



Evaluación del Programa de País

El Salvador

2009-2014

La presente Evaluación del Programa de País (CPE por sus siglas en inglés) se lleva a cabo en el contexto de preparación de una nueva Estrategia del Banco en el País (EBP) con El Salvador para el periodo 2015-2019. La evaluación incluye, por tanto, los hallazgos de la estrategia vigente entre 2010 y 2014 (GN-2575).

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”.

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 nofinancieros ofrecidos por el Banco durante el período bajo análisis.

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 un rápido crecimiento de la economía 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.

Como parte de esta evaluación, el equipo visitó El Salvador en dos oportunidades y se entrevistó con 120 personas, incluyendo al Gobernador del Banco, el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador y otros altos funcionarios del Gobierno y del Banco Central. Asimismo, la misión se reunió con representantes de la academia y del sector privado. Finalmente, el equipo se entrevistó con todo el personal de la Representación, incluyendo al representante, jefe de operaciones, los especialistas sectoriales, los especialistas fiduciarios y los analistas de operaciones.

Esta evaluación está acompañada de anexos sectoriales de economía y finanzas públicas, protección social, transporte, agua y saneamiento, vivienda y desarrollo urbano y un anexo general de análisis de cartera.

Evaluación de Programa de País:

El Salvador 2009-2014

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo
Enero 2015



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-474-3

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS	1
A. Aspectos Estructurales	1
B. El Periodo Bajo Evaluación (2009-2014)	5
C. Perspectivas de Mediano Plazo: Oportunidades y Desafíos	7
2. EL PROGRAMA DEL BANCO (2010-2014)	9
A. Los documentos estratégicos	9
B. El programa implementado.....	11
C. Otros cooperantes	14
3. RESULTADOS	17
A. Resultados del Programa por Sector de la Estrategia	18
1. Finanzas Públicas (incluyendo apoyo financiero al BCR)	18
2. Protección Social	21
3. Entorno Urbano	23
4. Agua y Saneamiento	25
5. Transporte	26
6. Energía	28
7. Otros Sectores.....	28
B. Temas transversales	29
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	31

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS

[ANEXO I- ANÁLISIS DE CARTERA](#)

[ANEXO II- ECONOMÍA Y FINANZAS](#)

[ANEXO III - SECTOR SOCIAL](#)

[ANEXO IV- SECTOR HÁBITAT URBANO](#)

[ANEXO V- SECTOR TRANSPORTE](#)

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
APPs	Asociaciones Público-Privadas
APS	Agua Potable y Saneamiento
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
COF	Oficina de País
CPD	Documento de Programación de País
CT	Cooperación Técnica no Reembolsable
EBP	Estrategia del Banco en el País
EEUU	Estados Unidos de América
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FMM	Fiscal and Municipal Management
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONAVIPO	Fondo Nacional de la Vivienda Popular
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FSV	Fondo Social para la Vivienda
GOES	Gobierno de El Salvador
GS	Préstamos Con Garantía Soberana
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEO	Oficina de Evaluación Independiente, FMI
LAC	América Latina y el Caribe
MARN	Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales
MCC	<i>Millenium Challenge Corporation</i>
OMJ	Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión, BID
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PBL	Préstamos de Apoyo a Reformas de Política
PBP	PBL Programáticos
PE	Profundidad Estructural
PIB	Producto Bruto Interno o Producto Interno Bruto
PQ	Plan Quinquenal de Desarrollo, 2010-2014
SITRAMSS	Sistema de Transporte Integrado del AMSS
SPNF	Sector Público No Financiero
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UE	Unidades Ejecutoras
UNISDR	Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (<i>United Nations International Strategy for Disaster Reduction</i>)
VMVDU	Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Esta evaluación fue realizada por un equipo conformado por Juan Manuel Puerta, Cesar Bouillon, Roni Szwedzki, Anna Crespo, Lynn Scholl, Juan Carlos Di Tata, Ángela Gonzalez, Oscar Quintanilla, David Suarez. El equipo agradece los comentarios de Cheryl Gray, Monika Huppi, Agustina Schijman, José Ignacio Sembler, Alayna Tetreault-Rooney y Lucía Martín. El equipo también agradece el apoyo y los comentarios de Rodrigo Parot, Gabriel Castillo, Emmanuel Abuelafia, y el resto de los especialistas sectoriales, fiduciarios y analistas de operaciones entrevistados tanto en la sede como en la representación.



Luego de la guerra civil, el país logró establecer un sistema democrático estable, aunque altamente polarizado, y se embarcó en un ambicioso proceso de reforma y liberalización económica que culminó con la dolarización en 2001.

© BID, 2012

Resumen Ejecutivo

El Salvador es el país más pequeño y uno de los más densamente poblados de América Latina. Luego de la guerra civil (1980-1992), el país logró establecer un sistema democrático estable, aunque altamente polarizado, y se embarcó en un ambicioso proceso de reforma y liberalización económica que culminó con la dolarización en 2001. A pesar de la estabilidad política y las reformas, la economía continuó exhibiendo bajos niveles de ahorro, inversión y crecimiento.

El Salvador es un país altamente vulnerable. Por un lado, enfrenta una situación de vulnerabilidad ambiental agravada por el deterioro de sus recursos naturales y las consecuencias de su alta densidad poblacional. A ello se suman las vulnerabilidades económicas asociadas a los fuertes vínculos comerciales y financieros (remesas) con la economía norteamericana, y a su dependencia de las importaciones de alimentos e hidrocarburos. Además, si bien el país ha hecho importantes avances en los principales indicadores sociales, enfrenta un importante desafío de violencia, exclusión social y bajo capital humano.

En el periodo 2009-2014 el país experimentó cambios políticos en un contexto de crisis financiera internacional. El principal partido de oposición ascendió al poder por primera vez desde el fin de la guerra en una situación de recesión, crisis internacional y desequilibrio fiscal. En ese contexto, los objetivos del gobierno para el quinquenio reflejaron la necesidad de incrementar la recaudación y reducir el déficit fiscal a la vez que se fortalecía la política social y se buscaba aumentar el crecimiento económico.

El BID comenzó el periodo con una pequeña cartera de préstamos de inversión muy antigua, como consecuencia del bloqueo legislativo de 2004-2008. En ese marco, la EPB se orientó a 6 sectores: finanzas públicas, transporte, agua y



Se puede establecer que los proyectos del Banco han sido en general exitosos en la consecución de sus objetivos específicos, particularmente en las áreas de transporte y protección social.

© Juan Manuel Puerta, 2014

saneamiento, energía, hábitat urbano y protección social. La priorización excluyó algunos sectores relevantes (p.e. medio ambiente) sin que las razones sean enteramente claras. Dado el contexto de crisis, se planteó una cartera de US\$1,080 millones con una fuerte concentración de aprobaciones al inicio del periodo.

El programa implementado fue superior (US\$1,360 millones, US\$500 millones en PBLs) y los montos adicionales se verificaron sobre el final del periodo neutralizando parcialmente la estrategia de concentración de operaciones. Más de la mitad del programa aprobado (22 préstamos GS) se alineó con la estrategia, aunque sólo 13 préstamos fueron ratificados/alcanzaron elegibilidad. La intencionalidad programática de la estrategia fue reducida por programaciones en sectores no incluidos en la EPB y la falta de ratificación de 8 proyectos de inversión, uno de los cuales ya fue cancelado.

En el periodo se produjeron desembolsos del orden de los US\$724 millones, 500 de los cuales correspondieron a los PBLs, mientras que el resto se concentró en protección social y transporte. Para los proyectos de inversión que alcanzaron elegibilidad, la cartera del Banco en El Salvador ha mostrado excelentes niveles de ejecución financiera, significativamente superiores a países comparables.

Una valoración de los resultados de la cartera en el país es difícil debido a la juventud de la misma y a lo limitado del programa en relación a los desafíos sectoriales. Se puede establecer que los proyectos del Banco han sido en general exitosos en la consecución de sus objetivos específicos, particularmente en las áreas de transporte y protección

social. Dado lo limitado de los desembolsos del Banco relativo a los desafíos sectoriales, no está claro en qué medida estos logros específicos han impactado o impactarán a nivel país. Debe destacarse, sin embargo, la importante contribución del Banco al fortalecimiento de las políticas sociales y de género que fueron implementadas durante el periodo.

A nivel transversal, una serie de lecciones surgen del ejercicio de revisión del programa del Banco con el país. Primero, las dificultades fiscales pueden tener efecto en la relevancia, eficiencia y sostenibilidad de la cartera. En segundo lugar, la cartera exhibe algunas debilidades en cuanto a priorización tanto a nivel general como dentro de cada proyecto. Finalmente, en un contexto de polarización política es fundamental la búsqueda de consensos sobre políticas públicas básicas, la coordinación entre los distintos actores y un redoblado esfuerzo de priorización.

Con base en estos hallazgos y con el afán de contribuir a incrementar la efectividad, eficiencia y eficacia del Programa del Banco con El Salvador, OVE recomienda:

- **Recomendación 1: Articular la estrategia de país y la programación en torno a un conjunto de acciones identificadas con un diagnóstico exhaustivo de los desafíos estructurales de El Salvador.** La EPB debe definir claramente los criterios para la selección de sectores, priorización de proyectos y participación de los distintos sectores del Banco con base en este diagnóstico, las ventajas comparativas del Banco, el rol de otros actores, y las prioridades del país. El análisis de OVE apunta al bajo crecimiento económico como uno de los desafíos estructurales claves del país, el cual parece estar fuertemente determinado por la baja productividad laboral, el bajo capital humano, un clima de negocios deteriorado, altas brechas de infraestructura, violencia en niveles epidémicos y fuertes restricciones fiscales que limitan la capacidad de inversión. Es importante profundizar los esfuerzos para atacar los retos del país de manera integrada buscando una estrategia de intervención que ayude a El Salvador a capitalizar sus ventajas comparativas mientras que a la vez se garantiza la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. El análisis de OVE sugiere que el Banco podría apoyar al país a asegurar la sostenibilidad fiscal contribuyendo a la solución del problema de pensiones, a mejorar la eficiencia del gasto público, y a acordar una reforma tributaria sustantiva.
- **Recomendación 2: Mitigar el impacto de los aspectos fiscales y presupuestarios sobre el programa del Banco, particularmente sobre su sostenibilidad.** Más específicamente:
 - En los proyectos de apoyo a reformas de política se sugiere asegurarse de apoyar reformas sustantivas a lo largo del ciclo programático, evitando que los objetivos de apoyo presupuestario predominen sobre el objetivo de reforma inherente al instrumento.



Los objetivos del gobierno para el quinquenio reflejaron la necesidad de incrementar la recaudación y reducir el déficit fiscal a la vez que se fortalecía la política social y se buscaba aumentar el crecimiento económico.

© Lynn Scholl, 2014

- Dado el panorama fiscal de mediano plazo, en los proyectos de inversión se sugiere incorporar las implicaciones presupuestarias de las inversiones (p.e. subsidios directos, mantenimiento de infraestructura, sueldo del personal adicional) durante el diseño de las operaciones, con vistas a facilitar su ejecución y garantizar sus sostenibilidad.
- **Recomendación 3: Continuar profundizando los esfuerzos para mitigar el impacto de las demoras en ratificación en el programa del Banco.** Si bien la demora en aprobación es exógena al Banco, éste ha venido trabajando para mitigarlas. Dado el impacto y los costos de la no-ratificación, el Banco debería continuar experimentando nuevas formas de mitigar este riesgo. Algunas propuestas posibles incluyen el front-loading de la programación, la reducción del número de proyectos aumentando el tamaño o la utilización de la cooperación técnica para intensificar el diálogo. Siempre que exista una razonable expectativa de ratificación, el Banco podría intensificar los esfuerzos ya en curso para acelerar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad durante el periodo de ratificación acelerando la puesta en marcha de las operaciones.
- **Recomendación 4: Reforzar la priorización y el análisis de riesgo en la EPB.** Se sugiere reforzar el análisis de riesgo de manera de transformarlo en una herramienta de gestión que permita reducir el impacto de los mismos

sobre el programa del Banco. A tal efecto, se sugiere considerar detalladamente dos riesgos clave: el riesgo de deterioro fiscal y el de bloqueo legislativo. En cada uno, se sugiere i) analizar las implicaciones sobre el programa, ii) definir un plan de acción a seguir por el Banco ante esa eventualidad y iii) proponer medidas de mitigación concretas con base en sus instrumentos financieros (préstamos, TCs etc.), no financieros, sectores priorizados y dotación financiera global para el periodo de la EPB.

- **Recomendación 5: Reforzar el diálogo con el gobierno para realizar experiencias piloto y dimensionar las intervenciones que no cuentan con sólida evidencia ex-ante de su impacto en el desarrollo.** El análisis del programa de país reveló instancias en las que se incluyó componentes de préstamos para los que no se contaba con suficiente evidencia ex-ante de su contribución al objetivo de los programas. Se deben generar, cuando sea necesario, los espacios e instrumentos requeridos para evaluar de forma cuidadosa pilotos de estas intervenciones y escalar solo las que lo ameriten por su efectividad.



La participación de las exportaciones tradicionales (café, camarones y azúcar) en las exportaciones totales ha descendido levemente a 9%, mientras que una caída significativa en la participación de la exportaciones brutas de maquila (de 50% a 21%) ha sido compensada por un aumento continuo en las exportaciones no tradicionales (p.e. textil, plásticos, papel), que se han incrementado de 30% a 70%.

© Christopher Porter, 2014

1 Contexto del Programa del País

A. ASPECTOS ESTRUCTURALES¹

El Salvador es un país pequeño y muy densamente poblado, de renta media baja y con una economía de servicios. El país se extiende por 20,720 km² sobre la costa del Océano Pacífico en América Central, siendo el más pequeño de América Latina. Con más de 6.3 millones de habitantes distribuidos en una superficie equivalente a menos del 20% de la de Honduras, el país tiene la segunda densidad poblacional más alta de la región. Con un PIB per cápita de 7,500 dólares en términos de poder adquisitivo (el segundo más alto de Centroamérica luego de Costa Rica), el Banco Mundial (BM) considera a El Salvador como un país de renta media baja. El PIB per cápita representa tan sólo el 60% de la media regional de América Latina y el Caribe (LAC), y la brecha se ha ampliado en los últimos años. En los últimos 30 años El Salvador sufrió una transformación importante, de una economía agrícola basada fundamentalmente en la producción de café a una economía de servicios focalizada en el comercio y los servicios financieros.

Desde los acuerdos de Paz de Chapultepec que finalizaron la guerra civil (1980-1992), el país ha gozado de una democracia estable que se encuentra, sin embargo, ideológicamente polarizada. Los acuerdos de paz de 1992 permitieron que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se incorporara a la vida política del país. El FMLN se convirtió en el principal partido de oposición hasta 2009, cuando logró la victoria en las elecciones. Si bien El Salvador ha sido exitoso en consolidar la democracia, ésta ha adolecido de una fuerte polarización política

entre los dos partidos políticos principales. De hecho, las medidas de polarización política disponibles ubican consistentemente al país entre los más polarizados del mundo. Esta tendencia es preocupante ya que la literatura especializada asocia la polarización ideológica con estados más pequeños, mayores niveles de desigualdad, menor crecimiento económico, déficits fiscales más altos y mayor probabilidad de demorar un proceso de consolidación fiscal.²

Con la llegada de la democracia se inició un proceso de reforma estructural. Apoyado por el BID, el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI), durante los 90 El Salvador restableció la estabilidad macroeconómica, abrió su economía, privatizó las principales empresas públicas, modernizó el sector financiero, y reformó su sistema de seguridad social. Además, en 2001 adoptó al dólar estadounidense como moneda de curso legal. Estas reformas fueron bien recibidas por los mercados. En 1997 el país alcanzó el grado de inversión y en 2001 la *Heritage Foundation* lo clasificó en primer lugar entre los países de LAC por su capacidad de reforma y la amplitud de sus libertades.

Este proceso de reforma no logró, sin embargo, que se superara el desafío secular del bajo crecimiento. Con una breve excepción durante el periodo de reconstrucción, la economía salvadoreña ha crecido por debajo de países comparables en LAC.³ En el periodo 1965-2010, la economía creció al 2.2%, 1.2 y 1.6 puntos porcentuales por debajo de la media de LAC y Centroamérica, respectivamente. Mientras tanto, el crecimiento per cápita mostró un mejor desempeño ya que El Salvador exhibió la tasa de crecimiento poblacional más baja de Centroamérica y una de las más bajas de LAC, en buena medida debido al proceso de emigración. De hecho, se estima que el país tiene una diáspora de aproximadamente 2.5 millones, la mayoría en los Estados Unidos.

El bajo crecimiento económico está relacionado con los bajos niveles de ahorro e inversión y con problemas de competitividad. La tasa de inversión total promedió 15.5% del PIB durante el periodo 2000-2013, en comparación con 22.1 para Centroamérica y 21.1% para LAC. La brecha entre la tasa de inversión de LAC y El Salvador no sólo es grande sino que se ha duplicado en la última década. Cabe destacar el bajo nivel de la inversión pública, que ha fluctuado entre 2.2 y 2.6% del PIB en el periodo 2009-2013, debido a las restricciones fiscales. El país también presenta una tasa de ahorro baja y declinante, con un ahorro público negativo en prácticamente todos los años desde 2000. Diversos factores han sido identificados como causas del bajo nivel de inversión y crecimiento, pero entre los más importantes figuran problemas de competitividad del sector transable, el deterioro en el clima general de negocios y los altos niveles de violencia/crimen.

Después de experimentar una significativa apreciación real entre 1992 y 2000, el índice de tipo de cambio real efectivo muestra que no ha habido cambios significativos luego de la dolarización. El FMI considera que el tipo de cambio real

efectivo se encuentra cercano a su valor de equilibrio y en línea con los fundamentos de la economía.⁴ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el valor de equilibrio del tipo de cambio real en El Salvador refleja el impacto de las elevadas remesas familiares, que en los últimos cinco años han fluctuado entre 15.5 y 16.8% del PIB y se han canalizado principalmente al consumo privado, incrementando el precio de los bienes no transables.

Por otra parte, otras evaluaciones basadas en indicadores estructurales sugieren un bajo nivel de competitividad. La participación de las exportaciones de El Salvador en el mercado mundial declinó durante la última década mientras que, su composición cambió. La participación de las exportaciones tradicionales (café, camarones y azúcar) en las exportaciones totales ha descendido levemente a 9%, mientras que una caída significativa en la participación de las exportaciones brutas de maquila (de 50% a 21%) ha sido compensada por un aumento continuo en las exportaciones no tradicionales (p.e. textil, plásticos, papel), que se han incrementado de 30% a 70%.

El elevado nivel de inseguridad no sólo implica altos costos humanos sino que también representa un obstáculo para la competitividad. El país tiene la segunda tasa de homicidios más alta del mundo (luego de Honduras), y ésta constituye un importante flagelo social.⁵ 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%.⁶ En relación con el promedio de LAC, las firmas salvadoreñas reportan mayores costos de seguridad privada y mayores pérdidas como consecuencia de la criminalidad.⁷ Los costos de la criminalidad también recaen desproporcionadamente sobre los más pobres (p.e. extorsión en áreas controladas por las maras).⁸ Además de la violencia, otros factores institucionales afectan a las empresas, incluyendo los débiles entornos regulatorios, corrupción⁹ y mayores costos de cumplimiento de contratos.

A pesar de los importantes avances en las últimas décadas, el país continúa enfrentando desafíos de bajo capital humano, pobreza, informalidad y desigualdad de género. Muchos indicadores sociales han evidenciado 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; la tasa de mortalidad infantil es de 13.6 por mil; y la pobreza y la desigualdad tienen una tendencia de largo plazo al descenso. Sin embargo, el país todavía mantiene una importante brecha en cuanto a desarrollo humano con el resto de la región y, al inicio del periodo de evaluación, algunos indicadores sociales se habían deteriorado. La tasa de pobreza de los hogares que había disminuido significativamente a partir de los 90 hasta llegar al 30.7% en 2006, subió al 40% en 2008 debido a la combinación de la crisis financiera y el aumento de los precios de los alimentos, aunque reduciéndose desde entonces.¹⁰ La pobreza también se ha transformado paulatinamente en un fenómeno predominantemente urbano: la mayoría de los pobres extremos (55%) y de los pobres totales (54%) vive en

áreas urbanas.¹¹ Si bien el desempleo formal es bajo (6.1%), la tasa de subempleo es elevada (30.1%), al igual que en otros países de la región. Además, los altos índices de informalidad en el mercado de trabajo persisten, alcanzando un 50% de la población económicamente activa en las zonas urbanas.¹² Finalmente, la desigualdad de género continúa siendo un desafío importante, siendo las mujeres las más afectadas por el analfabetismo y las desigualdades en el mercado laboral.

La alta densidad poblacional ha incrementado la presión sobre los servicios públicos en zonas urbanas, generando importantes retos. En la década de los 90 el país vivió un proceso acelerado de migración interna hacia áreas urbanas. Ante la falta de un marco regulatorio y de ordenamiento territorial, se produjo un proceso de lotificaciones informales (350,000 lotes estimados). Si bien las lotificaciones han permitido que el déficit cuantitativo de vivienda sea relativamente bajo (8%), existen serios problemas en cuanto a la calidad de las viviendas, la falta de acceso a servicios básicos, y la vulnerabilidad ambiental.¹³ En cuanto a agua y saneamiento, mientras la cobertura del servicio de agua y soluciones de saneamiento es relativamente alto, la falta de tratamiento de aguas residuales ha desembocado en la contaminación de las fuentes de agua. En el caso de transporte, el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) se caracteriza por un transporte público ineficiente y que agudiza la congestión en la ciudad.

A estos desafíos se suma la vulnerabilidad ambiental. Los indicadores ambientales ubican consistentemente a El Salvador como una de las economías más vulnerables con un promedio de 1.63 desastres por año, que implican pérdidas anuales por aproximadamente US\$ 178 millones (casi 1% del PIB).¹⁴ Las causas de la vulnerabilidad ambiental son tanto geográficas como antropogénicas. 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 (p.e. deforestación), incrementando aún más el impacto de los desastres naturales.

El Salvador se caracteriza por su alto nivel de vulnerabilidad económica, particularmente debido a sus fuertes vínculos con la economía estadounidense. Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones y todavía constituye la principal fuente de la inversión extranjera directa (IED), a pesar de la reducción de los flujos de IED en años recientes. Asimismo, Estados Unidos es el principal destino de la población emigrante, que origina el 90% de las remesas familiares. Estas remesas constituyen uno de los principales determinantes del nivel de consumo privado de los hogares. A esta fuente de vulnerabilidad se suma la dependencia del país de importaciones de alimentos e hidrocarburos. Este factor plantea un desafío para el financiamiento de la cuenta corriente, que es agravado por lo limitado de algunas fuentes estables de financiamiento como la IED.¹⁵

B. EL PERIODO BAJO EVALUACIÓN (2009-2014)

El periodo bajo evaluación se caracteriza por la primera transición política desde los acuerdos de Paz. En las elecciones de marzo de 2009, la fórmula presidencial del FMLN se impuso con el 51.3% de los votos produciéndose la primera transición democrática entre partidos políticos. Este resultado se repitió en las elecciones de 2014, aunque esta vez por un margen más estrecho (50.1%).

Durante el periodo en evaluación, se intensificó la tendencia a la reducción del crecimiento, la inversión, el ahorro y la competitividad de la economía. A partir del año 2008, la economía salvadoreña fue fuertemente afectada por la crisis económica global y su impacto sobre la economía estadounidense. Luego de contraerse un 3.1% en 2009, la economía creció lentamente entre 2010 y 2013 (1.8%). En el mismo periodo la inversión cayó a un promedio del 14% (a pesar de experimentar una recuperación gradual a partir de 2010) y el ahorro del 11.9 a 8.6 entre 2009 y 2013. 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 puestos en el índice *doing business* del Banco Mundial.¹⁶ En este contexto el gobierno impulsó un plan anticrisis con un fuerte énfasis en el gasto social a la vez que apeló al apoyo del FMI a través de dos programas precautorios (Enero 2009, Marzo 2010).

A pesar del lento crecimiento económico del periodo 2009-2013, el gobierno fue exitoso en incrementar la recaudación impositiva, aunque la misma es todavía relativamente baja. A finales de 2009 la Asamblea de El Salvador adoptó un paquete de medidas impositivas con el objetivo de reducir el déficit fiscal (5.7% del PIB en 2009). Junto con las medidas complementarias aprobadas en 2011, mejoras en la administración tributaria y la recuperación económica después de la crisis, se logró aumentar la recaudación impositiva en aproximadamente 2.75% del PIB, para alcanzar una recaudación de 15.4% del PIB en 2013. A pesar de este esfuerzo, los ingresos tributarios continúan estando entre los más bajos de la región. Como un paso adicional para mejorar la recaudación tributaria, en Julio de 2014, la Asamblea aprobó nuevas medidas impositivas que eliminan ciertas exenciones e incluyen nuevos tributos (p.e. impuesto a las transacciones financieras).

El incremento en el gasto público comprometió parcialmente el objetivo de reducción del déficit. En respuesta a la crisis el gobierno expandió el gasto público total de 20.6% a 22.1% del PIB entre 2008 y 2009 (Ver Tabla 1). Al contrario de lo que había anticipado inicialmente el Gobierno, el nivel de gasto se mantuvo prácticamente sin cambios hasta 2011 e incluso tendió a incrementarse posteriormente, alcanzado el 23.3% del PIB en 2013. Debido a los persistentes déficits fiscales, la deuda pública mantuvo una tendencia creciente pasando del 42.4% al 58.4% del PIB entre 2008 y 2013, mientras que la deuda externa se elevó del 24.5% al 31.3% del PIB. Debido principalmente a mejoras en la recaudación tributaria el Gobierno pudo reducir el déficit global del Sector Público No Financiero (SPNF) durante el periodo, aunque el mismo permaneció todavía a un

nivel alto equivalente al 4% del PIB en 2013. Aproximadamente la mitad (1.8%) de ese déficit corresponde al sistema previsional, y se financia a través de un fideicomiso especial. La deuda pública asociada a ese fideicomiso ya representa 10.8% del PIB.¹⁷

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. Asimismo, el gasto en transferencias corrientes (excluyendo las pensiones) se incrementó del 2% al 3% del PIB. Los subsidios a la electricidad, agua, transporte y gas propano representan un gasto equivalente al 1.5-2% 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% del PIB. La expansión del gasto público se dio en el marco de desafíos de focalización y rigidez, como consecuencia de distintas asignaciones formales y funcionales.¹⁸

TABLA 1. PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, 2010-2014

INDICADORES SOCIALES	2010	2011	2012	2013
Población (millones)	6.18	6.21	2012	6.28
PIB per cápita (2005 US\$, PPP, IMF)	7237	7352	6.24	7515
Tasa de pobreza (línea nacional)	36.5	40.6	7441	29.6
Coficiente GINI	0.46	0.44	34.5	-
INDICADORES ECONÓMICOS	2010	2011	2012	2013*
PIB Nominal (millones de US\$)	21418	23139	23813	24259
Crecimiento del PIB real (%)	1.4	2.2	1.9	1.7
Inflación (IPC, fin de periodo)	2.1	5.1	0.8	0.8
Sector Fiscal (SPNF, % PIB)				
Ingresos Totales	17.8	18.3	18.9	19.3
de los cuales tributarios	13.5	13.8	14.4	15.4
Gastos Totales	22.0	22.2	22.3	23.3
Balance Global	-4.3	-3.9	-3.4	-4.0
Deuda Pública Bruta	52.5	52.5	57.8	58.4
Sector Externo (% PIB)				
Saldo de Cuenta Corriente	-2.5	-4.8	-5.4	-6.5
Exportaciones (incl. maquila neta)	21.4	20.4	19.6	19.7
Importaciones	37.9	39.0	38.5	39.7
Remesas Familiares	16.0	15.8	16.4	16.3
Inversión Extranjera Directa	0.5	1.7	2.2	2.3
Ahorro e Inversión (% PIB)				
Inversión Bruta Total	13.3	14.4	14.1	15.1
Privada	10.9	11.9	11.6	12.5
Ahorro Nacional	10.8	9.6	8.7	8.6

Nota: * Cifras proyectadas

Fuente: WDI, FMI, BCR, EHPM, MEH

C. PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

A mediano plazo, el país enfrenta el desafío de incrementar la tasa de inversión y crecimiento en un contexto de violencia y crisis migratoria. Siendo una pequeña economía relativamente abierta, la inserción económica internacional desempeñará un rol preponderante para la aceleración del crecimiento. En este sentido, el país deberá plantearse una estrategia para incrementar la productividad y la competitividad general de la economía. Debido a su ventaja comparativa en sectores intensivos en mano de obra, el fortalecimiento de las capacidades de la población y su inserción efectiva en el mercado laboral resultarán esenciales. Una mayor inserción laboral podría también contribuir a mitigar los efectos de la inseguridad, que continúa siendo un desafío complejo y multisectorial. La reciente crisis migratoria que enfrenta Centroamérica no hace más que resaltar la urgencia de atacar este desafío.

La evolución futura de la polarización política será determinante para el próximo periodo de gobierno, resaltando la importancia de la apertura de un proceso de diálogo y consenso sobre las principales políticas públicas. Las elecciones parlamentarias de marzo de 2015 definirán la estructura de la Asamblea durante los próximos años, lo que influirá en las futuras discusiones sobre el proceso presupuestario, las decisiones de inversión pública y de endeudamiento externo. En ese contexto, la apertura de canales de diálogo y consenso sobre las principales políticas públicas se presenta como fundamental a mediano plazo.

Las medidas que se adopten para cerrar la brecha de déficit fiscal estructural serán determinantes a mediano plazo. En el corto plazo, resta definir la estrategia fiscal para los próximos años, la cual podría basarse en intervenciones sobre el gasto público (p.e. incrementar la eficiencia del mismo y reducir la tasa de crecimiento de ciertos rubros respecto al PIB) y en los ingresos (p.e. mejoras adicionales para reducir la evasión, incremento de ciertas tasas impositivas, expansión de la base impositiva). A mediano plazo existen otros desafíos importantes tales como los relacionados con el sistema de pensiones, que requiere reformas sustantivas a efectos de aumentar su cobertura y hacerlo más equitativo y viable desde un punto de vista actuarial. Asimismo, si se profundiza una estrategia de captación de inversión a través de APPs, deberá realizarse una evaluación cuidadosa de los pasivos contingentes asociados. Un anteproyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, todavía en discusión en la Asamblea, puede jugar un rol importante en avanzar hacia el logro de una posición fiscal sostenible en el mediano plazo.



La reversión del proceso de degradación ambiental como el mejoramiento de la seguridad ciudadana aparecen como apuestas estratégicas de largo plazo, áreas prioritarias y objetivos prioritarios del PQ.

© BID, 2012

2 El Programa del Banco (2010-2014)

A. LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS

La administración del Banco presentó la Estrategia País de El Salvador para el período 2010-2014 (EBP) en junio de 2010. El documento (GN-2575) se focalizó en seis sectores: (a) finanzas públicas; (b) protección social; (c) hábitat urbano; (d) agua y saneamiento; (e) transporte; y (f) energía. Al justificar la elección de estos sectores, la administración argumentó que estas “[...] áreas se enmarcan en el Plan Quinquenal de Desarrollo del gobierno, responden a los desafíos identificados en los estudios realizados y fueron consensuadas tomando en cuenta las prioridades del Gobierno y el valor agregado que el Banco puede aportar [...]”.¹⁹ De hecho, la mayoría de los principales sectores coinciden directamente con los pilares de la estrategia nacional y con varias de las prioridades de la estrategia como mejorar el sistema de protección social, fortalecer las finanzas públicas, y apoyar la producción y el empleo mediante inversiones públicas en vivienda e infraestructura, seguridad ciudadana, y medio ambiente y desastres naturales.²⁰ Dado el nivel de generalidad de la estrategia, su alineación con el Plan Quinquenal no resulta sorprendente.

Si bien la estrategia del Banco y el Plan Quinquenal (PQ) están en general alineados, existen algunos sectores donde el alineamiento fue menos evidente (seguridad ciudadana, productividad agrícola y medioambiente). Tanto la reversión del proceso de degradación ambiental como el mejoramiento de la seguridad ciudadana aparecen como apuestas estratégicas de largo plazo, áreas prioritarias y objetivos prioritarios del PQ. Sin embargo, tal priorización no se tradujo en los pilares de la EPB. El tema medioambiental no es considerado en la estrategia mientras que la seguridad ciudadana

es mencionada en el contexto de los programas sociales, a pesar de que luego se programó en estos sectores. La EPB no contiene ninguna mención a la agricultura, que fue priorizada por el gobierno en PQ como parte de su estrategia para reducir la dependencia de las importaciones de alimentos. Las razones por las que estos sectores priorizados por el Gobierno se excluyen de la EPB tampoco fueron explicitadas.

Los documentos anuales de programación (CPDs) continúan teniendo debilidades en cuanto a su coherencia con la estrategia de país, su coherencia con CPDs de otros años, y la calidad de resultados reportados. Incluso siendo de frecuencia anual, los CPDs a veces contienen proyectos que no están obviamente relacionados con el pilar que supuestamente apoyan. Por ejemplo, el nombre y la descripción del programa de desarrollo turístico (ES-L1066) varía entre el CPD de 2012 y 2013. Más aún, de acuerdo a los CPDs esta operación contribuye al pilar de “Finanzas Públicas” ya que incrementaría la recaudación impositiva a través de nuevos empleos. No solo la conexión de la operación con nuevos empleos no es obvia sino que aun aceptando que efectivamente así sea el caso, el impacto fiscal sería prácticamente irrelevante (incrementaría la recaudación/PIB un 0.02% relativo a una línea de base de 12.2%).²¹ Otros proyectos tienen debilidades similares en cuanto a la desconexión entre el objetivo del proyecto y el de la estrategia (ES-L1075, ES-L1085). En cuanto al reporte de resultados, a pesar de contener una larga tabla de indicadores y metas, los CPDs sólo se focalizan en las operaciones recientes y no tienen en cuenta las operaciones antiguas que podrían estar afectando los resultados. Los aspectos mencionados en este párrafo son similares a los hallazgos recientes de OVE en otros países y sugieren que las deficiencias están relacionadas con las guías de preparación y contenido de los CPD.

Las principales variables financieras excedieron todos los escenarios propuestos en la estrategia. La estrategia contemplaba un marco estimativo de financiamiento en el escenario base de aprobaciones con garantía soberana (GS) por un total de US\$1,080 millones para el período 2010-2014 y un total de desembolsos de US\$998 millones. Debido al contexto de crisis internacional en la que se aprobó la EPB, la idea era que las aprobaciones y desembolsos estuvieran concentrados al inicio (“front-loaded”). Se preveía aprobar el 65-70% del total en los 2 primeros años. Las aprobaciones se ubicaron en el orden de los US\$1,360 millones, siendo las mayores diferencias en los últimos 3 años de la estrategia. Por tanto, el programa ex-post terminó siendo no tan “front-loaded” (50% en los 2 primeros años). Más generalmente, todas las variables financieras de la cartera (desembolsos, aprobaciones, repagos y flujo neto) se encontraron fuera de los parámetros estimados para cualquiera de los 3 escenarios. La utilidad de los escenarios financieros se vio disminuida por la falta de una línea de base para la variable de ajuste en los distintos escenarios (i.e. monto de PBLs).

En líneas generales, el proceso de formulación de estrategias continúa teniendo debilidades. Si bien la estrategia identifica correctamente los riesgos (político, económico), su utilidad se ve limitada por la falta de medidas de mitigación que

constituye el propósito principal de la identificación de riesgos. Asimismo, la utilidad de las metas y los indicadores en las nuevas estrategias de país se ve limitada por la disociación entre la estrategia y la programación.

B. EL PROGRAMA IMPLEMENTADO

El BID es el principal socio en el desarrollo para El Salvador así como una importante fuente de financiación. Con un saldo de US\$2,233 millones, la deuda del país con el BID representa el 61% del saldo de la deuda del SPNF con organismos multilaterales y el 21% del saldo de la deuda externa. Los desembolsos con garantía soberana (GS) del Banco en el periodo 2010-2013 fueron en promedio US\$170 millones anuales, equivalentes a 0.7% del PIB, 43% de la inversión pública y 4.9% de los ingresos corrientes del gobierno central.²²

Al comienzo del periodo bajo evaluación, el Banco se encontraba con una cartera de préstamos pequeña, finalizando su ejecución. Luego de haber alcanzado la cifra de 20 préstamos activos en los años 90, la cartera de préstamos de inversión cayó a 10 préstamos en 2009. De ellos, solo quedaban por terminar de desembolsar 3 préstamos en Agua Potable y Saneamiento (APS), Medioambiente y Vivienda.²³ En consecuencia, al momento de plantearse la estrategia del Banco, la cartera de inversión activa era extremadamente antigua, con una edad promedio de 11.2 años (Ver Figura 1).



FIGURA 1:
Edad de la Cartera de
Inversión. Fuente (OVEDA)

El tamaño y la antigüedad de la cartera se explican por la polarización política de 2004-2008 que evitó que se alcanzasen las mayorías requeridas para aprobar el endeudamiento externo, y se ratificaran los préstamos del Banco. El país no ratificó ninguno de los proyectos de inversión (4) que el Banco aprobó en la estrategia de país 2004-2009, los cuales se reformularon en PBLs y líneas de emergencia (3) sobre el final del periodo, ante la inminencia del cambio de Gobierno y el comienzo de la crisis financiera internacional.²⁴ En la práctica, esta reformulación alteró la

intencionalidad programática del Banco. En ese contexto, la evaluación del programa de país realizada por OVE consideró a la posibilidad de bloqueo político como uno de los desafíos fundamentales de cara a la siguiente EPB (RE-360, para. 5.3.)

La cartera con GS aprobada mantuvo su sesgo hacia operaciones de rápido desembolso sin ser del todo consistente con la EPB. Se aprobaron tres PBLs por un total de US\$500 millones para la reforma fiscal (2010), la reforma energética (2011) y temas fiscales/cambio climático (2012). A esto se sumaron un par de líneas de crédito para la banca pública de desarrollo (BANDESAL, US\$100 millones en 2014) y una línea contingente para apoyar la función de prestamista de última instancia del BCR (ES-X1007, US\$100 millones, 2013). Más allá de estos préstamos de rápido desembolso, la cartera de inversión (US\$660 mill., 48.5% de la cartera aprobada), se concentró en 17 préstamos de inversión en transporte (32%, 4 préstamos) protección social (26%, 5 préstamos), vivienda (11%, 1 préstamo) y salud (9%, 1 préstamo). El 43% de los montos aprobados se concentraron en sectores que no habían sido priorizados por la estrategia (p.e. medioambiente, mercados financieros, etc). Ver Anexo Cartera.

El 60% de los préstamos fue ratificado por la asamblea, incluyendo todos los PBLs que se ratificaron muy rápidamente. De los 22 proyectos, 1 no necesitó ratificación legislativa (la línea de crédito con el BCR), 13 alcanzaron ratificación legislativa en 7.6 meses—3.9 meses para los (PBLs) y en 8.8 meses para los préstamos de inversión. Siete proyectos llevan un promedio de 13.6 meses desde la aprobación sin aún alcanzar la ratificación parlamentaria; 3 de ellos están por cumplir los 2 años desde su aprobación (ES-L1025, ES-L1063, ES-L1058). Sólo un proyecto (ES-L1044) fue cancelado en el periodo.

Los largos periodos de ratificación afectan negativamente la relevancia, eficiencia y efectividad de la cartera del Banco en el país. Por una parte, la existencia de una gran cartera sin ratificar incrementa la probabilidad de cancelaciones y reprogramaciones, como ocurrió en el periodo de programación anterior, afectando la relevancia del programa del Banco. Asimismo, la preparación de proyectos implica costos para el Banco en forma de tiempo de personal y cooperaciones técnicas (CTs) que no se utilizan eficientemente en el evento de una cancelación. De hecho, OVE estimó que los costos incurridos por cancelaciones, suponiendo que finalmente se cancelen las 3 operaciones que están por cumplir los dos años desde aprobación, alcanzaría los US\$4.2 millones de dólares. Finalmente, la ratificación tardía también puede afectar la efectividad de los proyectos al producirse cambios en el contexto en los cuales fueron diseñados.

Más allá de los retrasos por ratificación legislativa, la cartera en ejecución desembolsó rápidamente y por encima de la media de países comparables. OVE estima que se realizaron aproximadamente el 95% de los desembolsos que podrían haber ocurrido bajo un supuesto de ejecución muy rápida (85% si se excluyen PBLs).²⁵ OVE

también comparó la cartera de préstamos de inversión de El Salvador con 1000 carteras de similar estructura construidas con base en proyectos de los países C y D de CID (Ver Figura 3). De este ejercicio surge que el portafolio de El Salvador se encuentra por encima de la mediana (50%) de la distribución de portafolios sintéticos, indicando, de manera casi uniforme, mayores niveles de desembolso para cualquier momento del tiempo desde elegibilidad.

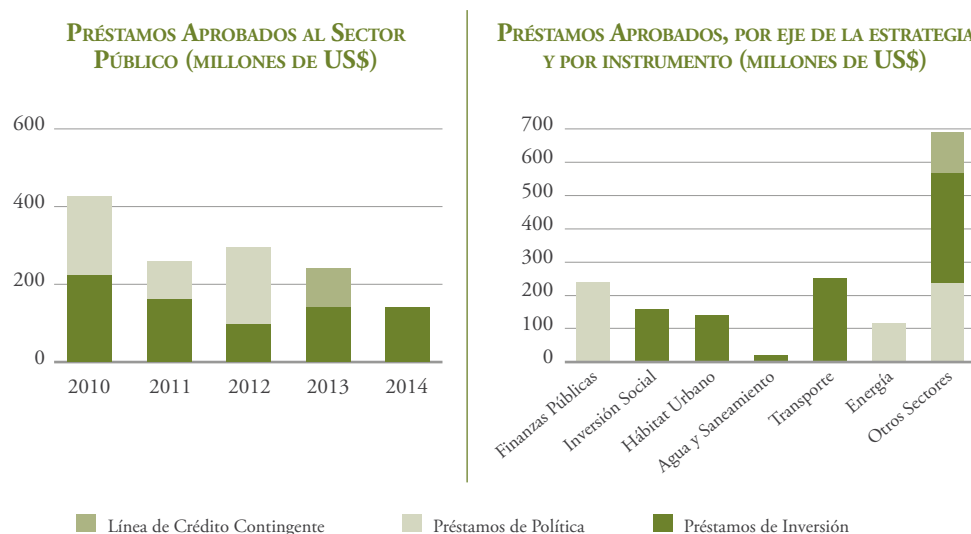


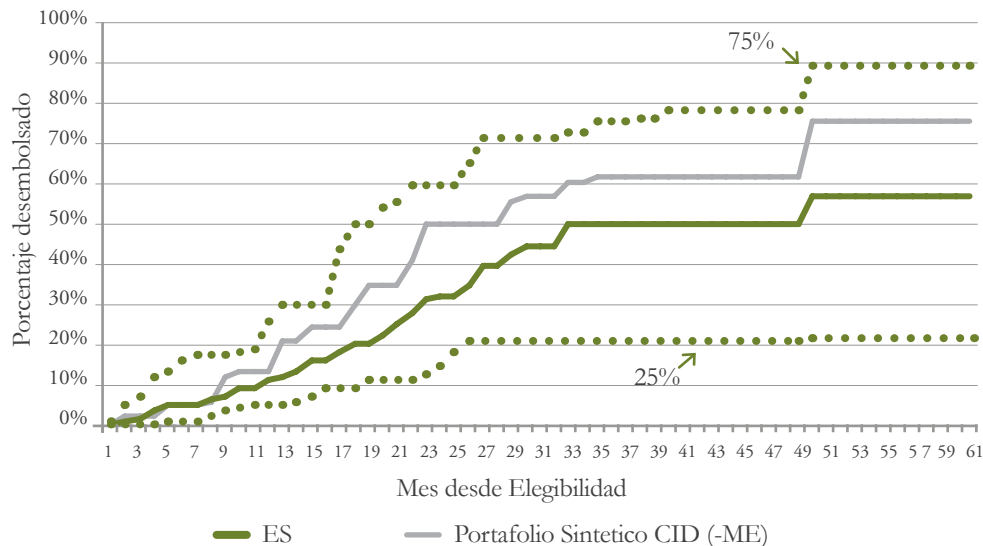
FIGURA 2:
Resumen de Aprobaciones del Periodo

Fuente: OVEDA

A pesar del excelente desempeño de la cartera en cuanto a desembolsos, se verificaron algunos desafíos específicos en la ejecución de cartera que fueron adecuadamente manejados por el Banco. Una revisión general de la cartera revela algunos desafíos específicos relacionados con problemas de contrapartida (ES-L1056 y ES-L1027), riesgos políticos que pudieran afectar la Unidad Ejecutora (UE) (ES-L1027, ES-L1017) o relacionado con la lentitud y dificultades en los procesos de adquisiciones (p.e. ES-L1045, ES-L1046, ES-L1022). Estos desafíos fueron mitigados por el Banco a través de entrenamiento fiduciario, trabajo conjunto con la Corte de Cuentas y, principalmente, el apoyo al país en la introducción de un artículo en la ley de presupuesto que permite licitar con base en los recursos disponibles de los préstamos y no a lo presupuestado para el año en curso. En algunos casos se avanzó en las actividades de pre inversión y cumplimiento de condiciones de elegibilidad durante el periodo de ratificación (p.e. ES-L1050).

Los desembolsos totales del Banco (a octubre de 2014) alcanzaron los US\$724 millones aunque US\$500 fueron PBLs. De los US\$224 millones restantes (US\$204 préstamos y US\$20 millones donaciones de inversión), más del 90% se concentró en cuatro sectores: Protección social (32%), Transporte (30%), Entorno Urbano (17%) y Agua y Saneamiento (13%). Si se agregan los PBLs, el 56% de los desembolsos fue para Finanzas Públicas, el 15% para Energía y el 10% para Protección Social.

FIGURA 3:
Análisis de Portafolios Sintéticos



La asistencia no reembolsable se concentró fundamentalmente en el apoyo al diseño y ejecución de la cartera, y no fue tan relevante para potenciar el dialogo con el país. Además, de dos donaciones de inversión en APS y Mesoamérica Salud (US\$30.5 millones), la cartera se compuso de 51 CTs por US\$15.72 millones, 12 Fomines por US\$6.26 millones.²⁶ La mayoría de las CTs fueron para apoyar la representación del Banco en El Salvador y el diseño o la ejecución de operaciones (36 operaciones, US\$11.35 millones). Además el Banco apoyó algunas iniciativas de fortalecimiento institucional (p.e. STP, Registro de las Personas, Fondo Ambiental, Tribunal de Cuentas) así como algunos proyectos no reembolsables (descentralización y municipios, inclusión financiera). Sin embargo, la parte no asociada a la cartera fue muy limitada (US\$4.15 millones, 16 CTs).

C. OTROS COOPERANTES

Los principales cooperantes presentes en el Salvador son los organismos multilaterales (préstamos) y los gobiernos de EEUU y España (donaciones). Más del 90% de los préstamos correspondió a los 3 organismos multilaterales con presencia en el país (BID, BM y BCIE) con préstamos de US\$3,167 millones. En cuanto a donaciones, los aportes de EEUU y España representan el 85% del total. Dentro de las iniciativas de donación destacan los compactos de la cuenta del milenio (FOMILENIO) cuya segunda fase acaba de ser aprobada. En cuanto a la presencia por sectores, la mayoría se concentró en inversión social (BID, BM, BCIE), apoyo a las finanzas públicas (BID, BM), transporte (BCIE, BID, AECID) y medioambiente/desastres naturales (BID, BM, JICA). Excluyendo al BID, el promedio de sectores en que participó cada cooperante fue de 2.3, siendo la cifra un poco más alta para los multilaterales (4 para el BM y 5 para BCIE). El BID estuvo presente en 13 de los 14 sectores posibles.

El Salvador se encuentra en un contexto de reducción de los flujos de ayuda oficial al desarrollo, que ya está entre las más bajas de Centroamérica. La Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) se redujo de US\$284 millones en 2009 a US\$232 millones en 2012.

Esta tendencia se debe en parte a la crisis de 2009, pero también se relaciona con factores más estructurales, que tienen que ver con los logros económicos de El Salvador en los 90. De hecho, la ODA per cápita ha descendido de niveles de US\$100 dólares a principio de los 90 a 35 dólares en 2005-2009. Si bien desde entonces ha dado algunas tendencias al crecimiento, El Salvador tiene la ODA más baja de Centroamérica luego de Guatemala. Dado los desafíos del país, particularmente en el sector de medio ambiente y agua y saneamiento, esta tendencia resulta preocupante.

Las donaciones de EEUU como parte del FOMILENIO sirvieron de ancla para la coordinación entre las operaciones de los distintos cooperantes. El primer compacto (US\$461 millones, aprobado en 2007) focalizó sus recursos en conectividad en el eje norte del país—donde los índices de pobreza son más altos. Muchas de las operaciones del Banco—particularmente en transporte—se ubicaron en la misma zona. El segundo compacto de FOMILENIO es el eje de financiamiento de la estrategia del Gobierno de El Salvador (GOES) aprobada en 2013 para el desarrollo integral de la franja marino-costera. Varios de los proyectos del BID recientemente aprobados son parte de este esquema, tales como las operaciones de turismo y corredores productivos (ES-L1066, ES-L1075).

3 Resultados

El análisis de resultados está limitado por la juventud de la cartera y los problemas habituales de atribución. Por una parte, con excepción de los PBLs (70% de los desembolsos), sólo un proyecto ha cerrado (Salud Mesoamérica) y su cierre es reciente. Solo hay 2 préstamos de Agua y Vivienda de la cartera heredada que corresponden a aprobaciones de principios de los 2000. Los proyectos de inversión tuvieron un promedio anual de desembolsos de US\$44 millones y se concentraron en protección social, transporte, hábitat urbano y APS. Lo limitado de los montos hace que sea imposible atribuir los avances de los sectores a la acción del BID.

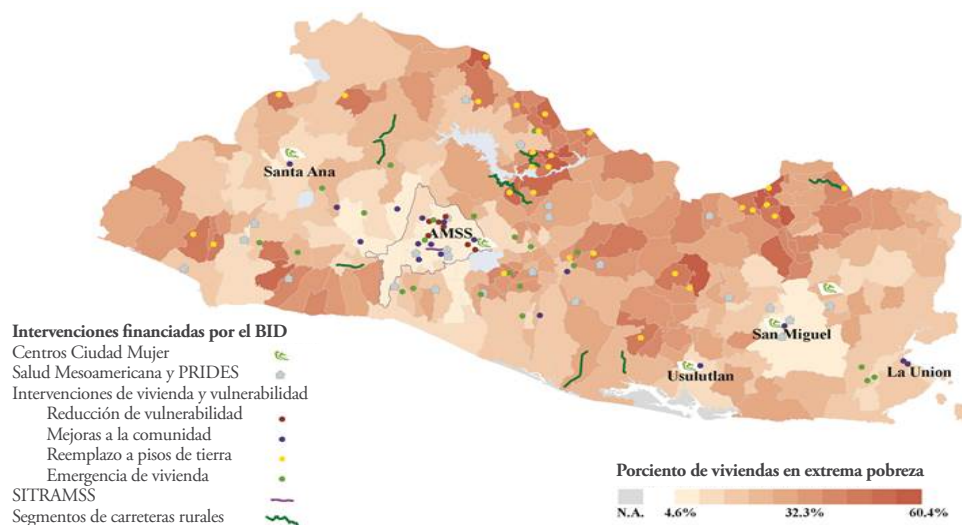


FIGURA 4:

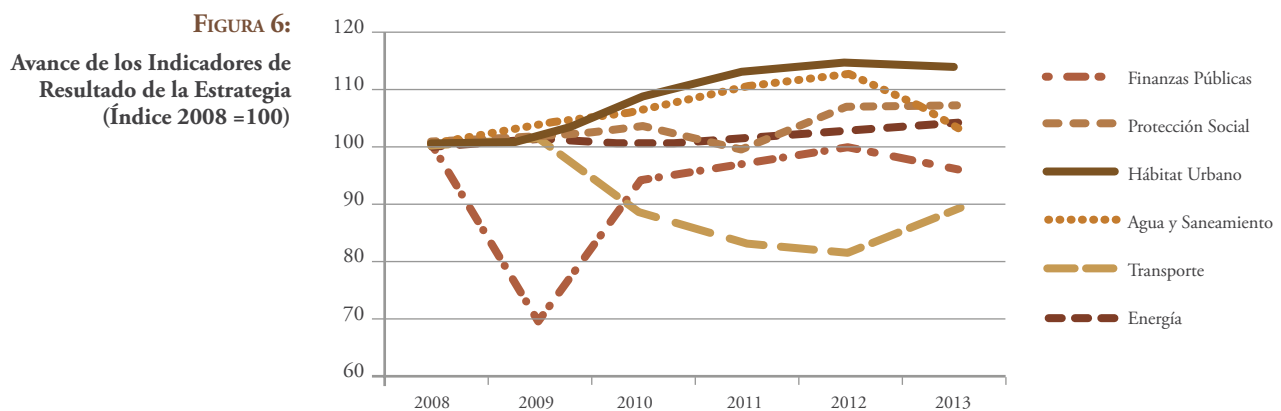
Ubicación Territorial de las inversiones del Banco

La acción del Banco no necesariamente se concentró en los municipios con mayores tasas de pobreza; un 48% del financiamiento benefició a los pobres. Si bien se aprobaron proyectos en zonas urbanas donde hay un mayor número de personas viviendo en

situación de pobreza extrema, no todos incluyeron componentes focalizados en los pobres (un porcentaje más reducido de la población urbana total) y una gran parte de la cartera consistió en PBLs. De los proyectos que pueden ubicarse geográficamente, los caminos rurales, las intervenciones de mejoramiento de pisos y, en menor medida, los proyectos de salud y agua se ubicaron en las zonas más pobres del país. Parte de las intervenciones se concentraron en el AMSS y en las principales ciudades.

Los indicadores de los 6 sectores prioritarios de la estrategia han mostrado un avance dispar en cuanto a resultados—con fuertes avances en hábitat urbano y protección social. OVE recolectó 25 indicadores de resultados para los principales ejes de la estrategia de los cuales 14 corresponden a los indicadores de la EBP. Se construyó un índice de avance tomando como base el año 2008 y se analizaron las fluctuaciones desde entonces. Dos sectores verificaron importantes avances: hábitat urbano, donde los avances son explicados por la reducción del déficit cuantitativo de vivienda, y protección social, donde los avances son explicados fundamentalmente por la reducción de la pobreza extrema y la mortalidad materna. El sector energía tuvo ligeros avances que se explican por el avance de la electrificación rural, un área donde el Banco no trabajó en este periodo. Finalmente el sector de finanzas públicas registró avances limitados y el de transporte verificó un retroceso. En el primero, debido a los persistentes déficits y en el segundo por el deterioro de la red vial pavimentada.

A continuación se discuten los resultados del programa del Banco en cada uno de los sectores priorizados por la estrategia. Luego se presentan algunos hallazgos transversales a la cartera.



A. RESULTADOS DEL PROGRAMA POR SECTOR DE LA ESTRATEGIA

1. Finanzas Públicas (incluyendo apoyo financiero al BCR)

Al inicio del período de análisis el Gobierno se abocó a reducir el déficit fiscal con una combinación de reformas tributarias en el marco de acuerdos con el FMI. En enero de 2009 se aprobó un acuerdo contingente de tipo precautorio por US\$800 millones,

que fue respaldado por los candidatos presidenciales con el propósito de reducir la incertidumbre en un contexto electoral. Sin embargo, una combinación de mayores gastos y la caída en la recaudación tributaria resultó en un aumento en el déficit fiscal, que duplicó el objetivo fijado en el acuerdo con el FMI. En marzo de 2010, este acuerdo fue reemplazado por un nuevo acuerdo contingente por un monto similar, también de tipo precautorio, que buscaba reducir gradualmente el déficit fiscal en un plazo de 3 años. Específicamente, el objetivo del programa fiscal era bajar el déficit a 4.7% del PIB en 2010, y continuar con la consolidación de las finanzas públicas para lograr un déficit de 2.5% en 2012. En el mediano plazo, el programa contemplaba una amplia reforma fiscal para generar ingresos adicionales (1.5% de PIB) a través de un pacto fiscal sobre temas complejos, tales como la posibilidad de ampliar la base tributaria, aumentar la tasa del IVA y redireccionar el gasto. Si bien el gobierno aprobó un paquete impositivo en 2009 y adoptó otro paquete con medidas complementarias en 2011, el déficit fiscal de 2011 excedió las metas previstas, y ante la falta de un acuerdo de políticas para el resto del periodo, el acuerdo contingente con el FMI se tornó inoperativo a finales de 2011, expirando en marzo de 2013.

Durante el periodo bajo análisis, el BID tuvo dos operaciones de apoyo presupuestario que se focalizaron en las finanzas públicas, y otra orientada a la provisión de liquidez al sistema financiero a través del Banco Central de Reserva (BCR). Durante el periodo 2009-2014, la estrategia de facto del Banco tuvo dos ejes. Por un lado, se aprobaron dos PBLs de fortalecimiento fiscal (ES-L1047 de 2009, ES-L1071 de 2012) los cuales fueron apoyados por una serie de 4 TCs, la mayoría para apoyar el primer PBL. El segundo eje de acción del Banco fue el apoyo a la liquidez de emergencia del sistema financiero, altamente relevante en el contexto de una economía dolarizada. A fines de 2008, el Banco había aprobado una operación para proveer recursos al BCR para la adquisición de cartera en instituciones financieras (una línea de US\$400 millones aprobada en el contexto del Programa de Liquidez).²⁷ A partir de 2013, el Banco está brindando apoyo a través de una línea de crédito contingente cuyos disparadores están relacionados con la situación de liquidez en el sistema financiero local.²⁸

Los PBLs tuvieron la flexibilidad adecuada para apoyar las necesidades de financiamiento del GOES pero no resolvieron el tema de sostenibilidad fiscal. El primer programa fiscal apoyó una serie de reformas en el contexto del acuerdo contingente con el FMI, incluyendo la reforma tributaria de 2009 (con componentes específicos de política y administración tributaria), la creación del Vice Ministerio de Ingresos, una reducción de los subsidios, y un incremento de la transparencia. Si bien todos los componentes se cumplieron (excepto el de reducción de subsidios al gas licuado) las reformas implementadas resultaron insuficientes para lograr una posición fiscal sostenible en el mediano plazo. El PBL de cambio climático (ES-L1071) apoyó las medidas complementarias de 2011, incluyendo la creación de un impuesto a los dividendos, el aumento de la tasa máxima del impuesto a la renta, y la reformulación con progresividad del esquema de tramos del impuesto a la renta personal. Por su parte, el apoyo de liquidez fue relevante para lograr el objetivo

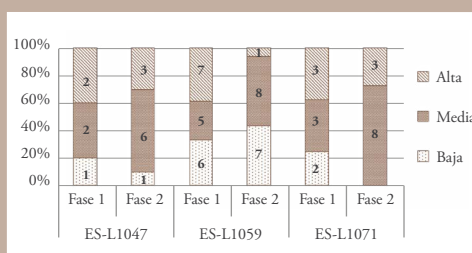
de estabilidad financiera, aunque la ejecución de la primera operación (ES-L1029) resultó costosa para el país y compleja por las restricciones legales que limitaban el accionar del BCR para actuar como prestamista de última instancia.

CUADRO 1: PROFUNDIDAD ESTRUCTURAL DE LOS PBLs DE EL SALVADOR

Con el fin de analizar la intensidad de las condicionalidades de estas operaciones, OVE utilizó la metodología de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI (“Structural Conditionality in IMF Supported Programs, Background Papers”, IEO, 2007). En esencia, a cada condicionalidad identificada se le asigna un rating (alto, medio o bajo) de acuerdo al criterio de “Profundidad Estructural” (PE), entendido como el grado de cambio estructural que aportaría la implementación de la condición en sí misma al entorno institucional. Para asegurar consistencia en la clasificación, estos ratings fueron revisados y discutidos por el equipo de OVE.

Se identificaron 68 condicionalidades en las operaciones de apoyo presupuestario que se clasificaron de acuerdo a su PE. Adicionalmente, OVE revisó los documentos asociados al reporte de condicionalidades cumplidas. Con base en las fechas proporcionadas como evidencia de verificación de las mismas se pudo construir una medida que permite aproximar el valor agregado de las reformas controlando por las fases de desembolso.

De este análisis surgen dos elementos. Primero, la mayoría de las reformas propuestas tienen un grado intermedio de profundidad estructural (aproximadamente 47%). Segundo, la profundidad estructural parecería ser mayor en las segundas fases de las operaciones (Ver gráfico). Con excepción de la operación ES-L1059 cuya segunda fase no fue aprobada, todos los préstamos tienen un mayor número de condicionalidades con media y alta PE en la segunda fase. Finalmente, existe una correlación entre las condicionalidades que ya están cumplidas y la fase del PBL: de acuerdo con nuestra métrica, aproximadamente un 26% de las condicionalidades ya se habían cumplido cuando se aprobaron las operaciones de préstamo revisadas. Este porcentaje aumenta a 51% si se consideran reformas propuestas únicamente en las primeras fases.



Estos hallazgos sugieren que en los programas de reforma estructural la continuidad de las líneas es la clave ya que las reformas que se pueden incluir en la segunda fase son, en general, más profundas.

La Flexibilidad del apoyo implicó que la consecución de objetivos sectoriales de más largo plazo se viera postergada por necesidades fiscales de corto plazo. El Banco fue flexible para preparar y desembolsar proyectos muy rápidamente. Por ejemplo el PBL

de cambio climático fue preparado en 3 meses y los dos tramos fueron desembolsados dentro de los 9 meses desde su aprobación, más rápidamente que lo anticipado en el documento de proyecto. El apoyo se brindó aun cuando ya existían desviaciones fiscales respecto al programa del FMI y no se había llegado a un acuerdo de políticas para el resto del periodo cubierto por el acuerdo contingente. Por tanto, si bien la flexibilidad fue financieramente relevante, ésta atentó contra la consecución de los objetivos de reforma (ver Cuadro 1) y mostró una limitada coordinación con otros cooperantes (Ver Figura 7).

	2009				2010				2011				2012				2013				2014			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Primer Programa Precautorio con el FMI (800 millones)																								
Segundo Programa Precautorio con el FMI (800 millones)																								
PBL del Banco Mundial (Social Progress DPL)																								
PBL de Reforma Fiscal (ES-L1047)-2 Tramos																								
PBL de Energía (ES-L1059)-1 Tramo																								
PBL de Cambio Climático (ES-L1071)-2 Tramos																								

FIGURA 7:

**Cronología del Apoyo
Presupuestario en El Salvador**

2. Protección Social

El objetivo estratégico del gobierno en el sector social, establecido en el PQ, fue “revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos”. El gobierno buscó acelerar la reducción de las desigualdades sociales en el país incrementando el rol redistributivo del Estado. Esta estrategia se llevó a cabo mediante la implementación de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) que buscó ampliar de manera gradual la cobertura de los servicios sociales básicos a toda la población. Los pilares de esta política fueron la reforma de salud y el programa “Vamos a la Escuela” así como otros programas sociales creados en el periodo. Con excepción del sector educación, el Banco apoyó al país en prácticamente todos los sectores sociales aprobando operaciones de salud, combate de la pobreza urbana, promoción de la igualdad de género e inserción laboral. La reforma de salud (ES-L1027) puso el énfasis en la implementación del modelo de atención integral e integrada en salud, dando mayor importancia al primer nivel de atención.

El Banco también aprobó préstamos destinados al combate a la pobreza urbana, incluyendo el apoyo al programa “Comunidades Solidarias Urbanas” (ES-L1044). Este incluía componentes de expansión de la oferta de salud y apoyo al desarrollo temprano de niños, y un componente de prevención de la violencia. Finalmente, el Banco también estuvo presente tomando un papel importante en la implementación del programa “Ciudad Mujer” (Cuadro 2). El programa de desarrollo productivo e inserción laboral (ES-L1063) aún no ha sido ratificado.

El análisis preliminar de estos préstamos sugiere una alta integración entre ellos, sin embargo, algunas de las sinergias se perdieron con la cancelación del ES-L1044. El proyecto ES-L1027 fue ejecutado casi en su totalidad y parte de sus recursos fueron utilizados en los 14 municipios beneficiarios del programa Salud Mesoamérica (ES-G1001), ya que éste no contemplaba gastos en infraestructura. De la misma manera, los centros Ciudad Mujer financiados por el Banco fueron más costosos de lo que originalmente se había estimado, y parte de los recursos de ES-L1027 fueron utilizados para la construcción de los módulos de salud en dos de los cinco centros financiados por el Banco. La alta sinergia y flexibilidad del Banco permitieron una mayor efectividad en la implementación de estos programas. Sin embargo, el enfoque articulado y transversal para atacar la pobreza urbana con énfasis en cerrar la brecha de atención y acceso a servicios básicos quedó incompleto al no ratificarse el préstamo ES-L1044.

El Banco fue capaz de atender las demandas del gobierno de forma ágil y eficiente en la mayoría de los proyectos aprobados en este periodo, en particular en aquellos proyectos prioritarios para el Gobierno. Un ejemplo claro de esto fue el proyecto Ciudad Mujer, en el que el Banco y el Gobierno trabajaron juntos para tornarlo en realidad en un periodo muy corto de tiempo. La negociación entre el Banco y el Gobierno comenzó a principios de 2010, y en mayo de 2011 ya se había aprobado el préstamo, basado en el diseño propuesto por la CT iniciada en enero del mismo año. A finales de mayo de 2014, con poco más de 50% de la vida del proyecto, ya se observaba un 95% de desembolso.

Los objetivos planteados en el sector salud y en el programa Ciudad Mujer están cerca de ser logrados. A pesar de los ajustes realizados durante la implementación del ES-L1027, la meta de incrementar la cobertura de servicios, y en particular, el número de familias inscritas en los centros de salud están cerca de ser cumplidos o ya han sido cumplidos. El principal vacío se dio en la implementación del sistema de información (SUIS), que todavía presenta fallas y limitaciones, restringiendo la capacidad de monitorear y planear del Ministerio. La primera fase de Salud Mesoamérica se acaba de completar, encontrándose la segunda fase en proceso de aprobación. En el Caso de Ciudad Mujer, cuatro de los cinco centros ya están en funcionamiento y la demanda por sus servicios ha sobrepasado lo esperado.

El Banco buscó apoyar al Ministerio de Trabajo, el cual adolece de significativas restricciones presupuestarias, para hacer efectivas las políticas de regulación laboral, sin embargo este apoyo pudo ser mejor focalizado. El préstamo de Programas de desarrollo productivo e inserción laboral (ES-L1063) pone énfasis en reforzar la capacidad de regulación y fiscalización del Ministerio de Trabajo y en políticas activas (inserción de jóvenes y aumento de productividad de PYMES), articuladas a la estrategia del GOES de la “transformación productiva”; con un enfoque de intervención inicial pequeño y gradual acompañado de asistencia técnica y diagnóstico. Sin embargo, la pertinencia de los componentes de apoyo a las PYMES en este préstamo es cuestionable dada la necesidad urgente del Ministerio de Trabajo de mejorar su capacidad regulatoria y la poca evidencia de la efectividad de las intervenciones propuestas en el programa del Banco.²⁹

CUADRO 2: CIUDAD MUJER

Los centros de Ciudad Mujer son centros únicos de atención para proveer servicios críticos para las mujeres en cuatro áreas clave: i) salud con énfasis en la salud sexual y reproductiva, ii) autonomía económica (p.e. entrenamiento laboral, microcrédito), iii) prevención de la violencia de género y asistencia a las víctimas, y iv) concientización sobre los derechos de las mujeres. Asimismo los centros ciudad mujer proveen servicios de guardería para las mujeres que los visitan. La idea central de este diseño es que la concentración de todos los servicios en un único lugar facilita su utilización. Al mismo tiempo, el modelo facilita que las víctimas de violencia de género puedan acceder a servicios de apoyo en un entorno ameno, evitando la estigmatización social.

La idea fue concebida durante la campaña electoral de 2009 y generó gran expectativa en la población. A pesar de la alta visibilidad del proyecto, su ejecución no fue inmediata debido a la falta de recursos para formularlo, definir exactamente el problema a resolver y realizar la pre-inversión.

El Banco respondió efectivamente a la solicitud del Gobierno de El Salvador de apoyar la iniciativa Ciudad Mujer ante la imposibilidad de otros donantes para avanzar con la propuesta (p.e. USAID). El diálogo Banco-País se inició en 2010, en diciembre se aprobó la primera CT para el diseño de los centros (ES-T1151) y en mayo de 2011, el préstamo de inversión (ES-L1056) ya había sido aprobado. Con un monto de US\$20 millones, el proyecto planeaba construir 5 Centros Ciudad Mujer. Adicionalmente, el Banco aprobó una CT para la evaluación de impacto (ES-T1158), dos CTs para apoyar el módulo de autonomía económica (ES-M1043 y ES-T1182) y una para apoyar la prevención de la violencia (ES-T1166). En total, entre 2010 y 2012 el Banco aprobó un préstamo y cinco CTs para apoyar el proyecto, demostrando su alto compromiso así como los esfuerzos del GOES en su política de género.

El principal desafío en la implementación del programa fue balancear la demanda de acciones rápidas con la falta de conocimiento e información en el sector. El diagnóstico fue elaborado con datos de 2008 y la línea de base de la evaluación de impacto es posterior a la inauguración de 3 de los centros. La falta de conocimiento puede haber limitado un poco la efectividad de los centros. Por ejemplo, a pesar de la alta incidencia de embarazo adolescente, este grupo no usa mucho los servicios de Ciudad Mujer.

La evaluación de impacto que está siendo elaborada por el Banco provee evidencia de que hay un incremento en el uso de servicios, por haber los centros reducido el costo monetario y de tiempo de sus usuarias. Hay también evidencia de un incremento significativo en el uso de servicios de asistencia a las víctimas de violencia y de algunos servicios especializados. Todavía es muy temprano para medir impactos de largo plazo.

3. Entorno Urbano

Si bien el PQ no puso el énfasis en desarrollo urbano, el hábitat urbano estaba entre las seis áreas prioritarias de la EPB. El Banco tenía como objetivos mejorar las condiciones de vida de hogares urbanos vulnerables y facilitar el acceso a viviendas a familias de bajos recursos. En ese contexto, el Banco aprobó proyectos en vivienda (ES-L1022) y

vulnerabilidad (ES-L1016), que respondían directamente a los objetivos de la estrategia. Se trabajó también en temas de desarrollo municipal (a través de CTs dentro del programa de Ciudades Emergentes Sostenibles en el que participa el municipio de Santa Ana). Dado que el tema de desarrollo urbano es por naturaleza transversal, el sector se vio favorecido con la aprobación de programas en agua y saneamiento (ES-L1046) y transporte urbano (ES-L1050).

En vivienda, el Banco fue el principal socio del país y dio continuidad al programa de vivienda elaborado en 2001 (ES0087), al aprobar su segunda fase en 2010. La segunda fase del programa era necesaria para continuar los avances alcanzados hasta la fecha. Estos incluían el fortalecimiento de las instituciones de financiamiento de la vivienda (FSV y FONAVIPO), la modernización del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) con nuevos servicios y equipo técnico capacitado, así como propuestas de ley para crear herramientas de gestión del suelo.³⁰ Además de apoyar la institucionalidad del sector, la segunda fase (ES-L1022) continuaba con los subsidios para vivienda social, provisión de servicios básicos en asentamientos urbanos precarios, soluciones habitacionales de emergencia y mejoramiento de pisos. Considerando las lecciones aprendidas de la lenta ejecución del primer préstamo, el Banco utilizó fondos de una CT para evaluar el préstamo anterior, elaborar los anteproyectos de los barrios a ser intervenidos, establecer la UE, y avanzar así con el cumplimiento de las condicionalidades de elegibilidad. El préstamo presenta un desafío de coordinación ya que tiene 4 ejecutores. De hecho, la falta de coordinación entre el Municipio de San Salvador y el gobierno central llevó a retrasos significativos en el componente de mejoramiento de barrios, principalmente por la no ratificación del convenio por parte de la Corte de Cuentas. La ejecución del resto de componentes presenta un buen nivel de avance (49% de ejecución financiera), tanto en las obras de infraestructura como en soluciones habitacionales y el proceso de regularización.

En 2012 el Banco aprobó un préstamo para reducir la vulnerabilidad del AMSS y atender a la población en situación de riesgo severo. En el AMSS se identificó la necesidad de atender a los barrios en riesgo alto y extremo que, por la complejidad de sus problemas y el alto costo de sus soluciones, terminaban siendo excluidos de los programas tradicionales. Este préstamo permite al VMVDU brindar soluciones integrales a 8 barrios en riesgo severo atendiendo al 29% de las 27,200 personas identificadas en situación de alto riesgo de inundaciones o deslizamientos en el AMSS. Cada intervención cuesta en promedio US\$ 3.4 millones, muy por encima del costo de un programa de mejoramiento de barrios tradicional, e incluye obras de mitigación y reasentamiento cuando es necesario. El proyecto incluye un importante componente de drenaje para reducir los efectos de las lluvias sobre la infraestructura urbana. La ejecución de este préstamo se vio afectada por el complejo proceso de ratificación parlamentaria (20 meses hasta ratificación). Hasta el momento no han podido empezar con las obras, en parte debido a la complejidad de las intervenciones. El primer intento de licitación terminó desierto porque las tres empresas que mostraron interés no cumplieron los requisitos mínimos, o no presentaron los documentos de respaldo pertinentes.

Ambos préstamos atienden problemas urgentes y prioritarios, pero existen desafíos en términos de coordinación, sostenibilidad, e integralidad de las intervenciones. Abarcar la mayor cantidad de personas y comunidades es un objetivo válido, pero se pueden reducir costos fijos e incrementar el impacto si se combinan intervenciones. A pesar de la complementariedad entre estos dos préstamos, no sólo son ejecutados por distintas divisiones dentro del Banco sino que dependen de distintas UEs dentro del VMVDU.³¹ La creación de UEs puede agilizar la implementación efectiva del préstamo, pero genera duplicaciones de personal dentro del Viceministerio que dificultan la sostenibilidad, particularmente en un contexto de restricciones presupuestarias. Dado que estos préstamos financian oficinas clave dentro del VMVDU, hay riesgo de perder el personal capacitado al final de la ejecución. Finalmente, si bien la provisión de servicios básicos y soluciones habitacionales de interés social requiere subsidios, es importante que estos subsidios sean más eficientes y proactivos, apalanquen inversión privada, y se articulen a planes de desarrollo municipales.

4. Agua y Saneamiento

Los objetivos del país en cuanto al sector de APS son fragmentarios, poco coordinados, y focalizados en cobertura. En cuanto al servicio de agua y saneamiento, el PQ pone el énfasis en ampliar la cobertura de servicios sociales básicos proveyendo metas de cobertura de agua potable pero no de saneamiento. Por su parte, la empresa proveedora del servicio (ANDA) rescata en su misión la provisión de ambos servicios. En cuanto al tratamiento de aguas residuales, este aparece como una prioridad en el PQ pero no así para ANDA, que no lo incluye entre sus objetivos estratégicos o sus metas para el final del período. Dado que el grado de contaminación, principalmente por aguas residuales, es severo y menos del 12% de las aguas estudiadas mantienen una calidad que permite el desarrollo de vida acuática, el tratamiento de aguas residuales se plantea como uno de los retos principales del sector. A este se suman desafíos institucionales (p.e. la ausencia de un marco coherente para el servicio de APS) y financieros (p.e. política de subsidios consistente con la sostenibilidad).

A pesar de que la estrategia fue relevante para identificar inversiones prioritarias en tratamiento de aguas residuales y saneamiento en el AMSS, la programación se orientó hacia la expansión de la cobertura. Teniendo en cuenta el desafío ambiental que se deriva de la falta de tratamiento de aguas residuales así como la disminución de la disponibilidad del recurso para su uso, la no inclusión de estos temas en la programación redujo la relevancia de la acción del Banco. Más aún, al no tener una estrategia integral de provisión del servicio, y financiar proyectos de APS que no completan el ciclo lógico del servicio con el respectivo tratamiento de las aguas servidas, el Banco podría estar contribuyendo indirectamente a la ampliación de los desafíos sectoriales.

El único proyecto aprobado en el periodo tuvo como objeto el financiamiento de sistemas de agua potable y saneamiento rurales y el mejoramiento de la eficiencia de ANDA (ES-L1046/ ES-X1002). El préstamo del Banco (ES-L1046, US\$20 millones) se concentra

en el componente de fortalecimiento de ANDA—o sea prioritariamente en el AMSS. En tanto, el componente de agua rural se financia fundamentalmente con los fondos de la donación de inversión (ES-X1002, US\$24 millones). El programa tuvo algunos retrasos iniciales en parte explicables por el hecho de que tiene 3 subejecutores (FISDL, ANDA y MARN) aunque eventualmente logró una saludable coordinación interinstitucional. A la fecha, el préstamo tiene un nivel alto de ejecución física y financiera (82%) y a través de la reducción de las pérdidas de agua ha reducido la factura energética de ANDA en el orden de los 500 mil dólares mensuales. Mientras tanto el componente de agua rural tiene un nivel de ejecución financiera del 54% y ha logrado, a la fecha, el 13% de los sistemas de agua y el 51% de las soluciones de saneamiento. Ambos proyectos están en tren de lograr sus objetivos específicos.

En cuanto a lo ya ejecutado, la cartera ha sido poco eficaz, debido a la reformulación de recursos para atender emergencias ambientales, la falta de apoyo político para establecer reformas sectoriales, y lo limitado de los recursos disponibles. Durante el periodo cerró su ejecución el proyecto de reforma del sector hídrico (ES0068) aprobado en 1998 y reformulado en 2005 para atender desastres naturales. Por otra parte, los proyectos de Ley de Aguas y del Servicio de APS que se elaboraron para lograr reformas sectoriales, no han logrado los consensos necesarios. La no aprobación del marco sectorial pone en peligro la sostenibilidad del préstamo en ejecución y de las inversiones futuras en el sector. El sector APS dentro de la cartera de proyectos del país resultó muy poco relevante tanto dentro de la cartera del Banco como en cuanto a las necesidades sectoriales (4.4%). Los proyectos ya mencionados se complementaron con algunas CTs no reembolsables, fundamentalmente para apoyar la institucionalidad del sector y un proyecto de Oportunidades para la Mayoría (OMJ). En total, la cartera sectorial no solo es pequeña sino que ha verificado una tendencia a la reducción.

5. Transporte

El Banco alineó sus objetivos estratégicos y sus aprobaciones a las prioridades definidas por el gobierno en transporte. Entre los proyectos prioritarios destacados del PQ se decidió modernizar el sistema de transporte urbano para reducir congestión y aumentar la movilidad en el AMSS, y mejorar los caminos rurales. Adicionalmente, como objetivo estratégico de más largo plazo se propuso consolidar a El Salvador como un importante corredor logístico de transporte y de carga a nivel regional, mediante inversiones en sus vías de conectividad principales (por ejemplo, transversal norte a cuenta de FOMILENIO I) y puertos. Salvo en cuanto a la mejora de los puertos, el Banco apoyó todas las otras prioridades aprobando dos operaciones de caminos rurales (ES-L1045, ES-L1061) y un programa de transporte urbano en San Salvador (ES-L1050) que financiaba la construcción del segmento central de la línea 1 del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS). Como complemento a estos proyectos también se aprobaron tres CTs no reembolsables para apoyo y priorización de inversiones. El Banco apoyó la estrategia de desarrollo de la franja costera marina que incluía inversiones específicas en esa zona

geográfica, las cuales serían financiadas mayormente con fondos provenientes de un segundo compacto del MCC (FOMILENIO II)³². En este contexto el Banco aprobó dos operaciones (ES-L1085 y ES-L1075), ambas aún sin ratificar.

El análisis de los proyectos de caminos rurales arroja un avance importante en cuanto a caminos rurales y mejoras en la transitabilidad, aunque con algunos interrogantes en cuanto a la eficiencia y sostenibilidad. En particular, el ES-L1045 muestra mayor grado de avance, habiendo invertido en 5 caminos que han sido ejecutados con ahorros respecto a lo estimado. El segundo proyecto de caminos rurales, ES-L1061, tiene un menor grado de avance y se destaca porque en su diseño incorporó un concepto llamado “caminos progresivos”, en el cual los caminos reciben un tratamiento mínimo para mejorar su transitabilidad, a la espera de mayores disponibilidades de fondos futuros. En los tramos concluidos se estima que se ha logrado una reducción de costos de operación vehicular, un aumento de la velocidad de circulación y una reducción de días de no transitabilidad. De todas formas, es temprano para estimar los resultados de estas operaciones. Algunos interrogantes tienen que ver con la eficiencia en la construcción y mantenimiento de los “caminos progresivos” así como la capacidad de los sistemas del país para gestionarlos a futuro. Otro interrogante tiene que ver con la eficiencia de la inversión, toda vez que los tramos priorizados por el Banco con la CT (ES-T1132) difieren de los tramos ejecutados.³³

El SITRAMSS se benefició de un buen diseño técnico y un ágil inicio de ejecución aunque enfrentó retrasos luego, lo que motivó el retraso del inicio previsto de la operación del sistema. El proyecto se movió ágilmente al inicio, aprovechando la disponibilidad de fondos de pre-inversión (FOSEP) que se complementaron con la reasignación de una CT FOMIN (TC0201108) para financiar la preparación de diseños y estudios de impacto ambiental durante el periodo de ratificación parlamentaria. Esta agilidad inicial permitió compensar retrasos posteriores relacionados con la construcción de la terminal de integración de Soyapango. Asimismo, existieron dificultades de coordinación entre las autoridades nacionales y locales respecto al uso del suelo, la alineación y ubicación de las estaciones y los permisos de construcción.

Los principales interrogantes de cara a futuro tienen que ver con la sostenibilidad operacional y financiera, especialmente en cuanto al monto de los subsidios requeridos. El proyecto del Banco se ha focalizado en el financiamiento de la infraestructura, sin complementar el diseño operacional del sistema. Entre las interrogantes más importantes de cara al futuro se destaca el nivel de subsidios necesario para operar el sistema, el cual aún no está claro, y cómo será la transición de un modelo de provisión por ruta con múltiples proveedores a una concesión por corredor con pocas empresas. Asimismo, sigue habiendo oportunidad de articular dicho sistema de transporte con las áreas de desarrollo de viviendas y ordenamiento territorial, lo que potenciaría los resultados y reduciría los riesgos de sostenibilidad. Por el momento, la entrada en operación del SITRAMSS (estimada para 2015) es un primer esfuerzo en la modernización del transporte público.

6. Energía

Tanto el Banco como el Gobierno priorizaron en el periodo la expansión de cobertura (con énfasis en áreas rurales), el fortalecimiento de la institucionalidad y la diversificación de la matriz energética.³⁴ Esta priorización se entiende en función de las características del sector energético de El Salvador, el cual se caracteriza por una matriz con un fuerte sesgo hacia los combustibles fósiles, en su gran mayoría importados. La alta dependencia de importaciones de hidrocarburos se hace más compleja en vista de la volatilidad de los precios del petróleo, los subsidios a la electricidad (0.7% del PIB, FMI) y los efectos de las reforma energética de los 90 que desarticuló la capacidad de planificación del sistema.

En la práctica, la acción del Banco se orientó a una única operación de préstamo (ES-L1059), que si bien contribuyó a las necesidades de financiamiento del gobierno fue menos relevante para apoyar la reforma del sector. La operación pretendía fortalecer la institucionalidad sectorial, fomentar las energías renovables, la bioenergía y la eficiencia energética y mejorar la gestión regulatoria y la participación privada en el mercado eléctrico. La operación fue preparada en 8 meses y se cerró 1 mes después de aprobación. Esta rapidez se explica por la inclusión de condiciones cumplidas o de seguro cumplimiento (Ayuda memoria, Misión de Identificación, 7-11 Febrero de 2011). La no aprobación del segundo PBL (ES-L1067), incluso cuando se aprobó un PBL de cambio climático en 2012 (ES-L1071), comprometió el logro de los resultados de la línea programática (Ver Figura 7, manuales PR-301).

El programa de CTs del Banco fue relevante para apoyar la reforma del sector. A pesar de que la operación de préstamo no fortaleció al sector, su aprobación y desembolso solo fue posible dada la larga historia de apoyo del Banco al sector a través de CTs (ES-T1007 y ES-T1061 para institucionalidad, ES-T1119 para eficiencia energética, y ES-T1096 para biocombustibles). En el periodo de la estrategia no se aprobó ninguna nueva CT para apoyar al sector energético.

7. Otros Sectores

Más allá de los pilares de la estrategia, hubo apoyos específicos en otros temas al sector financiero público, ciencia y tecnología, medio ambiente, modernización del estado y seguridad ciudadana. El programa de ciencia y tecnología (no ratificado) busca aumentar la competitividad y productividad de El Salvador por medio del apoyo a la innovación. Las aprobaciones en el área de modernización cubrieron diversos temas y fueron más bien dispersas, exhibiendo algunos resultados específicos en fortalecimiento municipal, del registro de personas y del órgano legislativo. El proyecto de seguridad ciudadana lleva casi dos años desde aprobación y aún no ha sido ratificado. A pesar de la situación de degrado severo del medioambiente reconocida en el PQ, el Banco no priorizó el sector aunque aprobó un PBL que se enfocó fundamentalmente en la parte fiscal.

En cuanto al sector privado, si bien la EPB anticipaba el apoyo a la provisión de bienes y servicios para los más pobres (para. 3.12), las aprobaciones y los desembolsos se concentraron en una línea de crédito con el principal banco local. Comparado con el periodo anterior,

se redujeron las nuevas aprobaciones aunque se incrementaron los desembolsos.³⁵ Los intentos de OMJ para apoyar algunas soluciones originales para la provisión de servicios públicos (agua, salud) enfrentaron importantes desafíos (costos, requisitos legales) que resultaron en cancelaciones, incluso en proyectos que pueden considerarse exitosos (mercados locales). Sin embargo, la mayoría de los desembolsos correspondieron a una línea de crédito para el principal banco local (30% de los activos y depósitos del sistema). El valor agregado de algunas líneas de crédito (ES-L1069) estuvo relacionado con el entrenamiento y la asistencia técnica personalizada provista adicionalmente al crédito. Es de destacar que los proyectos que favorecen a las MIPYMES podrían haberse beneficiado de una mayor coordinación con otras intervenciones del Banco, tanto por las ventanillas del sector público como por el sector privado.

B. TEMAS TRANSVERSALES

En general, del análisis de la cartera se desprende que una débil situación fiscal puede atentar contra la relevancia, eficiencia y sostenibilidad de la cartera. En cuanto a la relevancia, una preocupación surge del uso de los instrumentos de política, en los cuales existe una tensión entre las necesidades de financiamiento y los objetivos de reforma. En el caso de El Salvador, esta tensión se tornó manifiesta a medida que avanzó el periodo, se tornó inoperativo el acuerdo con el FMI y las necesidades de financiamiento se hicieron más acuciantes. Por su parte, la falta de recursos presupuestarios para apoyar inversiones complementarias puede demorar la ejecución de las operaciones del Banco o incluso la consecución de sus resultados si se requieren partidas presupuestarias adicionales para complementar las inversiones (p.e. personal). En algunos casos, la sostenibilidad del proyecto puede verse afectada por los subsidios directos (p.e. en transporte urbano o vivienda) o por la sostenibilidad financiera de instituciones relacionadas (p.e. FOVIAL, FONAVIPO, ANDA).

Varios proyectos de la cartera plantean desafíos de priorización que deben ser mitigados en ejecución. El Salvador exhibe una tendencia a tener muchos subejecutores, lo cual puede generar retos de coordinación, especialmente en una situación de polarización política (p.e. ES-L1022). Más aún, la división de los recursos en subejecutores puede reducir la efectividad de los proyectos al distraer recursos para objetivos subordinados (p.e. el apoyo a PYMES en los proyectos ES-L1057) o requiriendo tareas de implementación a un ministerio no especializado (p.e. ES-L1016). El apoyo a las PYMES en los proyectos de corredores productivos (ES-L1075), turismo (ES-L1066) y OMJ (ES-L1069) podrían potenciar su impacto si gozaran de una mayor coordinación entre sí.

Si bien la cartera del Banco contó con intervenciones innovadoras y originales, su eficacia y sostenibilidad deberían ser exploradas a futuro, especialmente si se aspira ampliar su tamaño. Algunos ejemplos son la estrategia de “caminos progresivos” en el préstamo de caminos rurales, las intervenciones integradas a través de CONAMYPE con vista a fortalecer la transformación productiva o la novedosa estrategia de género contenida en las intervenciones de “Ciudad Mujer”. El análisis de la efectividad de estas políticas, en algunos casos ya en curso, debería brindar las bases para el escalamiento de estas intervenciones.



La EPB se orientó a seis sectores: finanzas públicas, transporte, agua y saneamiento, energía, hábitat urbano y protección social. La priorización excluyó algunos sectores relevantes (p.e. medio ambiente) sin que las razones sean enteramente claras.

© Lynn Scholl, 2014

4 Conclusiones y Recomendaciones

El BID comenzó el periodo con una pequeña cartera de préstamos de inversión muy antigua, como consecuencia del bloqueo legislativo de 2004-2008. En ese marco, la EPB se orientó a 6 sectores: finanzas públicas, transporte, agua y saneamiento, energía, hábitat urbano y protección social. La priorización excluyó algunos sectores relevantes (p.e. medio ambiente) sin que las razones sean enteramente claras. Dado el contexto de crisis, se planteó una cartera de 1,080 millones con una fuerte concentración de aprobaciones al inicio del periodo.

El programa implementado fue superior (\$1360 millones, US\$500 millones en PBLs) y los montos adicionales se verificaron sobre el final del periodo neutralizando parcialmente la estrategia de concentración de operaciones. Más de la mitad del programa aprobado (22 préstamos GS) se alineó con la estrategia, aunque sólo 13 préstamos fueron ratificados/alcanzaron elegibilidad. La intencionalidad programática de la estrategia fue reducida por programaciones en sectores no incluidos en la EPB y la falta de ratificación de 8 proyectos de inversión, uno de los cuales fue cancelado.

En el periodo se produjeron desembolsos del orden de los US\$724 millones, 500 de los cuales correspondieron a los PBLs, mientras que el resto se concentró en protección social y transporte. Para los proyectos de inversión que alcanzaron elegibilidad, la cartera del Banco en El Salvador ha mostrado excelentes niveles de ejecución financiera, significativamente superiores a países comparables.

Una valoración de los resultados de la cartera en el país es difícil debido a la juventud de la misma y a lo limitado del programa en relación a los desafíos sectoriales. Se puede establecer que los proyectos del Banco han sido en general exitosos en la consecución de sus objetivos específicos, particularmente en las áreas de transporte y protección social. Dado lo limitado de los desembolsos del Banco relativo a

los desafíos sectoriales, no está claro en qué medida estos logros específicos han impactado o impactaran a nivel país. Debe destacarse, sin embargo, la importante contribución del Banco al fortalecimiento de las políticas sociales y de género que fueron implementadas durante el periodo.

A nivel transversal, una serie de lecciones surgen del ejercicio de revisión del programa del Banco con el país. Primero, las dificultades fiscales pueden tener efecto en la relevancia, eficiencia y sostenibilidad de la cartera. En segundo lugar, la cartera exhibe algunas debilidades en cuanto a priorización tanto a nivel general como dentro de cada proyecto. Finalmente, en un contexto de polarización política es fundamental la búsqueda de consensos sobre políticas públicas básicas, la coordinación entre los distintos actores y un redoblado esfuerzo de priorización.

Con base en estos hallazgos y con el afán de contribuir a incrementar la efectividad, eficiencia y eficacia del Banco en El Salvador, OVE recomienda:

- **Recomendación 1: Articular la estrategia de país y la programación en torno a un conjunto de acciones identificadas con un diagnóstico exhaustivo de los desafíos estructurales de El Salvador.** La EPB debe definir claramente los criterios para la selección de sectores, priorización de proyectos y participación de los distintos sectores del Banco con base en este diagnóstico, las ventajas comparativas del Banco, el rol de otros actores, y las prioridades del país. El análisis de OVE apunta al bajo crecimiento económico como uno de los desafíos estructurales claves del país, el cual parece estar fuertemente determinado por la baja productividad laboral, el bajo capital humano, un clima de negocios deteriorado, altas brechas de infraestructura, violencia en niveles epidémicos y fuertes restricciones fiscales que limitan la capacidad de inversión. Es importante profundizar los esfuerzos para atacar los retos del país de manera integrada buscando una estrategia de intervención que ayude a El Salvador a capitalizar sus ventajas comparativas mientras que a la vez se garantiza la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. El análisis de OVE sugiere que el Banco podría apoyar al país a asegurar la sostenibilidad fiscal contribuyendo a la solución del problema de pensiones, a mejorar la eficiencia del gasto público, y a acordar una reforma tributaria sustantiva.
- **Recomendación 2: Mitigar el impacto de los aspectos fiscales y presupuestarios sobre el programa del Banco, particularmente sobre su sostenibilidad.** Más específicamente:
 - En los proyectos de apoyo a reformas de política se sugiere asegurarse de apoyar reformas sustantivas a lo largo del ciclo programático, evitando que los objetivos de apoyo presupuestario predominen sobre el objetivo de reforma inherente al instrumento.

- En los proyectos de inversión se sugiere incorporar las implicaciones presupuestarias de las inversiones (p.e. subsidios directos, mantenimiento de infraestructura, sueldo del personal adicional) durante el diseño de las operaciones, con vistas a facilitar su ejecución y garantizar sus sostenibilidad.
- **Recomendación 3: Continuar profundizando los esfuerzos para mitigar el impacto de las demoras en ratificación en el programa del Banco.** Si bien la demora en aprobación es exógena al Banco, éste ha venido trabajando para mitigarlas. Dado el impacto y los costos de la no-ratificación, el Banco debería continuar experimentando nuevas formas de mitigar este riesgo. Algunas propuestas posibles incluyen el front-loading de la programación, la reducción del número de proyectos aumentando el tamaño o la utilización de la cooperación técnica para intensificar el diálogo. Siempre que exista una razonable expectativa de ratificación, el Banco podría intensificar los esfuerzos ya en curso para acelerar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad durante el periodo de ratificación acelerando la puesta en marcha de las operaciones.
- **Recomendación 4: Reforzar la priorización y el análisis de riesgo en la EPB.** Se sugiere reforzar el análisis de riesgo de manera de transformarlo en una herramienta de gestión que permita reducir el impacto de los mismos sobre el programa del Banco. A tal efecto, se sugiere considerar detalladamente dos riesgos clave: el riesgo de deterioro fiscal y el de bloqueo legislativo. En cada uno, se sugiere i) analizar las implicaciones sobre el programa, ii) definir un plan de acción a seguir por el Banco ante esa eventualidad y iii) proponer medidas de mitigación concretas con base en sus instrumentos financieros (préstamos, TCs etc.), no financieros, sectores priorizados y dotación financiera global para el periodo de la EPB.
- **Recomendación 5: Reforzar el diálogo con el gobierno para realizar experiencias piloto y dimensionar las intervenciones que no cuentan con sólida evidencia ex-ante de su impacto en el desarrollo.** El análisis del programa de país reveló instancias en las que se incluyó componentes de préstamos para los que no se contaba con suficiente evidencia ex-ante de su contribución al objetivo de los programas. Se deben generar, cuando sea necesario, los espacios e instrumentos requeridos para evaluar de forma cuidadosa pilotos de estas intervenciones y escalar solo las que lo ameriten por su efectividad.

- ¹ A menos que se indique, las cifras de esta sección provienen de BM, World Development Indicators, WDI 2013, FMI, World Economic Outlook (WEO) en su edición de abril, Banco Central de Reserva (BCR), especialmente la Revista Trimestral, enero-marzo 2014. El nivel nominal del PIB per cápita sin ajustes es US\$ 3,900 en 2013.
- ² Una revisión completa de la literatura excede a este documento. Para más detalles ver 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; Lindqvist, Erik y Robert Ostling, “Political Polarization and the Size of Government”, *American Political Science Review*, Vol. 104, No. 3, August, 2010; 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; Eslava, Marcela, “The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 25, No. 4, 2011; 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.
- ³ En el periodo inmediato de reconstrucción (1991-1994) la economía creció al 6.8%, en uno de los dos eventos de crecimiento sostenido del país. 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 (3.4%).
- ⁴ La apreciación real fue del 40% entre 1992 y 2000. Utilizando tres métodos estandarizados, el FMI concluyó en su última consulta de Artículo IV que el tipo de cambio real se encontraba en línea con los fundamentos de la economía (un rango de 8% a 2% de sobrevaluación/subvaluación).
- ⁵ 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.
- ⁶ 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.
- ⁷ De acuerdo al Enterprise Survey del BM el 87% de las firmas salvadoreñas pagan por seguridad (comparado con 62% en LAC) y los costos de los 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 (1.4% y 0.8%). Más del 50% de las empresas identifican al crimen como un problema de fundamental importancia, resaltándolo como el segundo obstáculo para realizar negocios.
- ⁸ Ver Banco Mundial, “Crime and Violence”, *Op. Cit.*, pp. 17. Para la relación entre pobreza, conflicto y violencia ver también Cramer, Christopher, “Violent Conflict and the very poorest”, *Chronic Poverty Research Center*, Working Paper 129, 2009.
- ⁹ De acuerdo al *Enterprise Survey*, el 59.9% de las firmas identifican a la corrupción como un obstáculo principal para el funcionamiento de las empresas, comparado con 43.9% en Latinoamérica y 31.9% en el resto de los países del mundo. La importancia de combatir la corrupción para mejorar el entorno económico también se señala explícitamente en el Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador 2010-2014 (par. 235, p. 134).
- ¹⁰ Los indicadores sociales provienen del WDI (2012) y de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Las cifras de pobreza aquí citadas se refieren a la línea de pobreza nacional a partir de datos oficiales de la EHPM. En 2012 la pobreza se situó en el 29.6%.
- ¹¹ 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 con base en información de la EHPM.
- ¹² Los datos pobreza, empleo e informalidad de este párrafo provienen de la EHPM.
- ¹³ Según el análisis del Viceministerio de Vivienda con base en datos del censo de población y vivienda de 2007, 27% de las viviendas no tienen paredes de concreto; 23% tienen pisos de tierra; y 8%, 12%, y 6% no tienen acceso a agua, electricidad y saneamiento respectivamente. Además, se estima que 200,000 familias viven en lotificaciones informales, las que en su mayoría no ofrecen servicios básicos y se ubican en las afueras de la ciudad (Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano).

- ¹⁴ OCHA y UNDAC, 2010, Evaluación de la Capacidad Nacional para la Respuesta a Emergencias estiman que el 88.7% y el 95.4% del territorio y la población salvadoreña respectivamente están bajo riesgo de impacto climático. Para el cálculo de las pérdidas se utilizaron cifras de 1980-2010. Fuente: UNISDR, proyecto *preventionweb*.
- ¹⁵ El 45% de las exportaciones y el 30% de la IED (2013) neta tenían como destino/origen EEUU. Los hidrocarburos y los alimentos representaron (2013) el 18% y 16% de las importaciones de bienes y servicios (Fuente: BCR y WDI). La referencia al origen de las remesas fue tomada del Informe de Consulta del Artículo IV, 2013. La IED promedió menos del 2% del PIB en los últimos 5 años.
- ¹⁶ Cifras tomadas del WEO con base en datos del Banco Central. 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. 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.
- ¹⁷ La información estadística proviene del FMI, Artículo IV 2013, *Op. Cit.*
- ¹⁸ 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.
- ¹⁹ GN-2575, p. 3.
- ²⁰ GOES, 2010, Plan Quinquenal de Desarrollo, 2010-2014, El Salvador, noviembre.
- ²¹ Para hacer este cálculo se tomaron el supuesto de empleos 3,053 (LB, 3,323 meta) y se le aplicó el PIB por trabajador (\$8791, Banco Mundial, WDI, 2012). Luego se supuso que el 20% de los salarios brutos se traducen en recaudación impositiva con lo que se logró un efecto neto de \$5.36 millones. Esto representa un 0.16% de la recaudación y un 0.02% del PIB.
- ²² Si se toma en cuenta el sector privado, las cifras ascienden a 205 millones, 0.88% del PIB, 52% de la inversión pública y a 5.8% de los ingresos corrientes del gobierno. Fuente: IDB, BCR.
- ²³ De los 10 préstamos de inversión, 4 estaban totalmente desembolsados en 2008, 2 terminaron de desembolsar a principios de 2009 (ES0119 y ES0120) y otra era una operación regional cancelada para El Salvador (CA0034). Solo la operación de descontaminación (ES0074), de agua potable y alcantarillado (ES0068) y el programa de vivienda (ES0087) tenían saldos por desembolsar.
- ²⁴ Los PBLs fueron el PBL para el apoyo a la política social (ES0140, ap. 2006 rat. 2008, \$100 mill.), reformulado y ampliado por el PBL (ES-L1030 y ES-L1040, ap. y rat. 2008 y 2009, \$400 mill.). El otro PBL, bajo la modalidad de emergencia, fue la línea de liquidez (ES-L1029) por \$400 millones aprobada en 2008. Los préstamos de inversión aprobados en 2005 (ES-L1001, ES-L1002, ES-L1003 y ES0159) en los sectores de educación, reforma del estado y protección social por un total de \$210.9 millones fueron todos cancelados en 2007.
- ²⁵ Consideramos los supuestos de ejecución rápida uno con desembolsos de 100% en 4 años desde ratificación para préstamos de inversión (con desembolsos proporcionales) y 1 año para préstamos de política. Bajo este supuesto, la cartera que inversión SG que podría haber sido desembolsada fue de US\$740 millones, de los cuales el Banco desembolsó US\$704. Naturalmente que si se considera el monto total aprobado de la cartera en ejecución (US\$868 millones) el número es ligeramente más bajo (81%). Si se excluyen los PBLs los porcentajes son 85% y 55%, respectivamente.
- ²⁶ Se refiere a la cartera aprobada entre 2010 y 2014. La cartera heredada alcanzó los US\$8.2 millones en 23 operaciones (2 Fomines por US\$0.6 millones y 21 CTs por US\$7.5 millones).
- ²⁷ El programa de liquidez (AB-2633) fue aprobado en 2008 (AG-9/08). Los préstamos aprobados dentro del programa deben cumplir los mismos requisitos que los préstamos de emergencia con la única diferencia de que sólo se requiere una consulta de Artículo IV y no un programa con el FMI. Bajo esta modalidad, El Salvador aprobó una línea por \$400 millones (ES-L1029).

- ²⁸ Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo para Suministrar Liquidez Temporal al Sistema Financiero (ES-X1007, la línea fue aprobada por Gobernadores, AG-9/12, AB-2890).
- ²⁹ Véase por ejemplo Pages, 2010, *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Capítulo 9 donde se cuestiona la efectividad del apoyo a las PYMES.
- ³⁰ Con el apoyo del Banco se trabajó en la elaboración de la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional, pero su diseño final terminó favoreciendo a los lotificadores. Aprobada en 2012, la ley reduce los requisitos mínimos para poder regularizar una lotificación, y no tiene herramientas para detener la creación de más lotificaciones informales.
- ³¹ El préstamo ES-L1016 es ejecutado por SCL/SPH e INE/WSA y el préstamo ES-L1022 es ejecutado por IFD/FMM.
- ³² Estrategia de Desarrollo Integral y Sostenible de la Franja Costero Marina 2012-2024 fue presentada en noviembre de 2013 en anticipación de un segundo compacto del MCC. Las inversiones planificadas, mayoritariamente en la franja costera, alcanzarían en torno a \$900 millones de las cuales más de un tercio provendría de Fomilenio II. Participarían también los Fondos Yucatán (México), JICA, BCIE y el propio BID.
- ³³ El gobierno solicitó al Banco la sustitución de algunos proyectos priorizados por otros en la Franja Costero Marina, por considerar que estos tendrían mayor impacto por ser complementarios al FOMILENIO II. Los tramos priorizados y sustituidos serían incluidos en otros préstamos en preparación.
- ³⁴ Ver GN-2575 (EPB), p. 3.34 y para el Gobierno ver PQ para. 174. A estas 3 prioridades el GOES le agrega: i) promoción de una cultura de ahorro y eficiencia energética, ii) innovación y desarrollo tecnológico en energía, iii) integración energética regional.
- ³⁵ Las aprobaciones (excluyendo préstamos B, US\$24 millones e incluyendo préstamos FOMIN US\$1.5 millones) alcanzaron los US\$150 millones en 2010-2014 contra US\$170 millones en 2004-2009. Los desembolsos alcanzaron los US\$107.5 millones contra US\$55.6 millones en el periodo pasado, en parte debido a varias cancelaciones OMJ. De los 7 OMJs activos en el periodo, 5 fueron cancelados.

HAGA CLICK ACÁ PARA VER LA RESPUESTA DE LA
ADMINISTRACIÓN A ESTA EVALUACIÓN O ENTRE A:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39402477>