



**Documento de Enfoque**

# **El Salvador** **2009-2014**

Evaluación del Programa de País



Banco Interamericano de Desarrollo  
Junio 2014



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>I.</b>	INTRODUCCIÓN .....	1
<b>II.</b>	CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS.....	2
<b>III.</b>	EL PROGRAMA DEL BANCO (2010-2014).....	7
	A. Estrategia de País .....	7
	B. Programa.....	9
<b>IV.</b>	ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	12
	A. Relevancia.....	12
	B. Eficiencia e implementación.....	13
	C. Efectividad .....	13
	D. Sostenibilidad .....	14
<b>V.</b>	METODOLOGÍA .....	14
<b>VI.</b>	EQUIPO DE EVALUACIÓN Y CRONOGRAMA .....	14

## ANEXOS

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Como parte de su plan anual de trabajo 2014, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) está preparando la Evaluación del Programa de País (CPE por sus siglas en inglés) de El Salvador para el período 2009-2014, durante el cual se aprobó y ejecutó la estrategia de país 2010-2014. Este documento presenta el alcance y los contenidos de dicha evaluación.
- 1.2 De acuerdo con el Protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como meta principal *“proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”*.
- 1.3 En este contexto, el presente CPE busca analizar, con una visión independiente e integral, la relación del Banco con el país, en particular, la relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad del programa, incluidos tanto los productos financieros como los no-financieros ofrecidos por el Banco durante el período bajo análisis. Tal como establece el protocolo, este ejercicio se realiza como uno de los insumos para del proceso de preparación de la nueva estrategia de país con El Salvador, 2015-2019.
- 1.4 La presente es la tercera evaluación independiente del programa de país realizada por OVE. La primera (RE-307) cubrió el periodo 1992-2004 que se caracterizó por el rápido crecimiento luego de los acuerdos de paz de Chapultepec. La segunda evaluación de OVE (RE-360, 2004-2008) está marcada por los limitados resultados del ambicioso programa de reforma emprendido a finales de la década de los 90 y la polarización política que afectó el programa del Banco con el país.

## II. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS

- 2.1 **El Salvador es un país pequeño de renta media baja y muy densamente poblado.** El país se extiende por 20,720 km<sup>2</sup> sobre la costa del pacífico en América Central, siendo el país más pequeño de América Latina. Con más de 6 millones de habitantes distribuidos en una superficie equivalente a menos del 20% de la de Honduras, el país ostenta la segunda densidad poblacional más alta de la región sólo por debajo de Haití (300 y 364 hab. por km<sup>2</sup> respectivamente). Con un PIB per cápita nominal de 3,900 dólares, El Salvador tiene el segundo PIB per cápita más alto de Centroamérica luego de Costa Rica y es considerado un país de renta media baja de acuerdo a la clasificación del BM. A pesar de ello, el PIB per cápita representa tan solo el 50-60% de la media regional de América Latina, y la brecha se ha ampliado en los últimos años.
- 2.2 **La economía salvadoreña exhibe un alto nivel de vulnerabilidad económica, particularmente debido a sus fuertes vínculos económicos con la economía estadounidense.** Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones y la principal fuente de inversión extranjera directa del país.<sup>1</sup> Asimismo, EEUU es el principal destino de la población emigrante salvadoreña (1.5-2 millones de personas) que envían remesas familiares en el orden del 16-19 por ciento del PIB. Estas remesas familiares (el 90% de las cuales proviene de EEUU) constituyen uno de los principales determinantes del nivel de consumo privado de los receptores<sup>2</sup>. El país es por tanto vulnerable al ciclo económico norteamericano como se evidenció en este periodo de evaluación. Otras fuentes de vulnerabilidad provienen de la condición del país como importador neto de alimentos e hidrocarburos.<sup>3</sup> A esto se suma la baja incidencia de los flujos de inversión extranjera directa (alrededor de 2 por ciento del PIB) en el financiamiento externo, lo cual implica una dependencia de otros flujos de financiamiento más volátiles.
- 2.3 **Otro determinante de la vulnerabilidad económica es la vulnerabilidad ambiental del país, agravada por el deterioro de los recursos naturales y la alta densidad poblacional.** El 88.7 y el 95.4 por ciento del territorio y la población salvadoreña respectivamente están bajo riesgo de impacto climático.<sup>4</sup> De acuerdo a la UNISDR, el país sufre alrededor de 1.63 desastres por año, que implican pérdidas anuales por aproximadamente US\$ 178 millones<sup>5</sup> (casi 1 por ciento del PIB). Las causas de la vulnerabilidad ambiental son variadas. Por una parte, el país se encuentra localizado en una zona sísmica y proclive a las tormentas tropicales. A esto se suman la alta densidad poblacional que ha generado presiones para la utilización no sostenible de los recursos naturales (deforestación, urbanización de áreas vulnerables). Finalmente, las debilidades en el manejo de los recursos naturales han resultado en un alto nivel de deterioro de los mismos (p.e. deforestación), incrementando aún más el impacto de los desastres naturales.<sup>6</sup>

- 2.4 **Desde los acuerdos de Paz de Chapultepec que finalizaron la guerra civil, el país ha gozado de una democracia estable que se encuentra sin embargo ideológicamente polarizada.** Los acuerdos de paz de 1992 entre el Gobierno del El Salvador (GOES) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) permitieron que este último se incorporara a la vida política del país. El FMLN se convirtió en el principal partido de oposición desde 1992 hasta 2008 cuando logró la victoria en las elecciones generales. A pesar del restablecimiento de una democracia participativa, el país ha sufrido de una fuerte polarización política entre los dos partidos políticos principales.<sup>7</sup> De hecho, las medidas de polarización política disponibles ubican consistentemente al país entre los más polarizados del mundo.<sup>8</sup> Esta tendencia es preocupante ya que la literatura especializada asocia la polarización ideológica con gobiernos más pequeños<sup>9</sup>, mayores niveles de desigualdad<sup>10</sup>, déficits fiscales más altos así como mayores probabilidades de postergar un ajuste fiscal<sup>11</sup> y menor crecimiento económico<sup>12</sup> entre otras.
- 2.5 **El país enfrenta desafíos de crecimiento, ligados a los bajos niveles de inversión y de competitividad.** En el periodo inmediato de reconstrucción (1991-1994) la economía creció al 6.8%, en uno de dos eventos de crecimiento sostenido del país.<sup>13</sup> Desde entonces, el crecimiento ha sido mucho más lento (en promedio 2.5% entre 1995 y 2013), levemente por encima de la media histórica y muy por debajo de la media de Latinoamérica en el periodo (3.4%).<sup>14</sup> El bajo crecimiento se explica en parte por la baja tasa de inversión (privada y pública) que promedió 15.5 por ciento del PIB durante el periodo 2000-2013, en comparación con 22.09 de Centroamérica y 21.1 por ciento para Latinoamérica y el Caribe. Un aspecto particularmente preocupante es la reciente caída en dicha tasa, que decreció de un promedio de 16.5 por ciento del PIB en 2000-2007 a 14.1 por ciento en 2008-2013.<sup>15</sup> Se ha verificado también un retroceso significativo en los principales indicadores internacionales de competitividad: Entre 2006 y 2013, El Salvador cayó 34 puestos en el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial y 41 en el índice *doing business* del Banco Mundial.<sup>16</sup>
- 2.6 **Una de las posibles causas del bajo nivel de inversión y competitividad radica en la baja productividad de los sectores transables.** A pesar de que el tipo de cambio real parecería encontrarse en un valor cercano al de equilibrio<sup>17</sup>, existen indicios de una pérdida de competitividad del sector transable en años recientes. En concreto, la participación de las exportaciones de El Salvador en el mercado global declinó durante la última década y las exportaciones totales han crecido muy lentamente. Adicionalmente, el modelo de inserción económica tradicional de El Salvador basado en la industria maquiladora textil y las exportaciones tradicionales (café, camarón) parecería dar signos de agotamiento (Ver Gráfico 3, Anexo): mientras que las exportaciones no tradicionales, como porcentaje del PIB, se han duplicado en el periodo 2000-2013, su incremento es prácticamente compensado por la caída de la maquila y las exportaciones tradicionales. La pérdida de competitividad podría estar relacionada (al menos en parte) con la

política fiscal expansiva (en una economía dolarizada) que el país ha seguido en estos últimos años.

**2.7 Otra posible causa de los problemas de inversión y competitividad es la elevada inseguridad, la cual no solo implica altos costos humanos sino que también representa un obstáculo para la competitividad de las empresas.** El país tiene la segunda tasa de homicidios más alta del mundo (luego de Honduras) y esta constituye un importante flagelo social.<sup>18</sup> Adicionalmente, la inseguridad conlleva un importante costo para la economía en su conjunto, el cual ha sido estimado en 10.8% del PIB. Este es el valor más alto de todos los países de Centroamérica cuyo promedio alcanzó el 7.7%.<sup>19</sup> De hecho, el 87% de las firmas salvadoreñas pagan por seguridad (comparado con el 62% en LAC) y los costos de servicios de seguridad y de las pérdidas asociadas al crimen alcanzan el 3.4% y 1.6% de las ventas respectivamente, más del doble de la media de LAC en cada categoría (1.4% y 0.8%). Más del 50% de las empresas identifican al crimen como un problema principal, resaltándolo como el segundo obstáculo para realizar negocios.<sup>20</sup> La problemática de la inseguridad se encuentra íntimamente relacionada con las *maras* y afecta desproporcionadamente a los más pobres y a las empresas más pequeñas, quienes son a menudo víctimas de su extorsión.<sup>21</sup>

**2.8 A pesar de los importantes avances sociales en las últimas décadas, el país continúa enfrentando serios desafíos.** Prácticamente todos los indicadores sociales han evidenciado importantes avances en las últimas décadas: la tasa de analfabetismo ha descendido consistentemente hasta ubicarse en un 12.4% a nivel nacional; la esperanza de vida al nacer es de 72.1 años, al tiempo que la tasa de mortalidad infantil es de 13.6; y la pobreza y la desigualdad se han reducido.<sup>22</sup> Sin embargo, el país todavía mantiene una importante brecha en cuando a desarrollo humano con el resto de la región. El IDH de PNUD ubica a El Salvador en el puesto 107 de 195 países en 2013, y en el puesto 19 (de 26) si solo se tienen en cuenta países miembros del Banco<sup>23</sup>. Más aun, los indicadores sociales han evidenciado una tendencia reciente al deterioro. La tasa de pobreza de hogares que disminuyó significativamente a partir de los 90 hasta alcanzar el 30.7% en 2006 se ha retrotraído al 40% en 2008 debido a la crisis financiera y el aumento internacional del precio de los alimentos.<sup>24</sup> En el proceso, la pobreza también se ha transformado paulatinamente en un fenómeno urbano: si bien El Salvador no es el más urbanizado de los países de Latinoamérica, la mayoría de los pobres extremos (55%) y de los pobres totales (54%) sigue viviendo en áreas urbanas.<sup>25</sup> Finalmente, la desigualdad de género continua siendo un desafío importante para el país, siendo las mujeres las más afectadas por la violencia, el analfabetismo y las desigualdades en el mercado laboral.

#### **A. El Periodo Bajo Evaluación (2010-2014)**

**2.9 El periodo bajo evaluación se caracteriza por la primera transición de partidos políticos desde los acuerdos de Paz de Chapultepec.** En las elecciones de marzo de 2009, la fórmula presidencial del FMLN se impuso al obtener el 51.3 por ciento de los votos produciéndose la primera transición democrática entre

partidos políticos. En las elecciones de 2014, el FMLN volvió a imponerse, en segunda vuelta, aunque esta vez por un margen más estrecho (50.1%).

- 2.10 **La transición de 2009 se produjo en un contexto de crisis internacional.** A partir del año 2008, la economía salvadoreña fue fuertemente afectada por la crisis económica global y su impacto sobre la economía estadounidense. El PIB real se desplomó un 3.1% en 2009, y la recuperación a partir de allí fue particularmente lenta: la tasa de crecimiento del PIB promedió 1.7% entre 2010 y 2012. En este contexto el gobierno apeló al apoyo del FMI en una serie de programas precautorios.
- 2.11 **A pesar del lento crecimiento económico del periodo 2009-2013, el gobierno fue exitoso para incrementar la recaudación impositiva en 2.5% del PIB.** La Asamblea de El Salvador adoptó un paquete de medidas impositivas en 2009 con el objetivo de cerrar la brecha del déficit (5.7% del PIB en 2009).<sup>26</sup> Las medidas impositivas adoptadas, conjuntamente con los esfuerzos realizados para mejorar la administración tributaria, permitieron aumentar la recaudación impositiva en más de 2.5 puntos porcentuales del PIB, para alcanzar una recaudación de 15.3 por ciento del PIB en 2013.<sup>27</sup> A pesar de este esfuerzo, el país continúa teniendo una de las recaudaciones impositivas más bajas de la región, solo por encima de Guatemala y República Dominicana.
- 2.12 **El incremento en el gasto público comprometió parcialmente el objetivo de reducción de déficit.** Inmediatamente antes de la crisis el gobierno expandió el gasto público que escaló de 20.6 a 22.1 por ciento del PIB entre 2008 y 2009. Sin embargo, al contrario de lo que se había anticipado inicialmente, el nivel de gasto se mantuvo en los niveles de 2009 e incluso tendió a incrementarse a lo largo del periodo (estimado en 23.4 por ciento del PIB para 2013).<sup>28</sup> Dadas las presiones existentes, el gasto de capital permaneció a un nivel bajo de alrededor de 3 a 3.5 por ciento del PIB durante todo el periodo. Debido a los persistentes déficits fiscales, la deuda pública mantuvo la tendencia creciente pasando del 42.4 al 56.2 del PIB entre 2008 y 2013. En el mismo periodo, la deuda externa del sector público se elevó del 24.5 al 31.3 por ciento del PIB.<sup>29</sup>
- 2.13 **El aumento del gasto está relacionado fundamentalmente a la expansión del gasto público social y al incremento de la masa salarial.** Tanto el gasto en educación como en salud se han incrementado en el periodo.<sup>30</sup> Asimismo, el gasto en transferencias (excluyendo las pensiones) se incrementó del 2 al 3 por ciento del PIB. Por su parte, los programas específicos de protección social (Programa de Desarrollo Infantil Temprano del INSA, o el Programa de Comunidades Solidarias Rurales) tienden a ser pequeños y de baja cobertura. Los subsidios a la electricidad, agua, transporte y gas propano representan un gasto equivalente al 1.5-2 por ciento del PIB. Entre 2008 y 2013 se verificó también una expansión del gasto corriente del gobierno en sueldos y salarios del 7.7 al 8.8 por ciento del PIB.<sup>31</sup> En un contexto de expansión del gasto público, una preocupación tiene que ver con la eficiencia del mismo y su focalización.



**Tabla 1. Principales Indicadores Socioeconómicos, 2010-2014**

Indicadores Sociales	2010	2011	2012	2013	2014
Población (millones)	6.18	6.21	6.24	6.28	6.36*
PIB per cápita (2005 US\$, PPP)	5953.3	6048.3	6124.7	-	-
Tasa de pobreza (línea nacional)	36.5	40.6	34.5	29.1*	-
Coefficiente GINI	0.46	0.44	0.41	-	-
Indicadores Económicos	2010	2011	2012	2013*	2014*
<b>Sector Real</b>					
PIB Nominal (millones de US\$)	21418.3	23139	23813.6	24259.1	25600
Crecimiento del PIB real (%)	1.4	2.2	1.9	1.7	2.6
<b>Sector Fiscal (SPNF, % PIB)</b>					
Ingresos Totales	17.8	18.3	18.9	19.0	19.6
Gastos Totales	22	22.2	22.8	22.9	23.8
Balance Global	-4.2	-3.9	-3.9	-3.9	-4.2
Deuda Pública Bruta	52.0	52.3	54.3	56.4	58.0
<b>Sector Externo (% PIB)</b>					
Saldo de Cuenta Corriente	-2.5	-4.8	-5.4	-6.4	-
Balanza Comercial	-18	-20	-21	-21	-22
Exportaciones (incl. maquila)	21	23	22	22	22
Importaciones (incl. maquila)	39	43	43	43	44
Remesas Familiares	16	15.8	16.4	16.3	16.7
Inversión Extranjera Directa	0.5	1.7	2.2	2.3	2.3

\* Cifras proyectadas

Fuente: WDI,FMI, BCR, EPHM, MEH

## **B. Desafíos y Oportunidades**

- 2.14 **El país enfrenta el desafío de identificar un elemento dinamizador para poder superar su bajo crecimiento secular.** Siendo una pequeña economía relativamente abierta, la inserción económica internacional desempeñará un rol preponderante. El país deberá elegir entre las distintas oportunidades estratégicas entre las que se presentan la focalización en servicios de alto valor agregado, la consolidación de un “hub” logístico y el mejor aprovechamiento de las oportunidades estratégicas del mercado centroamericano. La identificación de nuevas oportunidades de innovación, en especial en torno a la ventaja comparativa del país para sectores intensivos en mano de obra podría ser clave. Asimismo, la identificación y resolución de las barreras efectivas para incrementar la inversión, el crecimiento y la competitividad son elementos tanto clave como perennes.
- 2.15 **La apertura de espacios de diálogo y consenso será crucial de cara al futuro.** En un contexto de alta polarización y en vista de las elecciones parlamentarias de 2015 que definirán las mayorías en la asamblea, se plantea nuevamente la necesidad de abrir espacio de diálogo y consenso sobre las principales políticas públicas.
- 2.16 Entre los desafíos que podrían requerir consensos se destacan, a corto plazo, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y, en particular, la estrategia fiscal para los próximos años (p.e. eficiencia del gasto público). Más a mediano plazo se plantean varios desafíos importantes. Por un lado los pasivos

contingentes (p.e. sistema de seguridad social) demandaran de una solución efectiva. Asimismo, siendo un país con una ventaja comparativa en sectores intensivos en mano de obra, el fortalecimiento de las capacidades de la población y su inserción efectiva al mercado laboral resultarán esenciales. Una mayor inserción laboral podría también contribuir a mitigar los efectos de la inseguridad, que continua siendo no obstante un desafío complejo y multisectorial. Finalmente, el alto deterioro de los recursos naturales agrava la situación de vulnerabilidad y ya tiene impactos económicos de consideración.

### III. EL PROGRAMA DEL BANCO (2010-2014)

#### A. Estrategia de País

- 3.1 **El BID es un importante socio en el desarrollo para El Salvador.** Con un saldo de USD 2,233 millones, la deuda del país con el BID representa el 61 por ciento del saldo de la deuda del Sector Público no Financiero con organismos multilaterales y el 21 por ciento del saldo de la deuda externa. Si bien ha habido reducción de los recursos disponibles de donantes bilaterales, el saldo de la deuda con organismos multilaterales se ha mantenido como 35% de la deuda externa del SPNF. Los desembolsos del Banco en el periodo 2010-2013 fueron en promedio US\$170 millones anuales, equivalentes a 0.7% por ciento del PIB, o el 4.9% por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central.
- 3.2 **Debido a la polarización política y a las mayorías requeridas para aprobar el endeudamiento externo, el país no ratificó ninguno de los proyectos que el Banco aprobó entre 2004 y 2009 hasta prácticamente el final del periodo.** La acción del Banco en el periodo 2004-2009 consistió fundamentalmente en la ejecución de la cartera aprobada, cuatro préstamos de política (PBLs), así como de la ejecución del programa de cooperación técnica no reembolsable que no requería ratificación parlamentaria. La evaluación de ese programa de país realizada por OVE advirtió que “el bloqueo político, que paralizó el último programa de préstamos del Banco, [seguía] siendo también un problema importante para el próximo ciclo programático [es decir, el de 2009-2014].” (RE-360, para. 5.3.)
- 3.3 **En este contexto, la administración presentó la Estrategia País de El Salvador para el período 2010-2014 (EPES) en Junio de 2010. El documento (GN-2575) decidió focalizarse en seis sectores: (a) finanzas públicas; (b) protección social; (c) hábitat urbano; (d) agua y saneamiento; (e) transporte; y (f) energía.** Estas áreas respondían a algunos de los objetivos del plan quinquenal de desarrollo, que incluía como prioridades el mejorar el sistema de protección social, fortalecer las finanzas públicas, y el apoyo a la producción y empleo mediante inversiones públicas en vivienda e infraestructura, seguridad

ciudadana, y medio ambiente y desastres naturales (Gobierno de El Salvador 2010).<sup>32</sup>

**Tabla 2: Objetivos Estratégicos del Banco (GN-2575) y del Plan Quinquenal de Desarrollo**

Sector	Objetivos Estratégicos del Banco	Objetivos y Metas del Plan Quinquenal de Desarrollo
<b>Finanzas Publicas</b>	Mejorar la administración tributaria y de aduanas, enfocar inversión y gasto público en los sectores más necesitados, y apoyar el manejo transparente de los recursos públicos.	<p>“Aumentar sustantivamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de la deuda externa.”</p> <p>“Proteger el poder adquisitivo de la población y mejorar la racionalización de los subsidios de tal manera que beneficien solo a los sectores que realmente los necesitan.”</p> <p>“Aumentar sustantivamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de la deuda externa.”</p>
<b>Protección social</b>	Fortalecer el sistema de protección social universal, expandir programas de nutrición y prevención de violencia, fortalecer el sistema de salud primario, y expandir programas de capacitación laboral.	“Revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.”
<b>Hábitat Urbano</b>	Mejorar las condiciones de vida en asentamientos urbanos informales, prevenir que asentamientos ubicados en zonas de riesgo sean afectados por fenómenos naturales, y facilitar acceso a vivienda para familias de ingresos bajos y medios.	
<b>Agua y Saneamiento</b>	Mejorar las capacidades de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), expandir el sistema de alcantarillas y tratamiento de aguas residuales en áreas urbanas, y mayor acceso para zonas rurales.	<p>“Ampliar la infraestructura económica y social, sobre todo en las zonas rurales del país.”</p> <p>Metas:</p>
<b>Transporte</b>	Fortalecer las capacidades de planificación, la creación de un plan de transporte masivo, mejorar carreteras rurales, y mejorar puertos y aeropuertos.	<p>“Aumentar la cobertura de agua potable en un 80% al final del período en los 100 municipios más pobres.”</p>
<b>Energía</b>	Mejorar el acceso a electrificación en zonas rurales, y diversificar la oferta de energía para que responda a las necesidades del país.	<p>“Alcanzar una cobertura del 95% del servicio de electrificación rural en los 100 municipios más pobres del país.”</p> <p>“Ampliar en al menos 250 kilómetros la red de caminos rurales.”</p>

Sector	Objetivos Estratégicos del Banco	Objetivos y Metas del Plan Quinquenal de Desarrollo
<b>Productividad</b>		“Aumentar de manera sostenida la producción nacional para el consumo interno para la exportación y la sustitución eficiente de importaciones y disminuir la dependencia del país de las importaciones de alimentos y de productos Agro-alimentarios.”
<b>Seguridad Ciudadana</b>		“Reducir de manera significativa y progresiva los niveles de violencia y de criminalidad en todo el territorio nacional.”
<b>Capacidad Institucional</b>	Utilizar los sistemas de administración financiera del país y fortalecer los sistemas de adquisiciones.	“Promover una reforma política que fortalezca la vida en democracia y consolide el estado de derecho.”  “Impulsar una reforma administrativa del Estado que permita su desconcentración y su descentralización progresivas.”
<b>Medio Ambiente y Desastres Naturales</b>		“Reconstruir el tejido social y productivo dañado por fenómenos naturales y desplegar en todo el territorio nacional el sistema de protección civil y un efectivo sistema de alerta temprana y de prevención y de manejo de riesgos.”

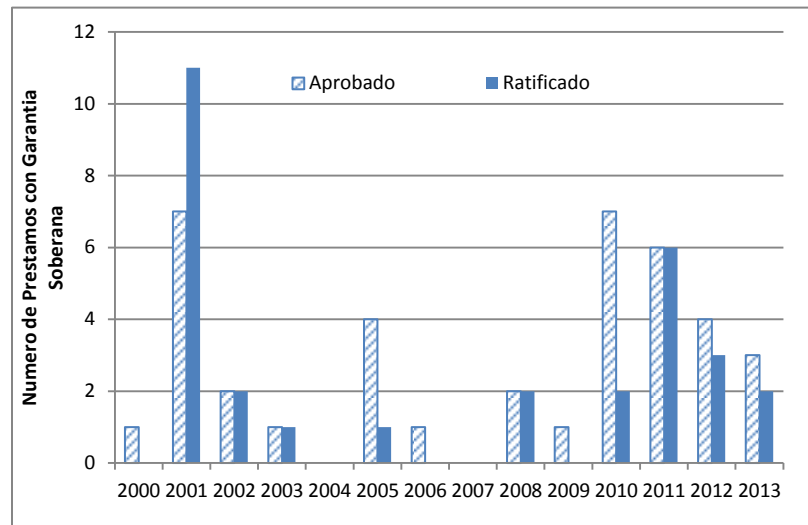
N.B. Esta tabla es una descripción de los principales pilares de una y otra estrategia y no constituye *per se* una evaluación de la relevancia de la estrategia del banco.

- 3.4 La estrategia contemplaba un **marco estimativo de financiamiento** base para aprobaciones de préstamos con garantía soberana por un total de US\$1,080 millones para el período 2010-2014 (US\$ 216 millones anuales) y un total de desembolsos de US\$998 millones (US\$ 197 millones anuales).

## B. Programa

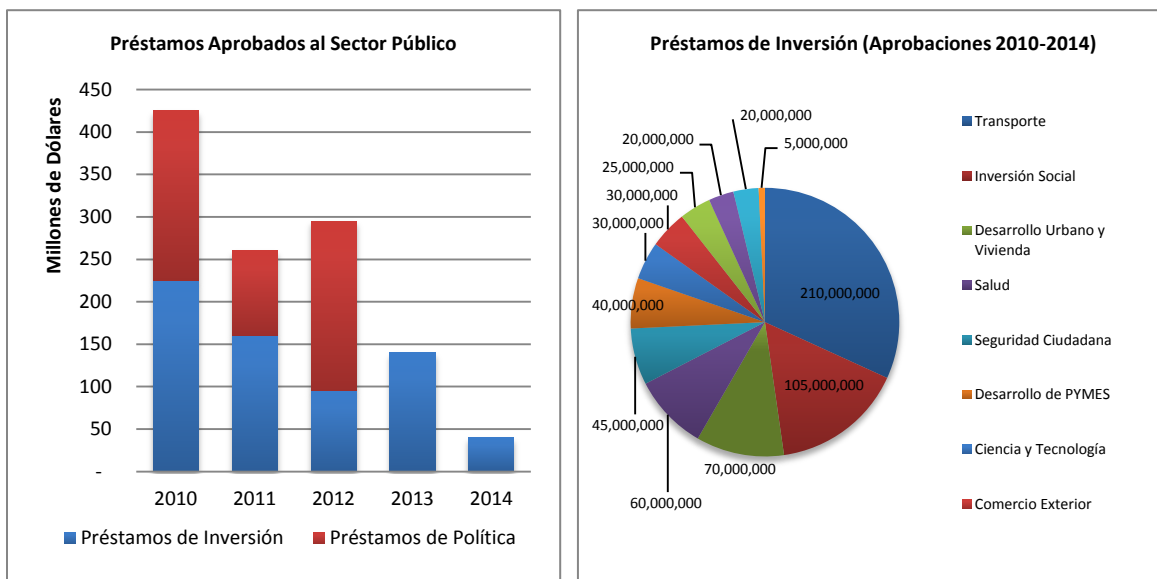
- 3.5 **La no aprobación de nuevos préstamos durante la mayor parte del periodo anterior significó que al comienzo del periodo bajo evaluación hubiera una cartera por ejecutar muy pequeña.** Al finalizar el año 2009, El Salvador tenía una cartera de préstamos activos de US\$636 millones, de los cuales ya se había desembolsado el 98%. Quedaban por terminar de desembolsar 3 préstamos en los sectores Agua y Saneamiento y Vivienda. Tal como se consigna en el CPE anterior, la situación es bien distinta por el lado de las cooperaciones técnicas no reembolsables que constituían la mayor parte del portfolio del Banco. De hecho, al finalizar 2009 había 30 cooperaciones técnicas, con un monto aprobado de US\$15 millones, y de los cuales no se habían desembolsado US\$12 millones. Los

principales sectores de estas cooperaciones técnicas eran medio ambiente y desastres naturales, finanzas públicas, y agricultura.



- 3.6 **En parte debido a la no ratificación de los préstamos hasta finales del periodo, la evaluación de programa de país anterior (2004-2008, RE-360) encontró que el programa del Banco fue solo parcialmente relevante.** A pesar de ello, se encontró que los diagnósticos realizados por el Banco eran en general valiosos. El documento también señaló las dificultades asociadas a la polarización y llamó al Banco a redoblar los esfuerzos para “velar por que el programa propuesto cuente con un amplio consenso en los poderes legislativo y ejecutivo.” En cuanto al tamaño del programa, el documento notó que durante el periodo el GOES prefirió un escenario conservador de aprobaciones en vista de la tendencia creciente del endeudamiento (que había pasado del 30% al 40% del PIB entre 2001 y 2004). Esta estrategia conservadora y el hecho de que la creación de espacio fiscal no fuera priorizada por la estrategia misma, implicaron que el programa se viera limitado para alcanzar los múltiples objetivos. En ese sentido, el CPE recomendó que los objetivos del Banco sean conmensurables con el flujo neto de recursos que se anticipa desembolsar en el periodo. Finalmente, el CPE también notó una serie de características específicas a aspectos operacionales de la cartera. Entre los más importantes se destacaban: la prevalencia de modificaciones y reestructuraciones que comprometían el logro de los resultados de desarrollo, el progresivo reemplazo de los costos administrativos del presupuesto general del Banco a los componentes administrativos y de fortalecimiento institucional de los proyectos, y un bajo uso de los sistemas nacionales aun en vista de los altos estándares institucionales del país y una recomendación del auditor general a tal efecto.<sup>33</sup>
- 3.7 **En el periodo 2010-2014, y a pesar de las preocupaciones esbozadas en el CPE anterior en cuanto a un posible bloqueo legislativo, la cartera de préstamos al sector público se expandió de acuerdo a lo programado en la estrategia.** El monto aprobado en el período fue de US\$1,160 millones,

prácticamente idéntico al marco de financiación acordado. De la misma forma, los principales sectores beneficiados fueron precisamente los priorizados en la estrategia: Transporte, Administración Pública, Medio Ambiente, Energía, el Sector Social y Vivienda y Desarrollo Urbano.



- 3.8 **Los Préstamos de Política tuvieron un rol importante en la acción del Banco durante el período.** Se aprobaron 3 PBLs, uno cada año en 2010, 2011, y 2012, dos para fortalecer las finanzas públicas, el sector energía y la adaptación al cambio climático. El monto total de estos tres préstamos fue de US\$500 millones, es decir, 45% del monto aprobado en el período. Estos préstamos de rápido desembolso representaron 75% del total de fondos desembolsados en términos de préstamos al sector público, y 61% del total de fondos desembolsados para El Salvador en el período.
- 3.9 **Los principales sectores de los préstamos de inversión fueron Transporte, Inversión Social, Vivienda, y Salud.** Estos cuatro sectores acumularon el 67% del monto aprobado (excluyendo PBLs), y 77% de los desembolsos. Se aprobaron en total 17 préstamos de inversión, para un total de US\$660 millones, y un promedio por préstamo de US\$39 millones. Solo hubo un préstamo cancelado (US\$35 millones), se han desembolsado US\$166 millones, y queda aún por desembolsar US\$419 millones.
- 3.10 **Las cooperaciones técnicas aprobadas en el período, además de complementar los préstamos de inversión, han estado enfocadas en los sectores apoyados a través de PBLs.** En el período se han aprobado US\$ 25 millones en 71 cooperaciones técnicas. Los principales sectores apoyados a través de este instrumento han sido energía, finanzas públicas y modernización del estado, medio ambiente y desastres naturales, y el sector social. Además, en el período se aprobaron dos donaciones de inversión por US\$ 30.5 millones en los sectores de salud y agua y saneamiento.

- 3.11 **El Banco ha aumentado su actividad con el sector privado.** En el período, a través de la ventanilla del sector privado del Banco, se aprobaron 4 préstamos por US\$117 millones, todos para instituciones financieras, mientras el FOMIN ha apoyado a pequeñas y medianas empresas con pequeñas donaciones por un total de US\$8.8 millones

#### IV. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

- 4.1 Este CPE evaluará el **programa del Banco durante el periodo 2010-2014**. En este contexto, la evaluación analizará el conjunto de operaciones aprobadas durante el periodo más aquellas que, incluso aprobadas con anterioridad, hubieran finalizado su ejecución durante el periodo. Debido al hiato de ratificaciones de 2003 a 2009, la cartera heredada será en este caso muy limitada. La evaluación incluirá todos los proyectos con y sin garantía soberana del BID así como el programa de cooperación técnica no reembolsable. Los proyectos del FOMIN y de la Corporación Interamericana de Inversiones que estén relacionados con las operaciones del Banco o la EPES serán también considerados.
- 4.2 La presente evaluación utilizará el marco del protocolo para evaluación de programas de País (RE-348-3) y las categorías de OECD-DAC de **relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad** del programa del Banco.

##### A. Relevancia

- 4.3 *Relevancia* se refiere al grado de congruencia entre (i) la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Banco, y con (ii) las necesidades del país, los planes de desarrollo, y las prioridades del gobierno.
- 4.4 La pregunta primordial de relevancia que el CPE intentará responder es si el programa del Banco fue adecuadamente estructurado para ayudar a El Salvador a abordar sus principales desafíos de desarrollo estructurales y los que acontecieron durante la ejecución de la estrategia (ej. deterioro creciente de la situación fiscal por el incremento del gasto, pérdida de competitividad y desaceleración del crecimiento, polarización política, entre otros). Específicamente, el CPE busca responder a las siguientes preguntas:
- ¿Fueron los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia de País consistentes con las prioridades de desarrollo de El Salvador?
  - ¿En qué medida mejoraron los criterios para focalizar la intervención del Banco? ¿En qué medida se logró apoyar acciones en todos los sectores prioritarios?
  - ¿En qué medida el programa implementado (incluyendo CTs) fue consistente con las prioridades estratégicas establecidas en la Estrategia de País?

- ¿En qué medida el programa implementado (incluyendo CTs) fue consistente con las prioridades acaecidas durante el período de implementación de la EBP tales como atender la pérdida de competitividad y reducir la creciente brecha fiscal?
- ¿En qué medida las CTs y operaciones de préstamo (SG y NSG) fueron utilizadas estratégicamente para apoyar los objetivos enunciados?
- ¿En qué medida los indicadores de las operaciones específicas está alineadas con los indicadores enunciados en la EBP?

## **B. Eficiencia e implementación**

4.5 *Eficiencia* se refiere a la medida en que el diseño y la ejecución del Programa han sido costo-efectivos. El análisis de eficiencia incluye también los detalles de la implementación del programa. En esta dimensión, el CPE busca responder las siguientes preguntas:

- Considerando que el tamaño del programa bajo ejecución se incrementó significativamente durante el periodo, ¿En qué medida el Banco ha reaccionado al incremento de la cartera y, más generalmente, ha ejecutado la cartera en forma eficiente?
- ¿Cómo evolucionaron los indicadores de eficiencia durante el periodo y en qué medida es posible explicarlos?
- ¿Cuáles son los principales factores que obstaculizaron la ejecución del programa del Banco con El Salvador?

## **C. Efectividad**

4.6 *Efectividad* se refiere a la medida en que los instrumentos de asistencia han alcanzado los objetivos propuestos. El análisis de efectividad para el caso de El Salvador plantea algunos desafíos únicos. Debido a que prácticamente toda la cartera está bajo ejecución y que solo unos pocos proyectos antiguos han finalizado durante el periodo, el análisis de efectividad se encuentra limitado. Aun así, el CPE buscara responder en la medida de lo posible las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida los objetivos estratégicos enunciados en la estrategia de país fueron alcanzados, particularmente para los 6 sectores priorizados?
- ¿En qué medida los objetivos de específicos del programa de préstamos del Banco han sido logrados (o están en tren de lograrse)?
- ¿En qué medida las cooperaciones técnicas del Banco han servido para fortalecer el dialogo, dinamizar la cartera del Banco o cumplir otros objetivos estratégicos?



## D. Sostenibilidad

- 4.7 La *sostenibilidad* se refiere a la probabilidad de que los resultados de la asistencia del Banco persistan tras la conclusión del programa. En esta dimensión, el CPE enfrenta desafíos análogos a los mencionados en la categoría anterior: tratándose de una cartera joven no se podrá evaluar la sostenibilidad efectiva del programa sino la probabilidad de que el programa sea sostenible basado en las características institucionales, técnicas y la priorización política que reciba el proyecto.

## V. METODOLOGÍA

- 5.1 A fin de responder estas preguntas la evaluación utilizará diversas fuentes de información. Estas incluyen entrevistas a informantes clave, incluyendo funcionarios y ex funcionarios a nivel gerencial, administradores de los proyectos del Banco, especialistas sectoriales del Banco, cooperantes internacionales (particularmente USAID, MDC y Banco Mundial), beneficiarios de los proyectos del BID, y miembros de la academia y de la sociedad civil que están familiarizados con los desafíos de desarrollo de El Salvador. Se utilizarán todos los documentos de supervisión y evaluación interna del Banco como fuente de información, aunque sujeto a la validación por parte de OVE.
- 5.2 Las entrevistas y demás métodos cualitativos serán apoyados por un análisis de las bases de datos internas del banco así como de las bases de datos de los proyectos evaluados en la medida en que estén disponibles. Ejemplos de bases de datos que se han utilizado en el pasado son: base de presupuesto administrativo (BUDGET), de preparación de proyectos (OPUS), de cláusulas contractuales (OPMAS), de adquisiciones (PRISM), de correspondencia (SISCOR), de utilización de tiempo de personal (TRS), de evaluación de desempeño del personal, de transacciones financieras (LMS), y de los sistemas de monitoreo y evaluación del Banco (p. ej. PPMR/PMR). El tratamiento estadístico que se realice de estas bases de datos dependerá de la calidad de la información, pudiendo incluir análisis de regresión o la comparación de carteras “sintéticas” para la evaluación de la eficiencia.

## VI. EQUIPO DE EVALUACIÓN Y CRONOGRAMA

- 6.1 **Equipo de evaluación:** La evaluación del Programa de País va a ser llevada a cabo por un equipo integrado por Juan Manuel Puerta, Roni Szwedzki, César Bouillon, Anna Crespo, Lynn Scholl, David Suarez y Oscar Quintanilla apoyados por consultores especializados. La evaluación requerirá el continuo diálogo con la administración del Banco y, en particular, con la Oficina de País de El Salvador. Se realizarán para tal efecto dos misiones al país cuyas principales tareas incluyen: (i) la identificación de los principales aspectos de la relación entre el Banco y el país, (ii) la recolección de datos y validación de los análisis de documentos, y (iii) visita de proyectos específicos para dialogar con ejecutores y beneficiarios.

- 6.2 Finalmente y de acuerdo con el protocolo de las evaluaciones de Programas de País (CPE), “[l]os resultados de la evaluación del programa de país deben proporcionarse en un momento en que el gobierno esté dispuesto a tomar decisiones estratégicas sobre el uso de la asistencia externa.” En la práctica la oportuna consulta implica que existe la “meta de tener un borrador del informe listo para que las autoridades del país puedan considerarlo dentro de los dos primeros meses del nuevo gobierno.” De acuerdo con el calendario electoral, el nuevo gobierno de la república de El Salvador asumirá sus funciones el 1 de junio de 2014. OVE intentará compatibilizar la debida consulta con el nuevo Gobierno de El Salvador (julio-septiembre, 2014) con la fecha programada de presentación de la nueva estrategia de País El Salvador 2015-2019 al Directorio Ejecutivo (2015).

**Cronograma:** A continuación se detalla el cronograma de la evaluación.

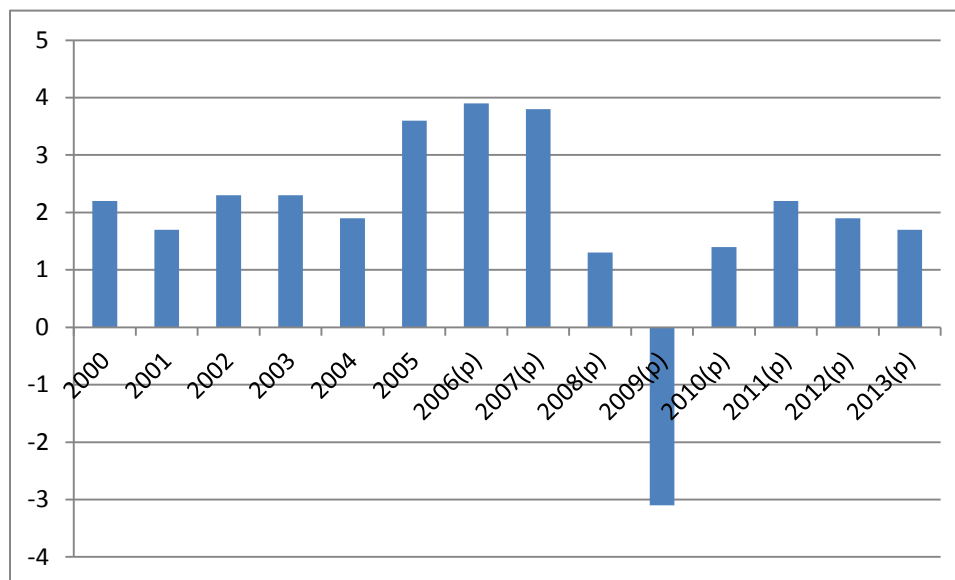
Actividad	Fecha
Misión al País	Segunda mitad de Julio 2014
Borrador CPE para revisión de la Administración/Gobierno	30 de Octubre de 2014
Revisión con la administración/recepción de los comentarios de la administración y el gobierno	1 de Diciembre de 2014
Envío CPE a SEC	10 de Diciembre de 2014
Discusión CPE en Directorio Ejecutivo	Enero de 2015

**Anexo 1. Programa Aprobado por el Banco (préstamos con garantía soberana)**

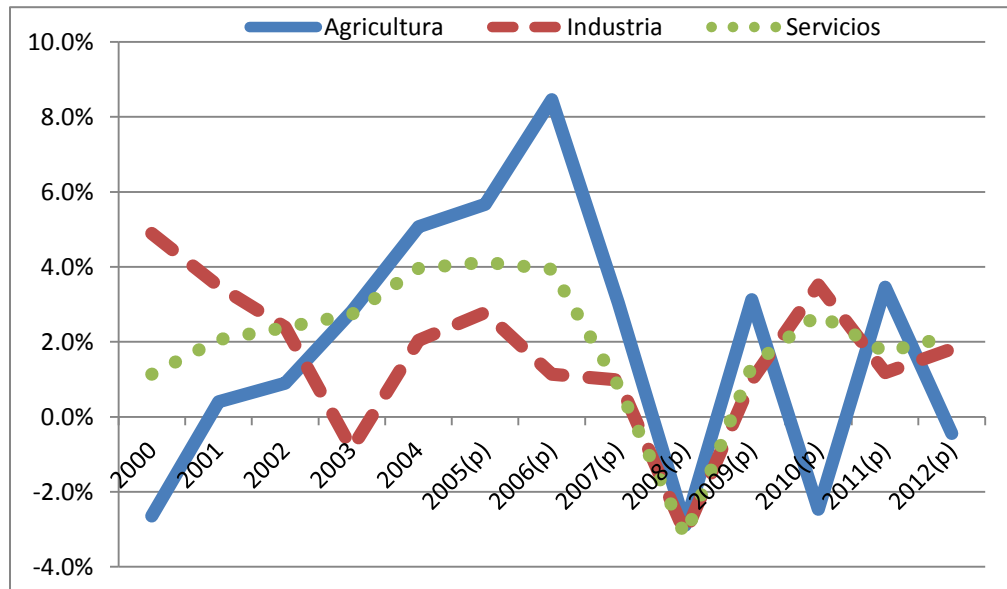
<b>Proyectos con Garantía Soberana aprobados entre 2009 y 2013</b>					
<b>Eje de Estrategia</b>	<b>Nombre de Proyecto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Año</b>	<b>Monto (millones)</b>	<b>Estado</b>
<b>A. Finanzas Públicas</b>					
ES-L1047	Programa de Fortalecimiento Fiscal	PBL	2010	200	Completado
ES-L1071	Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático para El Salvador	PBL	2012	200	Completado
ES-L1057	Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo para la Inserción Internacional	Inversión	2011	30	Activo
ES-L1058	Programa de Innovación para la Competitividad	Inversión	2012	30	Activo
ES-L1066	Desarrollo Turístico de la Franja Costera	Inversión	2013	25	Activo
ES-L1075	Programa de Corredores Productivos	Inversión	2014	40	Activo
<b>B. Protección Social</b>					
ES-L1040	Reformulation of the Social Policy Support Program	PBL	2009	300	Completado
ES-L1027	Programa Integrado de Salud	Inversión	2010	60	Activo
ES-L1044	Fortalecimiento Servicios de salud, desarrollo infantil temprano y prevención de violencia en Comunidades Urbanas	Inversión	2010	35	Cancelado
ES-L1016	Reducción de Vulnerabilidad en AUP en San Salvador	Inversión	2011	50	Activo
ES-L1063	Apoyo integral a la efectividad de las políticas de trabajo y previsión social	Inversión	2012	20	Activo
ES-L1056	Ciudad Mujer	Inversión	2011	20	Activo
ES-L1025	Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Seguridad Ciudadana	Inversión	2012	45	Activo
<b>C. Habitat Urbano</b>					
ES-L1022	Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios	Inversión	2010	70	Activo
<b>D. Agua y Saneamiento</b>					
ES-L1046	Programa de Agua y Saneamiento Rural	Inversión	2010	20	Activo
<b>E. Transporte</b>					
ES-L1045	Caminos Rurales para el Desarrollo	Inversión	2010	35	Activo
ES-L1050	Programa de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador	Inversión	2011	45	Activo
ES-L1061	Programa de Conectividad Rural en Zonas Norte y Oriente	Inversión	2011	15	Activo
ES-L1085	Programa de Mejoramiento del Corredor Pacífico Mesoamericano	Inversión	2013	115	Activo
<b>F. Energía</b>					
ES-L1059	Apoyo Programático a la Agenda de Reformas Estructurales del Sector de Energía Eléctrica	PPBL	2011	100	Completado
<b>G. Fortalecimiento Institucional</b>					
ES-L1017	Modernización del Órgano Legislativo II	Inversión	2010	5	Activo

## Anexo 2. Gráficos

**Gráfico 1:** Crecimiento PIB real (% , fuente: BCR)

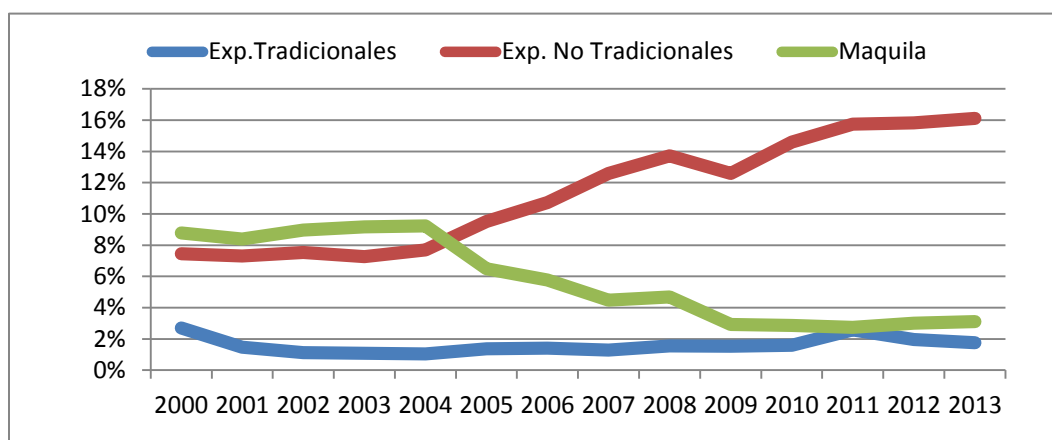


**Gráfico 2:** Crecimiento PIB Real por Sectores económicos (fuente: BCR)

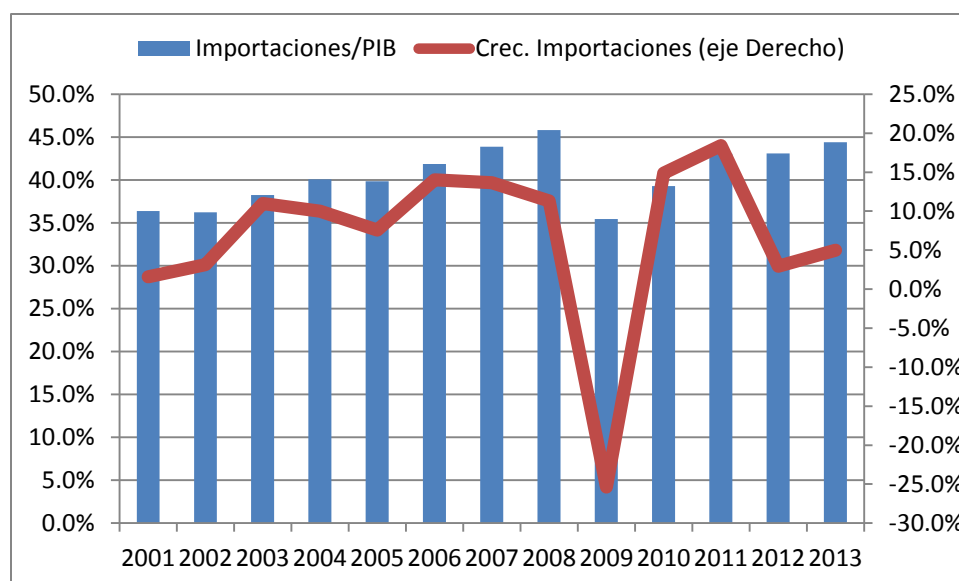


(p): Proyectado

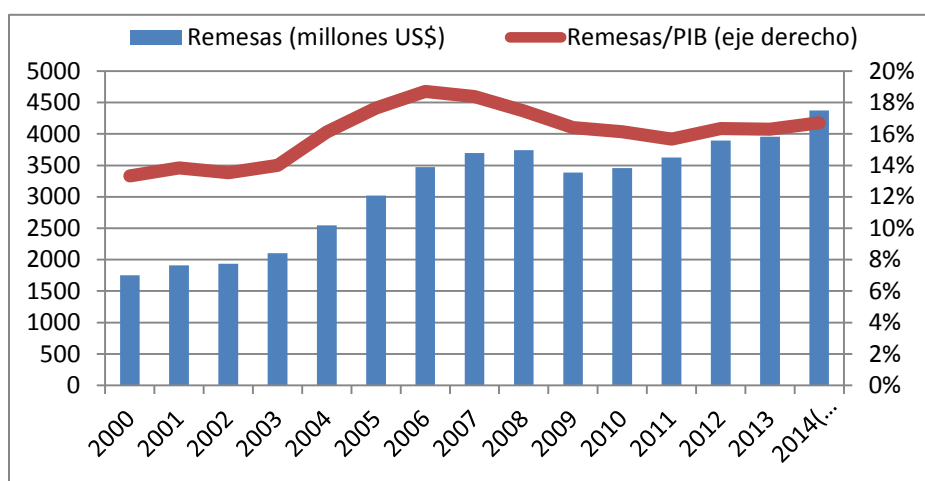
**Gráfico 3:** Exportaciones por tipo como porcentaje del PIB (Fuente: BCR)



**Gráfico 4:** Importaciones (Fuente: BCR)

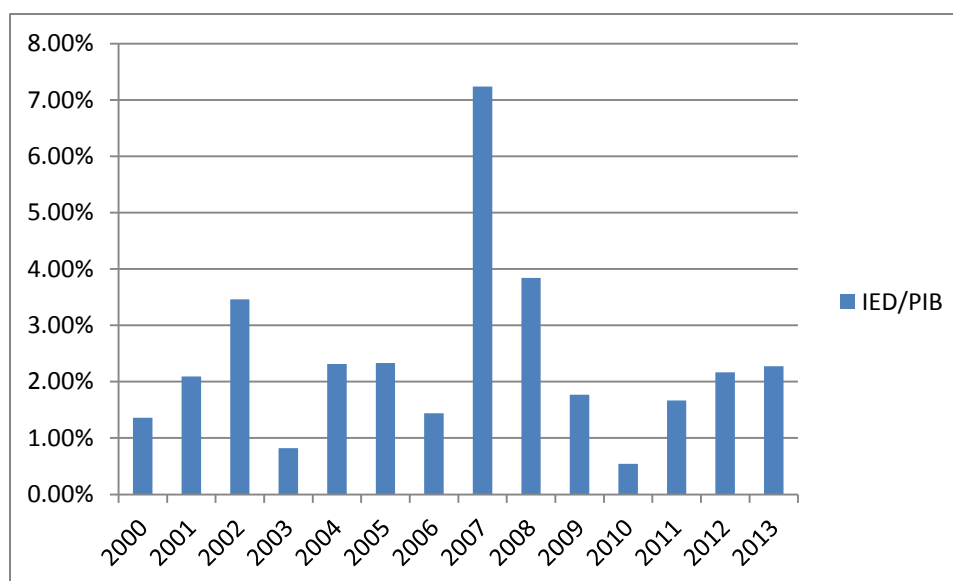


**Gráfico 5: Remesas Familiares (Fuente: BCR)**

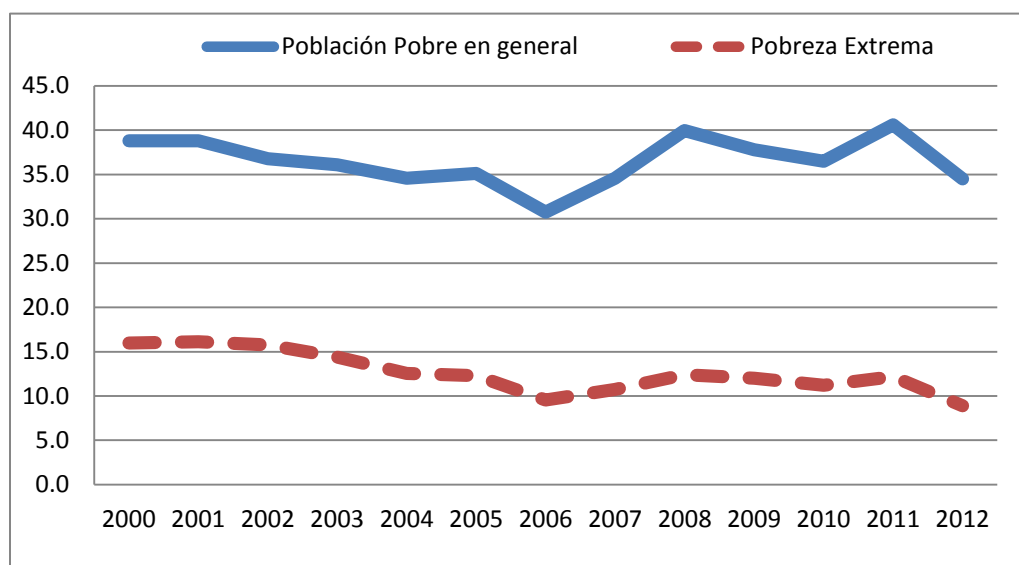


(p): Proyectado

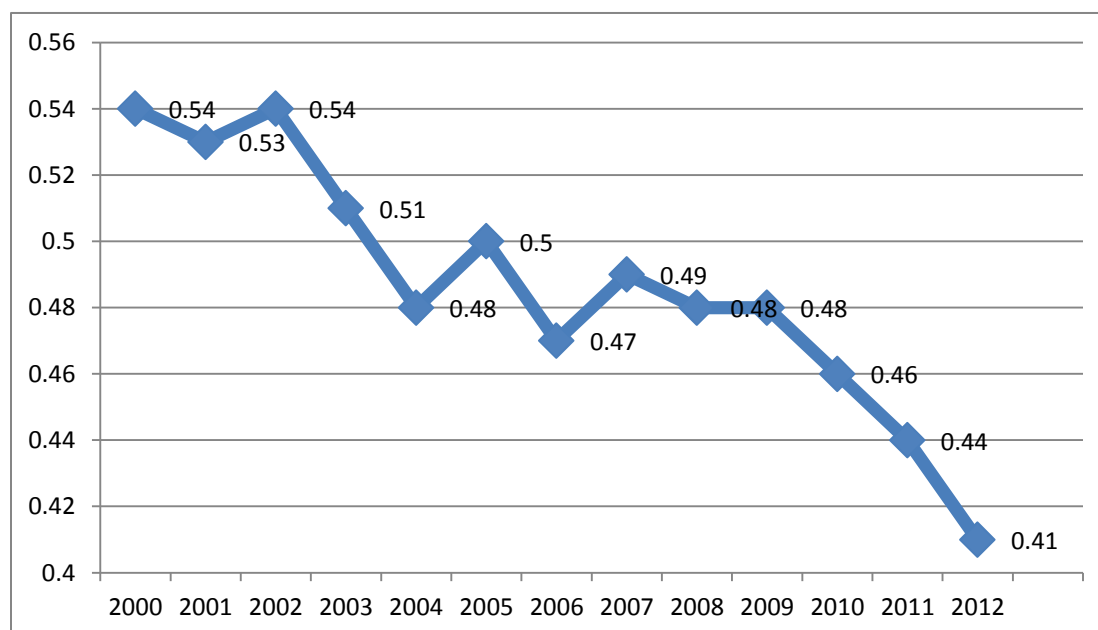
**Gráfico 6: Inversión Extranjera Directa (Fuente: BCR)**



**Gráfico 6:** Evolución de las tasas oficiales de pobreza monetaria (Fuente: DIGESTYC)



**Gráfico 7:** Coeficiente de GINI (Fuente: DIGESTYC)



## NOTAS FINALES

---

- <sup>1</sup> El 45 por ciento de las exportaciones tienen como destino EEUU (Fuente: BCR). Asimismo, al último trimestre de 2013, casi el 30% de la IED neta provenía de Estados Unidos (Fuente: BCR).
- <sup>2</sup> El ministerio de relaciones exteriores estima que el 94% de los migrantes salvadoreños vive en EEUU. Por su parte el US Census Bureau estima que cerca de 1.6 millones de salvadoreños vivían en Estados Unidos en 2010 (Fuente: 2010 American Community Survey). Estados Unidos es la fuente de aproximadamente el 90% de las remesas, las cuales provienen de los sectores de construcción y servicios en ese país (Fuente: Informe de Consulta del Artículo IV, 2013).
- <sup>3</sup> Por ejemplo, la factura petrolera del país asciende al 18 por ciento del total de importaciones de acuerdo con cifras del Banco Central para 2013.
- <sup>4</sup> OCHA y UNDAC, 2010, Evaluación de la Capacidad Nacional para la Respuesta a Emergencias. Una estimación más conservadora es la del estudio de 2005, Banco Mundial, “Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis” que estima que el 52% del área del país y 78 por ciento de la población estaban en riesgo, siendo el segundo país con mayor riesgo medioambiental en el mundo luego de Taiwan.
- <sup>5</sup> Cifras calculadas para el periodo 1980-2010. Fuente: UNISDR, proyecto *preventionweb*.
- <sup>6</sup> Ver por ejemplo, Acevedo, Carlos, Deborah Barry and Herman Rosa, “El Salvador’s Agricultural Sector: Macroeconomic Policy, Agrarian Change and the Environment”, *World Development*, 23:2, 1995, pp. 2153-2172 o Monica, Kjölleström, “Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina.”, 2004.
- <sup>7</sup> Estos son el FNML y el partido gobernante de 1992 a 2008, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).
- <sup>8</sup> Ver Jones, Mark P., “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”, artículo presentado en el taller de reforma del estado, políticas públicas y proceso de formación de políticas, Washington: BID, 2005. Utilizando información de Latinobarómetro, este autor identifica a El Salvador como el país más ideológicamente polarizado argumentando que dicho resultado “quizás no sea tan sorprendente dada la naturaleza de la guerra civil experimentada por el país desde principios de 1970 hasta inicios de 1990 y el hecho de que los antiguos rebeldes (FMLN) son ahora uno de los principales partidos políticos del país” (pag. 29, la traducción es nuestra).
- <sup>9</sup> Lindqvist, Erik y Robert Ostling, “Political Polarization and the Size of Government”, *American Political Science Review*, Vol. 104, No. 3, August, 2010.
- <sup>10</sup> Adam Bonica, Nolan McCarty, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, “Why Hasn’t Democracy Slowed Rising Inequality?”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 3, 2013. Estos autores se focalizan en el caso de la polarización política en EEUU.
- <sup>11</sup> Eslava, Marcela, “The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 25, No. 4, 2011.
- <sup>12</sup> Ver Keefer, Philip and Stephen Knack, “Polarization, Politics and Property Rights: Links Between Inequality and Growth”, *Public Choice*, April, 2002, Issue 1-2, pp. 127-154.
- <sup>13</sup> El dato se refiere a la tasa de crecimiento (promedio simple) del PIB a precios de mercado constantes en moneda local. El otro periodo de crecimiento sostenido (definidos como 3 o más años creciendo a más del 4.8%, que es el percentil 75 de las tasas de crecimiento del país) se dio entre 1971 y 1977.
- <sup>14</sup> Las cifras utilizadas provienen del WDI, del Banco Mundial. La media histórica corresponde al promedio simple de las tasas de crecimiento del PIB a precios constantes en moneda local entre 1965 y 2013, y su valor es de 2.4%. Para 2013 el dato es preliminar, y proviene del *World Econo-*



---

*mic Outlook*, del FMI. Adicionalmente, el PIB per cápita real creció en promedio al 1.9% entre 1995 y 2013.

15 Cifras tomadas del WEO con base en datos del Banco Central.

16 En particular, de acuerdo al Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el país cayó de la posición 63 en 2006 a la posición 97 en 2013. Los principales factores que explican esta caída son la existencia de instituciones relativamente débiles, un bajo nivel de innovación y eficiencia en el mercado laboral, y la deficiente calidad de la educación superior. Otros estudios han identificado al alto costo de la energía como otro factor limitante de la competitividad. Por otra parte, El Salvador también registro un retroceso de acuerdo al Índice de Hacer Negocios (*doing business*) del Banco Mundial, habiendo descendido de la posición 77 en 2006 a la posición 118 en 2013. En cuanto a los indicadores de gobernabilidad, el país se sitúa en una posición relativamente baja en el área de vigencia de la ley, particularmente en cuanto a respeto a los contratos, derechos de propiedad, policía y sistema judicial, y crimen y violencia. En cuanto al turismo, de acuerdo al Índice de Competitividad del Turismo del Foro Económico Mundial, El Salvador descendió de la posición 94 en 2008 a la posición 104 en 2013. Los principales factores que afectan al país son el alto costo de hacer negocios (debido en parte al nivel de la violencia/crimen), y la calidad del medio ambiente.

17 El informe de consulta anual del Artículo IV publicado por el FMI en mayo de 2013 indica que el tipo real de cambio efectivo de El Salvador se depreció en aproximadamente un 5 por ciento desde el año 2000. Esto se compara con fluctuaciones significativamente mayores para vecinos de la región (apreciación real de 37% en Guatemala, depreciación real de 10% en Panamá). Al mismo tiempo, tres métodos desarrollados por el Staff del FMI sugieren que el tipo de cambio real se encontraba básicamente en línea con los fundamentos de la economía, con distintos resultados que variaban desde una sobrevaluación del 8 por ciento hasta una subvaluación del 2 por ciento. Más específicamente, los resultados obtenidos bajo los tres métodos fueron los siguientes. La estimación de acuerdo al enfoque de balance macroeconómico señalaba que la norma de déficit en cuenta corriente para El Salvador compatible con los fundamentos de la economía era 3.3 por ciento del PIB. Como el déficit subyacente se proyectaba en 4.4 por ciento del PIB, una comparación de ambos déficits usando elasticidades para exportaciones e importaciones indicaba la existencia de una sobrevaluación de 8 por ciento. Bajo el enfoque de sostenibilidad externa, la norma del déficit en cuenta corriente que estabilizaba la posición de activos externos netos (AEN) en su nivel de 2011 era de 3.4 por ciento del PIB, lo que sugería una sobrevaluación de 7 por ciento. Sin embargo, la sobrevaluación aumentaba al 11 por ciento cuando se tomaba como referencia el valor precrisis de los activos externos netos. Por último, la metodología de tipo de cambio real de equilibrio sugería una pequeña subvaluación de 2 por ciento.

18 Datos de UNODC tomando la media de los homicidios de 2005-2012. Mientras que Honduras tiene una media de 67 homicidios cada 100,000 habitantes, El Salvador tiene una media de 60.2. Es de resaltar sin embargo la divergencia de las tendencias, mientras que Honduras duplicó su tasa de homicidios (46.6 a 90.4 por cada 100,000 hab.) entre 2005 y 2012, El Salvador la redujo de 62.2 a 41.2 debido a la supuesta “tregua” con las maras.

19 Ver Acevedo, Carlos, “Los costos económicos de la violencia en Centroamérica”, *mimeo*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, El Salvador. Este estudio fue subsecuentemente citado por un estudio del Banco Mundial, “Crime and Violence in Central America: A Development Challenge”, 2011. Esta cifra incluye costos directos de seguridad así como costos indirectos relacionados con los costos médicos o la pérdida de la producción.

20 Ver Banco Mundial, *Enterprise Surveys*, 2010.

21 Ver Banco Mundial, “Crime and Violence”, *Op. Cit.*, pp. 17. Para la relación entre pobreza, conflicto y violencia ver Rodgers, Dennis and Muggah, Robert, “Gangs as non-state armed groups: the Central American Case” *Contemporary Security Policy*, 30 (2) pp. 301-317, 2009. Ver también Cramer, Christopher, “Violent Conflict and the very poorest”, *Chronic Poverty Research Center*, Working Paper 129, 2009.

- 
- 22 Datos para 2012, provenientes del WDI y de la EHPM.
- 23 Por encima de Bolivia, Paraguay, Guyana, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Haití.
- 24 Cifras teniendo como referencia la línea de pobreza nacional a partir de datos oficiales de la EHPM. Índices de pobreza preparados por el Banco Mundial y SEDLAC con base en un ingreso diario de \$4 dólares sugieren una tasa de pobreza para El Salvador de 39.3 por ciento en 2010 (con una pequeña disminución desde el 2005), en comparación con un promedio de 25.8 por ciento para Latinoamérica y el Caribe (cifra de SEDLAC para 2011). Al mismo tiempo, la población salvadoreña con un ingreso diario por debajo de \$2.5 fue estimada por el Banco Mundial en un 16.6 por ciento de la población total en 2011, cifra mayor que la correspondiente a LAC (12.6 en el mismo año).
- 25 El 65.2% de la población de El Salvador vive en zonas urbanas (fuente: WDI, para el año 2012), ligeramente por debajo de la media de los países prestatarios del Banco (65.9%). La distribución de la población en pobreza se estimó en base a información de la EHPM.
- 26 El paquete impositivo para ampliar la base tributaria que incluyó un incremento en los impuestos selectivos sobre las bebidas alcohólicas, las gaseosas y el tabaco; la creación de un impuesto a la registración de vehículos para compensar por la reducción de los impuestos aduaneros sobre las importaciones de vehículos bajo el acuerdo CAFTA-DR; la creación de un impuesto sobre los ingresos por intereses de bancos extranjeros (similar al ya aplicado a bancos domésticos); y un impuesto sobre los ingresos por intereses de personas naturales. Además, el gobierno tomó una serie de medidas para mejorar la administración tributaria y combatir la evasión, especialmente en el área de auditoría y control de grandes contribuyentes. Del lado del gasto, varias medidas se contemplaban para racionalizar los subsidios al gas propano, agua y electricidad, y para modernizar la red vial y aumentar la generación de energía.
- 27 Los ingresos tributarios se incrementaron del 12.6 al 15.3% entre 2009 y 2013. Ver el informe del personal del Fondo en la última consulta de Artículo IV (2013).
- 28 La información estadística proviene de Fondo Monetario Internacional, Artículo IV 2013, *Op. Cit.*
- 29 FMI, Artículo IV 2013, *Op. Cit.*
- 30 El gasto en educación se elevó de alrededor de 3.0 del PIB en los años antes de la crisis de 2009 a 3.54 % del PIB en el 2013. El gasto público en salud se elevó de 3.6% a 4.3% del PIB entre el 2001 y el 2011. La totalidad del aumento del gasto en salud se dio en gasto público no contributivo.
- 31 FMI, Artículo IV 2013, *Op. Cit.*
- 32 Gobierno de El Salvador, 2010, Plan Quinquenal de Desarrollo, 2010-2014,
- 33 Informe de Auditorías: El Salvador 2008: “Auditoría de controles internos básicos en las actividades operacionales del Banco en El Salvador”, 14 de Noviembre de 2008.