperaciones técnicas y productos no

#### RECUADRO 1: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE APOYO AL SECTOR PRIVADO EN EL SALVADOR

Estos lineamientos tienen como objetivo definir y coordinar las prioridades estratégicas de las unidades del BID que apoyan al sector privado, con el propósito de aumentar la efectividad del Grupo BID en promover el crecimiento sostenido de la inversión privada en El Salvador. Los lineamientos fueron conceptualizados como un insumo para la EBP-ES y están totalmente integrados en el Objetivo Estratégico I “Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad”. Por ello, los lineamientos definidos en esta EBP-ES servirán a las distintas ventanillas del BID como un marco para mejorar el clima de negocios y promover inversiones del sector privado y, así, contribuir al crecimiento económico y a la generación de empleos.

Los lineamientos aquí definidos desarrollan las prioridades estratégicas del Grupo BID en El Salvador, las cuales se orientan a facilitar la acción del sector privado, identificar y aprovechar nichos de productividad y desarrollar un proceso de inversión privada sostenible en el largo plazo. Estas prioridades estratégicas incluyen acciones por parte de las diferentes unidades del Grupo BID en seis áreas: (i) desarrollar un marco institucional para la competitividad; (ii) modernizar el marco legal para fortalecer el clima de negocios; (iii) crear un sistema nacional de innovación tecnológica; (iv) apoyar el esfuerzo de integración económica; (v) facilitar la inversión privada en los sectores de infraestructura; y (vi) desarrollar los mercados financieros.

<sup>38</sup> Estos lineamientos estratégicos se corresponden con los “Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado” (Ver Recuadro 1 y Anexo IX) y se marcan en la Iniciativa para el Mejoramiento del Clima de Negocios, la cual fue acordada entre el Banco y el país a fines de 2004.

financieros del BID que ya están en ejecución<sup>39</sup>. Las acciones del BID en esta área se complementarán con las actividades que adelantará el Banco Mundial en El Salvador a través de sus préstamos de políticas de desarrollo (DPL), los cuales buscan generar incentivos para mejorar la recaudación fiscal, impulsar un mayor crecimiento y apoyar la estabilidad macroeconómica. Las actividades del BID buscan garantizar la estabilidad macroeconómica a través de un sistema financiero sólido y el incremento de la competitividad del país, mejorando la regulación y supervisión bancaria en medio del proceso de expansión regional de la banca salvadoreña<sup>40</sup> y reduciendo los costos de producir en el país.

- 4.5 En segundo lugar, para desarrollar un adecuado clima de inversión, el BID trabajará conjuntamente con el GOES en la mejora del funcionamiento de los mercados y de la capacidad de regulación del Estado. La EBP-ES se propone respaldar al país para **modernizar el marco legal para las inversiones**. A tal efecto, a través de la *Iniciativa para el Mejoramiento del Clima de Negocios*, el BID apoyará al GOES en la preparación, reglamentación e implementación de una nueva legislación para facilitar el clima de inversión y modernizar el marco de hacer negocios; así como con cooperaciones técnicas que apoyarán en la implementación de la recientemente aprobada Ley de Promoción de Libre Competencia; la capacitación de jueces en temas mercantiles y el fortalecimiento jurídico e institucional de la Superintendencia de Libre Competencia y la Defensoría del Consumidor. Adicionalmente, el Grupo BID<sup>41</sup> se propone apoyar al país en el **desarrollo un marco institucional para la competitividad**, a fin de mejorar la coordinación entre los servicios de apoyo al sector privado para la promoción de exportaciones, la innovación tecnológica, la identificación de nuevos productos y sectores, la capacitación laboral y la asistencia a las PYMES, así como para la atracción de inversiones extranjeras.
- 4.6 El apoyo del BID en estas áreas ya se ha iniciado mediante el *Programa Sectorial de Reformas para la Competitividad*, que busca apoyar la implementación de la legislación de libre competencia, mejorar los sistemas de capacitación laboral e impulsar un sistema de innovación tecnológica. Este Programa será complementado con cooperaciones técnicas y operaciones del FOMIN<sup>42</sup>. Además, en el futuro inmediato se realizarán nuevas actividades específicas para impulsar la competitividad derivadas de los “*Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado*” definidos en esta estrategia, de las intervenciones que serán acordadas con el GOES en el marco de la *Iniciativa para el Mejoramiento del Clima de Negocios* y de un producto no financiero dirigido a estudiar los sectores exportadores competitivos y a identificar lecciones aprendidas que se puedan replicar en otros sectores o productos.

---

<sup>39</sup> Dentro de las cooperaciones técnicas se tiene: *Creación de Capital Social por medio de la Reforma Fiscal, Reforma Tributaria para el Desarrollo Humano en Centroamérica*; y *Plan Estratégico Sistemas de Información del Banco Central de Reserva*; los productos no financieros son: Sostenibilidad fiscal: El caso de El Salvador, Diagnóstico política tributaria y propuesta de reforma, el CFAA y el CPAR.

<sup>40</sup> El FOMIN, a través de una operación regional en cartera, apoya al *Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos* en el diseño e implementación de sistemas regionales de supervisión consolidada.

<sup>41</sup> El Grupo BID está integrado por el Departamento del Sector Privado (PRI), la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el Fondo Multilateral del Inversiones (FOMIN); y el Programa de Empresariado Social (PES).

<sup>42</sup> Cooperaciones técnicas: *Apoyo a la Competitividad y a la Innovación; Implementación de la Ley de Competencia; Fortalecimiento de la Agencia de Protección al Consumidor; y Fortalecimiento de la Capacidad Técnica y de Gestión del MAG*; y las operaciones del FOMIN *Desarrollo empresarial con base tecnológica y Asistencia técnica para MYPES para acceso al mercado de USA (Regional)*.



- 4.7 En tercer lugar, para utilizar al máximo la contribución del sistema financiero salvadoreño al crecimiento, la EBP-ES propone **mejorar la eficiencia en el proceso de intermediación financiera**. Esto se hará a través del apoyo al sector privado en la emisión de instrumentos financieros de largo plazo, la mejora del marco de regulaciones del sector financiero y la redefinición de las funciones de la banca pública. Además, se continuarán promoviendo los esfuerzos de la banca privada para expandir el crédito a las MIPYMES, el desarrollo de instrumentos de canalización de las remesas y asistencia técnica para la evaluación y diseño de fondos de inversión y de capital de riesgo. El apoyo operativo del BID se dará a través del *Programa Sectorial Modernización del Sector Financiero*, una operación del PRI iniciando ejecución, *Garantía Parcial Bonos Hipotecarios del Banco de Comercio*, una cooperación técnica en cartera y dos nuevas operaciones del FOMIN<sup>43</sup>.
- 4.8 En cuarto lugar, a fin de estimular el incremento de la productividad empresarial, la EBP-ES propone apoyar al GOES para **fortalecer el sistema nacional de innovación tecnológica, mejorar la capacitación laboral y establecer una estrategia de capacitación técnica**. Esto es abordado con el *Programa Sectorial de Reformas para Competitividad*, a través del cual se apoyará el diseño e implementación de estrategias nacionales para la innovación tecnológica y para la capacitación profesional. Además, se incentivará la vinculación de los centros académicos con las necesidades de desarrollo del país, mediante la modernización y la mejora de la calidad de la Universidad de El Salvador (UES), para lo cual se plantea una nueva operación de *Fortalecimiento de la Universidad de El Salvador-UES*. Estas operaciones serán complementadas con una cooperación técnica para fortalecer institucionalmente a las entidades rectoras de los dos sectores (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -CONACYT- e Instituto Salvadoreño de Formación Profesional -INSAFORP-) y para apoyar los procesos de innovación. Este esfuerzo del BID complementa las acciones del Ministerio de Economía para elaborar un programa de apoyo a la innovación tecnológica (FundalNNOVA) que contará con la participación de FUSADES.
- 4.9 Finalmente, para apoyar a las MIPYMES, se **promoverá el desarrollo de empresas competitivas, formales y sostenibles**, con especial énfasis en las zonas rurales y dirigidas a los grupos vulnerables, a través del fortalecimiento de la provisión de bienes y servicios públicos básicos, las asociaciones estratégicas público-privadas, la creación de incentivos para la formalización de empresas y la coordinación de inversiones para hacer rentables cadenas productivas. El apoyo en esta área se concretará mediante una operación de préstamo iniciando ejecución, *Reconversión Agroempresarial*, dos nuevas áreas de trabajo que explorará el FOMIN en ES (Apoyo a la formalización de empresas a través de incentivos para incorporarse a la economía formal y Simplificación y agilización de trámites para operación de empresas), así como con cuatro nuevas operaciones del Programa de Empresariado Social (PES)<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> La cooperación técnica *Mapeo de los Instrumentos de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* y las operaciones FOMIN *Facilitación de la inversión de inmigrantes salvadoreños en MIPYMES y Mejora Marco Garantías Mobiliarias para Facilitar Acceso al Crédito*.

<sup>44</sup> *Promoviendo Desarrollo Productivo Local, Vinculación de Artesanos con Mercados Artículos Decorativos, Apoyo a MYPES en el Manejo de Desechos Sólidos en el Valle de San Andrés y Consolidación Rural de Empresas Agropecuarias*. Estos proyectos del PES se desarrollarán en las zonas rurales y estarán dirigidos a grupos vulnerables (madres cabeza de hogar, discapacitados y jóvenes alejándose de las pandillas).

**b) Mejorar la infraestructura básica de apoyo a la producción, con especial énfasis en el área rural**

- 4.10 Con el objeto de mejorar la competitividad de las empresas y de apoyar en la reducción de la pobreza, el BID continuará apoyando al GOES en su esfuerzo por dotar al país de una infraestructura básica adecuada para competir globalmente, a través de la mejora de la calidad y cobertura de los servicios de infraestructura que permitan la reducción de los costos de producción. Para ello, se propone apoyar al GOES en: (i) rehabilitar los caminos rurales; (ii) mejorar la calidad y seguridad del servicio de transporte público; (iii) aumentar la cobertura eléctrica rural y promover el fortalecimiento institucional del sector; (iv) mejorar la eficiencia de puertos y aeropuertos a través del fortalecimiento de los entes reguladores y la tercerización de servicios; (v) lograr mayores niveles de cobertura y mejorar la calidad del servicio de agua potable y saneamiento; y (vi) promover la inversión privada en infraestructura a través de concesiones y asociaciones público-privadas.
- 4.11 Estas actividades se llevarán a cabo a través de nuevos préstamos contemplados en la EBP-ES, como el *Programa Multifase para Caminos Rurales Sostenibles Fase II*, los proyectos *Sistema Integrado de Transporte Urbano y Electrificación Rural*, así como mediante operaciones del PRI, *Comunicación Digital Océánica*, y del FOMIN<sup>45</sup>, *Fortalecimiento de la Autoridad Marítima Portuaria*. La cartera en ejecución cuenta con un aserie de operaciones en apoyo a ésta área, tanto a través de préstamos: *Programa Multifase para Caminos Rurales Sostenibles Fase I*, *Programa de Agua Potable y Alcantarillado*, y el *Programa Sectorial de Reformas para la Competitividad*, como de cooperaciones técnicas<sup>46</sup>.
- 4.12 Para estimular la inversión privada en infraestructura se propone un trabajo coordinado y en secuencia entre las diferentes unidades del Grupo BID que apoyan a los sectores público y privado. Se dará prioridad a actividades en el sector eléctrico (consolidar la reforma del mercado eléctrico a través del desarrollo del mercado de contratos de generación eléctrica a largo plazo, e identificar proyectos con participación privada que puedan ser apoyados por el Grupo BID), en el sector agua y saneamiento (desarrollar el marco legal, institucional y regulador), y en el sector transporte (fomentar procesos de asociación público-privada en la construcción y operación de carreteras, y en el proceso de reforma y concesión de puertos).

**c) Aprovechar las oportunidades que ofrece la apertura comercial y la integración regional**

- 4.13 En esta área, la estrategia del BID consistirá en apoyar los esfuerzos de integración económica y de política comercial del GOES. Se plantea: (i) fortalecer la capacidad de supervisión de la implementación del CAFTA-DR y de otros tratados comerciales, a través de las operaciones relacionadas con CAFTA-DR de apoyo del BID a El Salvador (Ver Anexo VIII); (ii) apoyar la transición competitiva al libre comercio con los Estados Unidos, con especial énfasis en las MIPYMES y el sector agropecuario; (iii) fortalecer la participación competitiva en el MCCA, incluyendo la armonización de los procedimientos aduaneros con los países que dan a la producción salvadoreña acceso a la

<sup>45</sup> EL FOMIN está estudiando la posibilidad de una operación para apoyar concesiones o esquemas de participación público-privado.

<sup>46</sup> Apoyo al MINEC en *Mercados Eléctricos y Modelos para el Manejo de los Recursos Hídricos*.

costa Atlántica (Guatemala y Honduras); y (iv) promover la integración energética en el marco del Plan Puebla Panamá. Muchas de estas acciones ya se están desarrollando a través de una serie de operaciones iniciando ejecución, tanto préstamos, *Reconversión Agroempresarial*, *Programa Sectorial Reformas para la Competitividad*, y *Sistema Interconexión Eléctrica de América Central -SIEPAC-*, como cooperaciones técnicas<sup>47</sup> y proyectos regionales del FOMIN<sup>48</sup>; y serán complementadas con una cooperación técnica nueva destinada al fortalecimiento institucional del Ministerio del Trabajo.

- 4.14 Los tres lineamientos estratégicos desarrollados en los párrafos anteriores son totalmente coherentes con lo establecido en los “*Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado*” definidos en esta EBP-ES (Ver Anexo IX). A través de la acción conjunta del BID, el GOES y el sector privado se busca lograr un incremento importante de la inversión (nacional y extranjera) como respuesta a las mejoras en las condiciones de competitividad del país y en el clima de negocios, así como para aprovechar la infraestructura de apoyo a la producción y las oportunidades que brindan los tratados comerciales. De esta manera surgirían nuevos productos y sectores, que se convertirían en los factores claves para acelerar el crecimiento económico, permitiendo la apertura de nuevas fuente de empleo que mejoren los ingresos y las oportunidades de los salvadoreños. Así, los dos objetivos estratégicos de la EBP-ES se complementan, dado que la aceleración del crecimiento es la vía más eficiente para lograr la reducción de la pobreza.

**d) Fortalecer la gestión ambiental y la prevención de desastres naturales**

- 4.15 En el marco del CAFTA-DR y de otros tratados comerciales, es prioritario enfrentar los temas de contaminación y manejo de recursos naturales, mientras que dada la exposición del país a diversos riesgos es importante minimizar los costos económicos y sociales de cualquier desastre natural. La estrategia en esta área consiste en apoyar las acciones del GOES para: (i) proteger los activos públicos y mejorar la capacidad para prevenir, mitigar y manejar los riesgos frente a desastres naturales; (ii) hacer más eficiente la gestión de los impactos económicos y sociales de los desastres, a través del diseño de planes de financiamiento del costo del riesgo, el avance en el monitoreo del riesgo en el país y la planeación estratégica de inversiones públicas; (iii) fortalecer las instituciones encargadas de hacer cumplir la legislación y la regulación ambiental, en particular en el marco de las exigencias del CAFTA-DR y otros tratados comerciales; y (iv) mejorar el control de la contaminación ambiental, el manejo de desechos y la formulación de políticas para los recursos hídricos y forestales.
- 4.16 Para el desarrollo de esta estrategia el BID cuenta tanto con operaciones en Cartera, el préstamo *Descontaminación de Áreas Críticas* iniciando ejecución y una serie de cooperaciones técnicas<sup>49</sup> dirigidas a apoyar la gestión de riesgos y a manejar los temas ambientales, como con una nueva operación de préstamo dirigida específicamente a la

<sup>47</sup> Se trata de las cooperaciones técnicas *Programa de Apoyo a las Negociaciones Comerciales, Análisis del Impacto del CAFTA en los Hogares Rurales de Centroamérica, Planes Tácticos de la Industria del Vestuario y Textil, y Apoyo al Sector Agrícola y a la Economía Rural.*

<sup>48</sup> *Acceso a mercados e integración regional a través de estándares técnicos en Centroamérica y Asistencia Técnica a PYMES para acceso al mercado de USA*

<sup>49</sup> *Capacidad Nacional Gestión Financiera y Reducción Riesgo ante Catástrofes Naturales; Plan de Acción Ambiental a nivel Municipal; e Impactos Ambientales de los Cafetales en América Central.*

*Prevención de Desastres Naturales*, que será complementada con una cooperación técnica<sup>50</sup>.

## **2. OBJETIVO ESTRATÉGICO II: Desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres**

4.17 Para que El Salvador consolide y profundice los significativos avances logrados en la reducción de sus índices de pobreza, además de acelerar el ritmo de crecimiento de la economía, es también indispensable mejorar el acceso de los pobres a los servicios sociales básicos y promover la acumulación de capital humano. Para apoyar al logro de este objetivo la EBP-ES, en el marco de la política social definida en el Plan de Gobierno “País Seguro 2004-2009” a través del programa “Oportunidades”, plantea tres lineamientos estratégicos: a) mejorar la focalización y eficiencia del gasto social, orientándolo al logro de los ODM; b) aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos; y c) aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión pública.

### **a) Mejorar la focalización y la eficiencia del gasto social y orientarlo al logro de los ODM**

4.18 El BID apoyará los esfuerzos del GOES por focalizar la acción de la política social hacia los sectores más necesitados, especialmente en las áreas rurales. La acción del BID se dirigirá a: (i) aumentar la eficiencia del gasto a través de la promoción de reformas en el gasto social, la protección de líneas prioritarias de gasto, su focalización, coordinación, y evaluación, haciendo énfasis en el direccionamiento estratégico del gasto social para acelerar el logro de los ODM; (ii) diseñar e implementar un sistema de protección social que responda de manera integral y efectiva a los problemas de las familias en pobreza extrema, promoviendo la participación de la mujer como promotora del bienestar familiar, en especial en las áreas rurales, a través del fortalecimiento institucional de la red de protección social, la red de servicios básicos y el apoyo directo a las familias a través de transferencias monetarias condicionadas; y (iii) consolidar un marco nacional para la inversión pública local en los sectores sociales prioritarios, mejorando las condiciones de vida en los municipios pobres y más vulnerables. La acción del BID estaría entonces dirigida a apoyar al GOES en el diseño de un mecanismo de coordinación de la política social entre el gobierno central, los municipios y los entes descentralizados para dar una respuesta integral a las zonas que se consideren prioritarias. Preliminarmente, el GOES ha establecido que la red de protección social (Red Solidaria) integrada en el marco del programa “Oportunidades” cubrirá a los 100 municipios más pobres del país y desarrollará un registro de beneficiarios que permitirá orientar más eficientemente la respuesta de los entes públicos a escala central y local.

4.19 El apoyo en esta área se dará a través de tres nuevas operaciones de préstamo: *Programa Sectorial Social*, *Apoyo a la Red Solidaria*, y el *Programa de Desarrollo Local III*. Como complemento a estas acciones se plantean dos cooperaciones técnicas, una en cartera para evaluar la eficiencia del gasto (*Creación de Capital Social por medio de la Reforma Fiscal*) y una nueva en preparación para apoyar el diseño de un sistema de evaluación para la red solidaria.

---

<sup>50</sup> La cooperación para *Estudios de Seguridad en Presas de Centrales Hidroeléctricas*.

**b) Aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos**

- 4.20 El BID apoyará los planes del GOES para aumentar la cobertura y calidad de la oferta de los servicios sociales básicos con operaciones de préstamo individuales. Adicionalmente, en el marco de la *Red Solidaria*, se asignarán recursos para ampliar la oferta de servicios en las áreas de educación, salud y nutrición, agua y saneamiento, focalizando la acción en los 100 municipios más pobres del país y en las áreas rurales. De esta manera, el BID estaría asegurando que por un lado está apoyando a las familias por el lado de la demanda de servicios (transferencias monetarias condicionadas), mientras que coordinadamente estaría ampliando la oferta de los servicios básicos (cobertura y calidad), por el otro.
- 4.21 En **educación** es fundamental mejorar la calidad de la educación básica y la efectividad escolar, en especial en las zonas rurales. La EBP-ES se plantea apoyar la ejecución de la “Estrategia de Educación 2021”, respaldando los esfuerzos del GOES por ampliar la cobertura de la educación preescolar y básica en zonas rurales, incrementando su calidad a través de la mejora de las competencias de lecto escritura y matemáticas, y fortaleciendo los sistemas de apoyo a la formación docente. Asimismo, se busca fortalecer la participación comunitaria y la equidad de género. Para el desarrollo de esta estrategia ya está en ejecución una operación, *Apoyo a Tecnologías Educativas*, y se plantea una nueva operación de préstamo, *Educación Básica con Equidad*.
- 4.22 En **salud y nutrición** la EBP-ES propone continuar con la modernización del Ministerio de Salud (MSPAS) a fin de mejorar la calidad de los servicios de salud que ofrece, mediante el fortalecimiento de su capacidad institucional y de la implementación de experiencias piloto para expandir la cobertura de los servicios de salud a través de terceros. Para esto, el BID ya cuenta con una operación en marcha, *Programa de Modernización del Sector Salud*, la cual será complementada con una nueva cooperación técnica para apoyar al MSPAS en el diseño de un plan estratégico de recursos humanos para el sector. Adicionalmente, dada la estrecha sinergia entre las intervenciones en salud y nutrición y las correspondientes a **agua y saneamiento**, el BID incluirá recursos en la operación de *Apoyo a la Red Solidaria* para respaldar las acciones del GOES en el área de agua y saneamiento en áreas rurales. Las intervenciones en salud y nutrición propuestas en el marco de la red serán sustentadas con un plan de inversiones en agua potable y saneamiento.
- 4.23 En **vivienda** el BID contribuirá con la meta del GOES de reducir el déficit de unidades habitacionales, a través del *Programa de Vivienda* que está iniciando su ejecución. Este programa contempla acciones para fortalecer institucionalmente al sector vivienda (Fondo Social de la Vivienda y Vice Ministerio de Desarrollo Urbano), el apoyo al fortalecimiento del mercado hipotecario a través de la emisión de instrumentos de financiamiento a largo plazo y la mejora de barrios marginales a través de subsidios directos y transparentes.

**c) Aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión pública**

- 4.24 En ésta área el BID respaldará al GOES en el fortalecimiento de la gestión pública mediante: (i) el aumento en la eficiencia y transparencia de las acciones de la Asamblea Legislativa; (ii) la mejora en la gestión pública en el ámbito central y local, al tiempo que se fortalecen los sistemas de compras y adquisiciones; y (iii) el impulso al desarrollo del sistema estadístico nacional mediante el fortalecimiento institucional de la Dirección

General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y la realización de los censos de población y vivienda, censo agropecuario y la encuesta nacional de presupuestos familiares.

**RECUADRO 2: COUNTRY PROCUREMENT ASSESSMENT REPORT (CPAR) Y COUNTRY FINANCIAL ACCOUNTABILITY ASSESMENT (CFAA) 2004.**

Entre las recomendaciones más importantes del CPAR (que fue preparado conjuntamente por el BID y el Banco Mundial) se encuentran: (i) **aprobar y poner en práctica el reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)** y suministrar entrenamiento en su aplicación a las Unidades de Compras y Adquisiciones Institucionales (UACI); (ii) revisar los programas de fortalecimiento y capacitación integral de corto y mediano plazo de las UACI; (iii) desarrollar un plan para fortalecer la Corte de Cuentas y su relación con el sistema de control interno de las instituciones; (iv) **continuar el desarrollo del sistema de adquisiciones electrónico (lanzamiento portal de pagos y publicación de adquisiciones públicas)**; (v) desarrollar modelos armonizados entre los diferentes entes públicos para los documentos de licitación y los contratos; (vi) realizar una evaluación técnica independiente del sistema de contratación “llave en mano”; y (vii) preparar una estrategia para continuar combatiendo la corrupción y un plan detallado para su implementación.

Por su parte, entre las principales recomendaciones del CFAA (que también fue preparado conjuntamente por el BID y el Banco Mundial) para mejorar el desempeño y la transparencia de las instituciones de gestión presupuestaria se encuentran: (i) mejorar y profundizar la auditoría externa y por parte del poder legislativo de los estados financieros públicos, como una forma de incrementar la transparencia; (ii) mejorar la eficacia de los sistemas de control interno de los entes públicos e incrementar los informes financieros con dictamen “sin reserva”; (iii) aumentar la cobertura y la calidad de la información financiera pública, en especial para cubrir las finanzas municipales y los fondos especiales extrapresupuestarios; (iv) mejorar la coordinación entre los procesos de reforma del sector público y de mejora de la administración financiera, y realizar la actualización tecnológica del sistema de administración financiera (SAFI); (v) integrar el proceso de seguimiento de las inversiones públicas con el proceso de elaboración presupuestaria; (vi) profundizar la coordinación entre las administraciones de rentas internas, aduanas y tesorería, para compartir información sobre los contribuyentes y mejorar la recolección de impuestos; y (vii) mejorar la gestión de caja de la administración pública y dirigirla hacia la centralización de pagos.

- 4.25 La acción del BID en estas áreas se concretará a través de dos operaciones en cartera (*Modernización del Poder Legislativo y Programa de Desarrollo Local II*), tres cooperaciones técnicas en ejecución<sup>51</sup> y con el desarrollo de dos nuevas operaciones de préstamos (*Programa de Desarrollo Local III y Programa de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional*) y mediante cooperaciones técnicas para fortalecer a la DIGESTYC y para apoyar la realización del censo de población y vivienda.
- 4.26 En 2004, a fin de apoyar al GOES en la mejora de la eficiencia y la transparencia del gasto público, el BID preparó (conjuntamente con el Banco Mundial) el *Country Financial Accountability Analysis (CFAA)* y el *Country Procurement Assessment Report (CPAR)* (Ver Recuadro 2), y actualmente está realizando una evaluación del gasto público<sup>52</sup>. Adicionalmente, para fortalecer las áreas de adquisiciones y de gestión por resultados, la EBP-ES prevé apoyar al GOES en la implantación de las recomendaciones de estos estudios y en la puesta en marcha del Programa PRODEV (Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo). A través del PRODEV se apoyará al país en el fortalecimiento de su capacidad en: (i) planificación y evaluación de programas de inversión; (ii) ciclo de proyectos, incluidos diseño, ejecución y monitoreo; (iii) modernización de los procesos presupuestarios y financieros; (iv) sistemas de

<sup>51</sup> El Programa de Transparencia del Poder Ejecutivo, Gestión Pública por Resultados y la cooperación técnica de Apoyo al Proceso de Preparación del IV Censo de Población y V de Vivienda.

<sup>52</sup> En el marco de una cooperación técnica regional (*Creación de Capital Social por medio de la Reforma Fiscal*) que evalúa la eficiencia del gasto público en Centroamérica.

adquisiciones, auditoría, supervisión y control; y (v) sistemas de información y estadísticas para la gestión por resultados. Estas cinco áreas de trabajo conjunto entre el BID y el GOES se detallan en el Anexo XIV y actualmente se está preparando el plan de acción para iniciar las actividades.

### C. El Programa Operativo 2005-2009

#### a) Tamaño y secuencia

- 4.27 El Programa Operativo diseñado por el BID para la implementación de su Estrategia 2005-2009 plantea dos escenarios de préstamos, *Base* y *Alto* (ver Anexo I); los cuales se han preparado conjuntamente con el GOES para acompañar sus esfuerzos de desarrollo en las áreas estratégicas antes señaladas. La transición entre ambos escenarios de préstamo depende del incremento de la capacidad fiscal del país, de la mejora en la supervisión financiera y de la mejora en la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Estos escenarios se corresponden con los escenarios macroeconómicos de *Transición hacia la Aceleración* y de *Cambio Estructural*, respectivamente.
- 4.28 El *Escenario Base* se corresponde con las proyecciones fiscales del sector público realizadas por el GOES y son consistentes con las proyecciones macroeconómicas realizadas por el FMI y el Banco Mundial. Los flujos financieros de las operaciones de préstamos de este escenario están incluidos en la programación financiera y comprenden ocho préstamos por US\$380,9 millones. En este Escenario, el apoyo inicial del BID a los esfuerzos del GOES por incrementar el crecimiento económico proviene esencialmente de la cartera en ejecución, especialmente del *Programa Sectorial Reformas para la Competitividad*, de un grupo de cooperaciones técnicas claves para mejorar el clima de inversiones, y del programa de operaciones del Grupo BID con el sector privado. A través de estas operaciones se espera apoyar el desarrollo de la legislación sobre competencia, el aumento de la eficiencia de la infraestructura de transporte marítimo y aéreo, el diseño e implementación de una estrategia nacional sobre innovación y capacitación profesional, y el fortalecimiento de los entes reguladores del sistema financiero. Las operaciones en ejecución permiten concentrar el nuevo programa de préstamos del *Escenario Base* en operaciones dirigidas a atacar la problemática de la pobreza en el corto y mediano plazo y desarrollar el capital humano necesario para promover un crecimiento económico sostenible. El nivel de crecimiento económico supuesto en este Escenario, el incremento moderado de los desembolsos del BID al sector público (hasta 0,73% del PIB en promedio durante el período), y la actividad del Grupo BID con el sector privado, permiten que la razón de endeudamiento del sector público (*ceteris paribus*) se mantenga estable.
- 4.29 En la medida en que mejore la capacidad fiscal del país (a través de un incremento del ahorro del sector público), se avance en las áreas de compras y adquisiciones y se fortalece la supervisión financiera, se podrá pasar al *Escenario Alto*. Este Escenario supone que las acciones desarrolladas por el Gobierno en sus primeros años de gestión y el apoyo prestado por el BID para mejorar el clima de inversión, junto a una exitosa implementación de la Reforma Tributaria iniciada por el GOES y un entorno externo favorable, contribuyen a un mayor crecimiento económico y a una situación fiscal más holgada. Esta situación abre un mayor espacio fiscal en la programación financiera del GOES, el cual será aprovechado para realizar las inversiones públicas necesarias en

infraestructura para seguir promoviendo el desarrollo sostenible del país. El *Escenario Alto* incluye, además de las operaciones del *Escenario Base*, tres préstamos adicionales (por US\$160 millones), totalizando once préstamos por un monto de US\$540,9 millones. El énfasis en esta etapa estaría en el financiamiento de infraestructura clave, especialmente en el nivel local y en el sector transporte, y en la consolidación del sector financiero. Dado que en este Escenario el crecimiento económico es mayor que en el *Escenario Base*, la mejora en la situación fiscal permite que el Gobierno tenga mayor capacidad de absorción de deuda, y por ende, la razón de endeudamiento del sector público (*ceteris paribus*) no crece a pesar del mayor ritmo de financiamiento (los desembolsos del BID al sector público llegarían hasta 0,80% del PIB en promedio durante el período).

4.30 Los “disparadores” del *Escenario Alto* buscan asegurar que el programa de préstamos ayuda a mejorar la calificación de riesgo soberano del país (manteniendo la razón de deuda pública dentro de los límites razonables), impulsa una mejora en la eficiencia en el uso de los recursos públicos y ayuda a fortalecer al sistema financiero y a mantenerlo solvente. Estos disparadores son:

- Emitir en 2006 una política de formulación del presupuesto consistente con un nivel de ahorro corriente del sector público no financiero de al menos 0,5% del PIB<sup>53</sup>. En 2004 el ahorro corriente del sector público no financiero (incluidos los gastos de pensiones) fue de -0,3% del PIB, por lo que esta meta representa un esfuerzo fiscal neto de 0,8% del PIB.
- Avanzar en la implementación de las principales recomendaciones del CPAR y CFAA, que incluyan al menos avances en el cumplimiento de las recomendaciones (i) y (iv) del CPAR, las cuales están sintetizadas en el Recuadro 2.
- Presentación de la Ley de Supervisión Financiera ante la Asamblea Legislativa, consistente con las recomendaciones del FSAP (Financial Sector Assessment Program) relacionadas con supervisión consolidada y el fortalecimiento de la supervisión bancaria.

4.31 Los disparadores así diseñados son congruentes con la política fiscal del GOES y asegurarían que el programa de préstamos del BID otorga incentivos al país para mantener la disciplina fiscal (sin afectar las decisiones de inversión pública), mientras que simultáneamente impulsa el uso eficiente de los recursos públicos y fortalece la solidez del sistema financiero, preservando la confianza de los inversionistas en la situación macroeconómica del país.

#### **b) Efectos financieros de los flujos de recursos**

4.32 El flujo neto de préstamos proveniente de los dos escenarios antes descritos representa en promedio un 10,4% de la variación anual de los saldos de deuda del país en el Escenario Base y un 12,5% en el Escenario Alto, por lo que no afectarán significativamente los niveles de deuda neta del país ni su capacidad de repago. En particular, debido al bajo nivel de deuda total y externa del país, uno de los más bajos de la región centroamericana, y debido al acceso privilegiado que el país tiene a los mercados internacionales de capital.

---

<sup>53</sup> Este nivel de ahorro corriente es consistente con un déficit del sector público no financiero de 2,3% del PIB, incluidos los gastos de transición del sistema de pensiones.



4.33 Adicionalmente, debido a que los repagos y los intereses se encuentran en una curva ascendente por la maduración financiera de los préstamos, los flujos netos de recursos del BID con el país son negativos durante los tres años finales de ambos escenarios. No obstante, el valor absoluto promedio de los flujos netos de recursos apenas alcanza un 0,21% del PIB en el escenario base y 0,15% en el Escenario Alto, por lo que representan valores muy pequeños en relación con las necesidades de financiamiento del país (4,6% y 3,6% del PIB en promedio para los escenarios Bajo y Alto, respectivamente). De esta manera, la relación financiera neta del BID con el país no estaría afectando negativamente la sostenibilidad de deuda, ni la capacidad de repago futura del país, sino que por el contrario, las proyecciones de los flujos netos de recursos en el período de la EBP-ES convertirían a El Salvador en un pagador neto con el BID (Ver Cuadro IV-1 y Anexo VI). El GOES está consciente de esta situación y su planificación financiera la considera dentro de las necesidades de recursos.

**Cuadro IV-1**  
**Indicadores de Exposición**  
**(US\$ Millones)**

Concepto	Escenario Base						Escenario Alto				
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Aprobaciones <sup>1</sup>		125.9	110.0	145.0			125.9	110.0	145.0	150.0	10.0
Desembolsos <sup>1</sup>	52.2	132.4	187.6	147.9	115.8	93.0	132.4	187.6	147.9	124.8	151.0
Repagos <sup>2</sup>	78.0	81.8	89.0	97.0	106.0	114.0	81.8	89.0	97.0	106.0	114.0
Flujo Neto de Préstamos	-25.8	50.6	98.6	50.9	9.8	-21.0	50.6	98.6	50.9	18.8	37.0
Intereses y cargos <sup>2</sup>	55.4	55.2	68.9	71.0	73.8	74.9	55.2	68.9	71.0	75.0	76.6
Flujo Neto	-81.2	-4.6	29.7	-20.1	-64.0	-95.9	-4.6	29.7	-20.1	-56.2	-39.6
Deuda Total con el BID	1,615.2	1,665.8	1,764.4	1,815.3	1,825.1	1,804.1	1,665.8	1,764.4	1,815.3	1,834.1	1,871.1
Exposición del BID (<18%)	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%	2.3%	2.2%	2.5%	2.5%	2.5%	2.4%	2.3%
Servicio Deuda Externa/Exportaciones Bienes	21.1%	20.9%	25.0%	22.4%	20.6%	20.0%	20.3%	24.2%	21.1%	19.1%	18.5%
Servicio Deuda BID <sup>2</sup> /Exportaciones B (<8%)	4.1%	4.2%	4.6%	4.6%	4.6%	4.6%	4.2%	4.5%	4.5%	4.5%	4.4%
Servicio Deuda BID <sup>2</sup> /Servicio Deuda Externa <sup>2</sup> (<30%)	19.7%	20.1%	18.3%	20.7%	22.5%	23.0%	20.5%	18.6%	21.2%	23.4%	23.6%
Total Deuda Pública <sup>3</sup> (US\$ millones)	6,041	6,802	7,247	7,660	7,975	8,238	6,688	7,116	7,457	7,716	8,102

Fuente:

<sup>1</sup> Proyecciones de COF/CES y RE2/OD3 según Escenario (Base o Alto) de la EBP-ES.

<sup>2</sup> Proyecciones del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

<sup>3</sup> Deuda Pública del Sector Público No Financiero. Proyecciones del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

### c) Instrumentos

4.34 La experiencia del BID en El Salvador<sup>54</sup> y la capacidad de las agencias ejecutoras en el país, determinaron la conveniencia de usar préstamos de inversión y préstamos de apoyo a reformas de política (PBL) para implementar la EBP-ES (Ver Anexos I y II). Para los proyectos de infraestructura se usarán préstamos de inversión, aplicando la modalidad multifase al menos en uno de ellos. En el caso de los proyectos en el área social, se usará el enfoque sectorial amplio (SWAP) a fin de mejorar la armonización de la acción de los donantes y reducir los costos de transacción<sup>55</sup>, así como se aplicarán instrumentos del tipo

<sup>54</sup> Los préstamos de inversión y los préstamos sectoriales han dado muy buenos resultados en El Salvador. El análisis sobre su implementación y efectos se encuentra en la sección III de este documento y en el Anexo XII.

<sup>55</sup> Este es el caso del Proyecto de la Red de Protección Social, el cual se está desarrollando conjuntamente con el Banco Mundial bajo la modalidad SWAp.

PBL, como forma de incentivar reformas. Adicionalmente, las operaciones del Grupo BID dirigidas al sector privado tienen un rol central, en tal sentido se prevén una serie de operaciones por parte del PRI, la CII, el FOMIN y el PES con los diferentes instrumentos que estas ventanillas tienen a su disposición.

#### d) **Parámetros Financieros de País**

- 4.35 Según las nuevas políticas financieras del BID aprobadas a principios de 2005, los Parámetros Financieros de País (PFPs) son establecidos individualmente de acuerdo a la situación de cada país y representan un esfuerzo por ajustar la elegibilidad de gastos de acuerdo a sus necesidades específicas en lugar de aplicar un enfoque general (“one-size-fits-all”). Los parámetros de financiamiento de País para El Salvador, según lo establecido en el Documento GN-2331-5, fueron ajustados y adaptados al BID utilizando los parámetros preparados por el Banco Mundial (los Parámetros Financieros de País para El Salvador se presentan en detalle en el Anexo V)<sup>56</sup>. En lo que respecta a la **Matriz de Financiamiento o Costos Compartidos**, el BID podrá financiar hasta 100% de los costos de operaciones individuales. Con respecto al **Financiamiento de Costos Recurrentes**, sobre la base de proyectos específicos, y a solicitud del Gobierno, el BID podría financiar gastos recurrentes. Para determinar en que medida, y si son objeto de financiamiento en cada caso, el BID considerará su impacto fiscal y sobre el endeudamiento en el corto y mediano plazo. En cuanto al **Financiamiento de Costos Locales**, a solicitud del país y si los costos son elegibles, el BID podrá financiar en divisas los costos locales. Cuando el financiamiento de costos locales de un proyecto se realiza en moneda local no existe ninguna restricción de política, excepto la elegibilidad del gasto. Finalmente, en cuanto a **Impuestos y Tasas**, se considera que los impuestos y tasas en El Salvador son razonables y no discriminatorios, por lo que el financiamiento del BID podrá cubrir impuestos y tasas asociadas.

#### D. **Indicadores para el Seguimiento de la Estrategia**

- 4.36 Para facilitar el proceso de evaluación se han definido indicadores para cada uno de los lineamientos estratégicos de la EBP-ES. Estos indicadores, detallados en la Matriz de la Estrategia del BID y en el Anexo XI, son de dos tipos: (i) los correspondientes al BID, los cuales son de naturaleza programática ya que permiten supervisar el accionar del BID para el desarrollo de la Estrategia propuesta (ver detalle en Anexo XI); y (ii) los indicadores de país, los cuales corresponden a fenómenos de más largo plazo y buscan establecer la contribución del BID en el logro de metas importantes para el país. En tal sentido los indicadores del BID son intermedios, en apoyo a los indicadores más amplios del Gobierno y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que son de largo plazo.
- 4.37 Los indicadores correspondientes al BID fueron escogidos y definidos, en la medida de lo posible, como indicadores de resultados y están vinculados esencialmente a los resultados esperados de los proyectos planeados o en ejecución en cada área estratégica. En el caso de los indicadores del país, se escogieron indicadores de mayor cobertura e impacto, relacionados con los ODM y con los resultados de política económica y social más importantes que el GOES desea alcanzar durante el actual período gubernamental. De esta manera, la selección de los ODM como indicadores de gestión del GOES demuestran su firme compromiso para el logro de estas metas.

<sup>56</sup> Los Parámetros Financieros de País para El Salvador fueron aprobados por la Gerencia de RE2 el 17 de mayo de 2005.

## **E. Riesgos para la Ejecución de la Estrategia**

- 4.38 Los principales riesgos de la estrategia son de carácter político, macroeconómico, externo y ambiental.
- 4.39 **Riesgo político.** El peso relativo de los diferentes partidos en la Asamblea Legislativa y su disposición para lograr consensos políticos sobre temas de interés nacional con el Poder Ejecutivo, es el principal riesgo que enfrentará la EBP-ES. Los rezagos que ha enfrentado el GOES para avanzar en reformas importantes en el sector público y para aprobar préstamos internacionales<sup>57</sup>, debido al complejo proceso de negociación entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para lograr la aprobación/ratificación parlamentaria, plantean un riesgo para la implementación de la EBP-ES. Si bien el GOES ha podido adelantar varias iniciativas legislativas importantes durante 2004 (reforma adicional de pensiones, reforma tributaria, aprobación de CAFTA-DR, etc.), la incertidumbre sobre la aprobación parlamentaria podría generar obstáculos en la gestión gubernamental. El resultado de las próximas elecciones legislativas (previstas en marzo de 2006), es un factor importante en la implementación de la EBP-ES, en particular si se considera que se definirá una nueva composición parlamentaria para el período mayo 2006 – abril 2009, que incidirá sobre las operaciones del BID. Este riesgo, si bien se puede mitigar parcialmente a través de acuerdos políticos entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa sobre el contenido técnico y financiero de proyectos individuales, no se elimina por completo. Los acuerdos y compromisos políticos son por definición inestables, por lo que no garantizan la aprobación de las operaciones previamente negociadas.
- 4.40 **Riesgo macroeconómico.** Este riesgo está vinculado a las políticas económicas que implemente el GOES, ya que de no continuar a buena marcha el fortalecimiento de la situación fiscal de El Salvador, sin progresos en la recaudación tributaria, podría convertirse en una fuente de riesgo. Sin embargo, el GOES está comprometido en continuar manteniendo la estabilidad macroeconómica, como lo demuestran sus avances en términos de políticas financieras y fiscales. En el marco de la EBP-ES se están preparando (mediante productos no financieros) los estudios pertinentes para apoyar al GOES en su esfuerzo por consolidar la estabilidad fiscal y mantener un entorno macroeconómico consistente con el objetivo de la EBP-ES.
- 4.41 **Riesgo externo.** La evolución de la situación externa puede impactar negativamente a El Salvador, afectando el éxito de la EBP-ES. Dentro de las posibles fuentes de riesgo en el ámbito externo se encuentran: la entrada irrestricta de los productores textiles asiáticos en el mercado norteamericano, el aumento de los precios del petróleo y de las tasas de interés internacionales, y el deterioro del crecimiento económico mundial. Los efectos de estos tres factores sobre el crecimiento de las exportaciones salvadoreñas, la inversión privada (nacional y extranjera) y la dirección de los flujos de capital, podrían afectar significativamente el logro de los objetivos de la EBP-ES. A fin de procurar que los posibles choques externos tengan un efecto limitado y previsible, el BID apoyará al GOES en el mantenimiento de una situación fiscal sana, promoviendo además la diversificación del sector externo y un sistema financiero sólido y bien supervisado, de manera que no afecten la calificación de riesgo soberano de la deuda salvadoreña.

---

<sup>57</sup> Durante 2000 y 2001 llegaron a acumularse hasta ocho proyectos del Banco en proceso de espera de aprobación/ratificación por parte de la Asamblea Legislativa. Asimismo, el Presupuesto Fiscal de 2004 fue aprobado por la Asamblea a finales de junio de 2004, más de seis meses después de la fecha en la cual debió haber sido aprobado.

- 4.42 **Riesgo ambiental.** La vulnerabilidad ante desastres naturales es un riesgo contingente que podría afectar tanto a las cuentas fiscales, como a la situación competitiva y a la situación social, por lo que tendría un impacto importante sobre la EBP-ES al obligar a reorientar sus operaciones. Para mitigar este riesgo la EBP-ES prevé el fortalecimiento de las capacidades del GOES para prevenir y mitigar catástrofes naturales.

#### **F. Coordinación con Otros Cooperantes**

- 4.43 El principal esfuerzo de coordinación que enfrentará la EBP-ES está relacionado con el programa de préstamos y de actividades no financieras diseñado en el recién aprobado CAS (Country Assistance Strategy) del Banco Mundial. El programa del Banco Mundial se desarrollará sobre tres pilares: (i) Aceleración del crecimiento sostenido y de base amplia con crecimiento del empleo; (ii) Mejoramiento de la equidad a través de la construcción de capital humano y la expansión del acceso a la infraestructura socioeconómica y a los mercados; y (iii) Mejoramiento de la seguridad jurídica y personal con reducción de la vulnerabilidad social e institucional. El programa se concentra en dos tipos de operaciones: préstamos de política de desarrollo (Development Policy Loans -DPLs-) y préstamos de inversión por un total de hasta US\$580 millones en el período. Estas operaciones son totalmente complementarias con el programa que está diseñando el BID para el período de la EBP-ES, en especial en las áreas de educación y red de protección social, las cuales se prepararán coordinadamente entre las dos instituciones. La operación de *Apoyo a la Red Solidaria* se preparará bajo la modalidad SWAp, con un equipo de proyecto conjunto y contará con un documento de proyecto único. En educación, el análisis sectorial se hace coordinadamente, y el BID trabajará en educación básica (*Educación Básica con Equidad*) mientras el Banco Mundial lo hará en educación secundaria. Adicionalmente, los DPLs del Banco Mundial se dirigen hacia actividades para impulsar la mejora en la recaudación tributaria y en la competitividad del país, mientras que los PBLs del BID se centran en reformas en el sector social y en el sistema financiero.

#### **G. Programa para el Diálogo con el País**

- 4.44 La EBP-ES prevé el uso de diversos mecanismos para mantener un diálogo fluido en el país sobre políticas públicas. Los objetivos fundamentales de este diálogo son: (i) conservar el sentido de identificación de la estrategia con las prioridades del país; (ii) asegurar el compromiso del GOES con el programa operativo y viabilizar la continuidad y sostenibilidad en las operaciones del BID, para que éstas surtan los efectos esperados en el desarrollo; y (iii) hacer seguimiento a la implementación de la EBP-ES para asegurar su ejecución satisfactoria.
- 4.45 Los mecanismos regulares establecidos por el BID para el desarrollo del diálogo comprenden: revisiones trimestrales y anuales de la cartera; misiones sectoriales y talleres especiales; misiones de administración de proyectos; actualización anual del Programa Operativo; y Evaluación Intermedia de la Implementación de la Estrategia. Entre los temas para el diálogo se encuentran: a) Avances en el fortalecimiento de la situación fiscal; b) Estrategia de transición al libre comercio y de implementación de los acuerdos comerciales; c) Implementación de la Iniciativa para la Mejora del Clima de Negocios y seguimiento de las actividades específicas según los Lineamientos

Estratégicos de Apoyo al Sector Privado definidos en esta EBP-ES; y d) Otros temas que surjan del diálogo entre el GOES y el BID.

**PROGRAMA OPERATIVO DEL BANCO 2005-2009**  
**PROGRAMA DE PRÉSTAMOS**

(MILLONES DE US\$)

Proyectos		Escenarios	
		Base	Alto
<b>2005-2006</b>			
ES-L1001	Programa Multifase para Caminos Rurales Sostenibles Fase II	55.4	55.4
ES-L1003	Prog. Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional	13.5	13.5
ES-L1002	Apoyo a la Red Solidaria (SWAp)	57.0	57.0
ES-0160	Fortalecimiento de la Universidad de El Salvador - UES	25.0	25.0
ES-0159	Educación Básica con Equidad	85.0	85.0
ES-0140	Programa Sectorial Social (PBL)(*)	100.0	100.0
<b>2007-2009</b>			
ES-L1004	Prevención de Desastres Naturales	5.0	5.0
ES-0153	Electrificación Rural	40.0	40.0
S/N	Programa de Desarrollo Local III (FISDL)	--	50.0
ES-0154	Sistema Integrado de Transporte Urbano	--	10.0
ES-0125	Programa Sectorial Modernización Sector Financiero (PBL)(*)	--	100.0
<b>TOTAL 2005-2009</b>		<b>380,9</b>	<b>540,9</b>

(\*) Los Programas PBL estarán sujetos al marco financiero (Lending Framework) del BID.

**GRUPO SECTOR PRIVADO 2005-2009**  
**(MILLONES DE US\$)**

<b>Proyecto</b>	<b>Monto</b>
<b><i>PRI</i></b>	
Garantía Parcial de Crédito Bonos Hipotecarios Banco Comercio (2004)	20,0
Operación con Comunicación Digital Oceánica	25,0
Operaciones de garantías que respalden emisiones de bonos en el mercado de capitales (*)	---
Fondo Centroamericano de Infraestructura (Regional)	---
Operación para Desarrollo Plantas Generadoras de Energía (*)	---
Operación de Apoyo a Concesión en Sector Transporte (*)	---
<i>Total PRI</i>	<i>45,0</i>
<b><i>CII</i></b>	
Expansión Pro-Credit (2004)	2,0
Operaciones con instituciones financieras (*)	---
Operación con el sector energía (*)	---
<i>Total CII</i>	
<b><i>FOMIN</i></b>	
Facilitación de Inversiones de Emigrantes en MIPYMES	0,40
Fortalecimiento Autoridad Marítima Portuaria	0,50
Desarrollo Empresarial con Base Tecnológica	2,00
Facilidad de Delegación a las Representaciones	0,75
Mejora Marco Garantías Mobiliarias para Facilitar Acceso al Crédito	0,70
Asistencia Técnica para PYMES Exportadoras USA (Regional)	---
Facilidad para Iniciativa de Mejorar el Clima Inversión (Regional)	---
<i>Total FOMIN</i>	<i>4,35</i>
<b><i>PES</i></b>	
Promoviendo Desarrollo Productivo Local (FUNDE) (*)	0,91
Vinculación Artesanos con Mercados Artículos Decorativos (MOJE) (*)	0,41
Apoyo MYPES Manejo Desechos Sólidos Valle San Andrés (FUSAI) (*)	0,33
Consolidación Rural de Empresas Agropecuarias CREA (CRS) (*)	0,67
<i>Total PES</i>	<i>2,32</i>

(\*) Proyectos en fases iniciales de identificación.

**PROGRAMA DE COOPERACIONES TÉCNICAS PARA 2005**  
**(MILES DE US\$)**

<b>Número</b>	<b>Nombre</b>	<b>Monto</b>
<b>Objetivo I</b>	<b>Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad</b>	
ES-T1027	Fortalecimiento de capacidad técnica y gestión Oficina de Políticas y Estrategias MAG (FOE)	130,0
ES-T1026	Apoyo a la Competitividad y a la Innovación (FOE)	145,0
ES-T1016	Fortalecimiento institucional de la DYGESTIC (FOE)	145,0
ES-T1024	Fortalecimiento y desarrollo institucional del MINTRAB según Normas ISO 9001:2000 (FOE)	130,0
ES-T1028	Implementación de la Ley de Libre Competencia: Desarrollo y Organización Institucional (FOE)	145,0
ES-T1023	Fortalecimiento de la Agencia de Protección al Consumidor (FOE)	130,0
ES-T1021	Superando las Barreras de la Ganadería Familiar (CT Fondos)	130,0
ES-T1130	Estudios de Seguridad en Presas de Centrales Hidroeléctricas (CT Fondos)	199,0
<b>Objetivo II</b>	<b>Desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres</b>	
ES-T1025	Apoyo al Plan Estratégico Desarrollo de Recursos Humanos en Salud (FOE)	145,0
ES-T1022	Evaluación de la Red Solidaria (FOE)	145,0
ES-T1019	Plan Nacional de Educación 2021 (CT Fondos)	90,0
ES-T1031	Responsabilidad Social Empresarial en el Sector Educativo (CT Fondos)	60,0
ES-T1032	Inclusión Social en la Red de Protección Social (CT Fondos)	130,0
ES-T1033	Seguimiento de Metas de Desarrollo Milenio y Desarrollo Local (CT Fondos)	65,0
ES-T1035	Desarrollo comunitario y oportunidades para jóvenes en riesgo (CT Fondos)	150,0
<b>TOTAL</b>		<b>1.939,0</b>



**PRODUCTOS NO FINANCIEROS Y DE LABOR ANALÍTICA**

**2004-2005**

<b><i>Estudios y Documentos</i></b>	<b><i>Año</i></b>	<b><i>Unidad Responsable</i></b>
Estudio de Sostenibilidad Fiscal	2004	OD3
Diagnóstico de la Política Tributaria y Propuesta de Reformas	2004	AER
Country Financial Accountability Analysis (CFAA, BID/BM)	2004	SC2
Country Procurement Assessment Report (CPAR, BID/BM)	2004	SC2
¿Cómo Volver a Crecer?	2004	AER
Documento de Diálogo de Políticas: Acelerando el Crecimiento	2004	OD3
Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado	2005	FI2
CAFTA y la Economía Rural	2005	EN2
Estudio Ambiental de País: Competitividad y Desarrollo Sostenible	2005	EN2
Remesas, Pobreza y Distribución del Ingreso en ES	2006	SO2
Estudio del Gasto Público en El Salvador	2005	AER
Análisis de Sectores y Productos Competitivos en El Salvador	2006	OD3
<b><i>Talleres</i></b>		
Reunión de Diálogo de Políticas	2004	OD3
Taller de Diálogo de Políticas en el Área Social	2005	SO2
Taller del Estudio Ambiental de País	2005	EN2