

**Documento  
del Banco Mundial**

**SÓLO PARA USO OFICIAL**

**Informe N° 30849-SV**

**ESTRATEGIA DE ASISTENCIA**

**PARA**

**LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**

**DEL**

**BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO**

**Y LA**

**CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL**

**18 de enero de 2005**

**Unidad de Gestión de Países de América Central  
Región de América Latina y el Caribe**

**Corporación Financiera Internacional  
Región de América Latina y el Caribe**



**La última Estrategia de Asistencia para El Salvador tiene fecha  
29 de noviembre de 2001**

**EQUIVALENTES MONETARIOS**

1 dólar de Estados Unidos (US\$) = 8,75 Colones al 11 de enero de 2005

**Ejercicio económico:**

1 de enero a 31 de diciembre de 2005

**SIGLAS Y ABVREVIATURAS SELECCIONADAS**

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
AT	Asistencia técnica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNPP	Programa de asociación entre el Banco y los Países Bajos
CDU	Centro Democrático Unido
CEA	Análisis ambiental del país
CEM	Memorando económico sobre un país
CFAA	Evaluación de la capacidad financiera del país
CFI	Corporación Financiera Internacional
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CPAR	Estudio de evaluación de las adquisiciones del país
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DPL	Financiamiento de políticas de desarrollo
EAP	Estrategia de asistencia al país
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
EE	Ejercicio económico
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FDI	Fondo de desarrollo institucional
FIAS	Servicios de asesoría sobre inversión extranjera
FIRST	Reforma y fortalecimiento del sector financiero
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FSAP	Programa de evaluación del sector financiero
FTA	Tratado de libre comercio
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo
GBM	Grupo del Banco Mundial
GOES	Gobierno de El Salvador
IBM	Instituto del Banco Mundial
ICA	Evaluación del clima para la inversión
ICC	Iniciativa de la Cuenca Caribeña
IDM	Indicadores del desarrollo mundial
IED	Inversión Extranjera Directa
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MINED	Ministerio de Educación
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa

MM	Mortalidad materna
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONG	Organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PER	Informe sobre el gasto público
PHRD	Fondo para la formulación de políticas y el perfeccionamiento de los recursos humanos
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPIAF	Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas
PSMP	Programa de modernización del sector público
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RD-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
REDI	Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura
ROSC	Informe sobre la observancia de los códigos y normas
RSE	Responsabilidad social empresarial
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UACI	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WEF	Foro económico Mundial

<b>BIRF</b>		<b>CFI</b>	
<b>Vicepresidente:</b>	<b>Pamela Cox</b>	<b>Vicepresidente:</b>	<b>Assaad Jabre</b>
<b>Directora del departamento geográfico:</b>	<b>Jane Armitage</b>	<b>Director:</b>	<b>Atul Mehta</b>
<b>Gerente del proyecto:</b>	<b>Nicolette Bowyer</b>	<b>Gerente:</b>	<b>Eduardo Wallentin</b>
<b>Economista principal:</b>	<b>C. Felipe Jaramillo</b>	<b>Gerente del proyecto:</b>	<b>Junko Oikawa</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

El Grupo del Banco Mundial agradece la estrecha colaboración prestada por el Gobierno de El Salvador para la elaboración de la presente Estrategia de asistencia al país.

El equipo desea asimismo expresar sus agradecimientos a todo el equipo del Banco para el país por su aporte y en especial a los diversos colegas de la Región de ALC, entre otros a Todd Crawford, Jessica Poppele, Manuel Sevilla, Ana Lucía Armijos, Ricardo Tejada,

Sabine Perrissin, Elizabeth Percesepe-Wallace, Marlene Sims y Sonia Molina, además de SFCR, OPCCE y el FMI.

**ESTRATEGIA DE ASISTENCIA**  
**PARA**  
**LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**  
**DEL**  
**BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO**  
**Y LA**  
**CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL**

**ÍNDICE DE CONTENIDO**

RESUMEN EJECUTIVO.....	i
I. INTRODUCCCIÓN .....	1
II. SITUACIÓN DEL PAÍS.....	1
III. RECIENTES ACONTECIMIENTOS Y PRINCIPALES DESAFÍOS.....	6
A. Contexto político.....	6
B. Resultados económicos.....	10
C. Gobernabilidad.....	17
D. Programa de crecimiento .....	20
E. Pobreza.....	26
F. Capital humano e infraestructura socioeconómica .....	29
IV. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ASISTENCIA AL PAÍS EN LOS EE2002 a 2004.....	34
V. ESTRATEGIA DE ASISTENCIA AL PAÍS EE2005 - EE 2008 .....	45
A. Servicios financieros y no financieros del Grupo del Banco .....	45
B. Parámetros financieros del país.....	57
C. Riesgos y casos de financiamiento.....	59

**CUADROS**

Cuadro 1: Objetivos de desarrollo del milenio .....	4
Cuadro 2: Indicadores económicos más importantes de El Salvador (1996-2003).....	10
Cuadro 3: Escenario macroeconómico en mediano plazo .....	13
Cuadro 4: Indicadores de desempeño del programa de acción para el país 2002-2005 ...	35
Cuadro 5: Cartera de préstamos del BIRF .....	36
Cuadro 6: Créditos de la CFI comprometidos para los EE2002 a EE2004 .....	40
Cuadro 7: Actividades de donantes en curso que apoyan los tres pilares del gobierno....	44
Cuadro 8: Cartera de préstamos activos del BIRF y programa de asistencia básica del Banco proyectado para el período EE2005 a EE2008 .....	50

## RECUADROS

Recuadro 1: Violencia y delincuencia: Un problema multisectorial de máxima importancia .....	9
Recuadro 2: Las remesas en la economía salvadoreña .....	12
Recuadro 3: Costo fiscal de la reforma del sistema de pensiones. ....	14
Recuadro 4: Actualización del FSAP – Resumen de hallazgos y recomendaciones .....	16
Recuadro 5: CFAA y CPAR – Resumen de hallazgos y recomendaciones .....	19
Recuadro 6: Medidas para potenciar al máximo las oportunidades del RD-CAFTA para El Salvador.....	22
Recuadro 7: Reducción de la pobreza y la brecha rural-urbana .....	28
Recuadro 8: Lecciones más importantes aprendidas por el Departamento de Evaluación de Operaciones acerca de la ejecución de la cartera.....	37
Recuadro 9: Principales áreas que recibirían ayuda a través del Programa de financiamiento de políticas de desarrollo .....	46
Recuadro 10: El Programa de actividades analíticas y de asesoría en El Salvador .....	48

## FIGURAS

Figura 1: Estrategia País Seguro 2004 – 2009 del gobierno.....	7
--	---

## ANEXOS

Anexo A1: Panorama general de El Salvador	
Anexo B1: Marco para el seguimiento de los resultados del Programa EAP (EE2005-EE2008)	
Anexo B2: Selección de indicadores de resultados y gestión de la cartera del Banco	
Anexo B3: Programa de financiamiento básico de la CFI y el OMGI para El Salvador	
Anexo B4: Resumen de servicios no financieros	
Anexo B5: Indicadores sociales	
Anexo B6: Indicadores económicos más importantes	
Anexo B7: Indicadores de riesgos más importantes	
Anexo B8: Estado de la cartera de operaciones del BIRF y de los préstamos en cartera y desembolsados de la CFI	
Anexo C: Parámetros financieros del país	
Anexo D: Consultas sobre la EAP con partes interesadas salvadoreñas	

## MAPA

**ESTRATEGIA DE ASISTENCIA  
PARA  
LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR  
DEL  
BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO  
Y LA  
CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**i. Contexto del país**

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1991, El Salvador ha conseguido avances considerables en cuanto a la consolidación de la paz y la democracia durante tres ciclos electorales y la elección presidencial más reciente se llevó a cabo en marzo de 2004 en total tranquilidad. No obstante el impresionante historial del país en materia de reformas y prudencia macroeconómica, el crecimiento disminuyó su ritmo en los últimos años debido en gran parte a perturbaciones externas. En este sentido, el plan “País Seguro 2004 – 2009” del nuevo gobierno se funda en aspectos tales como gestión macroeconómica estable, fomento de la inversión extranjera, libre comercio, desarrollo impulsado por el sector privado y clima para hacer negocios libre de riesgos cambiarios y, por otra parte, pone mayor énfasis en crecimiento más integral, políticas favorables para los pobres, mejoras de la seguridad y reducción de la vulnerabilidad.

**ii. La estrategia del Grupo del Banco Mundial**

La asistencia del Grupo del Banco para el período de cuatro años cubierto por esta EAP (EE2005-2008) propone un programa estratégico de servicios financieros y no financieros para sustentar los tres pilares más importantes del plan de desarrollo del gobierno, a saber: (i) acelerar el crecimiento económico equitativo y de amplia base y aumentar el empleo, (ii) mejorar la equidad mediante el desarrollo del capital humano y la ampliación del acceso a infraestructura socioeconómica, activos y mercados, y (iii) mejorar la seguridad y disminuir la vulnerabilidad. La asistencia del Grupo del Banco incluirá: apoyo para la ejecución de la actual cartera de préstamos; nuevos préstamos del BIRF que incluyen un Programa de financiamiento de políticas de desarrollo y operaciones de inversión en áreas escogidas que se sustentarán en la fructífera ejecución previa de operaciones innovadoras en El Salvador; actividades analíticas y de asesoría; asistencia técnica y programas de desarrollo de la capacidad; y asistencia focalizada en el sector privado proveniente de la CFI y el OMGI.

***Apoyo al pilar I*** – El principal apoyo a este pilar provendrá de una serie de préstamos programáticos para el Financiamiento de políticas de desarrollo (DPL, por sus siglas en inglés) y una operación de inversión destinada a sustentar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME). En este sentido, la CFI continuará ayudando al sector privado de El Salvador a mejorar sus perspectivas de competitividad y crecimiento y sus prioridades incluirán, entre otras: (i) seguir prestando apoyo al desarrollo del sector de la vivienda por vía de financiamiento y asistencia técnica; (ii) ayudar a fortalecer la

infraestructura (incluida la energía eléctrica), (iii) respaldar al sector de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), y (iv) promover prácticas comerciales sostenibles (lo cual incluye programas de gobernabilidad empresarial, gestión ambiental y social y responsabilidad social de las empresas). Por su parte, el apoyo del OMGI a este pilar incluirá facilitar la inversión extranjera.

***Apoyo al pilar 2*** – El principal apoyo a este pilar se brindará con la ejecución de las operaciones en curso y la elaboración de dos nuevas operaciones de inversión dirigidas al área de administración de tierras y educación. La CFI ayudará a mejorar la equidad mediante los instrumentos de empréstito que se entregarán a las PYME y esto a la vez permitirá aumentar el acceso de este segmento a los mercados financieros.

***Apoyo al pilar 3*** – El Banco entregará asistencia a través de proyectos de inversión en curso y tres nuevas operaciones de inversión en el ámbito de servicios ambientales, protección social y modernización del Estado. Asimismo, las actividades de la CFI destinadas a propiciar prácticas comerciales sostenibles ayudarán a mejorar tanto la seguridad de los inversionistas como la de los ciudadanos de El Salvador.

El nivel de la ayuda financiera que brinde el Banco dependerá de la capacidad del gobierno de mantener su elevado nivel de desempeño en los tres pilares de la Estrategia 2004-2009. El financiamiento básico podría incluir hasta US\$300 millones para políticas de desarrollo y US\$185 millones en préstamos destinados a proyectos de inversión. Para acceder a mayores niveles de financiamiento se evaluará el avance hacia los objetivos en materia de políticas públicas estratégicas (ver el Cuadro 9). Para pasar al escenario de financiamiento alto, lo que implicaría hasta US\$100 millones adicionales destinados a políticas de desarrollo, es necesario lograr resultados positivos en medidas específicas de sostenibilidad fiscal.

### **iii. Gestión de riesgos**

La solidez y constancia del desempeño gubernamental está sujeto a diversas fuentes de riesgo, que entre otras incluyen deterioro del entorno externo, amenaza de desastres naturales y posible entrampamiento político. Por otra parte, la actual carga de la deuda de El Salvador está llegando a niveles cercanos a 40% del PIB, lo cual aumenta la vulnerabilidad del país ante posibles perturbaciones o crisis. El programa de EAP busca manejar estos riesgos a través de un riguroso seguimiento del avance, la adaptación de los préstamos de rápido desembolso al ritmo del desempeño de las políticas públicas y la focalización de los préstamos destinados a proyectos de inversión en las áreas en las que El Salvador ya cuenta con una trayectoria consolidada en materia de innovación, impacto sostenido y resultados. Si el país sufriera alguna perturbación como consecuencia de nuevos desastres naturales u otros factores externos, podría ameritar una situación de emergencia que no está prevista en esta EAP. En ese caso específico, el equipo del Banco prepararía un programa alternativo para analizarlo con el Directorio.

### **iv. Se sugiere que el Directorio analice los siguientes tres puntos:**

(i) ¿Piensan los Directores Ejecutivos que El Salvador es un buen candidato para recibir una serie de Préstamos programáticos para financiamiento de políticas de desarrollo, como lo solicita el gobierno? (ii) ¿Es el conjunto de operaciones de inversión propuesto un complemento adecuado y estratégicamente selectivo para la serie de préstamos de financiamiento de las políticas de desarrollo en vista de las prioridades de El Salvador en esta materia, la ayuda que recibe de otros asociados en la tarea del desarrollo y la ventaja comparativa del Banco? (iii) ¿Los Directores Ejecutivos respaldan el aumento significativo de financiamiento destinado a El Salvador en vista de sus sólidos antecedentes en materia de políticas públicas, la actual atención que presta al mejoramiento de la responsabilidad fiscal y su sostenido bajo riesgo para el Banco?

**ESTRATEGIA DE ASISTENCIA  
PARA  
LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR  
DEL  
BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO  
Y LA  
CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL**

**I. INTRODUCCIÓN**

1. La última Estrategia de asistencia a El Salvador para los ejercicios económicos de 2002 a 2004 fue analizada con el Directorio el 2 de noviembre de 2001, en conjunto con un Proyecto de reconstrucción de emergencia por el terremoto y de extensión de los servicios de salud destinado a ayudar al país en el proceso de reconstrucción de la infraestructura esencial dañada luego de los dos poderosos terremotos del primer trimestre del año 2001. Coincidentemente, en el año 2001 el Gobierno de El Salvador centró su atención en apoyar la reconstrucción de la economía en el marco de sus objetivos de desarrollo de largo plazo, prioridad que se reflejó en la estrategia de asistencia del Banco para el país. Sin embargo, en los últimos dos a tres años se han conseguido avances enormes en cuanto a revertir las pérdidas y los reveses sufridos por la economía como resultado de los terremotos y la atención se desplazó de lleno hacia los desafíos de desarrollo de más largo aliento que enfrenta el país. En este contexto, el gobierno de Saca recién elegido, que asumió el poder en junio de 2004, solicitó al Banco elaborar una nueva Estrategia de asistencia (EAP) que respaldara su principal programa de desarrollo denominado “País Seguro 2004-2009”. Por este motivo, la presente EAP centra su atención en apoyar los tres pilares más importantes de la estrategia del gobierno: (i) acelerar el crecimiento económico equitativo y de amplia base y aumentar el empleo, (ii) mejorar la equidad mediante el desarrollo del capital humano y la ampliación del acceso a infraestructura socioeconómica básica y mercados, y (iii) mejorar la seguridad y disminuir la vulnerabilidad.

**II. SITUACIÓN DEL PAÍS**

2. Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1991 después de 12 años de guerra civil, El Salvador ha conseguido progresos notables en la consolidación de la paz y la democracia en el transcurso de tres ciclos electorales y la última elección presidencial se llevó a cabo en marzo de 2004 en total tranquilidad. En el aspecto económico, El Salvador es líder regional en materia de reformas económicas; desde los primeros años del decenio de 1990, todos los gobiernos han emprendido numerosas transformaciones fundamentales, entre ellas la liberalización del comercio, la reforma tributaria, el fortalecimiento del sector financiero y la promoción de la participación del sector privado en el sector de telecomunicaciones, energía eléctrica y pensiones. En una fecha más reciente, la decisión de dolarizar la economía adoptada en 2001 redundó en menor inflación y tasas de interés más bajas y redujo la incertidumbre en el ámbito de los negocios. Desde principios de ese mismo decenio, el país había comenzado a invertir en

educación, salud y otros servicios básicos, lo cual en conjunto con las reformas económicas contribuyó a aumentar el ingreso per cápita y reducir notablemente la pobreza. Como resultado de estos profundos y sostenidos esfuerzos reformadores emprendidos a partir de principios de los años noventa, El Salvador destaca como uno de los líderes en materia de reformas dentro de la región de América Latina y El Caribe (ALC), lo cual se refleja claramente en el Índice de Libertad Económica de 2004, donde El Salvador se sitúa en el lugar 24 entre 155 países, la segunda mejor posición de ALC (después de Chile).

3. El restablecimiento de la paz y el sostenido esfuerzo en materia de reformas económicas emprendido por el país ha arrojado beneficios considerables para la población desde principios de los años noventa. El crecimiento económico había repuntado a una tasa anual promedio de 4,9% en el decenio de 1990 (el mayor crecimiento en América Central después de Costa Rica), después de diez años de magros resultados durante los años ochenta. También hubo logros importantísimos en las áreas sociales en términos de matrícula en educación básica, mortalidad infantil y materna, acceso a servicios de salud reproductiva y acceso a agua potable. Los avances en los indicadores sociales no sólo son un reflejo del crecimiento económico, sino también de la mayor atención que el sector público presta a estas áreas, lo cual se tradujo en importantes reformas y mayores asignaciones presupuestarias. Las remesas enviadas por familiares que trabajan en el extranjero también han ayudado a algunas personas a salir de la pobreza. El efecto combinado de crecimiento económico, mejoras en el desarrollo social y protección a través de remesas a algunas familias originó la fuerte caída de los niveles de pobreza, como consecuencia de lo cual la pobreza general se redujo considerablemente (en más de 27 puntos porcentuales) entre 1991 y 2002, mientras que la pobreza extrema disminuyó a la mitad en el mismo período.

4. A partir de 1990, El Salvador ha avanzado a pasos agigantados hacia la consecución de la mayoría de las metas de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) (ver Cuadro 1). En efecto, ya cumplió la meta relativa a la extrema pobreza en 2002, y es probable que logre alcanzar la meta en cuanto a mortalidad infantil antes de 2015. Por otra parte, las proyecciones de los índices de matrícula escolar también indican que el país será capaz de lograr la meta de matrícula primaria universal de aquí al año 2015 y prácticamente no existen diferencias de género en esta materia. Sin embargo, los índices de desnutrición infantil continúan siendo inquietantes y las tendencias en la salud materna dejan lugar a dudas. Si bien es probable que El Salvador cumpla la meta de acceso a agua potable, las tendencias de los últimos años no son prometedoras en cuanto a la meta de detener la degradación de los bosques.

5. No obstante la impresionante trayectoria del país en materia de reformas y prudencia macroeconómica, el crecimiento disminuyó su ritmo en la segunda mitad de los años noventa debido en gran parte a perturbaciones externas, como la masiva destrucción causada por los terremotos de 2001 y los acontecimientos económicos externos desfavorables. Los términos de intercambio de El Salvador se deterioraron en el período 1996-2000 a una tasa cercana a 4% anual, mientras que la recesión en los EE.UU. afectó negativamente la demanda de exportaciones salvadoreñas en los años 2000 y 2001, situación que impactó de manera grave y específica al gran sector

maquilador. A partir de 2000, la fuerte disminución de los precios mundiales del café perjudicó a segmentos de la economía rural y, en fecha más reciente, el aumento de los precios del petróleo afectó a toda la economía del país. Todos estos factores incidieron en el magro crecimiento promedio de sólo 2,0% desde el año 2000, apenas suficiente para mantener más o menos constante el ingreso per cápita.

**Cuadro 1: Objetivos de desarrollo del milenio<sup>1</sup>**

Objetivos de desarrollo del milenio 1990-2015	Situación actual	ODM de referencia en 1990 <sup>2</sup>	Cálculos para 2002 <sup>2</sup>	2015	
				Metas de los ODM	Probabilidad de lograr los resultados <sup>3</sup>
<b>1. Pobreza y hambre</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir la pobreza extrema a la mitad.</li> <li>Reducir el índice de desnutrición a la mitad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La pobreza extrema se redujo de 31% en 1990 a 15% en 2002.</li> <li>La desnutrición infantil (altura por edad) en niños menores de cinco años se redujo de 23,3% en 1993 a 19,6% en 2002.</li> </ul>	31%	15%	15,5%	Logrado
		23,3% (1993)	19,6%	11,6%	Poco probable <sup>4</sup>
<b>2. Lograr la enseñanza primaria universal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar el índice de matriculación primaria a 100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El índice de matriculación neta en la escuela básica aumentó de 74% en 1990 a 85% en 2002.</li> </ul>	74%	85%	100%	Probable
<b>3. Promover la igualdad entre los sexos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar la relación niños/niñas a 100% en la escuela primaria y secundaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existen diferencias de género significativas relativas a la educación.</li> </ul>	100%	101%	100%	Logrado
<b>4. Reducir la mortalidad infantil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños menores de 5 años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El índice de mortalidad infantil ha caído de 60 por cada 1.000 nacidos vivos a 39 entre 1990 y 2002.</li> </ul>	60	39	20	Probable
<b>5. Mejorar la salud materna</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir en tres cuartas partes el índice de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay tendencias claras en la mortalidad materna (MM). Este índice se redujo de 158 a 120 entre 1993 y 1998, pero aumentó nuevamente a 172 en 2002. Es decir, no existe una tendencia clara a la baja en la mortalidad materna.</li> </ul>	158 (1993)	172	40	Poco probable <sup>4</sup>
<b>6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Detener la propagación del VIH/SIDA y la tuberculosis de aquí a 2015 y comenzar a revertir su expansión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La cantidad de casos de VIH/SIDA aumentó entre 1990 y 2002.</li> <li>La cantidad de casos de tuberculosis se redujo entre 1990 y 2002</li> </ul>	96	1597	Detener y revertir la tendencia	Poco probable <sup>4</sup>
		2.367	1.480		Probable
<b>7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable.</li> <li>Detener la degradación de los bosques (% de la superficie total)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El acceso a agua potable de 66% en 1990 a 77% en 2002.</li> <li>De acuerdo a los IDM (2004), la superficie de bosques como % de la superficie total se redujo de 9% en 1990 a 5,8% en 2001.</li> </ul>	66%	77%	83%	Probable
		9,3%	5,8% (2001)	9%	Poco probable

---

Fuente: Estudio sobre pobreza en El Salvador, 2004, según información de los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM, varios años); DIGESTYC (con datos de la EHPM, varios años); cálculos del personal del Banco Mundial (BM) (con datos de la EHPM, varios años); Encuesta Nacional de Salud Familiar de El Salvador, FESAL (varios años).

1/ Aunque es posible que los datos de referencia utilizados en el presente cuadro difieran de los datos presentados en el informe de 2004 del Gobierno de El Salvador, titulado “El Salvador, Primer Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, las conclusiones respecto de la probabilidad de alcanzar las metas son las mismas.

2/ Los datos se refieren a 1990 ó 2002, a menos que se indique lo contrario.

3/ La probabilidad se determinó con la extrapolación de la tendencia del crecimiento lineal observado entre el nivel de referencia de los ODM y el último cálculo disponible.

4/ Poco probable sin el aumento y mejor focalización de las oportunidades de empleo y el gasto público favorable a los pobres, tal como se prevé en la estrategia del gobierno del Presidente Saca que cuenta con el respaldo de la presente Estrategia de asistencia al país.

### III. ACONTECIMIENTOS RECIENTES Y PRINCIPALES DESAFÍOS

#### A. Contexto político

6. En marzo de 2004, El Salvador eligió por tercera vez a un presidente desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1991. La elección se realizó con la plena participación de todas las fuerzas políticas, incluido el otrora movimiento guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), transformado en partido político legal. El empresario Antonio Saca de 38 años, representante de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), derrotó a su rival más cercano por un amplio margen de 57,7% a 35,7% y asumió el poder el 1 de junio con el fuerte respaldo de una mayoría de votos que alcanzó casi la cifra récord de 60%.

7. El partido político ARENA ostenta ininterrumpidamente el control del poder ejecutivo desde la firma de los Acuerdos de Paz, pero perdió la mayoría absoluta en el poder legislativo en las elecciones parlamentarias de 1997. En 2000, ARENA tuvo que ceder su condición de principal partido en el Congreso al FMLN y perdió varios de los gobiernos municipales más importantes. En la actualidad, el FMLN tiene 31 asientos, ARENA 29 asientos, el Partido de Conciliación Nacional (PCN) 14 y el Centro Democrático Unido (CDU) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), cinco asientos cada uno en la Asamblea Legislativa de 84 miembros. La evolución política de El Salvador y la división de poderes resultante entre el FMLN y ARENA ha aumentado los costos de transacción del ejecutivo, además de introducir cierto nivel de incertidumbre y disminuir el ritmo del proceso de reforma. En cuanto a los aspectos positivos, hay que destacar que desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1991, El Salvador ha llevado a cabo elecciones municipales y parlamentarias bajo condiciones de plena transparencia y legitimidad y con la participación de todos los partidos políticos, lo cual apunta a los sólidos avances logrados en el proceso de consolidación democrática.

8. En el ámbito nacional e internacional, se percibe al gobierno del Presidente Saca como garante del compromiso sostenido con las reformas y las políticas de mercado promovidas desde 1991. El plan “País Seguro 2004 – 2009” adoptado por el Presidente durante la campaña, que se resume en la Figura 1 a continuación, se funda en aspectos como gestión macroeconómica prudente, fomento de la inversión extranjera, libre mercado, desarrollo impulsado por el sector privado y entorno para los negocios libre de riesgo cambiario. Sin embargo, el nuevo gobierno pone mayor énfasis en el crecimiento más global y en políticas a favor de los pobres, otorga mayor prioridad al logro de consensos con la oposición parlamentaria respecto de las políticas públicas y a las consultas con el sector privado y la sociedad civil y percibe el mejoramiento de la seguridad como otro pilar fundamental de su plan de desarrollo. La visión de “País Seguro” engloba una amplia definición de la seguridad, entre otros el mejoramiento de la seguridad física con programas para combatir y prevenir la delincuencia y la violencia, el aumento de la seguridad de los inversionistas mediante iniciativas para luchar contra la corrupción, aumentar la transparencia y velar por el cumplimiento imparcial de las leyes y el fortalecimiento de la confianza pública en las instituciones públicas, incluido el

poder judicial. Asimismo, el gobierno hace esfuerzos destinados a reducir la vulnerabilidad para lo cual le asigna prioridad al mejoramiento de los programas y las medidas de protección social entre los hogares más pobres y vulnerables.

<b>Figura 1: Estrategia País Seguro 2004 – 2009 del gobierno</b>		
<b><u>Pilar I</u></b>	<b><u>Pilar II</u></b>	<b><u>Pilar III</u></b>
Acelerar el crecimiento equitativo de amplia base y aumentar el empleo	Mejorar la equidad mediante la ampliación de la base de capital humano y del acceso a infraestructura básica, bienes y mercados	Mejorar la seguridad y reducir la vulnerabilidad
<b>Prioridades del gobierno:</b>		
<p>Asegurar la gestión macroeconómica prudente y la responsabilidad fiscal.</p> <p>Profundizar la inserción en los mercados mundiales a través de la integración y el comercio regional.</p> <p>Elevar la productividad y el nivel de competitividad mediante la formación de un mejor clima para la inversión y el aprovechamiento de la tecnología y la conectividad.</p> <p>Generar empleos y oportunidades mediante el apoyo a las PYME.</p> <p>Mejorar la supervisión y las reglamentaciones del mercado.</p>	<p>Modernizar la educación y construir la sociedad del conocimiento.</p> <p>Mejorar la calidad de los servicios de salud y lograr cobertura universal.</p> <p>Diseñar estrategias locales y regionales centradas en ampliar el acceso a infraestructura básica, promover la diversificación de la agricultura y facilitar la inversión del sector privado.</p> <p>Fortalecer el acervo de activos de las familias mediante mejor acceso a la vivienda y ampliación de las iniciativas de administración de tierras y concesión de títulos de propiedad.</p>	<p>Transformar a El Salvador en un País Seguro mediante el control y la reducción de la violencia.</p> <p>Asegurar los derechos sociales y económicos de las personas y los negocios mediante el fortalecimiento del estado de derecho.</p> <p>Modernizar la administración y los servicios del sector público, a fin de mejorar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos.</p> <p>Promover la cohesión social y familiar más vigorosa a través de medidas de protección social más eficientes y el mejoramiento de la calidad de vida en el ámbito local.</p> <p>Velar por los intereses de las generaciones futuras por medio de la mejor protección del medio ambiente.</p>
<p><b>PROMOVER LA PARTICIPACIÓN Y EL CONSENSO</b></p> <p><b>FORMAR ASOCIACIONES CON LOS SALVADOREÑOS QUE RESIDEN EN EL EXTRANJERO</b></p>		

9. Puesto que el proceso de crecimiento económico y social disminuyó su ritmo de avance durante los últimos años y debido a la persistencia de altos niveles de

delincuencia, violencia (ver Recuadro 1) e incertidumbre política, el gobierno tiene un arduo trabajo por delante. Gran parte de la población espera mejoras en su calidad de vida y acceso a oportunidades de mercado y durante el período electoral ya se observó descontento con las instituciones más importantes y cierta fatiga con las reformas. Además, es probable que en algunos temas normativos o de fondo sea difícil lograr consenso, como en la reforma de la salud, las privatizaciones (en especial respecto de la energía eléctrica<sup>1</sup>) y en el ámbito de las finanzas públicas. Pero evitar retrasos legislativos y formular un programa nacional está más allá del horizonte del poder ejecutivo y representa uno de los mayores desafíos para el gobierno, uno para el cual requerirá el respaldo de la oposición política, del sector privado y de la sociedad civil en general. En este sentido, el Presidente Saca ha creado una Comisión Presidencial encargada de llegar a consenso en temas cruciales, como la descentralización, la reforma tributaria y de la salud y otros asuntos que deberán ser negociados y que dependerán del compromiso nacional a largo plazo y del respaldo de todos los partidos políticos. Sin embargo, existen áreas como la educación y la lucha contra la delincuencia y la violencia, entre otras, que han demostrado que es posible. En efecto, una instancia crucial para lograr consensos respecto de la adopción de una visión y programa nacional para el desarrollo es la Comisión Nacional de Desarrollo (CND)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a encuestas realizadas por Latino Barómetro, en 1998 El Salvador ocupaba el tercer lugar entre 17 países en los cuales las privatizaciones contaban con mayor respaldo, pero ese respaldo se había reducido drásticamente en 2001, haciendo caer al país al lugar número diez. En 1998, casi el 53% de la población declaró estar de acuerdo con las privatizaciones, pero en 2001 la cifra había disminuido a sólo el 25%.

<sup>2</sup> La CND fue creada durante el Gobierno del Presidente Calderón Sol y logró presentar un conjunto definido de recomendaciones que pasarían a formar la base del ambicioso plan de inversiones de cuatro años para el período 2000 a 2004. Sin embargo, el aporte de la Comisión sufrió menoscabo debido a la polarización de la opinión pública, la interrupción del diálogo luego de la dolarización y el efecto de los terremotos.

### **RECUADRO 1: VIOLENCIA Y DELINCUENCIA: UN PROBLEMA MULTISECTORIAL DE MÁXIMA IMPORTANCIA**

La violencia en El Salvador es un asunto de enorme importancia que tiene profundas consecuencias tanto económicas como relativas al bienestar social, la salud y la gobernabilidad. El homicidio, la delincuencia, la violencia entre pandillas juveniles (maras) y la violencia física intrafamiliar son males generalizados: cada día mueren asesinadas cuatro personas. En efecto, el índice de homicidios (de 45 por cada cien mil personas) es uno de los más altos de América Latina y el Caribe, el 90% de los salvadoreños se siente inseguro en general y el 25% dice no sentir seguridad incluso al interior de su propio hogar. Por otra parte, se calcula que las maras tienen 20.000 miembros y 150 de los 262 municipios informan tener pandillas juveniles que actúan en sus jurisdicciones<sup>1</sup>.

Los persistentes y elevados niveles de delincuencia y violencia afectaron de manera negativa la imagen del país y el clima para la inversión: una encuesta realizada recientemente constata que las empresas consideran el tema el principal obstáculo para realizar negocios e inversiones. La delincuencia y la violencia en El Salvador erosiona el capital social, los activos y los ingresos de los pobres, entre otros al devaluar el valor de las propiedades en barrios inseguros, impedir el acceso libre de riesgos a la educación (cuando las pandillas se adueñan de las escuelas) y disminuir las oportunidades de empleo, en especial durante la noche, debido a los peligros relacionados con viajar en el transporte público.

Luego de muchas deliberaciones internas, se está llegando a un consenso acerca de la forma de hacer frente a la compleja naturaleza social, económica y política de la violencia y la delincuencia en El Salvador sin menoscabar los derechos humanos y las libertades civiles. El Gobierno del Presidente Saca ha adoptado una estrategia integral (Plan País Seguro) que incluye:

- **Mejoras en el sistema de justicia criminal: este componente se centra en la disuasión y control de la violencia** a través de un proceso de arresto, condena y castigo más eficaz. Las actividades incluyen: campaña de tolerancia cero contra la delincuencia y la violencia (Plan Súper Mano Dura)<sup>2</sup>, apoyo al proceso de modernización del poder judicial; fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y sus programas de prevención de la violencia; refuerzo y modernización de la policía nacional en esferas como control de la delincuencia y prevención de la violencia, sistema de Tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), capacidad investigadora y capacitación; control de drogas y alcohol y de los sistemas de lavado de dinero, y reforma del sistema penal.
- **Promoción del crecimiento y la creación de empleos:** en parte, la delincuencia y la violencia surgieron de las condiciones sociales y económicas (cerca de 75% de los miembros de pandillas juveniles son desempleados crónicos). Por este motivo, la delincuencia y la violencia también se reducirán gracias a las políticas del Gobierno de El Salvador destinadas a promover el crecimiento, además de las mejoras en infraestructura y servicios, la creación de oportunidades locales de empleo e ingresos, la construcción de nuevos centros de capacitación descentralizados y el fortalecimiento de la capacitación laboral.
- **Formación de capital social para prevenir la delincuencia y la violencia:** incluir el trabajo con familias, comunidades y municipios a la identificación participatoria de las necesidades en las comunidades afectadas por la violencia; aumentar la cobertura y la calidad de los servicios de educación y salud; promover la propiedad del propio hogar; desarrollar medidas de protección social más confiables; proveer parques y lugares de recreación en los barrios de ingresos bajos; propiciar una cultura de resolución de conflictos y adaptar los planes de estudio en las escuelas, junto con un programa de traslado de los jóvenes “en riesgo” y mayor seguridad para los maestros.
- **Diálogo local y nacional y formación de consensos:** Es difícil lograr condiciones de paz y desarrollo sostenibles sin que se produzca un debate abierto entre todos los protagonistas acerca de las causas y las posibles soluciones de la violencia. Los procesos participatorios permitirán identificar soluciones en el ámbito local para reconstruir el capital social y cívico y para encarar las necesidades de grupos beneficiarios prioritarios. En este sentido, se espera que la recientemente creada “Comisión Nacional de Gobernabilidad”, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de Desarrollo y los municipios, entreguen importantes aportes a estas iniciativas.
- **Formación de asociaciones para la prevención de la delincuencia y la violencia,** incluidas iniciativas de responsabilidad social empresarial para mejorar los servicios locales y la infraestructura comunitaria

en zonas con altos niveles de delincuencia y violencia y respaldo a programas para la generación de empleos juveniles para los miembros rehabilitados de pandillas. El Consejo Nacional de Seguridad Pública coordina las iniciativas que ejecutan el gobierno, los municipios, el sector privado, las ONG, la UNICEF, el PNUD y la comunidad de donantes.

<sup>1</sup>El Banco solventó el estudio “*The Social and Economic Factors associated with violent crime in El Salvador*” preparado por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamérica José Simeón Cañas.

<sup>2</sup>En fecha reciente, el Congreso aprobó el plan “Súper Mano Dura”, el cual incluye modificaciones al Código Penal, la Ley para el Control de la Violencia Juvenil y los manuales operacionales.

## B. Resultados económicos

10. **Resultados macroeconómicos.** Desde el término de la guerra civil en 1992, El Salvador mantuvo una sólida trayectoria general de políticas macroeconómicas y reforma estructural caracterizada por bajas tasas de inflación, déficit fiscal moderado y niveles de deuda estables. En reconocimiento a este historial, El Salvador pudo acceder a financiamiento externo estable y de bajo costo a partir de fines de los años noventa y mantuvo buenas calificaciones de solvencia. En octubre de 2004, el país, junto con Chile y México, fueron los únicos de América Latina que podían vanagloriarse de la calificación “aptos para la inversión” por parte de Moody’s.

### Cuadro 2: Indicadores económicos más importantes de El Salvador (1996-2003)

(como % del PIB, a menos que se indique otra cosa)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Tasas de crecimiento real</b>								
Crecimiento del PIB	1,7	4,2	3,7	3,4	2,2	1,7	2,2	1,8
PIB per cápita	1,4	1,5	1,5	1,4	0,2	-0,2	0,3	0,1
Inflación (final del período, cambio porcentual)	7,4	1,9	4,2	-1,0	4,3	1,4	2,8	2,5
<b>Indicadores macroeconómicos</b>								
Inversión interna bruta	15,2	15,1	15,5	16,4	16,9	16,7	16,2	16,6
Ahorro nacional bruto	13,5	16,0	16,8	14,5	13,6	15,6	13,3	11,7
Saldo en cuenta corriente	-1,7	0,9	-0,7	-1,9	-3,3	-1,1	-2,9	-4,9
Inversión extranjera directa	0,1	-1,0	7,2*	1,3	1,4	2,1	3,5	0,5
<b>Cuentas del sector público</b>								
Total ingresos y donaciones del sector público no financiero (SPNF)	17,3	16,1	15,7	15,7	16,6	15,6	16,1	16,8
Total gastos del SPNF (incluidas pensiones)	19,7	17,8	18,4	18,5	19,6	20,0	20,5	20,6
Saldo primario del SPNF	-0,7	-0,2	-1,1	-1,4	-1,5	-3,0	-2,7	-1,7
Saldo total del SPNF (con pensiones)	-2,4	-1,8	-2,6	-2,8	-3,0	-4,4	-4,4	-3,8
<b>Deuda del sector público</b>								
Deuda total del sector público	29,4	30,2	27,4	28,1	29,2	34,0	38,7	40,7
Porcentaje deuda interna	5,0	6,1	5,4	6,3	6,6	8,8	11,7	11,5
Porcentaje deuda externa	24,4	24,1	22,0	21,8	22,5	25,2	27,0	29,2
Servicio de la deuda pública externa (% de exportación de bienes y servicios)	16,8	13,0	17,2	18,1	10,1	14,7	17,7	13,3
<b>Memorando:</b>								
Saldo general del SPNF (porcentaje pensiones)	-2,4	-1,8	-2,6	-2,8	-3,0	-3,7	-3,3	-2,1

---

\* Incluye réditos de la exportaciones de 6,8% del PIB

Fuente: Banco Central de El Salvador, Ministerio de Hacienda y cálculos del Banco

11. Después de casi una década de mantener el mismo nivel cambiario frente al dólar, en 2001 los salvadoreños tomaron la importante medida de aceptar el dólar como moneda de curso legal, decisión que reconocía los crecientes lazos de la economía salvadoreña con Estados Unidos. Por otra parte, la determinación también reflejaba una cierta desazón con las tasas de interés internas que seguían caracterizándose por una prima cambiaria considerable a pesar de comprobados antecedentes de solidez macroeconómica y de abundantes reservas internacionales. Con la dolarización, las tasas de inflación convergieron hacia niveles internacionales y las tasas de interés se equipararon con las tasas mundiales, más una prima-país. Las exportaciones continuaron creciendo con el nuevo sistema gracias a la flexibilidad del mercado laboral y los esfuerzos destinados a elevar el nivel de competitividad y a pesar de la caída en la demanda externa y la adversidad de los términos de intercambio. Por otra parte, la dolarización redujo los costos de transacción y facilitó los flujos financieros, fenómeno que ha fortalecido la reputación regional del sector financiero del país y explica el creciente financiamiento transfronterizo.

12. Las cuentas fiscales de El Salvador se deterioraron en cierta medida a partir del año 2000 como resultado de las inversiones en reconstrucción destinadas a restablecer la infraestructura dañada por los terremotos de 2001, como asimismo debido a la necesidad de absorber algunos de los costos de transición generados por la reforma al sistema de pensiones de 1996. Por este motivo, el déficit del sector público no financiero (SPNF) de El Salvador aumentó a partir del año 2000 y llegó a su máximo nivel de 4,4 % del PIB en 2002. Sin embargo, debido a la buena calificación de El Salvador como deudor soberano en los mercados internacionales, gran parte de la carga fiscal se pudo financiar a un costo moderado, si bien a costa de incrementar la deuda del sector público no financiero en cerca de 10 puntos porcentuales en el período 2000-2003, situación que llevó esta deuda a niveles de 40,7% del PIB hacia fines de 2003.

13. En el ámbito externo, el déficit en cuenta corriente de El Salvador creció en alguna medida a partir de 2002, situación que se subsanó mayormente a través de fuertes afluencias de préstamos privados (por medio de emisiones de bonos internacionales y mayores préstamos provenientes de bancos comerciales y otras fuentes privadas) y flujos de inversión extranjera directa. Gran parte del aumento reciente se puede explicar por la necesidad de financiar el mayor déficit fiscal, de modo que es dable esperar que el déficit en cuenta corriente se reduzca gradualmente en la medida en que el nuevo gobierno aplique sus planes fiscales. Por otra parte, es probable que en el futuro se mantenga el fuerte desequilibrio comercial de los últimos años (en torno a 15% del PIB en 2003) financiado con la significativa corriente de remesas de los salvadoreños que viven en el extranjero (ver el Recuadro 2), envíos que en el largo plazo se han incrementado sostenidamente desde los años ochenta y han demostrado ser independientes de los ciclos que afectan a la economía de EE.UU.

## RECUADRO 2: LAS REMESAS EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

El sostenido aumento de las remesas, que a la fecha son la principal fuente de divisas de la economía de El Salvador, es fruto de las grandes corrientes migratorias relacionadas con la intensificación de la guerra civil a principios de los años ochenta. Las remesas aumentaron de 2,6% como porcentaje promedio del PIB en el decenio de 1980, a 14% en 2003. A diferencia de las demás corrientes de divisas, las remesas no generan ciclos indeseables de endeudamiento y han resultado ser notablemente estables, tanto que a pesar del cambio desfavorable en la coyuntura económica de Estados Unidos en los años 2001-2002, sirvieron para amortiguar las perturbaciones económicas que afectaron al país, entre otras aquellas debido a la caída en los precios del café.

Las remesas tuvieron un efecto general muy importante en la economía salvadoreña. En términos macroeconómicos, son la principal fuente de financiamiento del creciente desequilibrio comercial de los últimos años, el cual aumentó de menos de 7% del PIB en los años ochenta a 15% en 2003. Mientras que una inyección de recursos de esta magnitud habitualmente tendría efectos macroeconómicos importantes, incluida la apreciación del tipo de cambio real y la disminución de las exportaciones, los estudios confirman que El Salvador ha logrado mantener competitividad externa y resultados sólidos en cuanto a exportaciones gracias a la relativa flexibilidad del mercado laboral (Banco Mundial, 2004, CEM).

El 14% de los hogares salvadoreños reciben remesas directas y alrededor del 70% del monto total lo destinan a satisfacer necesidades de consumo. Los datos a nivel de hogares parecen indicar que la mayoría de las familias destinatarias de remesas directas pertenecen a los deciles medios y superiores, dado que las barreras y los costos de la migración desalientan a los hogares más pobres. Sin embargo, la importancia de estas corrientes en el ingreso total es mayor para los pobres y las remesas son fuentes cruciales de ingreso y medidas de protección importantes para muchas familias salvadoreñas que no cuentan con ingresos estables.

Si bien las corrientes de remesas tienen un fuerte impacto en la economía del país, la aplicación de políticas e iniciativas creativas podrían incrementar su efecto en el desarrollo. Es aconsejable estimular el uso de cuentas bancarias entre los remitentes y los receptores para este efecto, a fin de reducir costos, minimizar riesgos y dar a los beneficiarios acceso a créditos. El gobierno puede diseñar incentivos para formalizar el flujo de remesas y promover su utilización para fines de inversión, entre otras cosas en la creación de pequeñas empresas. Los clubes de oriundos, el trabajo con los gobiernos central y locales y el sector privado pueden resultar medidas idóneas para complementar los recursos y así llevar a cabo inversiones considerables en infraestructura local y otros bienes públicos.

14. **Perspectivas de El Salvador en el mediano plazo.** Con miras al futuro, es imprescindible abordar con urgencia la reciente acumulación de deuda pública del país, ya que El Salvador continúa siendo vulnerable ante perturbaciones y podría necesitar espacio en sus arcas fiscales para reaccionar (por ejemplo, ante desastres naturales, cambio de precio de los productos básicos o recesión internacional). El nuevo gobierno del Presidente Saca otorga máxima prioridad a la contención del fuerte incremento producido en el último tiempo en los niveles de endeudamiento. En el mediano plazo, se proyecta reducir el déficit y los niveles generales de endeudamiento y se espera que estos últimos hayan disminuido a un valor cercano a 39,2% del PIB hasta fines del período presidencial (2009) (ver el Cuadro 3)<sup>3</sup>. El plan también contempla un ajuste fiscal de consideración, ya que el gobierno pretende reducir el nivel de la deuda al tiempo que absorbe los crecientes costos de la reforma del sistema de pensiones y crea espacio para lograr mayor crecimiento y aumentar el gasto destinado a desarrollo social.

<sup>3</sup> Se calcula que la deuda total del sector público representaba el 44,8% del PIB en 2004. La diferencia con las cifras del sector público no financiero (SPNF) que se muestran en el Cuadro 3 responden a la deuda neta pendiente del Banco Central y de otros bancos del sector público.

15. Manteniendo su historial de prudencia macroeconómica y sin desconocer que el país sigue siendo vulnerable ante perturbaciones externas, el plan del gobierno se basa en la proyección conservadora de 3% de crecimiento del PIB durante el período 2005 a 2009. Esta proyección representa un mejoramiento frente a la tasa de crecimiento promedio de 2,5% en el período 1996 a 2004, pero continúa siendo baja en términos históricos y regionales. En particular, el reciente Memorando económico sobre el país (CEM) elaborado por el Banco pronostica que de no mediar perturbaciones exógenas negativas, la sostenida aplicación de las reformas debiera redundar en tasas de crecimiento anuales superiores a 4%. Por su parte, el gobierno espera que en el mediano plazo, su proyectado plan fiscal le permita incrementar gradualmente los niveles de inversión fiscal en gastos que incentiven el crecimiento, con énfasis en capital humano e infraestructura.

16. Si bien el crecimiento más acelerado debiera facilitar el avance sostenido de la lucha contra la pobreza de El Salvador, es poco probable que sea suficiente por sí solo. El plan del nuevo gobierno admite que algunos de los salvadoreños más pobres no fueron capaces de aprovechar las ventajas del crecimiento económico en los últimos 15 años y necesitan iniciativas especiales mejor focalizadas y recursos adicionales a través de programas sociales. Para avanzar eficazmente sobre logros ya alcanzados, el gobierno se ha propuesto poner en marcha políticas sociales orientadas a mejorar el acceso a servicios básicos y crear medidas de protección social para los hogares más pobres y vulnerables y, a pesar de las restricciones fiscales que enfrenta, proyecta aumentar gradualmente el gasto social en los próximos cinco años. La eficiencia y la focalización del gasto destinado al desarrollo social también debiera mejorar en la medida en que el gobierno aplica el programa de reformas del sector social, en especial en salud y agua.

**Cuadro 3: Escenario macroeconómico de mediano plazo**  
(como % del PIB, a menos que se indique otra cosa)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Indicadores macroeconómicos</b>						
Crecimiento del PIB (cambio porcentual)	1,8	2,5	3,0	3,0	3,0	3,0
Inflación (cambio porcentual al término del período)	5,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Reservas brutas (meses de importaciones)	4,5	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Inversión extranjera directa	1,0	1,0	1,5	1,5	1,5	1,5
<b>Cuentas del sector público</b>						
Total ingresos del SPNF	16,8	17,1	17,0	17,4	17,9	18,4
Ingresos corrientes	16,3	16,6	16,7	17,1	17,6	18,1
Ingresos tributarios	12,2	13,3	13,6	14,1	14,6	15,2
Total gastos del SPNF	19,3	20,1	19,3	18,9	18,9	19,7
Gasto corriente (incl. pensiones)	16,7	16,8	16,3	15,8	15,4	15,0
Gasto de capital	2,6	3,3	3,0	3,1	3,5	4,7
Total saldo del SPNF	-2,5	-3,0	-2,3	-1,5	-1,0	-1,3
Total deuda del SPNF	40,5	40,9	40,7	40,3	39,5	39,2
<b>Balanza de pagos</b>						
Saldo en cuenta corriente	-4,4	-4,0	-4,2	-4,3	-4,3	-4,2
Exportaciones de bienes	20,4	19,6	19,7	19,6	19,8	20,0

Importaciones de bienes (f.o.b.)	-36,2	-35,6	-35,5	-35,6	-35,5	-35,6
<hr/>						
<u>Partida de memorando:</u>						
Producto interno bruto (US\$ millones)	15,697	16,474	17,506	18,500	19,550	20,660
Saldo global del SPNF (sin pensiones)	-0,7	-0,9	-0,1	0,7	1,2	0,8

Fuente: Cálculos de Ministerio de Hacienda (escenario básico).

17. El Gobierno del Presidente Saca ha actuado con prontitud en el tema de las reformas fiscales pese al corto tiempo que lleva en el poder. En junio de 2004, obtuvo el respaldo legal para eliminar las disposiciones de retiro anticipado contenidas en la ley que rige el sistema de pensiones (lo cual podría generar ahorros anuales de aproximadamente 0,2% del PIB – ver el Recuadro 3). También presentó un presupuesto equilibrado para el año 2005 que incluye el congelamiento de los salarios del sector público y nivel general de gastos coherente con el déficit previsto de 3% del PIB para 2005. A fines de 2004, el poder legislativo aprobó un paquete de reformas fiscales del poder ejecutivo centradas en reducir los vacíos tributarios, mejorar las facultades de recaudación de impuestos y aumentar los impuestos selectivos al consumo de cigarrillos, alcohol y armas. El gobierno calcula que el paquete devengará réditos cercanos al 1,2% del PIB en 2005. Por otra parte, también ha anunciado su intención de realizar reformas fiscales adicionales en caso de ser necesario para incrementar los ingresos tributarios a una cifra prevista de 15,2% del PIB de aquí al año 2009.

### RECUADRO 3: COSTO FISCAL DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

En 1996, El Salvador puso en marcha una reforma del sistema de pensiones que reemplazaba el régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes vigente en esa fecha por un sistema de cuentas de retiro individuales. La reforma aspiraba a mejorar la sostenibilidad fiscal a largo plazo mediante el reemplazo de un sistema que, se calculaba, iría generando déficit elevados y crecientes en el futuro, por un sistema sostenible, aunque implicaría costos durante el período de transición cuando los salvadoreños jóvenes se trasladarían al sistema de cuentas privadas, mientras que el Estado seguiría siendo responsable de pagar las jubilaciones a las generaciones de más edad. Por otra parte, la reforma establecía condiciones más homogéneas para el acceso a las prestaciones entre los trabajadores del sector público y el privado y buscaba incrementar gradualmente la cobertura y establecer un fondo privado de ahorros que podría servir de base para realizar inversiones a largo plazo.

En la actualidad, manejar los costos de transición de la reforma del sistema de pensiones constituye un desafío importante para El Salvador, en especial dado que el país también necesita financiar otros gastos sociales de importancia. El gobierno ha adoptado diversas medidas para enfrentar estos costos, de los cuales la más importante fue la aprobación, en junio de 2004, de la eliminación de las disposiciones de jubilación anticipada. Esta medida debiera reducir los costos fiscales del sistema de pensiones en aproximadamente un 1% del PIB en los próximos cinco años (2005 a 2009).

18. **Sector financiero.** Con la introducción de nuevas leyes y la consolidación del sector bancario luego de las intensas fusiones y adquisiciones registradas al final del

decenio, El Salvador realizó avances enormes en el proceso de fortalecimiento del su sector financiero en los años noventa. El desarrollo del sector bancario se vio beneficiado por el libre movimiento de capitales, la baja inflación y el efecto de la dolarización. En 2000, el FMI y el Banco Mundial –a solicitud del gobierno– llevaron a cabo un programa de evaluación del sector financiero (FSAP) para conocer la estabilidad y el desempeño del sector en su conjunto. En 2004, actualizaron dicho FSAP (el resumen de los hallazgos y las recomendaciones se presenta en el Recuadro 4) para estudiar los avances ocurridos desde el año 2000 y se constató que si bien el país disponía de uno de los sectores financieros más sólidos de la región, aún era posible profundizar más las normas de prudencia y reducir los pasivos contingentes<sup>4</sup> y también hacer más estrictas las normas de suficiencia de capital para adecuarlas a los estándares internacionales. Por otra parte, los pasivos contingentes directos generados por el funcionamiento de tres bancos públicos exigen el establecimiento de una nueva estructura de financiamiento, en la cual los costos de esta actividad crediticia pública se financien en forma plena y transparente con cargo a los recursos fiscales existentes. Los retos que enfrenta el desarrollo de los mercados de capital se analizan más adelante en la sección dedicada al programa de crecimiento.

19. En el marco de los esfuerzos realizados por El Salvador destinados a fortalecer el sector financiero, también es importante crear un sistema sólido que luche contra el lavado del dinero y el financiamiento del terrorismo, tanto en el sector público como en el privado. Las medidas relacionadas con estos aspectos permitirían profundizar aquellas iniciativas diseñadas para combatir la corrupción y fomentar la transparencia, factores que a su vez ayudan a reducir la vulnerabilidad al lavado del dinero y al financiamiento del terrorismo.

---

<sup>4</sup> Según las últimas consultas del Artículo IV del FMI, los pasivos contingentes equivalentes al 4,5% del PIB podrían transformarse en pasivo público explícito en el escenario adverso.

#### **RECUADRO 4: ACTUALIZACIÓN DEL FSAP– RESUMEN DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

##### **Principales hallazgos**

1. El Salvador ha avanzado en la clarificación de los roles que le competen al Banco Central de Reserva (BCR) y a la Superintendencia del Sistema Financiero luego de la dolarización de la economía en el año 2001.
2. La dolarización fue positiva para la estabilidad del sector financiero al reducir el riesgo cambiario, las tasas de interés y los costos del endeudamiento en el extranjero. Los indicadores acerca de la solidez y solvencia de los bancos sugieren que el sistema sobrevivió muy bien a la fase de contracción económica.
3. Los reglamentos y la supervisión del sistema financiero se vieron fortalecidos desde el año 2000, en especial el marco para la disolución de los bancos inestables y la promulgación de normas para combatir el lavado de dinero.
4. Los préstamos transfronterizos aumentaron con rapidez en los últimos años y se aplicaron directrices de fiscalización, en general, adecuadas.
5. En el sistema dolarizado, el BCR actúa de agente fiscal para el gobierno y emite valores de Tesorería con el fin de uniformar el flujo de fondos para el financiamiento del gobierno. El BCR continúa con la emisión de sus propios valores para manejar el acervo de reservas internacionales, porque no dispone de suficientes efectos públicos para este propósito.
6. El BCR mantiene las reservas de liquidez de cada banco, pero no tiene la facultad de actuar de prestamista en última instancia, salvo como representante del gobierno en la disolución de bancos inestables.
7. El Salvador se caracteriza por un entorno más positivo para el microfinanciamiento que la mayoría de las economías de América Latina.
8. En el ámbito del crédito para empresas, sería positivo mejorar el registro de las garantías y la ejecución de las demandas, además de diversificar los métodos de seguridad, finalizar la reforma del sistema de registro de bienes raíces e inmobiliarios y simplificar los procedimientos de ejecución judicial de las demandas por créditos con y sin garantía.

##### **Principales recomendaciones**

1. Mejorar aún más la solvencia de los bancos, para cuyo fin se deben imponer clasificaciones y disposiciones crediticias más estrictas.
2. Fortalecer la capacidad de realizar supervisiones consolidadas, con el objeto de mantener el ritmo de crecimiento de la actividad bancaria transfronteriza.
3. El BCR debe sustituir los efectos del Banco Central con letras del Tesoro y capitalizar los depósitos fiscales para acumular reservas oficiales que permitan amortiguar la liquidez del sistema.
4. Aprobar la nueva Ley de Titularización (Securitización), para continuar estimulando el acceso al crédito y permitir la asignación eficiente del riesgo crediticio entre prestatarios, intermediarios financieros de primer y segundo nivel e inversionistas.
5. Revisar las leyes que rigen la insolvencia de las empresas, a fin de facilitar la reorganización de aquellas viables y liquidar las inviables. También es necesario mejorar el entorno para llegar a acuerdos informales de reestructuración de empresas.

## C. Gobernabilidad

20. El Salvador se encuentra inmerso en un fructífero proceso de modernización del sector público que incluye la racionalización y el mejoramiento de la eficiencia en áreas cruciales del Estado. Las reformas se iniciaron en 1994 y fueron profundizadas en 1999 para mejorar la prestación de servicios, abordar el desmesurado tamaño y la centralización del Estado y transformar la infraestructura administrativa que ya era obsoleta e inadecuada. En este sentido hay logros importantes, entre los que se incluyen: (i) la provechosa reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano con su transformación en un ente normativo y la transferencia de las actividades de mantenimiento al sector público, con considerables ganancias en términos de eficiencia; (ii) la creación de un sistema de gestión de recursos humanos del sector público, incluido el diseño de herramientas de selección, evaluación, clasificación, remuneración y promoción de los empleados; (iii) la promulgación y aplicación de leyes modernas de gestión financiera, adquisiciones, impuestos y aduanas y la adopción de sistemas integrados de gestión financiera e información tributaria, y (iv) la descentralización parcial de los servicios públicos de salud y agua.

21. Pese a los importantes avances en estas áreas, todavía se requieren esfuerzos adicionales para mejorar la eficiencia y la transparencia de las instituciones públicas y para hacer frente a las percepciones del público al respecto. En este sentido, el gobierno proyecta realizar esfuerzos sostenidos en pos de la reestructuración institucional de otros ministerios, como el de Agricultura, lo cual debiera generar el impulso necesario para mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas. Por otra parte, las iniciativas de descentralización son todavía muy incipientes y debieran enmarcarse dentro de una estrategia integral, para lo cual aún es necesario llevar a cabo determinadas reformas legales primordiales, entre otras la nueva Ley para la Administración Pública. El país asimismo está explorando el potencial de las iniciativas de gobierno electrónico para mejorar la eficiencia y el acceso a determinados servicios.

22. Un problema grave es la poca credibilidad del funcionamiento imparcial y eficiente del sistema judicial, además de la corrupción y la falta de transparencia en las operaciones de algunos organismos del sector público (Transparencia Internacional ubica a El Salvador en el lugar 51 de 145 países y en quinto lugar en ALC después de Chile, Barbados, Uruguay y Costa Rica). Según la serie de datos de *Worldwide Governance Research Indicators Dataset*<sup>5</sup> que compara al país con el promedio de América Latina y el Caribe, El Salvador está bien ubicado en cuanto a mantener estabilidad política, se encuentra en un nivel medio en términos de su marco normativo y la promoción de la participación y la responsabilidad, pero registra un desempeño inferior al promedio en estado de derecho, eficacia del gobierno y control de la corrupción.

23. Las instituciones a cargo de la gestión de los procesos de reforma financiera y adquisiciones han mejorado sustancialmente su desempeño. Para documentar el estado

---

<sup>5</sup> Los Indicadores de gobernabilidad reunidos por el Instituto del Banco Mundial reflejan la compilación estadística de las respuestas acerca de la calidad del gobierno entregadas por numerosas empresas, ciudadanos y declarantes expertos encuestados en países industriales y en desarrollo e informadas por diversos institutos y grupos de expertos, además de organizaciones no gubernamentales e internacionales.

actual de la gestión financiera pública en el país y proponer prioridades, el Banco Mundial y el BID realizaron una Evaluación de la capacidad financiera del país (CFAA) y emitieron un Informe de evaluación de las adquisiciones del país (CPAR), cuyos hallazgos más importantes se presentan en el Recuadro 5.

#### RECUADRO 5: CFAA Y CPAR – RESUMEN DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

El Informe de evaluación de la capacidad financiera de los países (CFAA) y el Informe de evaluación de las adquisiciones de los países (CPAR), preparado en forma conjunta con el BID, analizan el desempeño y la transparencia de las instituciones y los sistemas de gestión presupuestaria y de adquisiciones del sector público. El análisis y las recomendaciones incluidos en esos informes buscan identificar las áreas donde una mejor gestión financiera pública podría ayudar a robustecer la disciplina fiscal, aumentar la eficiencia operacional y mejorar la gobernabilidad del país.

Según el análisis, el gobierno ha construido una sólida base en cuanto a sistemas de gestión presupuestaria y adquisiciones fundadas en leyes modernas. Sin embargo, el creciente déficit fiscal y el franco deterioro de los indicadores de gobernabilidad plantean tareas complejas para el futuro. Por consiguiente, se presentó un conjunto detallado de recomendaciones al gobierno que se resume brevemente a continuación:

- **Administración pública.** La ejecución de planes gubernamentales que buscan renovar el marco normativo y legal para la administración de recursos humanos y lograr mayor responsabilidad empresarial es útil para fortalecer aún más las instituciones de gestión financiera y de adquisiciones.
- **Elaboración del presupuesto.** Las correctas metodologías utilizadas para la formulación del presupuesto podrían servir de base para mejorar la divulgación de los fondos extrapresupuestarios, totalizar y consolidar los datos presupuestarios municipales, elaborar un marco presupuestario de mediano plazo, mejorar la información y los indicadores sobre el programa de inversión fiscal y lograr que los documentos relacionados con el presupuesto estén a la altura de los estándares internacionales.
- **Administración tributaria.** Una mayor coordinación entre los organismos involucrados, junto con mejoras en el procesamiento y el sancionamiento de las causas tributarias y aduaneras, serían de provecho para los modernos sistemas de administración de ingresos.
- **Manejo de las adquisiciones.** La capacitación sistemática del personal y la entrega de asistencia técnica, la promulgación de las normas que rigen la Ley de adquisiciones y la armonización de los documentos de licitación y contratación permitirán respaldar mejor las importantes medidas adoptadas con la creación de un ente normativo central, la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones o UNAC, y las Unidades descentralizadas de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales o UACI.
- **Ejecución presupuestaria.** El Sistema de administración financiera integrado (SAFI) ha significado mejorar considerablemente los procedimientos y la presentación de informes sobre el gasto fiscal, pero aún queda trabajo por hacer en cuanto a desarrollar o consolidar sistemas administrativos relacionados; de igual manera, también se necesita perfeccionar el sistema de gestión de nóminas y establecer un sistema integral de información de adquisiciones (en el marco de la iniciativa de gobierno electrónico), junto la creación de herramientas destinadas a supervisar el desempeño de las adquisiciones.
- **Deuda.** La gestión activa de la deuda exigirá la aplicación constante de programas de formación de conocimientos en esta área altamente especializada, programas que deberán incluir la capacidad para realizar análisis sistemáticos de riesgo y de sostenibilidad de la deuda.
- **Controles internos.** La aplicación de un marco más eficiente para el control interno y la auditoría interna, fundado en métodos basados en el riesgo, será crucial para seguir garantizando eficiencia y legalidad en el desembolso del gasto público.
- **Presentación de informes financieros y fiscalización externa.** La función contable, que está adecuadamente institucionalizada y registra avances bastante modernos, puede servir de base para mejorar el contenido de la información financiera y la posibilidad de acceder a tal información. Los actuales vacíos que aquejan al control fiscal externo podrían llenarse con auditorías integrales de las finanzas y las adquisiciones realizadas por la Corte de Cuentas, junto con mayor fiscalización por parte de los legisladores.

Cabe destacar que las recientes medidas adoptadas en el área de la gestión financiera pública incluyen la formulación de un marco de control interno coherente con las normas internacionales y la promulgación de un programa de cuatro años para el sistema de adquisiciones públicas.

24. El nuevo gobierno de El Salvador asumió el compromiso de abordar los desafíos en materia de gobernabilidad y para este fin busca fortalecer las iniciativas contra la

corrupción y en favor de la transparencia, mejorar la seguridad de las personas a través de la creación de programas destinados a combatir y prevenir la delincuencia y la violencia, emprender nuevas iniciativas de modernización y desarrollar las instituciones del sector público. El gobierno también está estudiando iniciativas para seguir adelante con el fortalecimiento del marco normativo, las instituciones y los protocolos de contratación pública-privada que impliquen la prestación de servicios básicos (como electricidad, telecomunicaciones, servicios de transporte urbano y agua) y si bien es cierto en algunos sectores hubo avances considerables, estas iniciativas permitirán al gobierno consolidar los beneficios del proceso de privatización iniciado en los años noventa y con ello, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad de los negocios.

25. Otro componente importante del desafío que implica la gobernabilidad y que el gobierno ha decidido enfrentar es la capacidad del sistema judicial de velar por el correcto cumplimiento de las leyes y que intentará mejorar mediante el fortalecimiento de la gestión, la adopción de una estructura orgánica más eficaz y una mejor asignación de los recursos.

#### **D. Programa de crecimiento**

26. Durante el decenio de los noventa, pocos países avanzaron tanto como El Salvador en la aplicación de reformas de primera generación y la creación de una estructura de mercado estable. Sin embargo, los niveles de crecimiento fueron decepcionantes a partir de mediados del decenio y si bien los factores que explican gran parte de estos resultados escapan al control de las autoridades (el precio de los productos básicos y los desastres naturales, entre otros), todavía persisten algunas falencias cruciales tanto normativas como institucionales que es necesario abordar. Según el reciente Memorando económico sobre el país (CEM) del Banco que evalúa de manera positiva el programa de reforma aplicado por El Salvador en los últimos años, las áreas que podrían darle un nuevo impulso al crecimiento son: (i) aumentar más el comercio internacional, (ii) mejorar el clima para la inversión, (iii) encarar los cuellos de botella que aún persisten en materia de infraestructura, (iv) estimular la innovación y la adopción de nuevas tecnologías, y (v) aumentar el nivel educacional de la población. En la presente sección se pasa revista a los desafíos que implican los primero cuatro puntos, mientras que los aspectos educacionales se analizan más detalladamente en la sección que aborda el capital humano.

27. **Comercio.** El Salvador y otros cuatro países de América Central negociaron un Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, América Central y Estados Unidos (RD-CAFTA). En caso de ser aplicado, se espera que este acuerdo estimule fuertemente los niveles de intercambio comercial y de inversión. Las actividades analíticas del Banco en esta área indican que el tratado podría contribuir con al menos un 0,5% a la tasa de crecimiento anual de El Salvador y que generaría oportunidades para revertir la reciente desaceleración en el crecimiento de las exportaciones debido a la mayor competencia de los textiles asiáticos en los mercados externos, los bajos precios del café y de otras exportaciones tradicionales. Se espera asimismo que el tratado RD-CAFTA mejore sustancialmente el clima para la inversión, ya que contiene normas y doctrinas para las relaciones de inversión y la lucha contra la corrupción, además de

normas laborales y ambientales, y que los compromisos asumidos en estas áreas se traduzcan en mejoras importantes en algunos reglamentos primordiales y en el fortalecimiento de las instituciones locales. Los niveles de inversión tanto de fuentes internas como externas deberían incrementarse gracias a las mayores oportunidades comerciales y al robustecido clima para la inversión y constituyen el eje central del plan fiscal que pretende revitalizar el crecimiento. El tratado fue ratificado por la Asamblea salvadoreña a fines de 2004 y su entrada en vigor está proyectada apenas sea aprobado por el Congreso de Estados Unidos en 2005.

28. Es probable que el RD-CAFTA mejore el acceso de algunos productos salvadoreños a los mercados y que ciertas preferencias unilaterales otorgadas en el marco de la Iniciativa para la Cuenca Caribeña en el pasado se tornen permanentes en el futuro. Por otra parte, se espera poca o ninguna desviación del comercio, ya que Estados Unidos desde siempre ha sido el mercado natural de mayor tamaño para las exportaciones salvadoreñas y también su mayor fuente de importaciones.

**RECUADRO 6: MEDIDAS DESTINADAS A POTENCIAR AL MÁXIMO LAS OPORTUNIDADES DEL RD-CAFTA PARA EL SALVADOR**

- **Educación y absorción y generación de conocimientos:** Es probable que el RD-CAFTA refuerce tanto inversión extranjera directa como importaciones con capacidad de mejorar la tecnología y la productividad. Sin embargo, para que este potencial se materialice y mejoren los excedentes tecnológicos, se necesita suficiente capital humano y un sistema adecuado de conocimientos e innovación. En educación, esto significa que El Salvador debe cerrar su 'brecha de conocimientos' y para este fin ampliar la cobertura y mejorar la calidad del sistema de enseñanza primaria y secundaria. En cuanto a innovación, el país deberá mejorar la calidad de sus centros de investigación, aumentar el gasto en investigación y desarrollo y crear vínculos entre los investigadores públicos y los usuarios del sector privado. Por otra parte, existen importantes sinergias que explotar entre un sistema de innovación en funcionamiento e iniciativas críticas en la educación superior.
- **Desarrollo institucional y gobernabilidad:** El Salvador avanzó de manera considerable en el ámbito institucional y en gobernabilidad en el decenio pasado. Sin embargo, todavía persisten deficiencias graves, en especial en el campo del estado de derecho y la seguridad de las personas, como lo demuestran los indicadores sobre corrupción, violencia y delincuencia. Las falencias en cuanto al estado de derecho constituyen parte del motivo del aparente efecto reducido que han tenido las reformas aplicadas en el país en términos del crecimiento durante los últimos años. Para cosechar los frutos del tratado RD-CAFTA, se requiere mejorar sostenidamente las instituciones, en especial aquellas relativas a perfeccionar el estado de derecho y combatir la corrupción. Lo anterior requiere de importantes esfuerzos a nivel local, puesto que tales mejoramientos no son subproductos instantáneos de los tratados de libre comercio entre el Norte y el Sur.
- **Infraestructura:** Si bien El Salvador ha dado pasos enormes destinados a modernizar la infraestructura (aeropuertos y caminos) en los últimos años, persisten deficiencias que deben ser abordadas, específicamente en la red vial y los puertos. La experiencia de México indica que los estados del sur quedaron a la zaga del resto del país en términos de aprovechar las oportunidades de crecimiento que surgieron a partir del TLC principalmente debido a menores niveles de educación y una deficiente infraestructura de transporte y comunicaciones. Para que todas las regiones del El Salvador aprovechen los beneficios del RD-CAFTA, será necesario realizar inversiones estratégicas en infraestructura con especial énfasis en las regiones rezagadas.
- **Gestión macroeconómica:** Es probable que los inversionistas se sientan atraídos por el historial de gestión macroeconómica estable de los últimos años de El Salvador. En este sentido, deben compensarse las eventuales pérdidas fiscales asociadas con el RD-CAFTA y fortalecer la gestión macroeconómica. Dentro del marco de la dolarización, es necesario reforzar el papel del Banco Central como prestamista de última instancia del sistema financiero y redoblar los esfuerzos para asegurar el cumplimiento de estrictas normas y reglamentos de disciplina y control. Además, se necesitará mayor consolidación fiscal para aplicar políticas anticíclicas eficaces.
- **Política comercial:** Además de fortalecer las instituciones relacionadas con el cumplimiento de los compromisos administrativos asumidos en el tratado RD-CAFTA, es probable que El Salvador se beneficie de la aplicación de su programa de medidas unilaterales, bilaterales y multilaterales con el fin de ampliar el comercio y aumentar las oportunidades de integración. La profundización del comercio y otros lazos con los vecinos de la región a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA) mejorarán la asignación de recursos y generarán economías de escala necesarias para poner en marcha nuevas operaciones de exportación viables. Los progresos en cuanto a la firma de tratados de libre comercio con Canadá, la Comunidad Europea y otros países de América Latina profundizarán la integración económica y minimizarán cualquier posible efecto de desviación del comercio a partir de los tratados de libre comercio ya en marcha.
- **Ampliación de los beneficios del RD-CAFTA:** Es necesario buscar los medios para que los beneficios del tratado RD-CAFTA lleguen a todos los niveles de la sociedad salvadoreña. Lo anterior incluye formular políticas que fomenten la creación de servicios financieros más allá de las grandes empresas y así ayudar a las MIPYME a acceder a financiamiento. Es probable que para lograrlo sea necesario solucionar deficiencias legales e institucionales referidas a la protección de los acreedores y los derechos de los accionistas y que también se necesiten programas focalizados hacia los campesinos y jornaleros de ingreso bajo que probablemente resulten desplazados de sus actividades actuales, de modo de facilitarles una transición sin problemas a otras áreas con mayor potencial de crecimiento.

Fuente: Banco Mundial, CEM, 2004.

29. Se necesitarán medidas complementarias para asegurar que El Salvador aproveche plenamente las oportunidades que surgirán del RD-CAFTA y se concrete el

proyectado aumento en las tasas de crecimiento, según indica el trabajo analítico reciente del Banco sobre este tema (ver el Recuadro 6). También se requerirán intervenciones para mejorar el clima para la inversión, abordar los obstáculos más importantes en materia de infraestructura, estimular la innovación y aumentar el nivel de instrucción de la fuerza laboral, además de actividades complementarias destinadas a garantizar que las oportunidades del comercio favorezcan a las pequeñas y medianas empresas, las cuales constituyen un porcentaje importante de la economía del país.

30. El Salvador también ha avanzado en cuanto a reducir las barreras institucionales al comercio regional a través de la colaboración con los asociados del Mercado Común Centroamericano en la formulación de condiciones destinadas a crear la unión aduanera. En los últimos meses, Guatemala y El Salvador han consolidado sus aduanas fronterizas y avanzan en la elaboración de planes diseñados para compartir los ingresos a fin de eliminar puestos aduaneros en la frontera común.

31. **Clima para la inversión.** Los problemas que es necesario mejorar en esta área son el deficiente funcionamiento de algunos mercados, la falta de competencia en otros, los elevados costos de hacer negocios y el poco desarrollo de los mercados de capital, según se describe a continuación.

32. *Desempeño del mercado y reglamentación de la competencia.* Uno de los principales problemas identificados para El Salvador en las clasificaciones internacionales sobre competitividad se refiere a la persistente percepción de prácticas anticompetitivas en algunos mercados, al igual que a la falta de leyes modernas antimonopolio y de quiebra. La operación apropiada de algunos mercados se ha visto afectada por la débil fiscalización de las actuales normas y por la carencia de un Código Comercial moderno. El desempeño del mercado también se ve menoscabado por brechas en el marco normativo general y por falencias en algunos organismos fiscalizadores. Por otra parte, también es necesario mejorar la eficacia del sistema judicial.

33. *Costo de hacer negocios.* Los últimos informes del Banco han puesto énfasis en el elevado costo de hacer negocios en El Salvador. Específicamente, los empresarios locales todavía deben enfrentar procedimientos largos y onerosos para instalar cualquier nuevo negocio. Aunque recientemente la Oficina Nacional de Inversiones (ONI) redujo el tiempo requerido para registrar un negocio extranjero de ocho meses a dos semanas, los beneficios de la simplificación administrativa para dar inicio y operar un negocio todavía no se extienden a las empresas locales, incluidas las PYME. De acuerdo al Informe 2005 sobre el costo de hacer negocios, El Salvador necesita hacer esfuerzos adicionales para reducir el costo y la cantidad de días requeridos para el registro de nuevas empresas.

34. *Desarrollo de los mercados de capital:* El mercado de capital de El Salvador ha cosechado los frutos de un sector financiero regional robusto, leyes en general eficaces, consolidación bancaria, movimientos de capital irrestrictos y considerable integración de las instituciones de microfinanciamiento con el sector bancario. Sin embargo, la capacidad de este sector para suministrar capital a cualquier tipo de actividad productiva se ve restringida por su reducida posibilidad de asumir riesgos imposibles de diversificar y por la necesidad de mantener permanentes y elevados niveles preventivos de liquidez.

Se podrían crear instrumentos financieros alternativos a través de la conversión de la deuda en valores en algunos proyectos de inversión escogidos, ya que los bancos, las casas bursátiles y la bolsa disponen de la infraestructura necesaria para colocar tales valores en su mercado primario y darles liquidez mediante el mantenimiento de un mercado secundario activo. Otras áreas que requieren esfuerzos adicionales con el fin de mejorar el acceso al financiamiento incluyen una mejor capacidad de análisis crediticio de parte de las instituciones de microfinanciamiento, incorporación de sistemas de garantía más flexibles y registros de cauciones y ejecución de demandas relacionadas más eficientes.

35. **Infraestructura.** No obstante los avances hechos por El Salvador durante los años noventa y el enorme esfuerzo de reconstrucción realizado luego de los terremotos de 2001, el país todavía enfrenta complejas tareas en materia de cobertura, calidad, acceso y sostenibilidad de los servicios de infraestructura. Para avanzar en este aspecto, El Salvador deberá buscar recursos (públicos y privados) adicionales con el fin de materializar estas inversiones y continuar con las reformas institucionales y normativas. En este sentido, el país debe mejorar el marco legal para conseguir la prestación eficiente y equitativa de servicios de infraestructura, fortalecer la capacidad institucional de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y promulgar leyes complementarias, en especial en los sectores de energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento y transporte. Además, ahora que se acerca la fecha de aplicación del tratado RD-CAFTA, será de crucial importancia solucionar los embotellamientos en las políticas viales, portuarias y de aeropuertos y así mejorar el acceso a los mercados para poder cosechar los beneficios del tratado.

36. En el campo energético, el programa de reformas del sector eléctrico iniciado en 1996 dividió la empresa nacional de servicios públicos y en 1998 privatizó los activos de distribución y generación. Gracias al programa de privatización se realizaron inversiones por aproximadamente US\$850 millones en el sector, lo cual se tradujo en mayor cobertura, mejor calidad del servicio y disminución de las pérdidas de producción que experimentaban las empresas salvadoreñas debido a las interrupciones del servicio. Sin embargo, todavía se requieren reformas de mercado adicionales, tanto normativas como estructurales, para asegurar que las conductas y las tarifas sean competitivas, además de un programa de inversión que avance al ritmo de la demanda.

37. En el sector de las telecomunicaciones, la situación ha mejorado considerablemente en los últimos años, ya que la liberalización de este mercado ha originado un impresionante aumento en la cobertura telefónica y una baja en las tarifas. Sin embargo, la competitividad tecnológica de El Salvador se ve afectada por el bajo nivel de confianza en la tecnología de la información y las comunicaciones, situación que se refleja en el uso extremadamente reducido de Internet. Es probable que las estructuras tarifarias sean las responsables de esta situación, ya que quedan a Internet fuera del alcance de los hogares y pequeñas empresas. El fortalecimiento normativo e institucional podría ser de utilidad en esta área para que El Salvador aproveche su amplia cobertura telefónica a modo de base para lograr tecnologías de la información más competitivas.

38. El panorama del sector agua y saneamiento es bastante diverso en materia de reglamentación y supervisión. El país va a la zaga de sus vecinos en la región (algunos de ellos con ingresos per cápita mucho más bajos) en términos de acceso a fuentes de agua potable. Varios organismos públicos se disputan la competencia del sector, situación que genera ineficiencias, bajo nivel de responsabilidad y falta de un marco normativo integral. Aparte de los malos resultados del sector, esta situación no sólo afecta a la salud pública, sino que también podría incidir en la competitividad, incrementar los costos de hacer negocios y mermar la capacidad de atraer inversión extranjera.

39. Con la creación del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), El Salvador ha conseguido avances notables en la reconstrucción de la red vial primaria y secundaria desde los terremotos de 2001. Sin embargo, continúa siendo el país con el menor porcentaje de caminos pavimentados de América Central (26%) y de éstos, menos del 60% están en buen estado. En una encuesta realizada en 2002 como parte de la Evaluación del clima para la inversión, cerca del 40% de las empresas informa haber tenido pérdidas o daños en sus bienes durante el transporte desde las plantas hacia los consumidores. La falta de eficiencia en la cadena de transporte y logística genera pérdidas equivalentes al 1,8% del total de las ventas. Para avanzar, el país debe mejorar aquellos caminos esenciales para el comercio internacional e interregional, incluido los Corredores del Este y del Norte y la red vial rural no pavimentada que conecta las zonas rurales con los caminos primarios, para cuyo objetivo debe recurrir a inversiones tanto públicas como privadas.

40. Una de cada tres empresas de El Salvador declaró que el transporte aéreo era un obstáculo para la competitividad de las exportaciones y la inversión extranjera directa y que hace falta inversión privada y contratos de gestión modernos para mejorar los servicios de transporte en el Aeropuerto Internacional de Comalapa. En el caso de los puertos, el terminal marítimo de Acajutla continúa siendo un puerto público relativamente ineficiente y de poca capacidad para recibir contenedores, lo que impulsa a la mayoría de los expedidores a buscar acceso a través de Honduras. Mientras el gobierno estudia la construcción de una nueva instalación portuaria con la ayuda de Japón, los estudios de competitividad han destacado la prioridad que tiene el programa de reforma portuaria para exportadores y otros expedidores y consignatarios. En todo caso, es evidente que las medidas deben ir más allá de la simple infraestructura física y deben hacerse cargo de toda la cadena logística que encarece los costos, reduce la capacidad exportadora y merma el atractivo de El Salvador para la inversión privada.

41. **Innovación y tecnología.** El Salvador va a la zaga en términos de innovación y tecnología, según el reciente diagnóstico del Banco realizado en el memorando económico sobre el país, y los esfuerzos por crear un Sistema nacional de innovación (SNI) no prosperan. Medido según los estándares internacionales, El Salvador registra resultados deficientes en materia de innovación (patentes, publicaciones científicas, entre otras) como consecuencia de inversiones muy bajas en investigación y desarrollo en comparación con otros países de similar tamaño y nivel de desarrollo, y pese a las pruebas que confirman la alta rentabilidad que podría tener este tipo de inversiones. Es más, también es baja la eficiencia del sistema SNI en cuanto al nivel de transformación de las inversiones en investigación y desarrollo en patentes en comparación con otros

países, problema que se debe en gran parte a la falta de colaboración entre el sector privado y los organismos investigadores (como las universidades). El desempeño de El Salvador también es pobre en las comparaciones internacionales sobre transferencias tecnológicas generadas por inversión extranjera directa.

42. Mejorar el Sistema nacional de innovación y los niveles de innovación y transferencia tecnológica sigue siendo un reto importante que debe enfrentar el país en el futuro. En el memorando económico sobre el país se sugieren las siguientes iniciativas: (i) incrementar la capacidad del país de aprovechar plenamente los beneficios del acervo de conocimientos disponibles y con este fin, poner énfasis en la importación de bienes de capital y la concesión de licencias; (ii) mejorar el sistema de incentivos para que el sector privado realice investigación y desarrollo, a fin de apoyar la absorción y la adaptación gradual de tecnologías; (iii) fortalecer las asociaciones público-privadas, en especial en áreas cruciales de la economía como la agricultura y los teleservicios, y (iv) mejorar la coordinación y la formulación de políticas y la eficacia de las intervenciones públicas.

## **E. Pobreza**

43. El Salvador muestra logros considerables en su lucha contra la pobreza iniciada a comienzos de los años noventa. El porcentaje de la población cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza se redujo en 27 puntos porcentuales, de 64,4% en 1991 a 37,2% en 2002, mientras que aquellos que viven en condiciones de extrema pobreza disminuyeron en casi 16 puntos porcentuales, de 31,2% a 15,4% durante el mismo período. La mayor reducción de la pobreza se produjo en la primera mitad del decenio de 1990 y disminuyó considerablemente su ritmo después del año 2000 con la crisis del café, los terremotos de 2001 y la desaceleración de la actividad económica mundial y nacional. En efecto, los índices de pobreza extrema se han mantenido casi inalterados desde 2000 y la desigualdad en materia de ingresos, que ya era elevada según los estándares internacionales, aumentó levemente desde mediados de los años noventa. Esta situación pone de relieve los desafíos que enfrentan las familias más pobres del país.

44. Hay diversos factores que explican los grandes progresos alcanzados en la lucha contra la pobreza durante los años noventa. Uno de ellos es el crecimiento económico, del cual muchas familias pobres pudieron participar, y que es responsable de gran parte de los avances. Por ejemplo, el ingreso promedio de los hogares pobres aumentó en 3,1% anual entre 1991 y 2002, cifra bastante próxima al promedio nacional de 3,7%. Otros factores que contribuyeron a la reducción de la pobreza en ese período fueron los cambios estructurales en el empleo y el ingreso familiar, específicamente la fuerte diversificación del ingreso familiar y la migración de la mano de obra hacia sectores no agrícolas. De hecho, los hogares que tuvieron acceso a nuevas fuentes de ingreso (no agrícolas) en general elevaron su nivel de vida durante esos años.

45. Por otra parte, las remesas ocuparon un lugar importante en la disminución de la pobreza. En efecto, los hogares que recibieron remesas registraron niveles de ingreso 50% superiores a los hogares que no las recibieron y que eran idénticos en otros aspectos. Sin embargo, los pobres que se beneficiaron de las remesas fueron relativamente pocos y en este sentido, el análisis de las simulaciones sugiere que el aumento del propio ingreso

familiar incidió más en disminuir la pobreza que el efecto de las remesas. Por último, la mayor atención prestada a los sectores sociales, que tiende a ser baja según estándares internacionales, ha contribuido a mejorar el acceso de los pobres a los servicios sociales. Esto a la vez permitió aumentar la productividad entre los jóvenes graduados y ha pavimentado el camino hacia nuevas reducciones en los niveles de pobreza en el futuro.

46. Aunque la brecha entre los ingresos disminuyó en cierta medida entre los diferentes departamentos desde principios de los años noventa, las dimensiones regionales y territoriales de la pobreza siguen siendo importantes y, según cálculos recientes, la pobreza en El Salvador todavía es abrumadoramente rural. El reciente Estudio sobre pobreza realizado por el Banco Mundial (2004) indica que casi el 50% de los salvadoreños que vive en zonas rurales es pobre y que el 25% de la población rural era extremadamente pobre en 2002. En cambio, sólo cerca de 29% de la población urbana era pobre y sólo 9%, extremadamente pobre. Mientras que las cifras oficiales indican que sólo cerca del 40% de los salvadoreños vive en zonas rurales, el 55% del total de los pobres residía en zonas rurales en 2002 (Recuadro 7). La diferencia es aun más abrumadora en el caso de la pobreza extrema: en 2002, casi dos terceras partes de todos los salvadoreños extremadamente pobres vivían en zonas rurales. Junto con otras dimensiones sociales, cabe mencionar que la brecha de bienestar se ha cerrado de cierto modo entre los géneros en el transcurso del tiempo: si en 1991 los hogares encabezados por mujeres eran, en promedio, mucho más pobres que los hogares encabezados por hombres, esto ya no era así en 2002.

#### RECUADRO 7: REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA BRECHA RURAL-URBANA

Hasta la fecha, los análisis de pobreza realizados en El Salvador han recurrido a las definiciones oficiales de rural y urbano que se fundan en límites administrativos establecidos hace mucho tiempo. Sin embargo, en la bibliografía sobre el desarrollo se discute si las definiciones administrativas históricas son las más adecuadas. En una alternativa, utilizada por la Unión Europea y aplicada a los países de América Latina en el nuevo informe emblemático del Banco Mundial, *“Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo en América Latina y el Caribe”*, las comunidades rurales se definen en términos de su densidad demográfica y distancia desde los centros urbanos importantes. Según esta definición, la distribución espacial de la población salvadoreña –y por ende, la caracterización regional de la pobreza en El Salvador– sería muy diferente. Sólo el 10% de la población salvadoreña podría definirse como rural y gran parte de la población que las autoridades responsables clasifican hoy de rural podría definirse como “semiurbana”.

Aunque se pueden refutar las ventajas de esta definición alternativa en el caso de El Salvador, un posible beneficio es su utilidad a la hora de destacar los vínculos entre lo rural y lo urbano, los cuales se tornarán cada vez más importantes en la futura lucha contra la pobreza en El Salvador. En este sentido, el Estudio sobre pobreza ya dejó en claro que el ingreso no agrícola es cada vez más importante. Ciertamente, un impulso decisivo en la lucha contra la pobreza emprendida en el último decenio fue el cambio estructural del conjunto de la economía que favorece a la manufactura y los servicios y la gran diversificación del ingreso de los hogares “rurales” (y/o semiurbanos) hacia actividades no agrícolas. Es probable que este desplazamiento estructural desde ingresos y empresas agrícolas hacia ingresos y empresas no agrícolas se convierta en una fuerza importante en la lucha contra la pobreza en El Salvador en los próximos años.

El presente análisis refuerza diversas áreas estratégicas en las reformas de las políticas públicas y las inversiones ya destacadas en el Estudio sobre pobreza que serán importantes a la hora de reducir la pobreza en el futuro. Estas incluyen inversiones en capital humano para permitir a los pobres aprovechar mejor las oportunidades económicas emergentes e inversiones en caminos rurales e infraestructura de transporte con el fin de fortalecer los vínculos con los mercados y entre la economía agrícola y no agrícola.

47. Los logros obtenidos por El Salvador en la lucha contra la pobreza plantean una nueva serie de desafíos para avanzar tanto en este campo como en ámbito social durante los próximos años. En ese sentido, el crecimiento económico continuará ocupando un lugar destacado en los esfuerzos por reducir la pobreza y, por consiguiente, dar un nuevo impulso a ese crecimiento será un desafío primordial. Un segundo desafío tan importante como el anterior será la tarea de velar por que los salvadoreños más pobres se beneficien de los avances económicos en el futuro. No es una tarea menor, ya que los pobres más moderados (o “relativos”) sí se beneficiaron del crecimiento económico de comienzos de los años noventa, mientras que los salvadoreños más pobres y vulnerables no fueron capaces de aprovechar aquellas ventajas. En efecto, mientras que los pobres moderados vieron crecer el ingreso familiar en más de 3% anual promedio, el ingreso per cápita de los salvadoreños más pobres en promedio sólo aumentó en 1,3% anual durante el mismo período, lo que a su vez profundizó la desigualdad e incrementó las posibilidades de que el segmento más pobre de la sociedad quede cada vez más rezagado en el futuro. El reciente Estudio sobre pobreza del Banco Mundial para El Salvador (2004) constata que la incapacidad de los salvadoreños más pobres y vulnerables de aprovechar el progreso económico está relacionado tanto con los reducidos activos en capital humano como con la sostenida falta de acceso a mercados y servicios básicos. Estos factores permiten delimitar las principales áreas normativas que serán cruciales para continuar con la lucha contra la pobreza en El Salvador.

48. La degradación ambiental ha aumentado la vulnerabilidad de El Salvador ante los desastres naturales (terremotos, inundaciones, etc.) y está estrechamente relacionada con la pobreza rural. La baja productividad de los sistemas de producción y las presiones demográficas han llevado al agotamiento de los recursos naturales en muchas zonas rurales caracterizadas por erosión y degradación de suelos, pérdida de hábitat, biodiversidad y bosques naturales y crecientes problemas en la ordenación y conservación de las aguas. Para manejar estas vulnerabilidades, el nuevo gobierno está diseñando, con amplia participación de la ciudadanía, una política y estrategia ambiental para el país que afianzará el marco reglamentario y legal y apoyará la puesta en marcha de medidas destinadas a la recuperación de las cuencas hidrográficas, la reforestación, la descontaminación, la producción limpia, la ordenación de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad. Por otra parte, el gobierno considera aplicar un programa experimental de cobros y pagos por los servicios ambientales que compensaría a los campesinos pobres que cultivan en pendientes por la adopción de prácticas de cultivo sostenibles y por la generación de externalidades ambientales positivas. Este tipo de programa ha dado buenos resultados y ha reducido la pobreza rural de manera sostenible en países como Costa Rica.

#### **F. Capital humano e infraestructura socioeconómica**

49. **Educación.** El sostenido fortalecimiento de la educación será fundamental para las estrategias de crecimiento económico y lucha contra la pobreza de El Salvador. El país tiene un sólido historial de reformas educacionales y de uso de los recursos de manera eficaz en función de los costos. El sistema educativo de Salvador registró avances positivos en los años noventa y ahora ocupa un lugar privilegiado en el contexto de América Central. Específicamente, El Salvador puede mostrar avances significativos en el aumento de los índices de matriculación en educación primaria (índices brutos de matriculación en primaria de más de 100% e índices netos de alrededor de 85%), índices de graduación en primaria (ahora en cerca de 80%) y cobertura de secundaria (índice bruto de matriculación de alrededor de 60%), y han disminuido las brechas entre zonas urbanas y rurales y entre grupos socioeconómicos. Por otra parte, el país tiene la capacidad de cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) planteados para el año 2015 en materia de índices de matriculación primaria, porcentaje de alumnos que completan el quinto grado y metas de alfabetización universal para los jóvenes. Las metas relacionadas con el género en educación primaria y secundaria y con los índices de alfabetización ya se cumplieron.

50. Este desempeño se debe a una reforma integral de la educación iniciada a comienzos de los años noventa —y ratificada formalmente por el plan educacional de diez años (1995-2005)— que contó con el amplio respaldo de la sociedad salvadoreña. La reforma incluyó diversas medidas innovadoras como: (a) la reorganización del ciclo educacional en subciclo básico (grados uno a nueve) y subciclo secundario (grados 10 a 11 ó 12); (b) la adopción de un modelo de gestión comunitaria llamado EDUCO, pionero su tipo, en zonas rurales; (c) la certificación total de los maestros; (d) la puesta en marcha de mecanismos de selección y acreditación de maestros y de un sistema de pago basado en los méritos del equipo, y (e) ahora último, la enseñanza simultánea de varios grados y educación a distancia en zonas rurales.

51. Sin embargo, pese a todos los avances persisten diversos desafíos, en particular en materia de equidad, calidad y eficiencia. Los indicadores que aún siguen bajos (evaluaciones estandarizadas y cobertura de la educación preescolar y secundaria, entre otros) afectan especialmente a los estudiantes de familias de ingreso bajo. Sólo el 20% de los estudiantes pobres se matriculan en secundaria (a diferencia de casi el 50 % de los no pobres) y éstos tienen menos probabilidades de seguir en la escuela hasta completarla (menos del 10% de los estudiantes pobres terminan la secundaria). Por otra parte, si bien la calidad de la educación es un problema nacional en El Salvador, ésta parece ser particularmente deficiente en las escuelas donde predominan los estudiantes pobres. Es necesario incrementar el valor de los años adicionales del primer ciclo de educación secundaria, cuya tasa de rentabilidad es muy reducida, y poner énfasis en la importancia en el segundo ciclo de la educación secundaria. Por este motivo, el Gobierno de El Salvador no sólo busca seguir aumentando el acceso a la educación secundaria, sino además espera mejorar la calidad y modernizar los contenidos. En términos de eficiencia, el sistema debe encontrar estrategias más eficaces en función de los costos para fortalecer y/o ampliar aquellas innovaciones que arrojan buenos resultados, entre otras la gestión comunitaria de la educación, la enseñanza simultánea de varios grados, la educación a distancia y educación para estudiantes de mayor edad, los centros tecnológicos y los programas extra programáticos para jóvenes. Las ganancias en términos de eficiencia garantizarán que se aprovechen mejor los mayores recursos proyectados para el sector.

52. El gasto público en educación continúa siendo bajo en El Salvador cuando se compara con los estándares internacionales y con el promedio regional, y también en comparación con el ingreso per cápita nacional. La educación ocupa un lugar primordial en la estrategia de desarrollo del país y el nuevo gobierno ha asumido el compromiso de dar pleno respaldo a la reforma educacional. En este sentido, se encuentra en preparación un nuevo Plan de educación a largo plazo (15 años) que establece metas específicas para la educación preescolar, primaria y secundaria de aquí al año 2021 y que se basa en el mismo proceso de consenso y diálogo nacional utilizado antes; en forma paralela, el gobierno pondrá en marcha las actividades cruciales del Programa de Desarrollo de la Educación 2004-2009. Por otra parte, el gobierno centrará sus esfuerzos en áreas cruciales, entre otras mejoramiento de la calidad educacional, acceso universal a educación secundaria (también para la población pobre y rural), fortalecimiento de los vínculos entre educación secundaria y productividad y tecnologías y aumento de recursos financieros fiscales (y generales) destinados al sector educación. El mejoramiento de la calidad se fundará en un sistema de pruebas y evaluaciones robustecido; el mayor acceso a la educación secundaria se sustentará en el refuerzo de los programas de educación a distancia y basados en la demanda, como asimismo en diversas innovaciones, tales como el fomento de las redes de escuelas rurales. Para reforzar el vínculo con la tecnología, se crearán polos tecnológicos regionales.

53. **Salud.** Con el fin de incrementar el desarrollo humano y el bienestar de todos los salvadoreños, otro aspecto crucial es seguir mejorando el acceso de la población a la atención de salud. En el decenio de 1990 mejoraron los indicadores de esperanza de vida, mortalidad y vacunación infantil —cuyo nivel es ahora similar o ligeramente mejor que aquel del promedio de ALC—, y se cerraron las brechas entre pobres y no pobres, al menos en algunas áreas. Sin embargo, el ritmo de disminución de los índices de

prevalencia de la desnutrición infantil crónica es menor y los indicadores de salud básica y de nutrición continúan siendo bastante más bajos entre los pobres que entre los no pobres. La mortalidad infantil en las zonas rurales supera en 52% al índice de las zonas urbanas y es casi el doble en las familias de ingreso bajo. Menos del 20% de todos los salvadoreños tiene acceso a algún seguro de salud, ya sea a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social o a través de fuentes privadas y menos del 10% y el 3% de los pobres moderados y extremos, respectivamente, está asegurado. Por este motivo, cubrir a la población que no cuenta con seguro es una responsabilidad importante del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y si bien se han registrado avances notables en los últimos años, se calcula que cerca del 25% de la población, en su mayoría pobres, todavía tiene muy poco o ningún acceso a los servicios de salud pública. Los problemas en este ámbito se han visto exacerbados por la tardanza en reparar los daños causados a los hospitales y otros centros de salud por los terremotos.

54. Para seguir mejorando los resultados de salud básica entre los pobres, se deben maximizar los esfuerzos destinados a asegurar el acceso a una atención de salud de costo razonable a aquellos que no tienen ninguna, como asimismo fortalecer la confianza en el sistema de salud pública con la entrega de servicios de mayor calidad. Lo anterior implica: (i) asegurar la disponibilidad focalizada de exenciones de pago (en los servicios de salud), cuando sea necesario, a fin de solucionar las restricciones que afectan la demanda entre los pobres; (ii) evaluar las actuales iniciativas de reforma institucional y de descentralización, racionalizar las funciones administrativas y de gestión del MSPAS y de los SIBASIS<sup>6</sup>, respectivamente, como asimismo ampliar la cobertura del seguro social en salud; (iii) individualizar medios eficaces en función de los costos para mejorar la extensión y calidad del sistema de salud pública, en particular a nivel primario, y aprovechar el potencial de las ONG y de otros proveedores privados de servicios de salud en beneficio de los pobres; (iv) reformar la política de recursos humanos del sector de la salud para garantizar la oferta adecuada de profesionales bien capacitados y la prestación de atención de calidad, en especial en las zonas rurales pobres, y (v) terminar la rehabilitación de los hospitales dañados por los terremotos de 2001 para asegurar la entrega de servicios de salud secundarios y terciarios seguros y adecuados, como asimismo racionalizar y modernizar la infraestructura de los hospitales públicos.

55. La asignación presupuestaria total para servicios de salud es baja como proporción del PIB en El Salvador según estándares regionales, al igual que el gasto público total (incluido los programas de Salud del Instituto del Seguro Social) sobre una base per cápita. A diferencia de la educación, todavía no existe consenso general sobre la dirección que debieran adoptar las reformas en este sector. El gobierno actual ha reanudado el diálogo político con las diferentes partes involucradas en el tema de la salud y reactivó la Comisión Nacional de Seguimiento de la Reforma Integral de Salud, luego del grave deterioro del proceso de diálogo durante los últimos años. Para avanzar de manera sostenible en el sector salud, será crucial lograr consenso nacional en temas importantes como: el avance en la descentralización de los servicios públicos; las

---

<sup>6</sup> SIBASIS (Sistemas Básicos de Salud Integral): Redes descentralizadas y autónomas de centros de salud del Ministerio que entregan atención primaria y secundaria en determinadas zonas geográficas a través de una gestión unificada.

asociaciones público-privadas; la ampliación del seguro de salud y la cooperación entre el seguro social y el MSPAS; los niveles de dotación y las políticas de contratación y remuneración del personal, además del mejoramiento y fiscalización de la calidad y seguridad de la atención. Los esfuerzos se deberán centrar en mejorar la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos cuando el gobierno encuentre fuentes adicionales de financiamiento que podrían asignarse al sector. Las reformas que definan la dirección estratégica, entre otros el papel más adecuado del sector privado y público, podrían preparar el terreno para concretar considerables ganancias en eficiencia y, por ende, potenciar los recursos disponibles.

56. **Infraestructura socioeconómica.** El acceso a los servicios básicos y los mercados es un aspecto crucial para mejorar la productividad y las oportunidades de generación de ingresos y los empleos para los pobres. El Salvador avanzó considerablemente en el transcurso del decenio de 1990 en cuanto a aumentar el acceso a agua potable, instalaciones sanitarias, comunicaciones y electricidad, en reducir el asilamiento de los hogares rurales pobres y en mejorar el acceso a los mercados a través de inversiones en la expansión y el mejoramiento de la red vial rural. Todos los hogares pobres, y especialmente las familias más vulnerables, se vieron beneficiadas por la considerable reducción de las distancias y los tiempos de viaje promedio para llegar a caminos pavimentados y mercados.

57. El Salvador ya ha superado las metas de suministro de agua y saneamiento en zonas urbanas y de cobertura de saneamiento en las zonas rurales planteadas en los ODM y es probable que de aquí al año 2015 cumpla asimismo la meta de acceso a agua en zonas rurales. Sin embargo, cerca de la mitad de los hogares más pobres todavía no tienen agua potable, en especial en las zonas rurales, y la contaminación ha demostrado ser una amenaza grave para la salud de los consumidores. Por otra parte, más del 20% de los hogares más pobres todavía no disponen de servicios sanitarios adecuados. Si bien el actual sistema normativo permite el suministro descentralizado de agua, aplica “reglas del juego” desiguales a las distintas instituciones que participan del sector, situación que genera ineficiencias, fuerte variación en la calidad del sistema y en ocasiones, altos costos para los pobres que compran el vital líquido en el mercado gris. El sector también adolece de dispersión y falencias institucionales: diversos organismos del sector público tienen competencia sobre el agua: el Ministerio de Agricultura opera y administra el sistema nacional de riego, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social supervisa la calidad del agua utilizada para consumo humano y producción industrial y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) opera y dicta normas para el agua y el alcantarillado.

58. En los años noventa se iniciaron diversas reformas, las cuales sin embargo fueron dejadas de lado cuando el centro de atención se desplazó hacia la reconstrucción del sistema luego de los terremotos. El gobierno tampoco finalizó la creación de un marco normativo integral para el sector agua, debido en gran parte a la fragmentación de la que adolece la gestión y el control de sus numerosos segmentos. No obstante, hay bastante camino recorrido como para emprender la reforma del sector y ANDA está preparando el anteproyecto legislativo para abrir el mercado a la competencia en 2004 y establecer un organismo reglamentario que fiscalice la política nacional del sector. Pese a las dudas que

merece la capacidad de ANDA para dirigir el proceso de reforma, el nuevo gobierno se encuentra en buen pie para completar los aspectos técnicos y finalizar las reformas, lo cual podría mejorar considerablemente el acceso de los pobres al agua potable.

59. La mejor calidad y cobertura de los *camino rurales* durante los años noventa contribuyó a reducir la pobreza en las zonas rurales y hoy permite a los miembros de las familias rurales acceder a mercados, centros educacionales y de salud, agua y seguridad. Sin embargo, los pobres todavía deben cubrir distancias mayores y pagar costos más altos para acceder a servicios o mercados. Los pobres extremos aún tienen que cubrir distancias promedio hasta caminos pavimentados superiores en 80% a 90% respecto de los habitantes no pobres de las zonas rurales y recorrer en promedio alrededor de una tercera parte más que los no pobres para llegar al mercado más cercano. El gobierno ha asumido el compromiso de seguir invirtiendo en caminos rurales y está concentrando los esfuerzos en: (i) ampliar y mejorar la red vial rural; (ii) crear un programa de mantenimiento de las redes viales secundarias y terciarias y así asegurar la sostenibilidad de las inversiones en este ámbito, y (iii) continuar con la formación de la capacidad local y municipal con el fin de mantener la infraestructura vial en zonas rurales.

60. La cobertura y calidad de los servicios *eléctricos* también ha mejorado sustancialmente desde los años noventa, en especial en las zonas rurales. El porcentaje de hogares que dispone de electricidad en estas zonas aumentó en 28 puntos porcentuales entre 1991 y 2002, si bien casi el 29% de las familias rurales todavía no contaban con electricidad en 2002. Por este motivo, el fortalecimiento del sector eléctrico forma parte del plan Presidencial “País Seguro”. Las tareas específicas incluyen: seguir aumentando la cobertura en zonas rurales; reducir los costos de la electricidad mejorando la eficiencia de la generación y la distribución, y mejorar la calidad del servicio. Para beneficiar al sector podrían focalizarse aún más las prioridades en términos de la asignación de recursos y en este sentido, sería positivo reducir los subsidios de los hogares que ya cuentan con el servicio y así liberar recursos para destinarlos a las poblaciones y zonas rurales de ingresos bajos sin electricidad.

61. **Prioridades del gobierno en la lucha contra la pobreza.** Abordar las necesidades de los salvadoreños más pobres que no han podido aprovechar las ventajas del crecimiento económico en los últimos 15 años y que hasta la fecha no se han beneficiado de los programas sectoriales tradicionales es una prioridad fundamental del Gobierno del Presidente Saca. Para aprovechar de manera eficaz los avances logrados en el pasado, el gobierno ha propuesto la implementación de una política social —basada en un amplio consenso nacional— que busque ampliar el acceso de los pobres a los mercados y servicios básicos y que incluya la cobertura y calidad de la educación y atención de salud, además del establecimiento de una red de seguridad social para las familias salvadoreñas más pobres y desprotegidas. Si bien la mejor focalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos son aspectos importantes, el volumen relativamente reducido del gasto total en estas áreas apunta a la necesidad de realizar inversiones adicionales, tarea difícil que implicará soluciones de compromiso en un entorno con límites fiscales extremadamente restrictivos. El gobierno se propone otorgar prioridad al gasto en desarrollo social en el mediano plazo y aumentarlo gradualmente como porcentaje del PIB en el transcurso de los próximos cinco años.

#### IV. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ASISTENCIA AL PAÍS - EE2002-2004

62. El Directorio Ejecutivo del Banco Mundial analizó la última Estrategia de asistencia para el país (EAP) el 2 de noviembre de 2001, período que abarca los tres últimos años del Gobierno del Presidente Flores. La EAP apoyaba tres objetivos de desarrollo interrelacionados: (i) respaldar los esfuerzos de lucha contra la pobreza y promover el desarrollo social; (ii) apurar el ritmo de crecimiento y crear nuevas oportunidades, y (iii) afinar el papel del sector público. Además, proponía préstamos por US\$270 millones para los EE2002-2004, con financiamiento básico para cinco operaciones proyectadas: *Préstamo de emergencia después de los terremotos y ampliación de la atención de salud básica* (EE2002, US\$145 millones), *Reforma judicial* (EE2002, US\$10 millones), *Productividad rural* (EE2003, US\$25 millones), *Servicios ambientales* (EE2004, US\$10 millones) y *Administración de tierras II* (EE2004, \$30 millones). El financiamiento alto proponía US\$50 millones adicionales, con apoyo complementario para la *Reforma de la educación* y el *Fondo de inversión social y desarrollo local*. También se proponían Servicios analíticos y de asesoría (A&A), entre otros el *Diagnóstico de la pobreza*, el *Estudio de la descentralización*, el *Examen a la protección social*, el *Memorando económico sobre el país*, la *Evaluación de la capacidad financiera de los países* y el *Informe de evaluación de adquisiciones*, además de apoyo al seguimiento de una reciente *Evaluación del sector financiero*.

63. **Indicadores de desempeño del programa de acción para el país.** El Cuadro 4 expone los indicadores desarrollados en la última EAP para medir el Desempeño del programa de acción para el país, indicadores que apuntan a importantes avances en algunas áreas y rezago en otras. Según se explica más arriba, las tasas de crecimiento disminuyeron su ritmo en los últimos años debido en gran medida a perturbaciones externas y por lo tanto, se tradujeron en tasas de crecimiento per cápita inferiores a las proyectadas. Sin embargo, las metas para el porcentaje de hogares en condiciones de pobreza y de pobreza extrema ya se habían cumplido a fines de 2002, al igual que todas las metas propuestas en educación (incluso se sobrepasaron algunas), como el aumento en el índice neto de matriculación en primaria, la igualdad entre los géneros y la rehabilitación de las escuelas dañadas por los terremotos. Sin embargo, los índices de mortalidad infantil y desnutrición disminuyeron menos de lo esperado y se registraron pocos avances en la reconstrucción de hospitales. El diseño del Plan de modernización de la Corte Suprema se finalizó en 2002. Se adoptaron algunas medidas importantes destinadas a mejorar el clima de inversión: el tiempo necesario para registrar una empresa extranjera se redujo de ocho meses a dos semanas, se puso en marcha –con pleno éxito– el mecanismo de donación de contrapartida para exportaciones y se adoptó un impuesto al combustible para financiar el mantenimiento de los caminos. No se aprobaron las concesiones para el aeropuerto, los puertos y los servicios de correo, en parte debido a la moderación del proceso de reforma como resultado de la creciente polarización política en el último período del gobierno de Flores. Sin embargo, la modernización del aeropuerto y los puertos se mantiene en el programa del nuevo gobierno.

<b>Cuadro 4: Indicadores de desempeño del programa de acción 2002-2005</b>	
<b><u>Indicadores generales del país</u></b>	<b><u>Resultados</u></b>
Tasa de crecimiento per cápita promedio de 2% en 2002-2005	Para el período 2002-2005, se espera que el PIB per cápita aumente en 0,32% (creció 0,25% en el período 2002-2003).
Reducción del porcentaje de hogares en situación de pobreza a 35%-40% en 2005.	En 2002, el porcentaje de la <i>población</i> pobre había disminuido a 37,2%, mientras que el porcentaje de <i>hogares pobres descendió</i> a 30,8% (Estudio sobre pobreza del Banco Mundial). Según cálculos oficiales del Gobierno de El Salvador, 36,8% de los hogares eran pobres en 2002.
Aumento del índice neto de matriculación en educación primaria a los niveles previos a los terremotos (78%) en 2004.	Este resultado ya se superó. El índice neto de matriculación en primaria era 85% en 2002.
Reducción del índice de mortalidad infantil a 25 por cada 1.000 nacidos vivos en 2005.	En 2002, el índice de mortalidad de niños menores de cinco era 31 (reducción de 40% respecto del decenio anterior). No se dispone de datos actualizados.
Disminución de 20% en la cantidad de niños con peso insuficiente en 2005.	El índice de prevalencia de la desnutrición infantil crónica (en menores de cinco años) era de 19,6 en 2002 (se redujo en 16% durante la última década). No se dispone de datos actualizados. La incidencia de niños con peso insuficiente se redujo de 11% a 10% entre 1993-2002, disminución cercana al 9%.
Aumento de 20% en el volumen de flujos de inversión extranjera en 2004.	Según los últimos datos disponibles (2003), la inversión extranjera directa (bruta) aumentó en 16,1% desde 2001.
<b><u>Otros indicadores de los objetivos de desarrollo internacionales</u></b>	
Disminuir el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema a los niveles previos a los terremotos (16,7%) en 2004.	En 2002, el porcentaje de la <i>población</i> extremadamente pobre había caído a 15,4% y de los hogares pobres, a 12,1% (Estudio sobre pobreza del Banco Mundial). Según cálculos oficiales del gobierno, el porcentaje de <i>hogares</i> en situación de pobreza era de 15,8% en 2002.
Mantener el índice de matriculación en primaria de las niñas en niveles al menos similares que el de los niños.	Meta cumplida. De hecho, las niñas superaron levemente a los niños.
Reducir los casos de VIH/SIDA no informados de 50% a 25% en 2005.	Los casos no informados se redujeron a 30% en 2004
<b><u>Indicadores del Banco</u></b>	
Cantidad de hospitales reconstruidos/rehabilitados: siete hospitales en 2005.	Todavía no se cumple debido a atrasos en la entrada en vigor del préstamo. El MSPAS ha realizado muchos trabajos provisorios o parciales para mejorar la condición física de los hospitales mientras se procede a su rehabilitación definitiva.
Reconstrucción/reemplazo de 413 escuelas en 2005.	Se rehabilitaron 102 escuelas secundarias y se reemplazaron o reconstruyeron más de 1.000 salas de clases de escuelas primarias.
Terminar el diseño del Plan de modernización de la Corte Suprema en 2002.	Plan finalizado.
Reducir tiempo de cumplimiento con las exigencias de registro para inversiones extranjeras en 2003.	El tiempo de registro de un negocio extranjero se redujo de ocho meses a dos semanas. (Oficina Nacional de Inversiones).
Poner en marcha el mecanismo de donación de contrapartida para exportaciones para 50 empresas en 2003.	En diciembre de 2003, 55 empresas habían recibido donaciones de contrapartida para exportaciones a través del programa FOEX (Fomento de Exportaciones).
Completar la aprobación de mecanismos de financiamiento para el mantenimiento de caminos y de concesiones del aeropuerto, puertos y servicios de correo al sector privado en 2004.	<b>Mecanismo de financiamiento para el mantenimiento de caminos:</b> en octubre de 2001, el Congreso aprobó un impuesto al combustible de US\$0,20 por galón para financiar FOVIAL, el organismo nacional de conservación vial. <b>Concesión del aeropuerto:</b> El aeropuerto todavía no ha

	<p>sido concesionado, pero se encuentra bajo administración de una entidad autónoma del Estado.</p> <p><b>Concesión de puertos:</b> Hasta la fecha no se ha concesionado el puerto Acajutla. En el caso del puerto La Unión, en fecha reciente se puso en marcha la adquisición del proceso de asesoría sobre las mejores alternativas para su concesión.</p> <p><b>Concesión de los servicios de correo:</b> No se ha llevado a cabo.</p>
--	--

64. Sólo dos de los cinco proyectos planificados se ejecutaron en los ejercicios económicos 2002-2004: el Proyecto para servicios básicos y fines de reconstrucción de urgencia luego de los terremotos por US\$192,6 millones y el de Modernización judicial por US\$18,2 millones. Los proyectos se pospusieron en gran medida debido a las graves restricciones fiscales que hubo de enfrentar el gobierno luego de los terremotos. Sin embargo, la preparación del Segundo proyecto de administración de tierras, el Segundo proyecto de reforma de la educación y el Proyecto de servicios ambientales y protección social siguió adelante y estas operaciones están incluidas en la presente EAP. El Cuadro 5 presenta la actual cartera del BIRF en El Salvador que consta de seis proyectos por un total de US\$380,8 millones, menos las cancelaciones, de los cuales al 31 de diciembre de 2004 se habían desembolsado US\$190 millones.

**Cuadro 5: Cartera de préstamos del BIRF**

Pilares EAP	Proyecto	Fechas cruciales			Montos en US\$ millones	
		Aprobac.	Entrada en vigor	Cierre	Total	No desembolsado
Pilar I: Acelerar crec. equitativo de amplia base y mejorar empleo	Ordenación tierras	5-Mar-1997	21-Mar-1997	30-Jun-2005	50,0	0,0
Pilar II: Mejorar equidad: formación de capital humano y ampliación acceso a infraestr. básica y mercados	Reform educación	7 may, 1998	30 jun, 2000	30 jun, 2005	88,0	16,5
	Educación secundaria	28 ag, 1997	20 ag, 1998	31 dic, 2005	58,0	11,4
	Reconstruc. tras terremotos	4 dic, 2001	11 sept, 2003	30 abr, 2007	142,6	139,4
Pilar III: Mejorar seguridad y reducir vulnerabilidad	Modernización sector público	3 sep, 1996	11 mar, 1997	31 ag, 2006	24,0	6,1
	Modernización sect. judicial	1 ag, 2002	8 mar, 2004	31 dic, 2008	18,2	17,4

65. **Financiamiento del BIRF.** En términos generales, los resultados de la cartera actual del Banco en El Salvador han sido satisfactorios, si bien la ejecución de los proyectos ha sido más bien lenta y el desembolso total para las operaciones ha demorado más de lo esperado (ver el Cuadro 5). El Recuadro 8 presenta los hallazgos del Departamento de Evaluación de Operaciones respecto de los proyectos que se cerraron en los últimos siete años.

**RECUADRO 8: LECCIONES MÁS IMPORTANTES APRENDIDAS POR EL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES ACERCA DE LA EJECUCIÓN DE LA CARTERA**

El Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial examinó los Informes finales de ejecución de cuatro proyectos que cerraron entre 1998 y 2004: Proyecto de inversión y reforma del sector agrícola, Modernización del sector eléctrico, Educación básica y Préstamo de asistencia técnica para el sector energía. El Departamento catalogó el resultado de estos proyectos como “satisfactorio” en tres casos y como “moderadamente satisfactorio” en el caso del Proyecto de inversión y reforma del sector agrícola. Las principales lecciones son, entre otras: (i) las reformas institucionales son más fructíferas cuando el gobierno las respalda en forma decidida y sostenida y cuando se aplican de manera progresiva y secuencial; (ii) para la buena ejecución de reformas sectoriales, es imprescindible dialogar con las principales partes interesadas y conseguir consensos al respecto; (iii) es posible beneficiarse del agrupamiento de las reformas institucionales y las inversiones sectoriales en operaciones separadas, a fin de evitar problemas y cargas excesivas de la capacidad de ejecución, y (iv) para la ejecución fluida de los proyectos, es importante establecer una unidad ejecutora del proyecto con bastante anticipación al momento de entrada en vigor del préstamo y dotarla con profesionales de nivel superior con experiencia técnica, administrativa y legal adecuada.

66. En áreas primordiales de asistencia del Banco, El Salvador se ha constituido en líder regional y ha aplicado de manera experimental métodos innovadores que posteriormente fueron adoptados en otros lugares. Por ejemplo, el Proyecto de administración de tierras se considera una práctica óptima en la región y en el mundo y ha servido de ejemplo de una serie de proyectos de administración de tierras en América Central. El Proyecto de asistencia técnica destinado a mejorar la competitividad, que concluyó en junio de 2004, prestó un respaldo muy positivo al programa del gobierno que buscaba acelerar el desarrollo del sector privado e incrementar la productividad. Fue el primero de su tipo en la región de ALC y sus lecciones ahora se adoptan en proyectos similares aplicados en Nicaragua, Honduras y Guatemala, al igual que en otros países de la región. Durante años, el Banco se había constituido en el principal respaldo para el sector de la educación en El Salvador y ha sido un asociado fundamental en el diseño y la ejecución del fructífero programa educacional EDUCO, de carácter comunitario. El modelo EDUCO se considera una práctica óptima mundial y fue presentado en la Conferencia Mundial sobre Reducción de la Pobreza llevada a cabo en Shanghai en abril de 2004. El Proyecto de modernización del sector público sustentado por el Banco fue decisivo en la aplicación de reformas estructurales importantes del sector público. La nueva EAP se sustentará en los logros obtenidos por estos programas.

67. Los dos nuevos proyectos aprobados durante los EE2002-2004 sufrieron atrasos considerables en el proceso de aprobación en el Congreso y prácticamente tardaron dos años en entrar en vigor. Durante ese período, el Proyecto de salud había evolucionado en una dirección más estratégica y ahora el MSPAS lo está aprovechando para racionalizar y modernizar la red de hospitales. En su estado actual, el objetivo no sólo se concentra en restaurar los servicios hospitalarios a los niveles anteriores a los terremotos, sino en lograr además que los hospitales rehabilitados respondan mejor a las nuevas demandas de servicios básicos ampliados, reduzcan las hospitalizaciones innecesarias, apliquen modalidades de atención hospitalaria más eficientes y adopten políticas y sistemas de gestión modernos. Con el respaldo del proyecto, el MSPAS ha elaborado un plan maestro para los hospitales y ha realizado las labores técnicas y administrativas preparatorias

necesarias para aplicar métodos de construcción más rápidos (llave en mano y diseño-construcción). Por otra parte, se está realizando una evaluación de la disponibilidad de equipos médicos y elaborando normas de construcción y de equipos, además de estudios ambientales. Una prioridad máxima es la reorganización del MSPAS con el fin de fortalecer la gestión de los hospitales públicos, para lo cual se están estableciendo unidades autónomas descentralizadas y aplicando contratos de servicio basados en resultados y planes de salud territoriales. El Ministerio también ha fortalecido su capacidad técnica y el conjunto de herramientas para contratar y supervisar servicios de salud. Hasta la fecha, ha afinado el paquete de servicios de salud, actualizado sus costos, evaluado las ONG que prestan servicios en zonas distantes, definido mecanismos de reembolso innovadores, diseñado normas técnicas para la prestación de atención y elaborado indicadores y directrices.

68. A pesar de la demora en la entrada en vigor del Proyecto de modernización judicial, hay avances en algunas áreas fundamentales: (i) se concluyó un plan de modernización del poder judicial; (ii) la racionalización administrativa a nivel central está bien avanzada y se establecieron los coordinadores administrativos regionales, y (iii) se puso en marcha el centro de información a los ciudadanos y el centro de documentación judicial en San Salvador y se finalizó la evaluación de las necesidades de capacitación.

69. **Servicios no financieros.** Durante el período cubierto por la EAP, el Banco fue un socio eficiente de El Salvador a través de los servicios no financieros y le brindó, entre otros, Estudios económicos y sectoriales, servicios de asesoría, conferencias y talleres, asistencia técnica, como asimismo donaciones para estudios y formación de capacidades. En los últimos dos años, el Banco completó cinco estudios de diagnóstico esenciales: el Memorando económico sobre el país (CEM), el Estudio sobre pobreza, el Examen del gasto público, la Evaluación de la capacidad financiera del país (CFAA) y el Informe de evaluación de las adquisiciones del país (CPAR). La CFAA y el CPAR se realizaron en la modalidad de documentos conjuntos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otras importantes actividades analíticas y de asesoría (AAA) comprenden el complemento al Programa de evaluación del sector financiero mediante la entrega de asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades ofrecidas al Banco Central; la preparación del documento de estrategia para la educación, y un estudio acerca del Riesgo a sufrir pérdidas por desastres y la viabilidad de utilizar instrumentos de seguros o caución contra catástrofes para brindar protección financiera luego de desastres naturales. El Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS) realizó un estudio, en conjunto con el gobierno y otras partes interesadas importantes, acerca de las normas laborales y ambientales aplicadas en industrias exportadoras cruciales, con el propósito de fortalecer los programas de responsabilidad social empresarial mediante la colaboración entre el sector privado y el público. El FIAS también ayudó en la elaboración de la Estrategia de responsabilidad social empresarial orientada hacia el sector educación.

70. En varias áreas, el programa de servicios analíticos y de asesoría del Banco ha contribuido a formar consenso entre partes interesadas primordiales y a moldear la orientación de las políticas y prioridades nacionales. El Estudio sobre pobreza en El Salvador, por ejemplo, forma parte de un programa en ejecución creado por el Banco en respuesta a una solicitud de ayuda de parte del gobierno luego de los terremotos. La

primera fase incluyó: (i) análisis de la pobreza en El Salvador y asesoría en materia normativa para mejorar el impacto de las políticas públicas y el gasto en el sector social, y (ii) análisis de los grupos vulnerables y de los programas en curso para enfrentar la vulnerabilidad, además de recomendaciones para reforzar la red de seguridad social del país. La labor analítica fue complementada con asistencia técnica que se brindó a la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), a fin de capacitarla en el análisis del impacto de los terremotos en la pobreza en el ámbito municipal. El trabajo se coronó con la entrega de dos notas sobre políticas –*Pobreza y gasto para desarrollo social* y *Elementos para fortalecer la red de seguridad social*–, además de análisis complementarios con los ministerios económicos y sociales. La primera fase entregó fundamentos importantes y generó demanda de análisis y diálogos adicionales orientados a fortalecer los efectos de las políticas y programas sociales y contra la pobreza de El Salvador.

71. La segunda fase del programa se generó en respuesta a una solicitud específica de análisis más detallados en algunas áreas escogidas por el gobierno, entre otras: (i) actualización del perfil de la pobreza, con énfasis especial en las repercusiones de los terremotos; (ii) análisis detallado del gasto en desarrollo social y sus efectos en los pobres –incluido el gasto en caminos y agua rurales, como asimismo en educación, salud y protección social, y (iii) revisión de los probables costos fiscales del logro de avances adicionales, tanto socioeconómicos como en materia de reducción de la pobreza. El equipo que realizó el Estudio sobre pobreza también entregó orientación y asistencia técnica, incluido: (i) respaldo a DIGESTYC como parte de los esfuerzos más generales del gobierno en la elaboración de un mapa de la pobreza a nivel municipal, y (ii) respaldo a un ejercicio con múltiples partes interesadas llevado a cabo por el gobierno acerca de los avances y desafíos relacionados con el cumplimiento de los ODM.

72. En educación, el Banco ha realizado labores analíticas y ofrecido asistencia técnica para ayudar a preparar un diagnóstico exhaustivo del sector y definir las prioridades estratégicas y recientemente finalizó y difundió una nota sobre políticas para el sector educación. El Banco también apoyó la ejecución de un ejercicio con múltiples partes interesadas y múltiples donantes encabezado por el Ministerio de Educación para generar un diagnóstico integral del sector educación en El Salvador, diagnóstico que combina los hallazgos de varias organizaciones locales e internacionales en todas las áreas más importantes. El Banco cooperó en todas las etapas cruciales del proceso y con este fin: (i) entregó su propio diagnóstico del sector; (ii) ayudó en la organización de talleres de intercambio sobre los hallazgos y estudios de las diversas organizaciones; (iii) brindó asistencia técnica para la integración de los estudios, y (iv) apoyó un último taller para validar los resultados del diagnóstico integral.

73. Durante el período 2002-2004 de la EAP, más de 350 representantes de organismos de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, universidades y el sector privado de El Salvador participaron en cursos, conferencias, diálogos de la Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo y otros programas de aprendizaje del Instituto del Banco Mundial. Los programas ejecutados en El Salvador incluyeron cursos sobre reforma de la educación, gestión urbana, reforma del sector de la salud y ordenación ambiental. En

conjunto con FUSADES, el Instituto del Banco Mundial también organizó una conferencia regional sobre conocimientos y estrategias de innovación.

74. **Corporación Financiera Internacional (CFI).** En la EAP anterior, la CFI esbozaba la estrategia de continuar el trabajo con el sector privado para apoyar su recuperación y crecimiento a mediano plazo, con especial énfasis en las inversiones en el país y en la infraestructura financiera y física de la región. El eje central de los esfuerzos eran los mercados financieros, la infraestructura y la agroindustria, donde también se exploraron las oportunidades existentes, con proyectos concretos en los dos primeros sectores durante el período.

75. Aunque el sector privado todavía enfrenta muchas dificultades en El Salvador, el clima para la inversión se percibió como positivo en términos generales en el período de la última EAP, en gran medida gracias a los avances en las reformas realizados hasta la fecha. En parte como reflejo de esa percepción, durante ese período la CFI entregó un total de US\$229,5 millones (incluido US\$75 millones por cuenta de participaciones) para la ejecución de seis proyectos. Las inversiones cubrieron diversos sectores, como mercado financiero, infraestructura (energía) y comercio minorista. En el EE2004, los nuevos créditos comprometidos alcanzaron un récord de US\$92,5 millones (para cuatro proyectos) y como resultado de esta actividad, a fines del EE2004 la cartera de créditos comprometidos (por cuenta de la propia CFI) sumaba US\$170 millones, más de tres veces su nivel a fines de EE01.

**Cuadro 6: Créditos de la CFI comprometidos en los EE2002 a EE2004**

*US\$ millones*

Sector	CFI	Participantes
Finanzas y seguros	84,5	--
Empresas de servicio público	45,0	75,0
Mayoristas y minoristas	25,0	--
<b>Total</b>	<b>154,5</b>	<b>75,0</b>

76. Durante el período de la EAP anterior, la CFI se mostró muy activa en el sector financiero y entregó apoyo al financiamiento de la vivienda y de las PYME, el microfinanciamiento y los fondos de pensión. Además, financió una línea de créditos hipotecarios al Banco Agrícola para cooperar en el desarrollo del financiamiento de la vivienda, con los grandes beneficios sociales y

económicos que esto acarrearía. Además, con la ayuda de fondos de donantes, la CFI realizó un estudio que abarcó a El Salvador, Costa Rica y Panamá (donde existe un mercado hipotecario primario en desarrollo y algún grado de actividad en el mercado hipotecario secundario) destinado a establecer una plataforma regional para la creación del mercado hipotecario primario que posteriormente ayudaría a establecer el mercado hipotecario secundario. Con inversiones en el Banco Agrícola y Calpia (que en la actualidad se conoce como Banco ProCredit), la CFI asimismo brindó su apoyo a la ampliación del acceso financiero por parte de negocios pequeños. Por último, con una inversión en capital en la AFP Confía, una de las administradoras de fondos de pensiones más importantes, la CFI respaldó el sistema de previsión privado de El Salvador. Se

trataba de la segunda inversión realizada por la CFI en el sector, ya que en el pasado había entregado asesoría al gobierno en el tema de la ley de previsión privada.

77. Como parte de los proyectos regionales en América Central, la CFI también brindó ayuda a modo de inversión en capital a TUCA (Trans Union Central America), primer organismo privado de verificación de antecedentes de crédito que funcionaría en América Central. Se espera que el apoyo que se preste a organismos de crédito de este tipo facilitará la ampliación del crédito a segmentos de la población que antes carecían de este servicio, en particular a los negocios pequeños. La CFI también entregó un préstamo convertible subordinado —que debía tratarse como capital de segundo nivel— al Banco Cuscatlán de El Salvador, como parte de un paquete financiero de US\$40 millones al grupo Cuscatlán. Además, la CFI respaldó a Aureos CA Fund, fondo de capital privado que adquiere intereses minoritarios en empresas de tamaño mediano de América Central, con una inversión destinada a entregar derechos accionarios adecuados y llevar adelante una estrategia de integración regional.

78. La inversión de mayor envergadura realizada por la CFI durante ese período, incluido financiamiento de participantes, se llevó a cabo en el sector infraestructura, donde la institución otorgó un préstamo de US\$110 millones (incluido US\$75 millones por cuenta de participantes) a CAESS y EEO, dos empresas distribuidoras de electricidad, con el fin de financiar el programa de gastos de capital.

79. Finalmente, la CFI también brindó respaldo al sector mayorista y minorista con un préstamo a largo plazo otorgado a Metrocentro para la construcción de la primera etapa de un complejo multipropósito. En una primera etapa se establecería un centro comercial y más adelante oficinas, un complejo residencial, un parque y un hotel. Además de los fondos a largo plazo que están disponibles muy rara vez, la CFI brindó asistencia técnica a la compañía para mejorar las capacidades comerciales de sus arrendatarios pequeños y muy pequeños (que se financió con cargo al apoyo prestado por donantes y por el Fondo de fomento del civilismo empresarial).

80. **Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).** El OMGI inició su labor de asistencia técnica en El Salvador a fines de 1999 con la entrega de recursos para el diseño de PROESA, el organismo nacional de promoción de inversiones. Desde su trabajo inicial en la estructura y dotación de personal de PROESA hasta los modernos sistemas de promoción que se han traducido en importantes corrientes de inversión extranjera directa (IED) para el país, el OMGI ha estado muy involucrado con PROESA. Este programa de largo aliento ha conseguido resultados destacados, entre otros cientos de proyectos que han contribuido a la generación de empleos. Es más, nuevos sectores han comenzado a invertir en El Salvador, en particular en la contratación de procesos comerciales en el extranjero. El OMGI asimismo ha brindado asistencia técnica, entre otras capacitación del personal en técnicas promocionales, planificación y ejecución de campañas, selección de sectores y ayuda en la creación de campañas de relaciones públicas, el papel del Directorio, la creación de un programa de atención ulterior para los actuales inversionistas y numerosas intervenciones breves a solicitud del gobierno. El OMGI estima que PROESA ahora está plenamente capacitado para llevar a cabo su mandato. Cualquier asistencia técnica adicional se basará en las solicitudes *ad hoc* del

cliente, a diferencia de lo que sucede en el marco de un programa de asistencia estructurado.

81. **Fondo Monetario Internacional (FMI).** El Salvador está en constantes conversaciones con el FMI acerca de sus políticas económicas, pero no pretende llegar a un acuerdo formal. Luego de finalizado el proceso de consulta del Artículo IV de 2003 (18 de julio de 2003), el Directorio Ejecutivo alabó a El Salvador por su historial de prudencia fiscal e impresionantes reformas aplicadas desde principios de los años noventa, incluso en presencia de perturbaciones adversas. Sin embargo, los Directores también advirtieron el deterioro de las cuentas fiscales y el lento crecimiento en los últimos años y animaron a las autoridades a enfrentar estos retos. En particular, los Directores exhortaron a las autoridades a sustentarse en la credibilidad del sistema dolarizado para fortalecer las políticas fiscales y del sector financiero y mantener la iniciativa de reforma estructural. Durante las conversaciones sostenidas durante el proceso de consulta del Artículo IV de 2004 (entre el 25 de octubre y el 10 de noviembre de 2004), el personal animó a las autoridades a mantener sus actuales esfuerzos de fortalecimiento del equilibrio fiscal y seguir adelante con las reformas con miras a mejorar las perspectivas de crecimiento y fortalecer la economía contra posibles perturbaciones. Las autoridades explicaron que el refuerzo de la recaudación tributaria y la profundización de las reformas bancarias eran prioridades cruciales en materia de políticas públicas. Tentativamente, la fecha de reunión del Directorio Ejecutivo para concluir el proceso de consulta del Artículo IV de 2004 está programada para enero de 2005.

82. **Coordinación de la ayuda.** No existe ningún mecanismo formal para coordinar la ayuda que se entrega a El Salvador (la última reunión del Grupo Consultivo, presidida por el BID, se realizó en marzo de 2001 luego de los terremotos) y el gobierno coordina directamente los programas de asistencia con cada uno de sus acreedores. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el principal prestador de El Salvador con 19 proyectos activos por un total de US\$679,1 millones en fondos consignados para fines específicos. En el transcurso de los años, el Banco ha establecido una marcada división de responsabilidades con el BID y el período de la última EAP no fue ninguna excepción en este sentido: el BID toma la iniciativa en infraestructura vial; agua y saneamiento; sostenibilidad ambiental, y proyectos de desarrollo local y urbano. A su vez, el Banco Mundial toma el mando en temas como asistencia para la educación primaria y secundaria, administración de tierras y reforma de los derechos de propiedad, competitividad del sector privado, restablecimiento de los servicios de salud más imperativos y reforma judicial.

83. **Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).** El BCIE tiene una cartera activa de nuevos proyectos por US\$298,2 millones en El Salvador, de los cuales el 30 de junio de 2004 había desembolsado US\$104,8 millones. El BCIE aguarda con interés el período de la nueva EAP y seguirá concentrando su ayuda en el primer pilar de la estrategia del gobierno, con operaciones crediticias de gran envergadura destinadas a mejorar la infraestructura física del país. Los proyectos abarcarán el desarrollo portuario, redes de telecomunicaciones y programas viales a nivel nacional. El programa financiero

del BCIE servirá asimismo de complemento para la ayuda prestada por el Banco Mundial a proyectos de desarrollo rural sostenible.

84. Las operaciones del Grupo del Banco Mundial, el BID, el BCIE y otros donantes se presentan en el Cuadro 7 junto con sus vínculos con los desafíos del desarrollo.

**Cuadro 7: Actividades de donantes en curso que apoyan los tres pilares del gobierno (en millones de US\$)**

Estrategia del gobierno 2004-2009	Grupo del Banco Mundial	BID	BCIE	Otros donantes (programas bilaterales)
I. Acelerar el crecimiento económico equitativo y de amplia base y aumentar el empleo	Apoyo de la CFI para empresas de servicios públicos, manufactureras, sector mayorista y minorista y mercados financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa agroindustrial (US\$24,9)</li> <li>▪ Conexión centroamericana de electricidad (US\$30)</li> <li>▪ Competitividad (US\$100)</li> <li>▪ Reforma fiscal (US\$15,5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo portuario (US\$25)</li> <li>▪ Anillo periférico de San Salvador (US\$62,7)</li> <li>▪ Rehabilitación de caminos pavimentados (US\$52,9)</li> <li>▪ Mercado Central de San Salvador (US\$7,4)</li> <li>▪ Programa vial nacional (US\$135)</li> <li>▪ Red telefónica (US\$8,3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>USAID:</b> Competitividad del sector privado; Capacidad para ejecutar el tratado RD-CAFTA y eliminar principales barreras al comercio; préstamos y oportunidades para las PYME.</li> <li>▪ <b>ALEMANIA:</b> Desarrollo de la productividad? (US\$8,7); Infraestructura básica (US\$7)</li> <li>▪ <b>ESPAÑA:</b> Fomento agrícola y pesquero; apoyo presupuestario (US\$772)</li> <li>▪ <b>JAPÓN:</b> Desarrollo de la productividad? (US\$10,1); Puertos (US\$92,1)</li> </ul>
II. Mejorar la equidad mediante el desarrollo del capital humano y la ampliación del acceso a la infraestructura básica y los mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforma de la educación (US\$88)</li> <li>▪ Reconstrucción de emergencia tras los terremotos y extensión de los servicios de salud (US\$142)</li> <li>▪ Educación secundaria (US\$58)</li> <li>▪ Primer proyecto de administración de tierras (US\$50)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Infraestructura educacional (US\$70,8)</li> <li>▪ Tecnología educacional (US\$72,9)</li> <li>▪ Caminos rurales sostenibles (US\$57,7)</li> <li>▪ Segundo programa de desarrollo local (US\$69,8)</li> <li>▪ Modernización del sector de la salud (US\$20,6)</li> <li>▪ Vivienda (US\$70)</li> <li>▪ Agua potable y alcantarillado (US\$43,6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo rural sostenible (US\$7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>FIDA:</b> Desarrollo rural (US\$35)</li> <li>▪ <b>USAID:</b> Educación básica; Servicios de salud; Prevención de VIH/SIDA</li> <li>▪ <b>Unión Europea:</b> Educación técnica secundaria; Desarrollo rural; Reconstrucción; Reconstrucción de escuelas; Salud básica, agua potable y alcantarillado locales; Residuos sólidos; Educación básica para mujeres; Vivienda; Seguridad urbana y justicia; Gobernabilidad.</li> <li>▪ <b>ALEMANIA:</b> Desarrollo local; Protección social; Salud básica; Vivienda (US\$27,1)</li> <li>▪ <b>FRANCIA:</b> Proyecto hidroeléctrico y electrificación rural (US\$3,4)</li> <li>▪ <b>ESPAÑA:</b> Desarrollo local; Patrimonio cultural; Educación superior; Empleo, Género; ODM, Protección social y Seguimiento y evaluación; Mejoramiento del sistema de salud; Vivienda (US\$14,1)</li> <li>▪ <b>JAPÓN:</b> Seguridad urbana, Desarrollo local, Sistemas estadísticos; Enseñanza técnica; Salud básica; Vivienda (US\$9,6)</li> </ul>
III. Mejorar la seguridad y disminuir la vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyecto de reforma del sector público (US\$24)</li> <li>▪ Proyecto de reforma judicial (US\$18,2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforma judicial (US\$22,2)</li> <li>▪ Ordenación sostenible de La Cuenca Río Lempa (US\$14)</li> <li>▪ Programa nacional para el medio ambiente (US\$30)</li> <li>▪ Descontaminación de áreas críticas (US\$29,8)</li> <li>▪ Fortalecimiento de instituciones fiscalizadoras (US\$3,8)</li> <li>▪ Modernización del poder legislativo (US\$3,5)</li> </ul>	44	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>USAID:</b> Ordenación y conservación de cuencas hidrográficas esenciales; Inversiones en el sector social; Eficiencia de procesos judiciales; Métodos alternativos de solución de conflictos</li> <li>▪ <b>Unión Europea:</b> Ordenación ambiental; prevención de delincuencia juvenil; educación ambiental; programas contra la contaminación; mitigación de riesgos; programas cívicos, de derechos humanos y para ONG (US\$39,1)</li> <li>▪ <b>ALEMANIA:</b> Gestión de riesgos; agua (US\$11,6)</li> <li>▪ <b>ESPAÑA:</b> Fortalecimiento institucional; manejo de residuos y agua potable; intervenciones en el sector financiero; ordenación de cuencas hidrográficas (US\$2,5)</li> <li>▪ <b>JAPÓN:</b> Manejo de residuos; desarrollo agropecuario; ordenación de cuencas hidrográficas (US\$3,6)</li> </ul>

## V. ESTRATEGIA DE ASISTENCIA PARA EL PAÍS EE2005 - EE2008

### A. Servicios financieros y no financieros del Grupo del Banco

85. La asistencia del Grupo del Banco para el período de cuatro años que abarca la presente EAP (EE2005-2008) propone un programa estratégico de servicios financieros y no financieros destinado a apoyar los tres pilares principales del plan de desarrollo “País Seguro 2004-2009” del gobierno: (i) acelerar el crecimiento económico equitativo y de amplia base y aumentar el empleo; (ii) mejorar la equidad mediante la formación de capital humano y la ampliación del acceso a infraestructura socioeconómica, activos y mercados, y (iii) mejorar la seguridad y disminuir la vulnerabilidad. La asistencia del Grupo del Banco (ver el Cuadro 8) incluirá: (i) apoyo para la ejecución de la actual cartera de préstamos; (ii) nuevos préstamos del BIRF, entre otros un Programa de financiamiento de políticas de desarrollo y operaciones de inversión en áreas escogidas donde el Banco tiene experiencia mundial y ventajas comparativas y que complementan las actividades de otros asociados primordiales en la tarea del desarrollo; (iii) actividades analíticas y de asesoría, asistencia técnica y facilitación del acceso de El Salvador a las donaciones administradas por el Banco Mundial; (iv) programas de aprendizaje y desarrollo de la capacidad a través del Instituto del Banco Mundial (WBI) y la Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo (GDLN), y (v) asistencia focalizada para el sector privado que será ofrecida por la CFI y el OMGI. Además, se elaboraron parámetros financieros para El Salvador que deberían facilitar la puesta en marcha del programa propuesto.

86. La estrategia de asistencia se preparó en estrecha colaboración con el Gobierno de El Salvador. En octubre de 2004, se realizó un taller sobre la EAP que contó con la participación de un amplio abanico de partes interesadas, entre éstas miembros del Congreso y de la sociedad civil, grupos de expertos, representantes del sector privado y miembros de la comunidad internacional para el desarrollo. Los participantes analizaron las conclusiones y recomendaciones de los recientes estudios analíticos del Banco y aportaron ideas acerca de las áreas de asistencia del Banco propuestas para el futuro. Asimismo, se llevaron a cabo diversas reuniones de menor envergadura con grupos de partes interesadas específicas para pedirles su opinión acerca de la mejor forma en que el Banco podría apoyar a El Salvador en los próximos cuatro años. El Anexo D muestra un resumen de los aspectos cruciales de las discusiones. Las respuestas y puntos de vista fueron positivos en general; los participantes se mostraron muy interesados en todos los informes de diagnóstico recientemente preparados por el Banco y solicitaron que hubiera mayores oportunidades de diálogo y retroacción durante todo el proceso de preparación de los futuros informes. Algunos participantes se mostraron preocupados por el reciente aumento en el nivel y costo de la deuda externa del país y pidieron al Banco que ayude al gobierno en el proceso de elaborar una estrategia de gestión de la deuda. En este contexto, la mayoría de los participantes recibió con agrado el proyectado Financiamiento de políticas de desarrollo (DPL) del Banco como medio para disminuir el costo del financiamiento externo y en general, lo avalaron como mecanismo idóneo para apoyar las

prioridades y estrategias de desarrollo del país, en la medida en que se siguieran impulsando los esfuerzos destinados a fortalecer la transparencia y la eficacia del gasto presupuestario.

87. El componente central de la estrategia de asistencia del Banco para El Salvador estaría conformado por una serie de Préstamos de financiamiento de las políticas de desarrollo (DPL) destinadas a respaldar la estrategia de mediano plazo del gobierno del Presidente Saca que busca acelerar el crecimiento económico equitativo y de amplia base. Los DPL brindarían apoyo presupuestario de rápido desembolso acorde con los resultados de las políticas y sincronizado con el presupuesto anual del gobierno, lo que permitiría a éste reducir sus costos financieros externos mediante el reemplazo parcial de los bonos públicos de costo más alto emitidos en los mercados de capital internacionales. Dado el historial de sólida gestión macroeconómica, las importantes reformas normativas e institucionales y las apreciables mejoras en los indicadores sociales de El Salvador, según ya se explicó más arriba en este documento, lo transforman en un claro aspirante para recibir asistencia en forma de DPL. Las principales áreas que calificarían para obtener ayuda a través del programa de DPL se resumen en el Recuadro 9.

**RECUADRO 9: PRINCIPALES ÁREAS QUE RECIBIRÍAN AYUDA A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DE POLÍTICAS DE DESARROLLO**

- *Acelerar el crecimiento de amplia base*, lo cual incluye medidas para ampliar el comercio internacional, mejorar el clima para la inversión, aumentar la participación del sector privado en infraestructura y promover la innovación y el desarrollo económico.
- *Restablecer un marco fiscal sólido*, incluidas medidas para aumentar los ingresos tributarios y fortalecer el sector financiero.
- *Modernizar el sector público*, entre otros reformar el sistema de adquisiciones y adoptar otras medidas para mejorar la gobernabilidad y la gestión financiera del sector público.

88. El primer financiamiento DPL —que se desembolsará junto con la Estrategia de asistencia al país— se basa en acciones previas esenciales en las tres áreas más importantes, con especial énfasis en las medidas destinadas a mejorar la situación fiscal y generar los recursos necesarios para aumentar el gasto en desarrollo social. También establece indicadores que activarán la segunda operación y asimismo indicadores del progreso —posibles de observar— hacia la consecución de los objetivos de largo plazo relacionados con las tres áreas más importantes. Un conjunto importante de trabajos analíticos realizados por el Banco en asociación con el Gobierno de El Salvador en los últimos años, incluido los cinco informes de diagnóstico básicos, sustenta el diseño de las acciones previas esenciales, los mecanismos de activación y los indicadores. La serie de DPL apoyará asimismo la ejecución paulatina de las medidas individualizadas en la Evaluación de la capacidad financiera del país y en el Informe de evaluación de las adquisiciones del país para mejorar la gobernabilidad, la transparencia y la eficiencia del gasto público. Se espera que en las futuras operaciones de DPL, el centro de atención se desplazará gradualmente hacia el comercio internacional y el entorno empresarial y se sustentará en el estudio del tratado RD-CAFTA, la Evaluación del clima para la inversión, el complemento al Programa de evaluación del sector financiero, los

Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura (REDI) y la asistencia técnica destinada a intensificar la participación público-privada en infraestructura. Se llevará a cabo un Análisis ambiental del país para examinar el marco normativo e institucional y hacer recomendaciones, especialmente en materia de políticas de infraestructura y de expansión comercial bajo el tratado RD-CAFTA.

89. Según se describe en las siguientes secciones y se resume en el Cuadro 8, la serie de DPL irá acompañada de préstamos selectivos para proyectos de inversión en áreas cruciales en las que el Banco tiene experiencia mundial, los cuales se sustentarán en la ejecución previa y exitosa de operaciones innovadoras en El Salvador y complementarán las actividades de otros asociados en la tarea del desarrollo. Para responder a las necesidades del gobierno y teniendo en cuenta consideraciones del ciclo electoral salvadoreño, los préstamos para proyectos de inversión se agruparán en los EE2005 a EE2007. La EAP también incluye un programa de actividades analíticas y asesorías regionales y específicas para el país (ver el Recuadro 10).

#### **RECUADRO 10: EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES ANALÍTICAS Y DE ASESORÍA EN EL SALVADOR**

En el transcurso de los últimos años y no obstante el reducido nivel de préstamos otorgados durante ese período, el Banco realizó inversiones considerables en la forma de actividades analíticas y de asesoría para El Salvador que comprendió la preparación de los cinco informes de diagnóstico básicos, el complemento al Programa de evaluación del sector financiero (FSAP) y un Marco para la responsabilidad social empresarial, entre otros. La reciente evaluación de estas actividades realizada por el Grupo de Garantía de Calidad (QAG) calificó el programa como altamente satisfactorio en general y comentó que a tales actividades analíticas y de asesoría les cupo una función primordial en la asistencia que el Banco prestó a El Salvador durante los EE2002 a EE2004. Tales actividades permitieron que el Banco reconstituyera su relación con el cliente y le entregara servicios de gestión de conocimientos después de un período durante el cual la institución estuvo casi totalmente marginada del país. La evaluación del QAG constató que el programa de actividades analíticas y de asesoría fue sensible al programa normativo del gobierno, que las tareas fueron realizadas de manera oportuna y tomaron en cuenta el ciclo político y que las actividades se concentraron en temas cruciales y tuvieron una profundidad analítica que mereció el respeto de la autoridades públicas y de muchas partes interesadas. En términos generales, la Evaluación determinó que el programa de estas actividades fue un aporte intelectual mayor a la estructura de reflexión sobre las reformas y la calidad de las deliberaciones en el país y que contribuyó a cambiar el enfoque del gobierno respecto de la lucha contra la pobreza. La calidad y la pertinencia estratégica de las actividades analíticas y de asesoría también contribuyeron a cambiar la resistencia habitual del gobierno a endeudarse con el Banco y han servido de base para el diseño del Programa de financiamiento destinado a políticas de desarrollo.

Al tiempo que reconoce los esfuerzos de divulgación realizados —a través de la publicación de informes en Internet y la organización de extensos talleres con considerable cobertura de los medios de prensa—, la evaluación del QAG recomienda asignar más recursos y prestar mayor atención a la divulgación en el futuro, para avanzar de meras "presentaciones" a un proceso sostenido de diálogo y consulta con las partes interesadas. El Grupo recomienda que todos los informes sean traducidos al español, de modo de ampliar el acceso público y formar una base de partidarios de las políticas que contarían con el respaldo del Banco. Advertiendo que los salvadoreños desean ser "más que un público destinatario y consultado", la Evaluación recomienda realizar mayores esfuerzos para conseguir asociados locales y participar en diálogos personales fuera del gobierno, incluidos aquellos que tal vez no compartan los puntos de vista del gobierno y del Banco en el tema del desarrollo.

Las actividades analíticas y de asesoría seguirán siendo una parte crucial de la asistencia del Banco durante los EE2005 a EE2008. En un principio, las actividades analíticas se centrarán en la entrega de aportes para el programa de crecimiento del gobierno, incluidos la finalización de la Evaluación del clima para la inversión y del estudio regional del tratado RD-CAFTA en el EE2005, además del informe sobre los Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura (REDI) en el EE2006, labor que servirá para sustentar el diálogo y el diseño de posteriores Préstamos de financiamiento de políticas de desarrollo. Las actividades también incluirán un Análisis ambiental del país —a completarse en el EE2006—, el cual evaluará el entorno institucional y el marco normativo del país en materia ambiental y hará recomendaciones, en especial en cuanto al desarrollo sostenible de la infraestructura y la aplicación del tratado RD-CAFTA. Los estudios regionales sobre Educación (EE2005), Perturbaciones y protección social (EE2005) y Salud (EE2006) contribuirán a los esfuerzos que realiza el gobierno con el fin de mejorar la equidad y crear una estrategia de protección social más eficaz. Los informes de diagnóstico más importantes se actualizarán en los EE2007 y EE2008. En ambos casos, las principales áreas de atención se determinarán en estrecha colaboración con el gobierno y demás asociados y participantes, a fin de asegurar que tengan pertinencia estratégica y evitar duplicaciones.

**90. Apoyo al pilar I – Acelerar el crecimiento económico equitativo y de amplia base.** Un componente fundamental de la estrategia del gobierno es el mantenimiento de un entorno macroeconómico estable que incluya responsabilidad fiscal y mejoras

adicionales en el clima para la inversión y los negocios y las políticas comerciales como base del crecimiento económico de amplia base impulsado por el sector privado. En este pilar, el principal apoyo que se prestará al programa normativo del gobierno comprenderá una serie de DPL, según se explicó más arriba. El Banco también brindaría asistencia técnica al gobierno para examinar la elaboración y aplicación de una estrategia de gestión de la deuda. Además de ayudar al gobierno en la **ampliación del acceso a oportunidades económicas**, un proyecto de inversión para *Asegurar la participación de las PYME en el RD-CAFTA, de US\$10 millones (EE2006)*, centraría los esfuerzos en mejorar componentes esenciales del clima para la inversión de las PYME y complementaría una operación de apoyo presupuestario de rápido desembolso, financiada por el BID, destinada a mejorar la competitividad. Una *Evaluación del clima para la inversión (ICA)* en EE2005 recopilará y analizará información y formulará recomendaciones con el fin de superar las principales restricciones que afectan la inversión, la productividad, el crecimiento y las exportaciones, mientras que un *Informe sobre los acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura, REDI (EE2006)* llevará a cabo una evaluación integral de los sectores eléctrico, telecomunicaciones, transporte (camino, puertos, aeropuertos y transporte urbano), agua y saneamiento. También está programado brindar *Asistencia técnica para mejorar la infraestructura mediante asociaciones público-privadas (PPIAF)* y así estimular las nuevas inversiones en infraestructura requeridas para mejorar la capacidad de El Salvador de competir en la economía global y atraer inversión extranjera directa.

**Cuadro 8: Cartera de préstamos activos del BIRF y programa de asistencia básica del Banco proyectado para el período EE2005 a EE2008 (en millones de US\$ )**

<b>Pilar</b>	<b><u>Cartera activa</u></b>	<b>EE2005</b>		<b>EE2006</b>		<b>EE2007</b>		<b>EE2008</b>	
		<b><u>Servicio financiero</u></b>	<b>Servicio no financiero</b>	<b><u>Servicio financiero</u></b>	<b>Servicio no financiero</b>	<b><u>Servicio financiero</u></b>	<b>Servicio no financiero</b>	<b><u>Servicio financiero*</u></b>	<b>Servicio no financiero</b>
<p>Acelerar el crecimiento equitativo y de amplia base y aumentar el empleo</p>	<p>Donación regional del FDI para RD-CAFTA</p> <p>Donación regional del programa BNPP para RD-CAFTA</p>	<p>Políticas de desarrollo I (US\$100)</p>	<p>Reforma y fortalecimiento del sector financieros (FIRST)</p> <p>Evaluación del clima para la inversión (ICA)</p> <p>Estudio regional del tratado RD-CAFTA</p> <p>ROSC (módulos A+A)</p>	<p>Políticas de desarrollo II (US\$100)</p> <p>Asegurar la participación de las PYME en el tratado RD-CAFTA (US\$10)</p>	<p>Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura (REDI)</p> <p>AT para mejorar la infraestructura a través de asociaciones público-privadas (PPIAF)</p> <p>Estrategia de RSE</p>	<p>Políticas de desarrollo III (US\$100)</p>	<p>Actualización del CEM</p>		
<p>Mejorar la equidad mediante el desarrollo del capital humano y la ampliación del acceso a la infraestructura básica, los activos y los mercados</p>	<p>Administración de tierras I</p> <p>Educación secundaria</p> <p>Reforma de la educación</p> <p>Reconstrucción tras los terremotos y ampliación de los servicios de salud</p>	<p>Administración de tierras II (US\$40)</p>	<p>Estrategia educacional (Regional)</p> <p>AISP en las reformas tributarias y de pensiones y el tratado RD-CAFTA</p>	<p>Reforma de la educación (US\$85)</p>	<p>Donación regional para el VIH-SIDA (US\$8)</p> <p>Estrategia para la salud (regional)</p>				<p>Actualización del estudio sobre pobreza</p>
<p>Mejorar la seguridad y reducir la vulnerabilidad</p>	<p>Reforma judicial</p> <p>Modernización del sector público</p> <p>Donación regional del FDI para las adquisiciones fiscales</p>	<p>Servicios ambientales (US\$5) y componente concesionario del FMAM (US\$5)</p>	<p>Donación del FMAM para áreas protegidas (US\$5)</p> <p>Donación regional del BNPP para el CBM</p> <p>Donación regional del FMAM para ecosistema integrado (US\$9)</p> <p>Estudio de</p>	<p>Protección social y Desarrollo local (US\$35)</p>	<p>Análisis ambiental del país (CEA)</p>	<p>Modernización del Estado (US\$10)</p>			<p>Actualización del PER/CFAA/CPAR</p>

			perturbaciones y protección social (regional)						
<b>Programa básico Total (US\$485)</b>		<b>US\$145</b>		<b>US\$230</b>		<b>US\$110</b>			

\*En el escenario alto, se incluye un cuarto Préstamo de financiamiento de políticas de desarrollo de US\$100 millones.

91. Dado los desafíos y oportunidades que enfrenta el sector privado salvadoreño, la CFI pretende ayudarle a conseguir por sí mismo un lugar competitivo tanto dentro como fuera de la región de América Central. La CFI está preparada para apoyar la transformación de las empresas locales en protagonistas regionales en el sector financiero y otros y estimular las inversiones entre los diferentes países. Por otra parte, como complemento al apoyo brindado por el Banco a este pilar de crecimiento mediante financiamiento de políticas de desarrollo y un proyecto de inversión de US\$10 millones destinado a mejorar el clima para la inversión en el sector de las PYME, entre otros más, se espera que las actividades de la CFI durante el período de esta EAP se concentren en apoyar el fortalecimiento de la competitividad del sector privado. Las prioridades de la CFI incluirán: (i) continuar prestando apoyo al desarrollo del sector vivienda mediante la entrega de financiamiento y asistencia técnica; (ii) ayudar a fortalecer la infraestructura (incluida energía eléctrica); (iii) respaldar el sector de las MIPYME por medio de financiamiento o asistencia técnica, y (iv) promover prácticas comerciales sostenibles (como gobernabilidad de las empresas, ordenación ambiental y gestión social y programas de responsabilidad de las empresas). Al igual que en otros países de América Central, la CFI también brinda su apoyo a El Salvador a través de proyectos regionales. Las prioridades en la región de América Central son, entre otras: ayudar a mejorar la infraestructura física; fortalecer y ampliar el sector financiero, lo cual incluye el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas a financiamiento de mediano o largo plazo; brindar apoyo a empresas competitivas en agricultura, industria y servicios, y promover inversiones de otros países de ALC y de mercados emergentes en los países de América Central. El FIAS, el Servicio de asesoría sobre inversión extranjera, ha trabajado en estrecha colaboración con el gobierno en el fortalecimiento de una estrategia de Responsabilidad social empresarial (RSE) basada en la educación y está lista para colaborar con la nueva administración para incorporar la RSE a la estrategia que adoptará en materia de competitividad.

92. Según se explicaba más arriba, el OMGI ha cooperado con PROESA desde su creación y ha logrado resultados destacables. Todos los sistemas que este organismo multilateral ha creado junto con PROESA están listos y operativos y El Salvador ahora dispone de un organismo de promoción de las inversiones en pleno funcionamiento que cuenta con todas las herramientas necesarias para conseguir resultados sólidos. Por su parte, el OMGI está preparado para responder a cualquier solicitud específica del gobierno que implique asistencia técnica adicional. En el tema de las garantías para las inversiones, el OMGI no tiene cobertura alguna pendiente y está buscando oportunidades para otorgar cobertura a operaciones extranjeras que estén interesadas en radicarse en El Salvador y asimismo, está capacitado para ayudar a las empresas salvadoreñas en su búsqueda de oportunidades en el exterior. El organismo multilateral ha estado examinando con el gobierno y con el Banco Central las alternativas para reducir el encaje legal exigido a los bancos salvadoreños que otorgan préstamos con garantías del OMGI y espera que con esta medida los bancos podrán ampliar sus operaciones financieras dentro y fuera de la región de América Central.

93. Para ayudar al gobierno en su tarea de **profundizar la inserción en los mercados mundiales mediante la integración y el comercio regional**, el Banco participa activamente en el grupo de Creación de capacidades comerciales conforme al tratado RD-

CAFTA y prepara un programa de asistencia que incluye respaldo analítico y de asesoría, además de financiamiento en forma de donaciones. Si bien El Salvador se enorgullece de tener uno de los sistemas comerciales más liberales de América Latina, el tratado RD-CAFTA podría afectar el bienestar de algunos segmentos de la sociedad salvadoreña que todavía gozan de un cierto nivel de protección residual. Con todo, hay que reconocer que estos potenciales impactos demorarán algún tiempo en concretarse, dado que los negociadores de América Central obtuvieron períodos de gracia (5 a 10 años) y períodos de eliminación gradual de bienes básicos sensibles bastante prolongados (hasta de 20 años). Sin embargo, de todos modos se realizará un Análisis del impacto social y en la pobreza (AISP) para conocer el posible efecto del RD-CAFTA en los pobres y para determinar sus eventuales efectos en los segmentos protegidos. Este análisis serviría de complemento del estudio económico y sectorial (ESW) que se está llevando a cabo con el fin de conocer las posibles repercusiones del RD-CAFTA en América Central (cuya entrega está programada para el EE2005) y del trabajo en apoyo de los programas que asegurarían la participación de la pequeña y mediana empresa en los beneficios del tratado a través de la Donación de US\$500.000 del fondo de desarrollo institucional administrado por SIECA y una donación regional de US\$500.000 del Programa de asociación entre el Banco y los Países Bajos (BNPP).

94. Para ayudar al gobierno en el área de la **supervisión y la reglamentación del mercado**, se proyecta entregar un complemento a la *Asistencia técnica para el sector financiero (FSAP)*, además de respaldo a la Iniciativa de reforma y fortalecimiento del sector financiero (FIRST)<sup>7</sup>. También se programa un *Módulo de contabilidad y auditoría de los informes sobre la observancia de los códigos y normas (ROSC)* para el EE2005, el cual evalúa en qué medida las empresas y los auditores cumplen las normas internacionales de contabilidad y auditoría.

95. Según se indicaba más arriba, el Banco acaba de completar el *Memorando económico sobre el país (CEM)*. En dicho memorando se identifican los principales obstáculos al crecimiento sostenible y las áreas de mayor importancia para permitir acelerar el crecimiento económico. El memorando se actualizaría hacia fines del período de la EAP con el objeto de medir los avances logrados en alcanzar los objetivos de desarrollo del gobierno y de examinar los desafíos que se esperan en el futuro. El análisis se concentraría en las áreas que según el gobierno tengan mayor interés e importancia para El Salvador, tal como el sector informal y las remesas.

96. **Apoyo al pilar 2 – Mejorar la equidad mediante el desarrollo del capital humano y la ampliación del acceso a infraestructura socioeconómica y mercados.** La EAP dará su apoyo a la estrategia del gobierno de mejorar la equidad mediante la ejecución de las operaciones en curso, la creación de dos nuevas operaciones de inversión, además de algunos Estudios económicos y sectoriales, servicios analíticos y de asesoría, donaciones y asistencia técnica. Para complementar el trabajo del Banco, la CFI ayudará a mejorar la equidad mediante los instrumentos de préstamo ofrecido a las MIPYME, lo

---

<sup>7</sup> Se trata de una empresa conjunta de múltiples donantes emprendida por el Banco Mundial, el FMI, el Reino Unido, Suiza, Canadá, los Países Bajos y Suecia para entregar asistencia técnica en la formación de capacidades y la formulación de políticas en las áreas de reglamentación, supervisión y desarrollo del sector financiero.

cual permitirá ampliar el acceso de éstas al mercado financiero. Por otra parte, se puede recurrir al Servicio de la CFI para la pequeña y mediana empresa de ALC, si el servicio se pone en funcionamiento en El Salvador, con el objeto de fortalecer la capacidad de este segmento de la economía.

97. Para ayudar al gobierno en su objetivo de **modernizar la educación y construir una sociedad del conocimiento**, el *Proyecto de educación secundaria* en ejecución intenta ampliar el enfoque participatorio de la Educación secundaria y para este fin amplía la cobertura en zonas rurales, financia la rehabilitación y el mantenimiento de escuelas, mejora la eficacia en función de los costos con mayor participación del sector privado y mejora el contenido y pertinencia de los planes de estudio. Un *Proyecto de reforma de la educación* en curso busca asegurar que al menos 90% de los niños termine la educación básica, en especial en las zonas rurales y urbanas más pobres. En términos de financiamiento adicional, se programa la ejecución de un nuevo *Proyecto de reforma de la educación* por US\$85 millones (EE2006) que apoyaría el plan educacional a largo plazo de El Salvador. Una donación para la preparación del proyectado Fondo especial para la formulación de políticas y el perfeccionamiento de los recursos humanos (PHRD) financiará estudios preparatorios primordiales para el Plan Nacional de Educación 2021 de largo plazo por medio de ayuda para finalizar el diagnóstico integrado y sustentar un proceso de consulta de gran envergadura respecto de las prioridades del plan.

98. Para ayudar a **mejorar la calidad y la cobertura universal de los servicios de salud**, el *Proyecto de reconstrucción de emergencia tras los terremotos y ampliación de los servicios de salud*, que se encuentra en ejecución, apoya la reconstrucción de siete hospitales importantes, la modernización del MSPAS, el mejoramiento de la atención hospitalaria y la ampliación de los servicios esenciales de salud y nutrición a través del mecanismo de extensión comunitaria, como asimismo algunos problemas de la salud prioritarios a nivel nacional, como detectar y tratar el VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión vectorial más frecuentes, manejar los desechos hospitalarios y la salud ambiental y promover servicios comunitarios de salud y educación. Junto con los demás países de América Central, El Salvador es beneficiario del *Proyecto regional de donaciones para el VIH/SIDA en América Central* (EE2005 US\$8 millones) que busca fortalecer la capacidad regional de vigilar el propagación de la epidemia del VIH mediante el perfeccionamiento de un laboratorio clínico regional capaz de realizar los exámenes patológicos necesarios destinados a detectar a los pacientes afectados por VIH/SIDA y hacerles seguimiento.

99. Para ayudar al gobierno en su propósito de **fortalecer los activos familiares**, el *Primer proyecto de administración de tierras*, que se encuentra en ejecución, está respaldando la creación de un catastro nacional y la modernización del Registro Nacional de Propiedades que congrega al registro de bienes raíces y de tierras, el registro de los derechos de propiedad intelectual, el registro comercial, el catastro y el organismo a cargo del levantamiento de planos. Se estimaba que hacia fines de 2004, el proyecto habría registrado el 60% de las parcelas y transferido todas las propiedades a un nuevo registro de propiedades computarizado, proceso que ayudaría a ofrecer servicios más eficientes y accesibles en todo el país. Un *Segundo proyecto de administración de tierras II* por US\$40 millones (EE2005), en preparación, se sustentará en el programa en curso y

concentrará su accionar en la base legal de la propiedad urbana y rural. Además, se ampliará geográficamente al resto del país e incluiría dos nuevas actividades: capacitación de los municipios en la gestión de los catastros y programas de entrega limitada de títulos de propiedad tanto urbanos como rurales en zonas de interés social donde todavía no está disponible la titulación. En forma paralela, se está preparando una operación financiada por el FMAM que entregaría hasta US\$5 millones en Donaciones del FMAM para financiar actividades complementarias relacionadas con la conservación.

100. Para apoyar al gobierno en el **desarrollo local y regional**, el próximo estudio de Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura (REDI) y la donación del Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas (PPIAF) entregarán información adicional sobre cobertura, calidad y acceso a infraestructura y ayudarán a sustentar el diálogo y la formación de consenso respecto de la reforma institucional, reglamentaria y de políticas públicas del sector requerida para mejorar el acceso a los servicios de infraestructura básica y propiciar la mayor participación del sector privado.

101. Ya se comentó más arriba que el Banco acaba de terminar un Estudio sobre pobreza y un Examen del gasto público. Ambos aportaron información sobre el diagnóstico de las principales restricciones y la identificación de las inversiones y reformas institucionales y de políticas públicas más urgentes requeridas para formar capital humano e impulsar crecimiento. Estos estudios se actualizarían hacia fines del período de la EAP para examinar los avances realizados en el país en la consecución de los objetivos de desarrollo. No se espera que las medidas fiscales respaldadas en el marco del programa financiero proyectado en la EAP tengan un impacto significativo en la situación de los pobres. Para confirmar esta conclusión, en 2005 se realizará un Análisis del impacto social y en la pobreza (AISP) de los asuntos fiscales y de pensiones, análisis que se concentrará en el impacto distributivo de las recientes modificaciones realizadas al código tributario y al sistema de pensiones.

102. **Apoyo al pilar 3 – Mejorar la seguridad y reducir la vulnerabilidad.** Mejorar la seguridad representa un pilar primordial del plan de desarrollo del Gobierno de El Salvador. La visión de “País Seguro” engloba una amplia definición de la seguridad y comprende mejorar la seguridad física, incrementar la seguridad para los inversionistas a través de iniciativas para combatir la corrupción y aumentar la transparencia y aumentar la confianza pública en las instituciones públicas, incluido el poder judicial. El gobierno proyecta reducir la vulnerabilidad a través de la formulación de un plan de protección social para los hogares pobres y mejorar la ordenación ambiental y la respuesta ante los desastres. El apoyo que brindaría el Banco al gobierno para cumplir sus objetivos se traduciría en tres nuevas operaciones de inversión, como asimismo en servicios de asesoría, asistencia técnica y donaciones en el área de la protección social, las adquisiciones del sector público y la ordenación ambiental —además de los proyectos de inversión en curso. La labor de la CFI en la promoción de prácticas comerciales sostenibles también ayudará a mejorar la seguridad de los inversionistas y de los ciudadanos en El Salvador.

103. Para ayudar a **mejorar la transparencia y la eficacia en el uso de los recursos**, el *Proyecto de modernización del sector público*, en curso, apoya a El Salvador en la

ejecución de un programa de modernización del sector público que definirá las nuevas funciones de este sector y sus organismos más importantes, reforzará el desempeño, la responsabilidad y la transparencia de los organismos que continuarán bajo el alero del sector público y hará participar al sector privado en la prestación de los servicios públicos. El futuro *Segundo proyecto de modernización del Estado por US\$10 millones (EE2007)* continuaría brindando apoyo a la modernización de este ente y a la aplicación de las recomendaciones formuladas en las Evaluaciones de la capacidad financiera (CFAA) y de las adquisiciones del país (CPAR) y en el informe sobre el gasto público (PER), recientemente terminados, además de asistencia para las iniciativas de lucha contra la corrupción y mejoramiento adicional de la transparencia, modernización de los gobiernos locales y respaldo al programa de descentralización. Una Donación de desarrollo institucional del FDI ayudará a ejecutar el plan de modernización de las adquisiciones del sector público de El Salvador.

104. El *Proyecto de reforma judicial*, en ejecución, apoya el plan para mejorar la eficacia, la accesibilidad y la credibilidad del poder judicial, con el fin último de ayudar al Gobierno de El Salvador a **mejorar el estado de derecho**. El proyecto presta atención especial a la ampliación del acceso de los pobres y grupos desfavorecidos a la justicia, la creación de disposiciones alternativas de solución de controversias, el mejoramiento de los programas de asistencia judicial y los procedimientos de tribunales, la entrega de servicios de mayor calidad mediante el establecimiento de un nuevo mecanismo de supervisión y la creación de la carrera judicial.

105. El objetivo del gobierno de **mejorar el medio ambiente para preservarlo para futuras generaciones** será apoyado mediante un *Proyecto piloto de servicios ambientales* (EE2005, por US\$5 millones) que respaldará el diseño y la puesta en marcha de un sistema de servicios ambientales de venta de servicios a los sectores público y privado. Con el cofinanciamiento del sector privado, ya se probaron algunas actividades experimentales en El Salvador, con lo cual el sistema se constituye en el único ejemplo de su tipo en la región. Una Donación del FMAM (EE2005, US\$5 millones) ayudaría a configurar el marco legal e institucional necesario para que funcionen los servicios proyectados.

106. Si bien se espera que el RD-CAFTA mejorará la fiscalización y el control de las normas y los reglamentos ambientales debido a los compromisos explícitos incluidos en el tratado con ese fin, se estima que las futuras operaciones de financiamiento de las políticas de desarrollo (DPL) pondrán más énfasis en las inversiones en infraestructura y que el RD-CAFTA generará mayores niveles de inversión e intercambio comercial, situación que podría poner a prueba la capacidad de El Salvador de manejar los posibles riesgos ambientales. El Banco trabajará con el gobierno en la preparación de un *Análisis ambiental del país* (CEA) que debiera finalizar en EE2006 y que permitiría llegar a comprender cabalmente —en términos analíticos— el marco y la estructura institucional sectorial del país y servir de guía y asesoramiento para la estrategia y normativa nacional que se está formulando. El análisis se realizará en estrecha colaboración con el diagnóstico de los Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura (REDI) y la preparación de los Préstamos de financiamiento de políticas de desarrollo (DPL), de modo de entregar recomendaciones al gobierno que serán importantes en su

afán de aplicar nuevas políticas públicas para acelerar el desarrollo sostenible de la infraestructura y ampliar las operaciones comerciales en el marco del tratado RD-CAFTA. El Salvador también se beneficiará de una Donación regional para América Central de US\$2 millones que otorgará el Programa de asociación entre el Banco y los Países Bajos (BNPP) para el *Corredor Biológico Mesoamericano*, donación que busca consolidar las medidas emprendidas en América Central con el fin de conservar y proteger sus recursos naturales. En el futuro, el eje de atención será la búsqueda de nuevos mercados para productos sostenibles. Una Donación regional del FMAM para América Central, *Gestión integrada de ecosistemas por personas y comunidades indígenas (EE2005, US\$9 millones)*, ayudará a conservar la biodiversidad en América Central en forma más eficiente. Para este fin, reforzará la capacidad de las comunidades indígenas de proteger y ordenar sus recursos naturales y culturales y recuperará y promoverá sus valores culturales y prácticas tradicionales relacionadas con el uso sostenible de la tierra.

107. Para ayudar al gobierno en el **desarrollo de medidas de protección social más eficaces**, el próximo *Proyecto de protección social y desarrollo local por US\$35 millones (EE2006)* respaldaría la formulación de una política social nacional que —como objetivo principal— busque crear y aplicar una red de protección social focalizada en las familias más pobres y vulnerables del país. El *Estudio sobre pobreza* y los capítulos pertinentes del *Examen del gasto público* aportarán información para la formulación de la política social general del gobierno. Según ya se mencionó antes, el Banco propondría la actualización de estos informes hacia fines del período de la EAP. Por otra parte, un estudio que se realizará en toda América Central, *Perturbaciones y protección social (EE2005)*, evaluará las recientes experiencias de los hogares en enfrentar perturbaciones externas, como la crisis del café, y la eficacia de los programas públicos en la protección del consumo familiar y el desarrollo del capital humano durante perturbaciones económicas. El estudio aportará información al Proyecto de protección social y, de manera más general, ayudará a gobierno en la formulación de la política social en general.

## **B. Parámetros financieros del país**

108. Los Parámetros financieros del país se prepararon y acordaron con el gobierno de El Salvador (ver el Anexo C) y éste ha asumido un decidido compromiso y fuerte sentido de autoría del programa de desarrollo. Los proyectos financiados por el Banco están plenamente integrados al presupuesto y son coherentes con los planes de desarrollo del gobierno, el cual por lo demás financia gran parte del gasto en desarrollo social del país<sup>8</sup> (cerca de 74% después de considerar los demás desembolsos multilaterales y bilaterales). El programa crediticio del Banco, que entre 2000 y 2003 ha desembolsado en promedio US\$46 millones anuales (0,3% del PIB), representa un porcentaje pequeño del gasto en desarrollo social del Gobierno Central de El Salvador, el que asciende a aproximadamente US\$1.095 millones (cerca del 7,3% del PIB en 2003). Los procesos presupuestarios de El Salvador son de buena calidad. En vista de estos factores, el Banco podría financiar hasta el 100% del costo de algunas operaciones específicas y se espera que este financiamiento

---

<sup>8</sup> El gasto en desarrollo social se utilizó como cantidad representativa del gasto total en desarrollo, ya que el primero representa la mayor parte de este último y no se disponía de información exacta acerca del gasto total en desarrollo.

del 100% aplicado de manera selectiva para enmarcarse dentro del total de recursos crediticios de la EAP. Se determinarán mecanismos específicos para cada proyecto, los cuales tendrán en cuenta el contexto del proyecto y los recursos aportados por el prestatario de sus propios fondos en el sector pertinente. Se estima que los proyectos de administración de tierras y del sector social (en su mayoría educacionales y de protección social) se ubicarán en el nivel de 70% a 85% del costo, mientras que los proyectos con énfasis en capacitación (como la modernización del estado) podrían ser financiados en su totalidad.

109. **Financiamiento del gasto ordinario.** La cartera actual del Banco destina un porcentaje bastante modesto de los fondos al financiamiento del gasto ordinario, que fluctúa entre 15% (para proyectos de infraestructura y otros) y aproximadamente 40% (para proyectos del sector social). Históricamente, este gasto ha estado relacionado con la administración del respectivo proyecto (vehículos, equipos y software), textos de estudio y salarios de maestros. Dada la naturaleza de los proyectos en tramitación previstos, se estima que el financiamiento del gasto ordinario estará más cerca del nivel y tipos observados en los proyectos del sector social. Reiterando lo que se explicó antes, la situación fiscal general es estable y se verá reforzada en el marco del plan “País Seguro 2004-2009” del gobierno, plan que incluye medidas para aumentar los ingresos tributarios, fortalecer el sector financiero y reducir las relaciones de endeudamiento externo. Según la reciente evaluación CFAA, el gasto público en inversión (incluido aquel financiado por proyectos del Banco) está bien integrado a los ciclos de formulación y ejecución del presupuesto. Este logro podría servir de base para que el gobierno inicie cálculos sistemáticos de la parte de los proyectos de inversión que se destina a costos ordinarios y las consecuencias de éstos para el gasto fiscal corriente en el futuro. Más importante aun, El Salvador ha sido líder regional en áreas básicas de la ayuda prestada por el Banco y ha mantenido un excelente historial de sostenibilidad en proyectos financiados por el Banco en áreas tales como Administración de tierras, Educación, Competitividad y Modernización del sector público. Debido a lo anterior, no se ha propuesto ningún nivel específico para el país respecto del financiamiento de los costos ordinarios que entrega el Banco. Al momento de determinar el financiamiento del costo ordinario para proyectos específicos, el Banco considerará los aspectos de sostenibilidad de cada sector y proyecto, al igual que las repercusiones en materia de futuros gastos presupuestarios.

110. **Financiamiento del gasto local.** El país gastó cerca de 7,3% del PIB en financiar el desarrollo en 2003. Los propios recursos del gobierno (provenientes de ingresos tributarios, ingresos extrafiscales y endeudamiento interno) asignados para cubrir tales gastos sumaron aproximadamente el 5,6% del PIB en 2003, lo cual indica que los ingresos internos no son suficientes para cubrir el déficit que generan los programas de desarrollo, el cual asciende al 1,7% del PIB. Por otra parte, el financiamiento sólo de gastos en inversión extranjera tampoco será suficiente para suministrar los fondos requeridos por los proyectos. El Banco ha estado financiando una parte importante del gasto local en El Salvador: los desembolsos para gastos locales han representado 74%, 90% y 90% de los desembolsos para proyectos de inversión en EE2002, EE2003 y EE2004, respectivamente. Se espera que este importante nivel de gasto local no cambiará en los futuros proyectos de inversión, especialmente en el caso de los proyectos de administración de tierras, protección social y educación. Por consiguiente y dado que se satisfacen los dos requisitos

para el financiamiento del gasto local por parte del Banco, éste podría financiar los costos locales y extranjeros en cualquier proporción que sea necesaria para determinados proyectos.

111. **Impuestos y aranceles.** La estructura tributaria del país depende básicamente de los ingresos del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta, que en conjunto generaron más de 82% del total en 2003. La tasa del IVA es de 13% y aporta más de la mitad de los ingresos tributarios, mientras que el impuesto sobre la renta fluctúa entre 10% y 30% para las personas y 25% para las empresas. El resto de los ingresos se recauda a través de aranceles (con un arancel promedio de 5% a fines de 2003) y el impuesto al consumo de bienes específicos (en su mayoría gravados con una tasa de 20%). Los proyectos financiados por el Banco pagan las mismas tasas que el país en general, lo cual es razonable y no discriminatorio. Por este motivo, el Banco podría financiar todos los impuestos y aranceles asociados con estos proyectos. El Banco evaluará, a nivel de cada proyecto, si los impuestos y aranceles representan una proporción demasiado elevada del gasto del respectivo proyecto.

### **C. Riesgos y casos de financiamiento**

112. El programa de la EAP fue diseñado en estrecha colaboración con el Gobierno de El Salvador para responder a las necesidades financieras y de desarrollo definidas por el gobierno del Presidente Saca como las más idóneas para recibir el apoyo del Grupo del Banco Mundial. **El programa pretende maximizar la capacidad de respuesta del Banco ante las solicitudes del gobierno y al mismo tiempo, minimizar los riesgos** mediante un cuidadoso seguimiento de los avances, la adaptación de los préstamos de rápido desembolso a la situación específica, la concentración de los préstamos para proyectos de inversión en aquellas áreas en las que el Banco tiene experiencia mundial y que se sustentan en los sólidos antecedentes de El Salvador en materia de innovación, efecto sostenible y resultados, y la vinculación del ritmo de entrega de los préstamos destinados a proyectos de inversión a la activa solución de problemas y la ejecución sostenida por parte del gobierno.

113. La disminución de los empréstitos solicitados por el gobierno al Banco durante la EAP anterior ha reducido el riesgo del Banco respecto de los programado en la estrategia y dado cierta holgura para la proyectada serie de Préstamos de financiamiento para políticas de desarrollo y un programa más vigoroso de préstamos para proyectos de inversión. Un aumento en el nivel de préstamos del Banco en esta coyuntura serviría para facilitar la transición del país —a un costo más razonable y de manera coherente con la estrategia de diversificación de las fuentes de financiamiento— hacia una situación fiscal más robusta gracias a las reformas aplicadas en materia de generación de ingresos y restricción del gasto (medidas de reforma al sistema de pensiones) sin sacrificar el compromiso asumido por el gobierno de aumentar el gasto en desarrollo social y satisfacer las necesidades de los pobres.

114. La magnitud de la ayuda financiera que presta el Banco quedaría sujeta a la capacidad del gobierno de mantener el elevado nivel de desempeño en los tres pilares de la Estrategia 2004-2009, donde las medidas de sostenibilidad fiscal ocuparán un lugar

destacado. Para acceder a niveles crediticios más altos, se evaluará el progreso hacia la consecución de los objetivos del conjunto de áreas de políticas estratégicas individualizadas en el Cuadro 9. **El programa de financiamiento básico** podría incluir hasta US\$300 millones en Financiamiento de políticas de desarrollo y US\$185 en préstamos para proyectos de inversión, siempre y cuando se muestren pruebas fehacientes de los avances (con la ayuda de los indicadores que se muestran en el Cuadro 9 u otras mediciones idóneas). Para pasar al escenario de programa de **financiamiento más alto**, que involucraría financiamiento DPL adicional por otros US\$100 millones, el país deberá haber cumplido las medidas de sostenibilidad fiscal específicas indicadas en el Cuadro 9. Los avances en los indicadores y medidas del Cuadro 9 y su aplicabilidad al desempeño más general en materia de políticas públicas se evaluará en un Informe sobre la marcha de la EAP (EE2007). Además, para asegurar que la asistencia financiera de rápido desembolso guarde relación con el desempeño normativo en aspectos cruciales, la cantidad y periodicidad de los préstamos de financiamiento para políticas de desarrollo (DPL) en el programa básico y en el escenario más alto dependerían de la ejecución previa de las acciones y mecanismos activadores específicos incluidos en los documentos de DPL (que la administración y el Directorio revisarían en un proceso distinto de la presente EAP).

- La base para recibir el nivel de ayuda del **extremo superior del programa de financiamiento básico, de hasta US\$485 millones en el transcurso de cuatro años (incluidos US\$300 millones en una serie de tres DPL de rápido desembolso) es:** resultados normativos estables en los tres pilares, necesidades financieras sostenidas y la solución activa de problemas en la ejecución de la cartera de inversiones. Para evaluar el desempeño normativo, se vigilaría el avance hacia unos pocos objetivos normativos significativos en términos estratégicos que se describen en el Cuadro 9 y que incluyen metas de sostenibilidad fiscal, política comercial, gasto en desarrollo social y educación básica. De hecho, estos aspectos representan algo así como “condiciones previas” para calificar para el nivel de financiamiento superior. En el extremo superior del programa básico, el riesgo del Banco aumentaría de aproximadamente US\$360 millones en el EE2004 a cerca de US\$700 millones en el EE2007.
- Los avances menos acelerados en la reforma de las políticas públicas, pero compromiso sostenido y ausencia de medidas en los aspectos de ejecución de la cartera serían el fundamento para recibir el nivel de ayuda del **extremo inferior del programa de financiamiento básico, de US\$375 millones en el transcurso de cuatro años.** En este escenario, el programa quedaría restringido a dos DPL de rápido desembolso, pero se aplazarían uno o dos préstamos destinados a proyectos de inversión hasta que quedaran solucionadas las medidas que afectan la eficacia de los proyectos. En el extremo inferior del programa de financiamiento básico, el riesgo aumentaría a cerca de US\$600 millones en el EE2008.
- Un desempeño resuelto en materia de políticas públicas permitiría que el gobierno acceda al **programa de financiamiento alto, que se traduciría en un DPL adicional de US\$100 millones en el EE2008.** Para que así fuera, el gobierno deberá mantener el ímpetu en los tres pilares de la EAP y al mismo tiempo

demostrar la disminución del endeudamiento y del déficit del sector público no financiero (SPNF) a 2% o menos. Los mecanismos activadores adicionales para un cuarto DPL quedarían incluidos en el tercer DPL. El riesgo del Banco en El Salvador en este escenario de financiamiento alto aumentaría a algo más de US\$800 millones (algo menos de 1% de la cartera total del BIRF).

- Cualquier detención o retroceso en la reforma de las políticas públicas daría lugar al escenario de **financiamiento básico**. En este caso, el Banco intentaría reducir el futuro Financiamiento de políticas de desarrollo para disminuir el riesgo. Cualquier préstamo adicional para proyectos de inversión se evaluaría caso a caso sobre la base de las necesidades sociales y de la posibilidad de generar efectos positivos.

115. **El sostenido y sólido desempeño del gobierno dependerá de tres potenciales fuentes de riesgo que podrían surgir durante el período de la EAP: un posible entrapamiento político, la amenaza de algún desastre natural y el deterioro del entorno externo que podría afectar el crecimiento necesario.** Por otra parte, la actual carga de endeudamiento de El Salvador, cercana al 40% del PIB, aumenta su vulnerabilidad ante eventuales perturbaciones. La vulnerabilidad fiscal del país se ve agravada por su sistema dolarizado, que restringe las respuestas macroeconómicas disponibles en momentos de dificultades. Los organismos de clasificación de valores ya lanzaron la voz de alarma el año pasado: se requiere un plan convincente para abordar el área financiera y así impedir el deterioro de la credibilidad crediticia del país lograda a costa de tantos esfuerzos. Sin embargo, según se mencionaba más arriba en este documento, el gobierno del Presidente Saca está consciente de la vulnerabilidad fiscal de El Salvador, ha presentado un plan convincente para encararla y ha dado los primeros pasos para ponerlo en práctica.

### Cuadro 9: Indicadores de desempeño que determinarán la magnitud del financiamiento

(Las columnas “extremo superior” y “de financiamiento alto” indican los resultados *adicionales* necesarios para recibir más financiamiento)

<i>Pilar de la estrategia del gobierno</i>	<i>Áreas de prioridad para mejorar los resultados en materia de desarrollo</i>	<i>Extremo inferior del financiamiento básico</i> (financiamiento de US\$375 millones, incluido dos DPL por US\$100 millones)	<i>Extremo superior del financiamiento básico</i> (financiamiento de hasta US\$485 millones, incluido tres DPL de US\$100 millones)	<i>Financiamiento alto</i> (financiamiento de hasta US\$585 millones, incluido cuatro DPL de \$100 millones)
<b>Acelerar el crecimiento de amplia base y aumentar el empleo</b>	Sostenibilidad fiscal	Objetivo: mantener los resultados fiscales  Indicador señero: Ingresos tributarios de 12,2% del PIB o más	Objetivo: mejorar los resultados fiscales  Indicador señero: Ingresos tributarios de 13% del PIB o más	Deuda del SPNF menos de 40% <sup>1</sup> del PIB Déficit del SPNF igual a 2% o menos
	Política comercial	Objetivo: Sistema comercial más abierto  Indicador señero: Ratificación del RD-CAFTA hacia fines de 2005		
<b>Mejorar la equidad mediante el desarrollo del capital humano y la ampliación del acceso a infraestructura básica, activos y mercados</b>	Acceso a educación primaria	Objetivo: mantener los resultados en educación primaria  Indicadores señeros: Índice neto de matriculación en educación primaria (NER) de 85% o más  Índice de terminación de la educación primaria: 75% o más	Objetivo: avances sostenidos hacia la educación primaria universal  Indicadores señeros: NER de 87% o más  Índice de terminación de la educación primaria: 78% o más	Objetivo: avance sostenido hacia la educación primaria universal  Indicadores señeros: NER de 89% o más  Índice de terminación de la educación primaria: 80% o más
	Gasto para desarrollo social	Objetivo: mantener el gasto para desarrollo social  Indicador señero del gobierno: gasto para desarrollo social representa 5,2% del PIB o más*	Objetivo: aumento gradual del gasto para desarrollo social  Indicador señero del gobierno: presupuesto de 2006 compatible con gasto para desarrollo social de 5,4% del PIB o más*	Objetivo: aumento gradual del gasto para desarrollo social  Indicador señero del gobierno: gasto para desarrollo social de 5,6% del PIB o más*
<b>Mejorar la seguridad y reducir la vulnerabilidad</b>	Los hogares más vulnerables a la pobreza		Objetivo: crear y ejecutar estrategia para mejorar la protección social  Indicador señero: formular estrategia nacional para programa de protección social más eficaz	
	Gestión proactiva de la cartera.	Proactividad de más de 50%	Proactividad de alrededor de 80%	

---

<sup>1</sup> La deuda del SPNF (sector público no financiero) incluye la deuda pública interna y externa a corto y a largo plazo; no incluye la deuda neta del Banco Central o de otros bancos estatales. Si estos datos no consolidados no estuvieran disponibles, el nivel de referencia para el Financiamiento alto será un adeudamiento del sector público (incluida la deuda neta del Banco Central y de otros bancos estatales) inferior a 47,4% del PIB a fines de 2007.

\* Gasto para desarrollo social según se define en el presupuesto nacional, sin incluir transferencias para pensiones y municipios.

116. En el ámbito político y no obstante el fuerte respaldo electoral obtenido por el Presidente Saca, la división de la Asamblea podría ser un obstáculo para lograr la aprobación de algunas reformas importantes. Es probable que la imposibilidad de hacer aprobar rápidamente las medidas de aumento del ingreso tributario y de contención del gasto incidiría en el incremento de la deuda pública, situación que podría influir adversamente en los inversionistas y en la disponibilidad de recursos externos. Del mismo modo, en caso de no avanzar en la reforma del sector financiero, es posible que se produzcan pasivos contingentes en los bancos estatales. Pareciera ser que los esfuerzos del gobierno por lograr consenso están rindiendo frutos, pero aún no se pueden descartar por completo los obstáculos políticos a impedir las reformas. Eventuales relaciones tensas con la Asamblea también podrían imposibilitar la pronta ratificación de los préstamos externos, en cuyo caso podría dificultarse el acceso a los fondos para desarrollo social o bien el gobierno estaría obligado a recurrir a financiamiento más caro, como ha sucedido en el pasado. Sin embargo, dos aspectos de la presente EAP ayudarían a mitigar un resultado de esa naturaleza. Para la serie de préstamos DPL, que probablemente serán el cauce a través del cual llegará el grueso de los fondos, el gobierno espera que la presentación simultánea de los DPL y el presupuesto anual sea un medio eficaz para lograr la pronta ratificación de estos préstamos. En el caso de los préstamos para proyectos de inversión, en tanto, la agrupación de las operaciones en el primero período del mandato debería facilitar su ratificación oportuna.

117. En cuanto a los posibles riesgos exógenos provenientes del exterior, muchas de las mismas fuentes de vulnerabilidad fiscal podrían oscurecer el horizonte, retardar la ansiada recuperación y empeorar la dinámica en términos de endeudamiento. Se calcula que la economía solamente crecerá a un 1,8% en 2004. Este magro resultado se debe en parte a factores coyunturales, tales como las fluctuaciones políticas que imperan durante una elección presidencial, demoras en los planes de inversión del gobierno debido a la tardía aprobación del presupuesto de 2004, altos precios del petróleo y laxitud de las exportaciones e inversiones en el sector maquila debido al término de las cuotas proyectado para fines de 2005 en Estados Unidos y otros mercados, situación que se espera intensificará la competencia con China y de otros países asiáticos. Proyectándose hacia el futuro, es posible que la persistencia de los altos precios del petróleo o una nueva recesión internacional afecten negativamente la economía de El Salvador y lo mismo sucedería ante cualquier deterioro del entorno político que retarde la aprobación de importantes iniciativas fiscales. La pronta aprobación del tratado RD-CAFTA, junto con la sostenida ejecución de los planes del gobierno destinados a mejorar el clima para la inversión, el fortalecimiento adicional del sector financiero y el incremento de inversiones en capital humano deberían darle un nuevo impulso a la inversión y el crecimiento.

118. Finalmente, el país sigue siendo vulnerable a los desastres naturales (tales como terremotos y huracanes) que pueden afectar el desempeño de la economía en el corto

plazo y generar fuertes gastos no previstos en términos de ayuda de emergencia y reconstrucción. El gobierno concentra sus esfuerzos en mejorar la responsabilidad fiscal y restaurar el crecimiento de amplia base y al mismo tiempo, construir una red de protección social más sólida que absorba las perturbaciones de esta naturaleza en el futuro. En caso que El Salvador se vea afectado por perturbaciones generadas por desastres naturales u otros factores externos, es posible que amerite un **escenario de contingencia** que no está previsto en esta EAP. En tal caso, el equipo del Banco elaboraría un programa alternativo para discutirlo con el Directorio.

119. El Gobierno de El Salvador y el Banco acordaron evaluar los avances del programa una vez al año para individualizar cualquier ajuste que sea necesario realizar al calendario o a la magnitud del programa de financiamiento del Banco. Este inventario formal se complementarían con análisis formales de las políticas públicas destinados a identificar las fortalezas y debilidades en determinadas áreas y la posible ayuda requerida para mantener el impulso hacia la consecución de los resultados de mediano plazo proyectados por el gobierno y encarar los posibles riesgos de deterioro de la situación.

120. **Marco de resultados proyectados en la EAP.** El Gobierno de El Salvador y el Banco acordaron el marco de resultados proyectado que se muestra en el Anexo B1. Dicho marco se elaboró sobre la base de los desafíos de desarrollo que enfrenta El Salvador y que se detallan en la estrategia propuesta para el país. Los indicadores de seguimiento se formularon en conjunto con el gobierno, el cual ha asumido el pleno compromiso de alcanzar los resultados especificados. Los avances hacia la consecución de los resultados de mediano plazo, a los cuales contribuirán el gobierno y todos sus asociados, incluido el Grupo del Banco, deberán lograrse dentro del período de la EAP (2005-2008) y serán vigilados con la ayuda de indicadores intermedios y de los sistemas de recopilación de datos y seguimiento y evaluación del propio gobierno. El marco para el seguimiento de los resultados explica las actividades financieras y no financieras del Banco que contribuirán hacia el logro de resultados específicos durante el período de ejecución de la EAP. Los avances en este marco se examinarán durante revisiones periódicas del programa conjuntamente por el gobierno y el equipo del Banco en el país. Cabe observar que el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y los ministerios sectoriales de operación ya recopilan la información de los indicadores que se evaluarán en forma periódica y eficiente. El personal del Banco ha revisado los actuales sistemas de información y recopilación de datos relacionados con los resultados identificados y constató que eran de calidad adecuada y útiles para vigilar los avances en el proceso de desarrollo.

James D. Wolfensohn  
Presidente

Por:

Shengman Zhang

Peter L. Woicke

Washington DC

18 de enero de 2005