

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EL SALVADOR

BID: ESTRATEGIA DE PAÍS CON EL SALVADOR 2010-2014

JUNIO DE 2010

Este documento fue preparado por el equipo integrado por María Carmenza McLean, Anabella Lardé de Palomo, Karen Munguía (CID/CES); Santiago Castillo, Mario Castaneda (PDP/CES); German Cruz (ENE/CES); Guillermo Villacorta (MIF/CES);, Jean Eric Theinhardt (ICS/CES); Alfonso Salazar (TSP/CES); Héctor Morena, Gabriela Inchauste, Sebastián Ugarte Vásquez-Solís (CID/CID); Hubert Quille (WSA/CNI); Nelson Estrada (WSA/CES); Beatriz López, Alberto Barreix (ICF/FMM); Néstor H. Roa (INE/TSP); Luis R. Tejerina (SCL/SPH); Antonio Giuffrida (SPH/CBR); Marisela Alvarenga (FMK/CGU).

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo y Matriz de Resultados	iii
I. Contexto.....	1
II. El BID en El Salvador.....	2
III. Estrategia del Banco con El Salvador, 2010-2014.....	2
A. Finanzas públicas	3
B. Protección social.....	4
C. Hábitat Urbano	6
D. Agua y saneamiento	7
E. Transporte.....	8
F. Energía.....	9
IV. Marco de Financiamiento	10
V. Implementación de la Estrategia.....	11
A. Salvaguardias y Sistemas Fiduciarios	11
B. Coordinación con otros Donantes	12
VI. Riesgos.....	13

ANEXOS

ANEXO I: INDICADORES MACROECONÓMICOS Y SOCIALES SELECCIONADOS, 2002-2009	15
ANEXO II: DIÁLOGO Y CONSULTA	16
ANEXO III: LECCIONES APRENDIDAS	18
ANEXO IV: ANÁLISIS DE RIESGOS MACROECONÓMICOS	20
ANEXO V. INCORPORACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS EL SALVADOR 2004-2008	26
ANEXO VI: ACCIONES DE OTROS DONANTES	31
ANEXO VII: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS	35

ENLACES ELECTRÓNICOS

1. [Diagnóstico de Crecimiento en El Salvador](#)
2. [Evaluación Macroeconómica Independiente](#)
3. [Análisis de Sostenibilidad de la Deuda](#)
4. [Los Desafíos de los Ingresos Fiscales en El Salvador](#)
5. [El Gasto Público](#)
6. [Protección Social en El Salvador](#)
7. [Seguridad Pública y Ciudadana asumida como un Pacto de Estado](#)
8. [El Sector Salud de El Salvador; Retos y Oportunidades para el 2010-2014](#)
9. [Estrategia para la Educación en El Salvador](#)
10. [Mercados Laborales en El Salvador](#)
11. [El Sector Vivienda en El Salvador](#)
12. [Agua Potable y Saneamiento](#)
13. [El Sector Transporte en El Salvador](#)
14. [Desafíos y opciones para el desarrollo del sector eléctrico](#)
15. [El Salvador: Nota Técnica Fiduciaria](#)
16. [Cartera El Salvador](#)

Abreviaciones

AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
AUP	Asentamientos Urbanos Precarios
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas
BM	Banco Mundial
EMI	Evaluación Macroeconómica Independiente
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CT	Cooperación Técnica
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CCLIP	Conditional Credit Line for Investment Projects
CNE	Comisión Nacional de Energía
CPAR	Country Procurement Assessment Report
FMI	Fondo Monetario Internacional
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FECASALC	Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
GOES	Gobierno de El Salvador
MOPTVDU	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NSG	Non-sovereign guaranteed
OVE	Oficina de Evaluación y Seguimiento
PEFA	Public expenditure and financial accountability
PIB	Producto Interno Bruto
PRODEV	Programa de Gestión por Resultados
PBL	Policy Based Loan
PYMES	Pequeña y mediana empresas
PLSC	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento
SAE	Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SPNF	Sector Público No Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TFFP	Trade Finance Facilitation Program
VMVDU	Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
VMT	Vice Ministerio de Transporte

Resumen Ejecutivo

El Salvador goza de una historia reciente de estabilidad macroeconómica e importantes avances en materia de liberalización y apertura internacional, fundamentadas en reformas estructurales implementadas en la década de los noventa. Pese a estos avances, El Salvador ha sido uno de los países de América Latina con menores tasas de crecimiento e inversión. Las deficiencias en capital humano e infraestructura surgen como los principales elementos que explican el bajo crecimiento, así como los crecientes problemas de inseguridad en el país.

La crisis de alimentos y la crisis financiera internacional de los últimos años han revertido las ganancias en materia de reducción de pobreza obtenidas en la década anterior. Hoy el mayor número de pobres está asentado en los principales centros urbanos, caracterizados por la mala calidad y hacinamiento de las viviendas y su poco acceso a servicios básicos. Asimismo, el deterioro en la situación económica ha exacerbado la falta de oportunidades de acceso al empleo formal y a servicios sociales para la población en general y para los jóvenes, en particular. Estudios recientes resaltan el hecho de que la inseguridad y el surgimiento de pandillas están ligados a la precariedad existente en las zonas marginales y a la falta de acceso a trabajos formales, a educación de calidad y a otros servicios.

En este escenario, las nuevas autoridades han comenzado a implementar el Plan Global Anticrisis (PGA) para el periodo 2009-2010, cuyo objetivo fundamental es proteger a los sectores más vulnerables de los efectos de la crisis y crear empleo. El PGA forma parte del Plan Quinquenal de Desarrollo cuyos pilares fundamentales son la profundización de la democracia y la contribución a la instauración de un modelo económico y social eficiente competitivo e incluyente. En este marco se busca el fortalecimiento de las finanzas públicas, el desarrollo social, la inversión en infraestructura básica y el desarrollo productivo. Estos esfuerzos están siendo acompañados por un acuerdo Stand-by con el FMI para el periodo 2010-2012.

En apoyo a las prioridades del nuevo Gobierno, la Estrategia del Banco en el País para el período 2010-2014 se enfocará en seis áreas prioritarias: finanzas públicas, protección social, hábitat urbano, agua y saneamiento, transporte, y energía. Las actividades del Banco estarán orientadas a fortalecer las finanzas públicas, mediante el aumento en la recaudación, en la eficiencia del gasto público, y una mayor transparencia, prevención y control de la corrupción propiciar una mayor articulación y coherencia entre los programas que conforman el Sistema de Protección Social Universal, y aquéllos que están destinados a la prevención integral de la violencia; mejorar las condiciones de vida de los pobladores de asentamientos urbanos; ampliar el acceso y la gestión del servicio de agua y saneamiento; mejorar la red de caminos rurales y hacer más eficiente el servicio de transporte público; así como ampliar el acceso a electrificación rural y contar con una oferta energética más diversificada.

El Banco brindará su apoyo al país tanto por medio de préstamos basados en políticas (PBL), como de operaciones de inversión, asistencia técnica y transferencia de conocimiento. Se prevé que las aprobaciones con garantía soberana (SG) en el período 2010-2014 oscilen alrededor de US\$1.080 millones, cubriendo con ello aproximadamente el 10% de las necesidades de financiamiento del país. Para contribuir de forma oportuna a cubrir estas necesidades, la Estrategia prevé la aprobación de una alta proporción de los recursos en los primeros dos años.

Los principales riesgos en la implementación de la Estrategia de País, son cuatro: el primero es de carácter macroeconómico y estaría asociado a las consecuencias de una recuperación económica internacional lenta; el segundo hace referencia al riesgo político derivado del proceso de autorización y ratificación de préstamos y discusión de reformas en la Asamblea Legislativa; el tercero es el riesgo de desastres naturales, fenómenos comunes en la región centroamericana; y el cuarto, el riesgo de que la tradicional debilidad de las instituciones y la dificultad de coordinación afecten la eficacia y el impacto de las operaciones. El Banco llevará a cabo acciones para mitigar dichos riesgos.

Matriz de Resultados

Plan Quinquenal de Desarrollo	Sectores de Intervención BID	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente)	Metas indicativas
Aumentar sustantivamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de la deuda externa.	A. Finanzas Públicas	Mejorar los niveles de recaudación de ingresos	Incremento en la carga tributaria neta	Recaudación tributaria (neta de devoluciones) como % del PIB	2009: 12,1% del PIB (Ministerio de Hacienda)	2014: 16% o superior
		Aumentar la eficiencia del gasto público	Eliminación del reintegro a las exportaciones	Valor FOB del reintegro a las exportaciones	2009: 6% del valor FOB de las exportaciones (Ministerio de Hacienda)	2014: 0% del valor FOB de las exportaciones
			Reducción de los subsidios	Gastos en subsidios como % del PIB	2009: 1,8 % (Ministerio de Hacienda)	2014: 0,9% o menos
		Mejorar la transparencia en la gestión pública	La ciudadanía puede acceder a información fidedigna sobre inversión pública	Porcentaje de proyectos monitoreados por el Observatorio Ciudadano de la Obra Pública ¹ .	2009: línea de base en elaboración (FUNDE/Transparencia Internacional)	2014: por definir
			País mejora su calificación en el Índice de Presupuesto Abierto	Índice de Presupuesto Abierto	2008: 37% International Budget Partnership (IBP)	2014: 45%

¹ El capítulo salvadoreño de Transparencia Internacional es manejado por FUNDE quienes en acuerdo con el MOP tienen a su cargo el monitoreo de la gestión físico-financiera de los proyectos de obra pública de mayor envergadura.

Plan Quinquenal de Desarrollo	Sectores d Intervención BID	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente)	Metas indicativas
Revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos	B. Protección Social	Articular el Sistema de Protección Social	Instalación y utilización del Registro Único de Beneficiarios como una herramienta de identificación de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.	Porcentaje de Municipios que utilizan el RUB para identificar la población beneficiaria del Sistema	2009: 0% (STP)	2014: 48% (125 municipios/262 municipios)
		Expansión del Programa de Comunidades Solidarias a zonas urbanas	Incrementar la cobertura y el alcance de Comunidades Solidarias en zonas urbanas de mayor pobreza.	Porcentaje de Municipios Urbanos con mayor pobreza intervenidos por el Programa Comunidades Solidarias Urbanas	2009: 4% (2 municipios / 50 municipios) (Mapa de Pobreza Urbano PNUD)	2014: 50% (25 municipios / 50 municipios)
		Mejorar el acceso y calidad de los servicios de salud	Reducción de la mortalidad en el Sistema Nacional de Emergencias Médicas (SEM).	Tasa de mortalidad por causa externa (lesiones y accidentes) en las primeras 48 horas del evento en los 16 hospitales que entran en la implementación de atención hospitalaria de SEM	2010: En elaboración (MSPAS)	2014: Por definir
			Incremento en la cobertura del nuevo modelo de servicios primarios de salud (Departamentos de San Miguel, Chalatenango, Sonsonate y en toda el Área Metropolitana de San Salvador)	Población cubierta por el nuevo modelo de atención en salud en la Redes Integradas de Servicios de Salud y de Atención Primaria de Salud	2006: 0 (MSPAS)	2014: 2,5 millones (39% de la población salvadoreña al 2014)
			Disminución en la tasa de mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil menores de 5 años por mil nacidos vivos.	2008: 19 por mil nacidos vivos (FESAL)	2014: 17,3 por mil nacidos vivos

Plan Quinquenal de Desarrollo	Sectores de Intervención BID	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente)	Metas indicativas
		Mejorar la capacidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la ejecución de políticas activas de empleo y prevención de riesgos.	Aumento en la cobertura de los programas de intermediación laboral.	Porcentaje de desempleados que recibe servicios de intermediación laboral (RENACEMPLEO).	2008: 14%	2014: 30%
			Reducción en el número de accidentes ocurridos en el lugar de trabajo	Número de accidentes laborales anuales	2008: 20.147 accidentes laborales (FUNDE)	2014: 15.110 accidentes laborales (reducción del 25%).
Mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios y mayor acceso a viviendas para hogares en condiciones vulnerables	C. Hábitat Urbano	Mejorar la situación habitacional y el acceso a la vivienda a hogares que viven en condiciones precarias.	Aumentar el número de hogares que habitan en viviendas con infraestructura básica (agua y saneamiento) en los municipios intervenidos por Comunidades Solidarias Urbanas.	Porcentaje de hogares en Asentamiento Urbano Precarios (AUP) de extrema y alta pobreza que cuentan con agua potable domiciliar.	2009: 60% (48,955 hogares / 81,231 hogares (Mapa Pobreza Urbana PNUD)	2014: 71% 57,955 hogares
				Porcentaje de hogares que viven en AUP de extrema y alta pobreza que cuentan con servicio saneamiento básico domiciliar.	2009: 32,3% (26,267 hogares /81,231 hogares) (Mapa Pobreza Urbana PNUD)	2014: 43% 35,267 hogares
			Reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas para hogares que viven en condiciones precarias.	Número de viviendas con carencia de pisos, paredes, o techos	2009: 315.918 viviendas (Censo 2007)	2014: 255.918 viviendas
				Déficit cuantitativo de viviendas	2009: 44.383 viviendas (VMVDU)	2014: 34.383 viviendas

Plan Quinquenal de Desarrollo	Sectores de Intervención BID	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente)	Metas indicativas
Aumentar la cobertura de agua en los municipios en pobreza.	D. Agua y Saneamiento	Mejorar la cobertura y la gestión del servicio de agua y saneamiento en las zonas urbanas	Mayor eficiencia operativa y financiera del ANDA	Água no contabilizada de ANDA en AMSS.	2009: 41,4% (ANDA)	2014: 37,4% o menor
				Ingresos por facturación de ANDA como porcentaje de los costos asociados a la prestación del servicio de agua y alcantarillado.	2009: 88% (ANDA)	2014: 96,8% o más
			Ampliar la red de saneamiento básico a nivel urbano	Cobertura de saneamiento básico domiciliar a nivel urbano	2009: 66,1% de las viviendas urbanas conectadas al sistema (ANDA)	2014: Por lo menos 75% de las viviendas urbanas conectadas. Cifra definitiva a definirse durante el diseño de la intervención
			Incrementar la cobertura del tratamiento de aguas negras ² provenientes de áreas urbanas	Porcentaje de aguas residuales domésticas que reciben tratamiento de acuerdo a las normas salvadoreñas	2005: 3% Dato a nivel de país (Banco Mundial)	2014: A definirse durante el diseño de la intervención
		Mejorar la cobertura y la gestión del servicio de agua y saneamiento en las zonas rurales	Hogares con acceso a agua potable y saneamiento básico en zonas rurales	Porcentaje de hogares rurales en municipios de pobreza extrema alta con acceso a agua potable domiciliar. ³	2009: 62,1% (Censo FISDL)	2014: 66,9% o más
				Porcentaje de hogares rurales en municipios de pobreza extrema alta con acceso a saneamiento básico ⁴ .	2007: 81,4% (Censo Población y Vivienda)	2014: 86% o más
			Juntas administradoras apoyadas por el Programa cubren con sus ingresos los costos de operación y mantenimiento	Porcentaje de juntas administradoras de agua rural beneficiadas por el programa FECASALC 08, que cubren sus costos de operación y mantenimiento.	2009: 0% (FISDL)	2014: 100%

² Tratamiento: hasta llegar al cumplimiento de la norma NSO 13.49.01:09 sobre sólidos suspendidos, grasas, etc. en las aguas a descargar.

³ Agua potable: 80 a 125 litros por persona por día con presión mínima de 10m.c.a. y cumplimiento de la norma NSO 13.07.01.04 sobre calidad del agua.

⁴ Saneamiento mejorado: disposición de excretas y aguas grises a nivel domiciliar mediante letrinas, pozos y zanjas de infiltración con respectiva caja de trampa de grasas.

Plan Quinquenal de Desarrollo	Sectores de Intervención BID	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente)	Metas indicativas
Modernizar el sistema de puertos y el sistema de transporte público y ampliar y mejorar la red vial del país	E. Transporte	Mejorar la calidad y la gestión de la red vial rural.	Mejora en la red vial rural.	Porcentaje de la red vial rural mejorada con un Índice de Rugosidad Internacional promedio de al menos 3 mts/kms.	2009: 0% (MOP)	2014: 7%
		Implementación del nuevo Sistema de Transporte Público del Área Metropolitana de San Salvador	Rutas urbanas e interurbanas de buses del AMSS rediseñadas (eliminar sobre oferta y reducir tiempo de usuario)	Tiempo de traslado del corredor de Santa Tecla a San Martín	2009: 50 minutos	2014: 35 minutos
		Acceso a mejores puertos	Incremento en la capacidad operativa del Puerto de la Unión	Numero de TEUS (contenedores 20 pies) movilizados por el Puerto de la Unión	2009: No Opera	2014: 148.000 TEUS al año
Ampliar la cobertura de servicio de electrificación rural e incrementar de las fuentes de energías renovables	F. Energía	Implementar un marco regulatorio que permita inversiones que adecuen la oferta de energía a la demanda en el mediano plazo	Incrementar la capacidad instalada de generación eléctrica	Capacidad instalada para atender la demanda pico y cubrir la probabilidad de fallas en el sistema (MW)	2009: 1.472 MW (Capacidad instalada cubre pico y probabilidad de fallas) (SIGET)	2014: 1.697MW (Capacidad instalada cubre pico y probabilidad de fallas)
		Incrementar las fuentes de energías renovables	Incrementar la capacidad de generación de energía renovable (ER) en el sistema eléctrico del país	Capacidad instalada de las fuentes energía renovable en el sistema eléctrico nacional	2009: 676 MW (46% de participación de energía renovable del total)	2014: 823 MW (48% de participación de energía renovable del total)
		Aumentar la cobertura de electrificación en áreas rurales	Incremento de la población de las áreas rurales que tienen conexión a la red de electrificación	% de viviendas en el área rural conexiones eléctricas	2009: 79,8%	2014: 84%

Plan Quinquenal de Desarrollo	Sectores de Intervención BID	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente)	Metas indicativas
Constituir un sector público responsable, eficiente, eficaz, moderno, desconcentrado y descentralizado que brinde a la población servicio de calidad	G. Capacidad Institucional del Estado en materia de Gestión Financiera y Contrataciones Públicas	Sistema de Gestión Financiera				
		Usar el Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI) de país (sub sistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad e Informes) para el monitoreo y rendición de cuentas de las operaciones de préstamos financiadas por el Banco.	Las operaciones de préstamo del Banco utilizan el SAFI para el monitoreo y rendición de cuentas	% de operaciones de préstamo del Banco utilizando SAFI para el monitoreo y rendición de cuentas	2009: Cero (0%)	2014: 80%
		Sistema de Contrataciones Públicas				
		Fortalecer la estructura y funciones del sistema de contrataciones públicas del país	Mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia del sistema de contrataciones públicas del país	Transparencia - % de proyectos que publican los planes de adquisiciones, avisos de procesos de licitación y notificaciones de adjudicación, en el Modulo de Difusión del COMPRASAL	2009: 5% de proyectos publican sus planes de adquisiciones en el Modulo de Divulgación (MODDIV) del COMPRASAL	2014: 50% proyectos publican en el Modulo de Difusión (MODDIV) del COMPRASAL
				Eficiencia - % de operaciones de préstamo financiadas por el Banco que aplican Documentos Estándar ⁵ de Contratación para la realización de sus procesos de adquisiciones	2009: 0% de las operaciones de préstamo financiadas por el Banco aplican Documentos Estándar de Contratación	2014: 100% de las operaciones de préstamo financiadas por el Banco aplican el Documento Estándar de Comparación de Precios de Obras, Bienes y Servicios diferentes de consultoría desarrollado por el país.
		Eficacia - % de las operaciones de préstamo que realizan los procesos de planificación y monitoreo de sus adquisiciones empleando herramientas electrónicas que contribuyen a la confiabilidad de la información.	2009: 0%	2014: 80% de las operaciones de préstamo planifican y monitorean las adquisiciones empleando herramientas electrónicas		

⁵ Se entiende por Documentos Estándar de Contratación a los documentos preparados por el país y acordados con el Banco para la realización de procesos de licitación de obras y/o bienes y/o servicios diferentes de consultorías; comparación de precios de obras y/o bienes y/o servicios diferentes de consultorías; selección de firmas consultoras y/o consultores individuales, en las operaciones que el Banco financia.

I. Contexto

- 0.1 En 2009, se inició un nuevo ciclo político en El Salvador con la elección del candidato apoyado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la primera alternación de partidos en la Presidencia en veinte años, desde la suscripción de los Acuerdos de Paz en 1992.
- 0.2 La nueva administración llegó al poder en un contexto marcado por la crisis financiera internacional que impactó fuertemente a El Salvador. En 2009 la contracción del PIB se estima en 3,5%. Esto se suma a un desempeño del crecimiento, en las dos últimas décadas, por debajo del promedio latinoamericano, acompañado de caídas en las tasas de formación bruta de capital fijo y ahorro⁶.
- 0.3 La recuperación y rápida transición hacia mayores tasas de crecimiento sostenido dependen, en parte, de la evolución de la economía de los Estados Unidos⁷, pero también de factores estructurales que han determinado el bajo crecimiento de El Salvador. Las deficiencias en capital humano e infraestructura surgen como los principales elementos que explicarían el bajo crecimiento, así como los problemas de inseguridad⁸.
- 0.4 En lo social, la crisis de alimentos y la crisis financiera internacional han erosionado las ganancias obtenidas en la década anterior en materia de reducción de pobreza. Entre 2006 y 2008, la proporción de hogares pobres aumentó de 31% a 40%. Hoy el mayor número de pobres está asentado en “zonas precarias” en los principales centros urbanos, caracterizadas por la mala calidad y hacinamiento de las viviendas y poco acceso a servicios básicos.
- 0.5 El reciente deterioro en la situación económica ha exacerbado la falta de oportunidades de acceso al empleo formal y a servicios sociales para la población, en general, y para los jóvenes, en particular. Desde inicios de esta década la violencia en El Salvador se viene recrudeciendo, en particular a partir del 2008⁹. Estudios recientes resaltan el hecho de que la inseguridad y el surgimiento de pandillas están ligados con la precariedad existente en las zonas marginales y con la falta de acceso a trabajos formales, a educación de calidad y a otros servicios.
- 0.6 En este escenario, las nuevas autoridades han comenzado a implementar un programa anti-crisis para proteger los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo. Al mismo tiempo, el gobierno contempla medidas para el fortalecimiento de los ingresos fiscales y la focalización del gasto público. Ambos aspectos son necesarios para crear

⁶ En el período 1990-2007, el PIB per cápita de El Salvador medido en términos del Poder de Paridad de Compra creció 0,8% anual, en tanto que en América Latina en su conjunto promedió 1,4%. La tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo nacional cayó de 10% (1991-1998) a 2% (1999-2008) y el ahorro nacional cayó de un promedio de 16% a 12% del PIB en el mismo periodo.

⁷ EE.UU. es el principal destino de las exportaciones y el origen de casi el 80% de las remesas familiares que recibe El Salvador. La correlación entre el ciclo económico de EE.UU. y de El Salvador es de aproximadamente 76% con 2 trimestres de rezago.

⁸ Otros problemas relevantes son la debilidad institucional, política y las fallas de coordinación entre las políticas que promueven la productividad a través del avance tecnológico y aquellas que tienen el objetivo de formar destrezas y habilidades para la mano de obra. Ver Diagnóstico de Crecimiento y Diagnóstico de las Políticas de Desarrollo Productivo, 2009.

⁹ En enero de 2010 la tasa de homicidios llegó al 72 por 100.000, una de las más altas del mundo.

espacio fiscal y permitir la inversión en obras con alto impacto en el empleo, sin comprometer la sostenibilidad de la deuda pública. Estos esfuerzos están siendo acompañados por un acuerdo Stand-by con el FMI para el periodo 2010-2012.

- 0.7 Asimismo, las autoridades han elaborado un Plan Quinquenal de Desarrollo con el objetivo de superar la desigualdad económica, social y política como prioridad de gobierno. Los pilares fundamentales de dicho Plan son la profundización de la democracia y la contribución a la instauración de un modelo económico y social eficiente competitivo e incluyente¹⁰. En este marco se busca el fortalecimiento de las finanzas públicas¹¹, el desarrollo social, la inversión en infraestructura básica y la promoción del desarrollo productivo.

II. El BID en El Salvador

- 2.1 El Banco es considerado un socio importante para el desarrollo económico y social del país, tanto por los recursos de financiamiento –en los que ha representado históricamente más del 60% de los recursos multilaterales- como por la transferencia de conocimiento a través de la preparación de préstamos de inversión, de PBLs y asistencia técnica.
- 2.2 Durante la Estrategia 2005-2009 y hasta finales del 2008, la capacidad del Banco para acompañar financieramente la implementación de la Estrategia estuvo seriamente restringida por la polarización política que determinó que ningún préstamo fuera ratificado por la Asamblea Legislativa. Las acciones de acompañamiento del Banco se limitaron al otorgamiento de asistencia técnica para la preparación de proyectos, y a la ejecución de una antigua cartera de préstamos (ver Anexo II). Vale resaltar que la asistencia técnica otorgada fue particularmente relevante para el diseño del programa Red Solidaria Rural.
- 2.3 Desde el año 2008 el BID viene intensificando sus esfuerzos para la creación de espacios de diálogo con la Asamblea Legislativa, centros de pensamiento y líderes de opinión. Lo anterior viabilizó la aprobación, por parte del Banco, de dos operaciones por un total de US\$900 millones a finales de ese año. Los préstamos fueron complementados con un extenso programa de estudios y un esfuerzo especial en cooperaciones técnicas dirigidos a sentar las bases de un nuevo portafolio de proyectos.

III. Estrategia del Banco con El Salvador, 2010-2014

- 3.1 La Estrategia del Banco se enfocará en 6 áreas principales: (a) finanzas públicas; (b) protección social; (c) hábitat urbano; (d) agua y saneamiento; (e) transporte; y (f) energía.
- 3.2 Estas áreas han sido acordadas con el Gobierno de El Salvador, después de compartir con la nueva administración los numerosos estudios y notas técnicas preparados por el Banco como base para la Estrategia 2010-2014 y llevar a cabo el diálogo de política. La consulta con el nuevo gobierno se inició desde antes de que tomara posesión y continuó una vez

¹⁰ Para más información sobre el Plan Quinquenal ver <http://190.5.132.123/Presidencia/tecnica/rokdownloads/Documentos/PQD.pdf>.

¹¹ El Salvador ha suscrito y ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de su Implementación (MESISIC).

asumió el poder. Las áreas se enmarcan en el Plan Quinquenal de Desarrollo del gobierno, responden a los desafíos identificados en los estudios realizados y fueron consensuadas tomando en cuenta las prioridades del Gobierno y el valor agregado que el Banco puede aportar, dada su experiencia -en el país o en la región- en casi todas las áreas de la Estrategia, y su capacidad de ofrecer conocimientos y soluciones innovadoras¹². Asimismo, una vez el Gobierno implemente su “Estrategia de Desarrollo Productivo” prevista en su Plan Quinquenal de Desarrollo, el Banco evaluará la mejor manera de apoyar dicha estrategia¹³.

- 3.3 Las ventanillas sin garantía soberana, además de apoyar las áreas de protección social, hábitat urbano e infraestructura (3.1 d-f), contribuirán a resolver fallas de mercado que limitan el acceso al financiamiento de los emprendedores de El Salvador, especialmente las MIPYMES.

A. Finanzas públicas

- 3.4 El espacio fiscal para aumentar el gasto en áreas clave para el país está limitado por la baja carga tributaria neta (12,3% del PIB en el 2009) y la rigidez del gasto derivada de los niveles de subsidios – al gas licuado de petróleo, energía eléctrica, transporte y agua- y del servicio de la deuda. La desaceleración económica agudizó esta situación¹⁴, al resultar en una recaudación 10% más baja relativa al 2008 – debido principalmente a la caída del IVA por importaciones – y un aumento de los subsidios para paliar los efectos de la crisis. Los puntos más débiles en materia tributaria se relacionan con una legislación impositiva que limita la capacidad recaudatoria (especialmente en ISR, IVA y facultades de control de administración) y la poca coordinación entre las varias agencias recaudadoras, lo que facilita la evasión. Asimismo, los convenios firmados por el DR-CAFTA y la OMC implican que el Estado cuenta con una menor recaudación por aranceles y limitado espacio para dar créditos fiscales a los exportadores. Del lado del gasto, los subsidios alcanzaron en el 2009 el 1,8% del PIB sin que los principales beneficiarios fueran los más pobres.
- 3.5 El Gobierno se ha propuesto alcanzar un pacto fiscal que le permita elevar la carga tributaria y mejorar la eficiencia del gasto. Como primer paso, aprobó una reforma tributaria en Diciembre del 2009, y ha iniciado cambios en la administración tributaria que buscan asegurar una mejor coordinación interinstitucional de las agencias recaudadoras. Por el lado de la política comercial, aprobó una nueva estrategia de fomento a las exportaciones que, en lugar de otorgar beneficios fiscales, busca impulsar la diversificación exportadora, la innovación, la participación de las MIPYMES, inversión en promoción y la coordinación interinstitucional.

¹² Un resumen del diálogo y consulta realizado para esta Estrategia se encuentra en el Anexo III. La alineación con los objetivos del gobierno se puede ver en la Matriz de Resultados. El Anexo IV detalla las lecciones aprendidas y el Anexo VI presenta cómo se han incorporado las recomendaciones de OVE en este documento.

¹³ Si dicha evaluación (así como cualquier otro diagnóstico que realice el Banco en coordinación con el Gobierno) resultase en la inclusión de una nueva área prioritaria compartida entre el Banco y el Gobierno, se realizará una actualización de esta Estrategia de País.

¹⁴ Se estima que el déficit fiscal y la deuda del sector público no financiero alcanzarán 4,8% y 50,6% del PIB en 2010, respectivamente.

- 3.6 **El apoyo del Banco en esta área**, congruente con el programa del GOES, perseguirá los siguientes objetivos estratégicos: (a) mejoramiento de la política y administración tributaria y aduanera; (b) focalización del gasto en los sectores con mayores carencias; y (c) apoyo a la transparencia en la gestión fiscal¹⁵. Asimismo, de acuerdo con los planes del gobierno de mejorar el crecimiento económico y la sostenibilidad de la deuda, el Banco podrá apoyar el desarrollo productivo, la promoción de las exportaciones, la implementación de acuerdos de libre comercio, el fomento de las micros, pequeñas y medianas empresas y la innovación tecnológica. **Se espera que al final del período de la estrategia** se observe un aumento de la recaudación, una reducción significativa de los subsidios no focalizados, y un mayor acceso a información sobre los principales aspectos de la gestión pública.
- 3.7 **El principal riesgo** es de carácter macroeconómico y estaría asociado a las consecuencias de una lenta recuperación económica internacional y doméstica. Así mismo, existe la posibilidad de que las reformas tributarias requeridas no logren su aprobación, sean significativamente modificadas por la Asamblea o que la focalización de los subsidios resulte ineficaz debido a la presión de ciertos grupos sociales.

B. Protección social

- 3.8 Tradicionalmente, los diferentes programas para reducir la pobreza han estado poco articulados, lo que aumenta su costo y reduce su efectividad. En un intento para solucionar este problema, en 2005 el GOES introdujo el Programa de Red Solidaria, cuyo enfoque combinaba las modalidades tradicionales de transferencias condicionadas con las de desarrollo social. A pesar del anterior esfuerzo con dicho Programa, persisten algunos retos como los siguientes: (a) cobertura baja (41% de los hogares pobres rurales) y pendientes mejoras en el mecanismo de focalización y sistema de monitoreo y evaluación; (b) las zonas urbanas, en donde se concentra el 58% de los pobres, no estaban siendo cubiertas; (c) la red de servicios sociales que debe acompañar los esfuerzos de asistencia social, aún deficiente; y (d) alto nivel de desempleo juvenil y baja capacitación laboral.
- 3.9 En lo que se refiere específicamente a los servicios de educación y salud, su cobertura y calidad son bajas. **En el caso de salud**, los servicios públicos - utilizados por gran parte de la población, especialmente la más pobre- se caracterizan por la escasa cobertura de los servicios de promotores de salud, la muy baja capacidad resolutive de los establecimientos de atención primaria, la fragmentación en la provisión de servicios y las carencias en la red de laboratorios responsables de la vigilancia epidemiológica y control de la calidad. **En materia educativa**, sólo el 75% de los niños que ingresan al primer grado terminan el sexto, mientras que la matrícula de parvularia y media es baja, afectando especialmente a los niños y jóvenes de los hogares más pobres. Además, la calidad de la educación sigue siendo muy deficiente, según los resultados de exámenes internacionales estandarizados. **En materia laboral**, el desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes de 15 a 24 años de edad y a los más pobres. El nivel de informalidad en El Salvador ha promediado un 55% mientras que la tasa de subempleo se ubicó en 32,1%¹⁶ en 2008, cifras muy superiores a las que se registran en otros países

¹⁵ Este trabajo se realiza en coordinación con el FMI y el Banco Mundial.

¹⁶ Tasa de Subempleo Area Urbana EHPM 2008 Digestyc

comparables de la región. La cobertura de los principales programas de empleo, intermediación y capacitación laboral es muy baja, llegando a menos del 14% de la población desempleada.

- 3.10 El actual Gobierno se ha propuesto abordar estos retos como parte fundamental de su Plan Quinquenal de Desarrollo, para sentar las bases de un Sistema de Protección Social Universal. Dicho sistema incluye: (a) el fortalecimiento del programa de Red Solidaria (ahora Comunidades Solidarias Rurales); (b) el desarrollo de un nuevo componente para el área urbana (Comunidades Solidarias Urbanas) que comprende prevención de la violencia a nivel de las comunidades; (c) el mejoramiento del sistema de salud y el fortalecimiento de la atención primaria; y (d) un programa de empleo temporal y acciones en la capacitación de empleados e intermediación laboral para aumentar la cobertura de estos servicios, particularmente dirigidos hacia la juventud y mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad. El Gobierno ya ha definido las estrategias para estos sectores y viene estructurando sus programas con la asistencia técnica del BID. En educación, las autoridades se encuentran en el proceso de definir la estrategia para el sector.
- 3.11 **El apoyo del Banco se orientará de acuerdo a los siguientes objetivos estratégicos:** (a) fortalecimiento de los ejes centrales del sistema de protección social universal (mecanismo de focalización, estructura de beneficios y sistema de incentivos, sistema de evaluación y monitoreo y arreglo institucional para su implementación); (b) expansión del programa Comunidades Solidarias al área urbana, el cual incluirá programas de nutrición y de prevención integral de la violencia; (c) en salud, el fortalecimiento del nivel de atención primaria, dotándolo de una elevada capacidad resolutive y de los laboratorios para el control de calidad y la vigilancia epidemiológica; y (d) ampliación de la capacitación laboral y creación de un sistema de competencias. El apoyo al sector educativo será definido por el Banco, una vez analice la estrategia que será aprobada por el Gobierno. Por otro lado, el Banco evaluará la perspectiva de género en los programas sociales antes mencionados y explorar acciones orientadas a mejorar la situación de los migrantes.
- 3.12 La intervención del Banco en el sector social es el resultado de su experiencia previa con programas en las distintas áreas relevantes y de la solicitud del gobierno de acompañamiento. Este eje será apoyado principalmente por operaciones SGO, que serán acompañadas por la ventanilla NSG, específicamente del FOMIN, que financiaría actividades de capacitación laboral para jóvenes y la expansión de servicios a través de las comunidades. El Programa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) promoverá la participación del sector privado en la producción de bienes y servicios vinculados a CSU, a precios accesibles.
- 3.13 **Al final de la Estrategia se espera** una mejor articulación y coherencia de los programas que forman parte del Sistema de Protección Social Universal, tener en marcha un programa de Comunidades Solidarias Urbanas eficiente y eficaz, un incremento en la cobertura del nuevo modelo de servicios primarios de salud, reducción de la mortalidad en el Sistema Nacional de Emergencias Médicas, disminución en la tasa de mortalidad infantil, y mejoras en la capacidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la ejecución de políticas activas de empleo.

- 3.14 **Los principales riesgos** se derivan de la dificultad de coordinar múltiples agencias con visiones e intereses diversos y la debilidad de algunas instituciones para implementar los programas que les corresponden, lo que podría conducir a una lenta ejecución de los mismos.

C. Hábitat Urbano

- 3.15 La elevada densidad poblacional del país (306 habitantes/km²) y los procesos migratorios internos, han conducido a la urbanización de la pobreza. El rápido crecimiento de las ciudades¹⁷ ha tenido como resultado la proliferación de asentamientos precarios con carencias de infraestructura básica, bajo acceso a servicios públicos, malas condiciones de las viviendas, exclusión social y un alto nivel de violencia. Esta situación es particularmente crítica en el área metropolitana de San Salvador (AMSS), que ocupa el 3% del territorio nacional y asienta el 27% de la población. En el AMSS se ha dado un crecimiento descontrolado de asentamientos irregulares. El 50% de las viviendas están en situación de hacinamiento y el 13% de la población vive sobre quebradas erosionadas, lo cual implica un alto riesgo frente a desastres naturales y un factor de contaminación de los ríos del país. Además, el acceso al financiamiento hipotecario para las familias más pobres es limitado, debido a la reducida capacidad de pago.
- 3.16 Para contribuir con el gobierno a mejorar el hábitat urbano, **el Banco concentrará sus esfuerzos en el logro de los siguientes objetivos estratégicos:** (a) mejorar las condiciones de vida de los asentamientos precarios urbanos en el marco del programa Comunidades Solidarias Urbanas, que combina las inversiones en el mejoramiento integral de barrios – en obras de infraestructura, agua potable, disposición de excretas, infraestructura vial, redes de electricidad y alumbrado, titulación de propiedad y fortalecimiento de la organización social de los asentamientos- con las orientadas a ampliar los servicios sociales y el equipamiento urbano en aspectos tales como mercados, parques y sitios de recreación; (b) prevenir la ocurrencia de desastres en aquellos asentamientos sobre las quebradas del AMSS y en otras zonas de alto riesgo; y (c) facilitar el acceso a la vivienda para familias de ingresos bajos y medios a través de la provisión de subsidios para el mejoramiento y adquisición de vivienda -sin el cual muchos hogares no podrían acceder-, complementados con ahorros de las familias y créditos de entidades financieras. La intervención del Banco en estas áreas resulta de su experiencia previa en el país y de la solicitud expresa del Gobierno. Las operaciones SGO serán complementadas por la iniciativa OMJ, que apoyará el acceso a financiamiento para vivienda de los sectores de menores ingresos; mientras que la ventanilla SCF buscará reforzar el financiamiento de vivienda a través de instituciones financieras y de la posible titularización de hipotecas.
- 3.17 Las acciones del Banco para el mejoramiento del hábitat urbano, estarán acompañadas por los apoyos que se darán para el fortalecimiento de la gestión de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el saneamiento de quebradas, el manejo de residuos sólidos y la mejora del sistema de transporte público urbano (ver párrafos 3.22, 3.24 y 3.30).

¹⁷ Entre 1992 y 2007 la población urbana creció de 50% a 63% del total.

- 3.18 **Los principales resultados esperados** de las intervenciones del Banco bajo esta estrategia son la mejora en las condiciones de los asentamientos urbanos, disminución de los riesgos para la población que habita en asentamientos urbanos que se encuentran sobre quebradas y en otras zonas de alto riesgo, y reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas para las familias que tienen ingresos menores que cuatro salarios mínimos.
- 3.19 **Los principales riesgos** se podrían derivar de la debilidad institucional y los problemas de coordinación entre las instituciones públicas con funciones en programas multisectoriales, lo que podría disminuir el ritmo de ejecución y la efectividad de los apoyos del Banco en esta área.

D. Agua y saneamiento

- 3.20 El acceso a agua y saneamiento es bastante limitado en El Salvador. En el 2007, sólo el 44% de los hogares rurales se abastecía de agua a través de cañería –de los cuales, no todos recibían el servicio de forma regular- y el 18% no contaba con ningún tipo de servicio sanitario. En el área urbana, la prestación de los servicios de agua y saneamiento se ve restringida por ineficiencias en la gestión de ANDA. Pese a una cobertura urbana de servicios de agua potable de 81%, la continuidad del agua potable suministrada en la mayoría de las localidades atendidas por la entidad varía de 16 horas a menos de 4 horas diarias. En el 2007, el agua no contabilizada (ANC) fue de 32% y los ingresos por facturación representaban únicamente el 74% de los costos asociados con la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado.
- 3.21 La cobertura en servicios de saneamiento es baja por la falta de inversión en la expansión de redes en función del crecimiento de la población. La situación financiera de ANDA no ha permitido el financiamiento de las inversiones requeridas, debido a la insuficiencia de los niveles tarifarios y su falta de vinculación con los costos de prestación de servicios. En cuanto al manejo de residuos sólidos, actualmente el país presenta una baja oferta de sitios de disposición final, lo cual ha creado un sistema monopólico en la prestación del servicio. Además, no existen mecanismos que regulen la calidad de los servicios y sus costos.
- 3.22 El objetivo del gobierno es mejorar el acceso a agua potable y saneamiento a través de mayores inversiones en el área rural y de mejoras en los indicadores de eficiencia operativa y de sostenibilidad financiera de ANDA.
- 3.23 En el área rural, **el Banco apoyará** la expansión en la cobertura de acueductos y saneamiento en pequeñas comunidades, acompañada del fortalecimiento de la gestión y la creación de instancias de apoyo externo para la sustentabilidad de los programas. Las operaciones SGO en este campo podrían ser complementadas con operaciones de la iniciativa OMJ, para financiar soluciones a través de las juntas de agua a nivel local, y del FOMIN, para el desarrollo de pequeños proyectos de Asociaciones Público Privadas (APPs). En el área urbana, el Banco apoyará el fortalecimiento integral de ANDA con el objetivo de mejorar su eficiencia operativa y sostenibilidad financiera; el programa de infraestructura de ANDA para reducir los costos de producción y las pérdidas físicas; junto con un plan de financiamiento de inversiones prioritarias en tratamiento de aguas residuales y saneamientos de quebradas y ríos en el AMSS.

- 3.24 En cuanto al manejo de residuos sólidos, el Banco, en apoyo a la estrategia del Gobierno, enfocará su asistencia en el fortalecimiento institucional y operativo de prestadores municipales de recolección y disposición final; la modernización del marco legal e institucional vigente, incluyendo el apoyo a la creación de unidades de gestión independientes en el ámbito municipal; la descontaminación de áreas críticas, enfatizando la regionalización de los sitios de disposición final y la incorporación de distintas modalidades de gestión, incluyendo modalidades de asociación público-privada; y, en el reciclaje y aprovechamiento de biocombustibles en desechos sólidos urbanos.
- 3.25 **Los principales resultados esperados** de las intervenciones del Banco bajo este eje son: mejoras en la gestión de ANDA, ampliación de la red de alcantarillado sanitario e incremento en la cobertura del tratamiento de aguas negras en el área urbana, mayor acceso a agua potable y saneamiento por parte de la población rural, y un mejor manejo de los desechos sólidos.
- 3.26 **El principal riesgo** sectorial resultaría de la baja capacidad institucional, que podría afectar el impacto de los programas, particularmente en lo que se refiere a las reformas en la ANDA. El riesgo para los programas rurales es el de la sostenibilidad de los sistemas, si no se diseña y ejecuta un plan a largo plazo.

E. Transporte

- 3.27 En los últimos 10 años, el país ha logrado constituir una red vial pavimentada con razonables niveles de servicio. Sin embargo, la distribución a lo largo del territorio no es uniforme, particularmente en el área rural, donde la necesidad de mejorar la red vial es grande¹⁸. El estado de la red rural se vuelve crítico en los seis meses de estación lluviosa de cada año, reduciendo la accesibilidad, limitando el desarrollo de actividades productivas o el acceso a servicios sociales básicos, así como aumentando los costos de transporte y tiempos de viaje.
- 3.28 En las zonas urbanas, los desafíos se presentan por un sistema de transporte que se caracteriza por altos niveles de congestión, debido, en parte, a problemas en la planificación del sistema de transporte público, lo que a su vez tiene efectos negativos en el medioambiente. En materia de puertos, actualmente sólo está funcionando el viejo puerto de Acajutla, que es multimodal pero no es muy eficiente en el manejo de contenedores, ni tiene la capacidad para recibir embarcaciones de gran calado. Para suplir este déficit, se construyó el puerto de La Unión, el cual no ha podido iniciar su operación por falta de recursos por parte del Gobierno.
- 3.29 El Gobierno tiene como propósito desarrollar en El Salvador una plataforma de servicios logísticos, que incluya la consolidación y distribución de carga internacional. Esto se ve limitado por una gestión institucional del sector transporte que está dispersa, y por la falta de una política intermodal integrada y acciones coordinadas. Es necesario avanzar hacia la mejora y articulación de los subsectores de carreteras, puertos y aeropuertos de manera de facilitar el transporte de carga y la conectividad con los centros de actividad y de potencial desarrollo logístico.

¹⁸ El BID ha apoyado la construcción de caminos rurales en el país. Sin embargo, los departamentos de Cabañas y Morazán tienen la menor cantidad de caminos pavimentados, con densidades de 75km/1000 km² y 90 km/1000km², en comparación con 307km/1000km² en San Salvador.

- 3.30 En este contexto, **los objetivos estratégicos del Banco** son (a) fortalecer la planificación del sector transporte, brindando apoyo para la creación e implementación de sistemas de planificación estratégica por parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP), y de un plan de transporte público urbano; (b) mejorar la red vial rural; y (c) mejorar los puertos y aeropuertos. En todos los casos se reforzarán los mecanismos de gestión de riesgos ambientales. Los requerimientos de los sectores de infraestructura vial, puertos y aeropuertos podrán ser apoyados, a través de financiamiento SGO y de SCF, mediante inversiones y posibles concesiones de los puertos y líneas de créditos para pequeñas flotas. Con estas acciones, **al final del período de la estrategia** se espera lograr mejoras en la calidad y la gestión de la red vial rural, mejoras en el sistema de transporte público del AMSS, y la puesta en operación del puerto de La Unión.
- 3.31 **Los principales riesgos** sectoriales provienen, por un lado, de la posible falta de apoyo político que redundaría en escasez de recursos asignados para inversiones y, por otro, de las limitaciones institucionales en la capacidad de gestión.

F. Energía

- 3.32 El acceso a energía eléctrica es todavía limitado en el área rural, en donde el 20% de la población todavía no tiene acceso al servicio. Por otro lado, en los últimos años el desarrollo sostenible del sector energía se ha visto amenazado por los altos y volátiles precios del petróleo en el mercado internacional. Esto se acentuó por la alta dependencia de El Salvador en la generación térmica con derivados del petróleo; las fallas de un modelo de mercado de punta que no se ajusta a las condiciones de un mercado eléctrico de dimensiones muy pequeñas; y la ausencia de contratos de largo plazo que moderen la volatilidad natural de los precios en los mercados de ocasión (*spot market*).
- 3.33 En el 2003 se introdujeron cambios en la Ley General de Electricidad (LGE) para corregir deficiencias en el mercado y garantizar una oferta suficiente para atender en forma sostenible el crecimiento de la demanda¹⁹. Sin embargo, el proceso de reglamentación y aplicación de este nuevo modelo de mercado sufrió demoras y su implementación sólo comenzó en el año 2009. Asimismo, en el 2007, se creó un nuevo ente rector del sector eléctrico, el Consejo Nacional de Energía (CNE), encargado de la formulación y seguimiento de las políticas, estrategias y planes del sector, que entró en funcionamiento a principios de 2010.
- 3.34 **El Banco dará prioridad** al apoyo al Gobierno para el suministro de energía a la población rural en los 100 municipios más pobres del país, con soluciones innovadoras y sistemas sostenibles²⁰. Además, propiciará el fortalecimiento del marco regulatorio y rector del sector, apoyando al CNE en la elaboración de una Estrategia Energética Nacional y la implantación de un nuevo modelo de mercado. Asimismo, apoyará inversiones para la diversificación de la matriz energética, mediante el financiamiento de nuevas fuentes de generación con energías renovables (hidroelectricidad y geotermia). Estos requerimientos podrán ser contemplados en la futura programación de operaciones

¹⁹ Entre estos cambios destacan el fortalecimiento del regulador para vigilar la competencia en el mercado y la obligación de suscribir contratos de largo plazo a las distribuidoras, lo cual facilita el financiamiento de nuevos proyectos de generación competitivos en el mercado, y el fortalecimiento de la autoridad del regulador.

²⁰ Se aprovecharán los estudios que realizó el Banco y que sirvieron como modelo para los programas financiados por la Corporación del Desafío del Milenio.

del Banco, para ser apoyados, ya sea a través de financiamiento SGO, de la CII - quien podría financiar la co-generación en los ingenios azucareros-, o de SCF - quien podría buscar oportunidades de inversión en generación hidroeléctrica y geotérmica, aprovechando experiencias innovadoras del Banco en otros países.

- 3.35 **Al final de la Estrategia se espera** contar con mayor acceso al servicio eléctrico en el área rural y con una oferta de energía más diversificada y capaz de suplir las necesidades del país.
- 3.36 **Los principales riesgos** en el sector se derivan de la limitada capacidad institucional de sus entidades rectoras, lo que podría conducir al desaprovechamiento de los apoyos del Banco en esta área.

IV. Marco de Financiamiento

- 4.1 **Situación fiscal y de financiamiento externo.** Para enfrentar la contracción económica ocurrida durante 2009, el GOES implementará medidas fiscales anticíclicas, que aspiran a lograr un crecimiento del PIB del 1% en 2010, hasta llegar a un crecimiento del 4% a partir del 2013²¹. Si bien el déficit del SPNF alcanzó 5,6% del PIB en 2009 y se espera alcance 4,8% en 2010, se proyecta que se reducirá a 3,6% del PIB a partir de 2011, gracias a la recuperación del crecimiento económico y a las medidas estructurales que el GOES aplicará en política y administración tributaria. Esta mejora en las perspectivas económicas y en el desempeño fiscal del SPNF permitirá que el país estabilice sus niveles de deuda a partir de 2011 y que comience a generar un resultado fiscal primario consistente con el análisis de sostenibilidad fiscal. Bajo este escenario, la deuda del SPNF llegará a un pico de 50,6% del PIB en el 2010, bajando a 46,3% del PIB en el 2014²². **Necesidades de financiamiento de mediano plazo.** Dados el perfil de amortizaciones, la política fiscal anticíclica y los ajustes estructurales que el GOES se ha propuesto, se estima que las necesidades brutas²³ de financiamiento de mediano plazo para El Salvador serán del orden de US\$10.526 millones en el período 2010-2014, de las cuales se espera que un 36% se suplan con recursos externos y el resto con fuentes internas. Se prevé que las mayores necesidades de financiamiento se presentarán en los años 2010 (11,6% del PIB) y 2011 (11,4% del PIB) debido al vencimiento de los Eurobonos colocados en el 2001 y a los efectos de la crisis financiera global sobre la situación fiscal en el país. Sin embargo, se espera que las necesidades de financiamiento se reduzcan al 7% del PIB en el 2014.
- 4.2 **Financiamiento del BID.** El marco financiero para aprobaciones con garantía soberana (SGO) en el período 2010-2014 oscila alrededor de US\$1.080 millones para el escenario base (Ver Anexo V). Este marco de aprobaciones permitiría, durante el período de la Estrategia, desembolsar recursos que cumplen con el objetivo de cubrir un promedio de 10% de las necesidades de financiamiento del país. Para contribuir con las necesidades de financiamiento en los años pico, cuando se espera menor crecimiento y mayores necesidades, la Estrategia está siendo “front-loaded”, previendo aprobar más del 65%

²¹ Todas las cifras del PIB (en términos reales y nominales) corresponden a las últimas proyecciones realizadas por el Banco Central de Reserva a Mayo del 2010.

²² Ver Análisis de Sostenibilidad, IMA y Anexo V.

²³ Déficit fiscal más amortizaciones.

durante los primeros dos años. La distribución interanual del programa tiene como objetivo garantizar un financiamiento estable equivalente al 7% - 12% de las necesidades de financiamiento total anual. Con tal fin, se prevé nuevos PBLs bajo este marco financiero²⁴; sin embargo, existe un mayor riesgo de que no se logre la ratificación de préstamos de libre disponibilidad basados en reformas de política. Al mismo tiempo, se comenzaría a construir una cartera de inversión en las áreas prioritarias de esta Estrategia lo cual se vería reflejado en desembolsos crecientes a mediano plazo. Este nivel de aprobaciones permitirá reducir la participación de la deuda del BID en la deuda externa y en la deuda total del SPNF, de los promedios históricos del período 2005-2009 -- 25,9% y 20,7%, respectivamente -- a niveles de 24,5% y 18% respectivamente en el 2014. En el caso de la deuda multilateral, la participación del BID se reduciría desde un promedio histórico de 66,5% hasta un nivel de 50,7% en el período de la estrategia. De otra parte, la relación deuda multilateral/deuda externa pasaría de un promedio histórico de 39% a un promedio de 47% en este período, partiendo de la base de que la Asamblea Legislativa continúa ratificando las operaciones. Los instrumentos financieros serán acompañados por CTs y productos de conocimiento necesarios para la estructuración de operaciones y apoyo al fortalecimiento institucional y la diseminación de conocimiento y mejores prácticas.

- 4.3 **La transición desde el escenario base hacia otros escenarios estará determinada por disparadores de orden macroeconómico y fiscal:** (a) crecimiento económico, y (b) avance en las reforma fiscales. Los disparadores se definen en el Anexo V. En el escenario alto, si la recuperación económica es más lenta y el perfil de necesidades de financiamiento cambia, el Banco podría brindar PBLs ligeramente más elevados, para asegurar una respuesta anti cíclica y contribuir a preservar la continuidad en las reformas necesarias en un contexto más adverso. En el escenario bajo, si las reformas fiscales planeadas no se concretan y la recuperación económica es más lenta, el Banco tendría dificultad de aprobar PBLs, por lo que el tamaño del programa se reduciría. El Anexo V también detalla ambas posibilidades y propone modificaciones al tamaño y composición del programa.
- 4.4 Por el lado de la generación de conocimiento y de cooperación técnica, la EBP-ES contempla la programación simultánea de este tipo de productos con el programa operativo de préstamos, para asegurar su consistencia y pertinencia con las prioridades del país y con el ciclo de operaciones del Banco. Para el período 2010-2011, se prevé movilizar recursos de cooperación técnica por el orden de los US\$4,5 millones. Este programa se actualizará anualmente, para garantizar la oportunidad de las intervenciones y su adaptación al ciclo de trabajo del Banco con el país.

V. Implementación de la Estrategia

A. Salvaguardias y sistemas fiduciarios

- 5.1 En materia de gestión financiera, el estudio PEFA²⁵ realizado en 2009 concluyó que el nivel de desempeño de la gestión de las finanzas públicas es elevado en la mayoría de sus dimensiones fundamentales, al tiempo que reporta debilidades en algunas áreas que

²⁴ En relación a la posibilidad de aprobación de PBLs ver sección de riesgos (párrafo 6.2)

²⁵ Medición del Desempeño del Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA).

inciden en la calidad global del sistema. El sistema SAFI²⁶, por medio del cual se canaliza y ejecuta todo financiamiento de operaciones de préstamo, no es utilizado por el Banco para el monitoreo y rendición de cuentas de los proyectos, debido a que no es lo suficientemente flexible como para acomodar los requerimientos habituales de información por componentes, categorías de inversión y fuentes de financiamiento, lo que dificulta su seguimiento y control. El Banco continuará apoyando con recursos de cooperación técnica, principalmente del PRODEV, en la realización de diagnósticos y mejoras a dicho sistema. En lo que concierne a los controles internos y externos, la Corte de Cuentas y la Asamblea Legislativa, conjuntamente con las Unidades de Auditoría Interna (UAI) son responsables de la fiscalización gubernamental, y sus atribuciones se encuentran muy bien definidas en las normativas vigentes, pero se observan limitaciones derivadas principalmente de la falta de recursos y de independencia²⁷. Debido a estas limitaciones, el sistema de control externo no se utiliza para la supervisión de las operaciones financiadas por el Banco, por lo cual la auditoría externa de los proyectos es efectuada por las principales firmas privadas del país.

- 5.2 En relación al sistema de contrataciones públicas, el país cuenta con estudios del 2006²⁸ que requieren actualización²⁹. Con base en los resultados de la evaluación de ese sistema, el gobierno prevé revisar los planes de fortalecimiento para mejorar la gestión del órgano rector y de las agencias ejecutoras, desarrollar reglamentos y herramientas que faciliten los procesos, estandarizar documentos de licitación y mejorar los mecanismos de ejecución y el sistema de protestas para incrementar la participación de los oferentes.
- 5.3 El gobierno está dedicando esfuerzos para mejorar sus indicadores de transparencia. Ha progresado en el desarrollo del sistema electrónico de publicación de las adquisiciones, de manera que en 2008, como resultado de la evaluación de su funcionalidad y estructura, se encontró aceptable para la publicación de las adquisiciones de los proyectos que el Banco financia. No obstante, se prevé mejorar el resto de las funcionalidades del sistema (COMPRASAL) y para ello es necesario evaluar su estado y definir las acciones que se requieran para su desarrollo.
- 5.4 El gobierno reconoce la importancia del fortalecimiento de los sistemas fiduciarios frente al desafío que representa el estado actual de los mismos y su impacto en la ejecución del presupuesto nacional, en el contexto de la inversión que se define en esta estrategia. La matriz de resultados de la Estrategia de País refleja la situación del sector fiduciario y los resultados para el periodo de esta estrategia.

B. Otros sistemas de país

- 5.5 El Banco continuará apoyando los **sistemas de monitoreo y evaluación** a través de una operación del PRODEV que ya está en ejecución. Esta operación contribuirá a la institucionalización del Sistema Nacional de Planificación (SNP), la implementación de un subsistema de monitoreo aplicado en instituciones seleccionadas para fortalecer la elaboración de indicadores; la implantación de la etapa inicial del subsistema de

²⁶ Ver Nota Técnica Fiduciaria - Sistema de Administración Financiera Integrado

²⁷ Las Instituciones Democráticas en El Salvador (FUSADES) <http://www.instituciones-fusades.org/portada.htm>

²⁸ Country Procurement Assessment Review, BM/BID de 2004 actualizado y acordado con el gobierno en 2006.

²⁹ El gobierno está aplicando con el apoyo del Banco, la metodología de indicadores de la OECD/DAC www.oecd.org

evaluación, aplicado en al menos dos programas prioritarios; y el desarrollo de los módulos informáticos necesarios para el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SEM). Adicionalmente, se prevé apoyar al GOES en la adecuación del proceso presupuestario con el fin de que permita integrar la información de desempeño proveniente del SEM. Mientras el nuevo sistema de monitoreo y evaluación comienza a operar plenamente, el Banco continuará destinando recursos dentro de sus operaciones para esa actividad.

- 5.6 Las **estadísticas nacionales** se encuentran actualizadas. Se realizó el censo económico en el 2005; el censo de población y vivienda – el cual contó con asistencia técnica del BID - y el censo agropecuario en el 2007. Asimismo, anualmente se lleva a cabo la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, a nivel nacional, desde 1992. El Banco hace un uso pleno de las estadísticas generadas por las diferentes instituciones oficiales, tanto para sus estudios, como para el análisis y seguimiento de los indicadores. El GOES se propone crear un sistema nacional de estadísticas e indicadores en la STP, que coordine todas las instituciones que generan estadísticas, para lo cual el Banco podría ofrecer apoyo técnico y financiero.
- 5.7 Para que los **Sistemas Nacionales Ambientales** respondan a los estándares del Banco, sería necesario apoyar al gobierno en: i) cimentar las capacidades de las entidades existentes, especialmente del MARN; ii) definir regulaciones técnicas más específicas y fomentar su estricta aplicación; y iii) fortalecer el sistema de protección civil para el manejo y prevención de desastres naturales, con recursos dirigidos a las comunidades y las alcaldías. Esta Estrategia prevé, como parte de los futuros ejercicios de programación, llevar a cabo los estudios para identificar las oportunidades y los riesgos ambientales en las áreas clave de intervención así como para evaluar la capacidad del país para el manejo ambiental. Durante el período de la Estrategia, no se vaticina que se pueda llegar a la utilización plena de los sistemas nacionales ambientales.

C. Coordinación con otros donantes

- 5.8 Desde un punto de vista sectorial, las principales actividades de coordinación se realizan en el área de finanzas públicas con el Banco Mundial y el FMI; en el sector vivienda con el PNUD; en el sector de agua potable, a través de cofinanciamiento con el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe; en transporte y energía con FOMILENIO y Brasil. En el área social, se realiza una importante tarea de coordinación y distribución de áreas de acción con el Banco Mundial y PNUD. Las actividades de coordinación con los entes bilaterales se realizan esencialmente a través de la “mesa de donantes” que funciona permanentemente entre las distintas agencias de cooperación bilateral y multilateral en San Salvador. Para mayores detalles, el Anexo VII muestra un resumen de las actividades y sectores en los cuales se realizan acciones de coordinación.

VI. Riesgos

Los principales riesgos para la implementación de la Estrategia de País incluyen:

- 6.1 **Riesgo macroeconómico y fiscal.** El Salvador es altamente dependiente de los flujos de exportaciones, remesas e inversión directa, afectados durante la actual crisis financiera. Tal como se detalla en el Anexo V, una recuperación lenta, incrementos en las tasas de

interés, o dificultades en la aprobación de las reformas fiscales pueden impactar negativamente el equilibrio macroeconómico y, por ende, la ejecución de la Estrategia de País. Por tanto, uno de los ejes centrales de la Estrategia del Banco es el apoyo al país para que avance en el logro de una situación fiscal sostenible.

- 6.2 **Riesgo político.** Dada la composición de la Asamblea Legislativa, en la que ningún partido tiene mayorías, existe riesgo para la autorización y ratificación legislativa de las operaciones previstas en esta Estrategia, particularmente para PBLs. La continuidad y ampliación del diálogo ya iniciado por el gobierno con distintas fuerzas políticas, en torno a las reformas, resultará esencial para superar este riesgo. Durante el desarrollo de la presente Estrategia, el Banco continuará apoyando el diálogo gobierno-Asamblea Legislativa, para explicar los objetivos y alcance del soporte técnico y financiero del Banco al país. Así mismo, apoyará el fortalecimiento de las capacidades de la Asamblea Legislativa para un ejercicio más eficiente de sus funciones constitucionales.
- 6.3 **Riesgo de desastres naturales.** La ocurrencia de un desastre natural significativo, llevaría a un cambio en las prioridades del gobierno y a la necesidad de redireccionar recursos y operaciones. El Banco, durante el período de vigencia de esta Estrategia, buscará apoyar al Gobierno en la mitigación de estos riesgos mediante el fortalecimiento de la evaluación de riesgos, inversiones para aumentar la capacidad de enfrentar desastres y mitigar su impacto, y para la prevención y manejo financiero de este tipo de catástrofes.
- 6.4 **Riesgo institucional.** La debilidad de las instituciones públicas y las posibles dificultades de coordinación para la ejecución de programas multisectoriales, podrían generar riesgos para la efectividad e impacto de las operaciones del Banco en casi todas las áreas de la estrategia. En consecuencia, el Banco brindará la asistencia técnica y financiera que sea necesaria para superar los anteriores riesgos y apoyar los objetivos del gobierno de construir un sector público responsable, eficiente, eficaz, moderno y transparente.

ANEXO I. INDICADORES MACROECONÓMICOS Y SOCIALES SELECCIONADOS, 2002-2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 p
Sector Real								
Crecimiento PIB real (%)	2.3	2.3	1.9	3.3	4.2	4.3	2.4	-3.5
PIB a precios corrientes (en millones US\$)	14,307	15,047	15,798	17,070	18,654	20,373	22,107	21,100
PIB per cápita (US\$)	2,389	2,504	2,621	2,822	3,071	3,340	3,609	3,430
Precios al Consumidor (variación anual, %) final del periodo	2.8	2.5	5.4	4.3	4.9	4.9	5.5	-0.2
Sector Externo								
Saldo en Balanza Comercial (% PIB)	-13.0	-15.2	-16.8	-17.2	-19.0	-20.1	-19.9	-13.2
Remesas (% PIB)	13.5	14.0	16.1	17.7	18.6	18.1	17.1	16.4
Saldo en Cuenta Corriente (% PIB)	-2.8	-4.7	-4.0	-3.3	-3.6	-6.0	-7.6	-1.5
Saldo en Cuenta Financiera y de Capitales (% PIB)	6.3	7.7	1.4	5.1	6.1	3.3	7.8	3.5
Inversión Extranjera Directa (% PIB)	3.5	0.8	2.3	2.3	1.3	6.9	3.3	1.3
Reservas Internacionales Brutas (Millones US\$)	1,589	1,906	1,888	1,829	1,907	2,198	2,541	2,969
Reservas Internacionales Brutas (% PIB)	11.1	12.7	12.0	10.7	10.2	10.8	11.5	14.1
Finanzas Públicas								
Resultado Global SPNF (% del PIB)	-5.1	-4.2	-3.1	-3.5	-2.9	-1.9	-3.1	-5.6
Resultado Primario SPNF (% del PIB)	-3.3	-2.2	-1.0	-1.3	-0.5	0.6	-0.7	-3.0
Deuda del SPNF (% del PIB)	38.7	40.4	40.5	39.6	40.1	38.8	39.7	49.0
Deuda Externa del Sector Público (% del PIB)	33.8	36.9	36.1	36.1	35.5	31.6	31.2	38.4
Indicadores Sociales								
Población (millones)	5,989	6,008	6,027	6,049	6,074	6,099	6,125	6,153
Tasa de Desempleo (%)	6.2	6.9	6.8	7.2	6.6	6.3	5.9	...
Hogares en Extrema Pobreza (%)	15.8	14.4	12.6	12.3	9.6	10.8	12.4	...
Hogares en Pobreza (%)	36.8	36.1	34.6	35.2	30.7	34.6	40.0	...

Notas:

p Datos preliminares al cierre del año.

ANEXO II. DIÁLOGO Y CONSULTA

Antecedentes

Desde mediados del 2008, en armonía y coordinación con el Gobierno de El Salvador, el Banco viene desarrollando un diálogo permanente con los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y con líderes de opinión, con el fin de compartir y analizar conjuntamente información que sirviera de base para evaluar la situación de El Salvador, sus principales problemas estructurales, la importancia de soluciones a los mismos y los espacios y beneficios que los programas con los organismos multilaterales de crédito podrían traer al país. Estas acciones han tenido como objetivo fortalecer el conocimiento en el país sobre temas clave del desarrollo y de la relación con el Banco y generar un ambiente conducente al fortalecimiento del apoyo financiero del Banco. A raíz de este diálogo y de consultas con otros actores, se diseñó un programa de estudios que serían preparados por los equipos del Banco y consultores y que se dirigirían a apoyar el diálogo de política con las autoridades y a servir de base para la definición de la Nueva Estrategia de País.

Con estos antecedentes, el proceso de consulta de la Estrategia de País con El Salvador 2010-2014 se realizó en las siguientes fases principales: (1) Diseminación y discusión de estudios de base; y (2) Consultas para validar la Estrategia. A continuación se describen las principales acciones dentro de cada fase.

1. Diseminación y Discusión de Estudios de Base

a) Día de El Salvador que se desarrolló en el mes de abril de 2009 con la participación de 45 delegados del BID, del Banco Mundial y del FMI, y que tuvo como objetivos: i) mejorar la calidad de los estudios que se venían preparando en el Banco para el Diálogo con las nuevas autoridades y como base para la definición de la Estrategia de País, mediante su divulgación entre los distintos equipos involucrados (dentro del Banco y también de las otras instituciones), recibir fertilización cruzada y fortalecer estos estudios mediante la incorporación en los mismos de enfoques e información al día sobre la crisis global y su impacto en el país; ii) identificar lagunas de conocimiento y proponer acciones complementarias; iii) mejorar la calidad de las presentaciones que se harían a las nuevas autoridades sobre los resultados de los estudios e identificar fortalezas y debilidades de los distintos temas requeridos para el diálogo; y iv) avanzar en la estrategia y lenguaje común que el Banco, el BM y el FMI utilizarían para el futuro diálogo con las autoridades.

b) Diálogo de Políticas con Gobierno Electo de El Salvador: El Diálogo sobre Políticas Económicas y Sociales, coordinado por el BID, contó con la participación del Gobierno recién electo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. La reunión se realizó el 6 y 7 de mayo 2009 cuando todavía no estaba definido el equipo que iba a conformar el Gabinete de gobierno. Sin embargo, se contó con la participación de miembros relevantes de los equipos que estaban trabajando en la transición y en la definición de políticas de respuesta a la crisis. Algunas de estas personas fueron luego nombradas como parte del nuevo Gabinete, incluyendo el nuevo

Secretario Técnico y Ministro de Hacienda. También asistió un número considerable de diputados del FMLN (9). El Presidente electo participó durante la primera mañana y en el cierre.

c) Publicación del libro “Hacia la generación de más oportunidades: agenda de desarrollo económico y social en El Salvador” que recoge 20 de los estudios realizados y busca aportar a la discusión de los temas fundamentales del país.

2. Consultas para validar la Estrategia de País 2010-2014

a) Consultas con el gobierno: Las consultas con el gobierno se realizaron en varias etapas durante el mes de junio, tanto a nivel técnico como político, con la participación de todas las instituciones relevantes para la Estrategia, bajo el liderazgo de la Secretaría Técnica de la Presidencia. Durante estas consultas, se llegó a acuerdos entre el Banco y el Gobierno, los que se incorporaron al borrador de la matriz de resultados y del texto de la Estrategia. El 9 de junio se llevó a cabo una reunión final entre la gerencia de CID, la Representación, y el Consejo de los Ministros y altos funcionarios relevantes para la Estrategia. Durante dicha reunión, se llegó a la validación del documento de la Estrategia.

b) Consulta con las principales entidades de cooperación multilateral y bilateral (10 de junio 2010). Los dos objetivos principales que se buscaron en esta reunión, fueron: (i) presentar el borrador de la Estrategia; (ii) conocer las opiniones y recomendaciones de estas entidades sobre la visión y las principales áreas de la Estrategia; y, (iii) identificar áreas de acción común, acciones y recursos que deben coordinarse con ellos. Participaron los siguientes cooperantes; el sistema de las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Banco Mundial, el BCIE y la cooperación bilateral de España, Japón, Alemania, USAID, Francia y Canadá. Como conclusión de la reunión, se solicitó al BID que sirva como punto focal para la consolidación de la información sobre los apoyos que se están otorgando al país en las áreas de la Estrategia,

d) Diálogo con representantes de la sociedad civil (10 de junio 2010). Los objetivos principales de esta reunión fueron: (i) instalar el nuevo Grupo Consultivo de la Sociedad Civil (CONSOC), (ii) compartir los análisis del Banco, sobre la situación económica y social de El Salvador, que sirvieron de base para esta Estrategia; (iii) presentar las principales áreas en las que se enfocará la Estrategia durante el periodo 2010-2014; (iv) conocer las opiniones de actores clave de la sociedad civil e intercambiar puntos de vista con ellos. A la reunión asistieron representantes de las siguientes instituciones: FUNDE, UCA, Universidad José Matías Delgado, Fundación PROESA, Movimiento Social Para Mujeres, CEMUJER, FUSALMO, CORDES, Grupo CREO, Fundación Llort, SACDEL y Salvanatura. .

ANEXO III. LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones más importantes aprendidas por el Banco en la implementación de la estrategia de país han sido:

- 1) Polarización política. La polarización política puede dificultar seriamente la obtención de los objetivos de desarrollo de las acciones programadas. Esto puede darse principalmente por dificultades de que se alcance la mayoría calificada que se requiere para la autorización y ratificación legislativa de operaciones de préstamo. La ejecución misma de proyectos que requieren de consenso entre los involucrados puede también dificultarse por la misma razón. Se ha comprobado que la colaboración del Banco con las autoridades para explicar los objetivos y alcance de las operaciones de préstamo produce un buen resultado. Ese apoyo en el diálogo con la Asamblea será instrumentado como parte de la ejecución de la presente estrategia, en línea con la recomendación de la Oficina de Evaluación y Seguimiento del Banco (OVE) en su CPE 2004-2008.
- 2) Vulnerabilidad social. Pese a los avances en materia de reducción de pobreza y el apoyo continuo que la estrategia de país le debe brindar a este objetivo, la crisis económica ha demostrado lo vulnerables que son estos avances. La presente estrategia apoyará la formalización e implementación de un sistema de protección social integrado, dirigido, en general, a asegurar el acceso de la población, comenzando por la más pobre, a un nivel mínimo de servicios sociales y, en particular, a servir de paliativo en las situaciones críticas. Esta acción se enmarca dentro de la recomendación de OVE sobre que el programa del Banco debe, para lograr mayor impacto, apoyarse más en la transferencia de conocimiento que en la mera transferencia de recursos.
- 3) Capacidad de las Unidades Ejecutoras. En el pasado reciente, no ha sido suficiente la atención prestada durante la preparación de nuevas operaciones a la capacidad institucional de los entes ejecutores, en particular en aspectos de control interno y gestión financiera. Para solventar esta situación, se desarrollaron unidades especiales fuera de la línea de la institucionalidad nacional o se descansó en una supervisión intensa por parte de las unidades del Banco. Siguiendo la recomendación de OVE, durante la presente estrategia se buscará apoyarse más en las capacidades locales para la ejecución y evaluación de los proyectos, se brindará asistencia técnica para el fortalecimiento de las instituciones ejecutoras, y se estructurarán CTs dirigidas a instituciones clave, de forma de poder avanzar en la utilización de los sistemas nacionales.
- 4) Condiciones previas a la declaración de elegibilidad. Las condiciones previas al primer desembolso, establecidas para declarar elegible una operación, determinaron en muchos casos que se prolongaran los períodos para su cumplimiento, en particular cuando se trata de aprobaciones de leyes o reformas con incidencia política. Los programas debieran diseñarse con un número mínimo y manejable de condiciones previas al primer desembolso y, de ser posible, alcanzar condiciones adecuadas para su ejecución, antes y durante el proceso de preparación y aprobación.
- 5) Evaluación del logro de los Objetivos de Desarrollo. La gran mayoría de los proyectos que han venido apoyando las estrategias de país con El Salvador no han contado con los

indicadores y línea de base para poder medir el impacto y los resultados de la operación durante/y a la finalización de su ejecución. Ha quedado como lección la importancia de identificar indicadores que permitan medir los efectos directos sobre los beneficiarios y, en la medida de lo posible, los impactos indirectos de los productos obtenidos. De igual manera, en muchas ocasiones, los Informes de Seguimiento de los Proyectos han resultado ser una herramienta útil para incorporar los indicadores y línea de base necesaria para medir los efectos y resultados de la participación del Banco en el País. En forma concomitante y siguiendo la recomendación de OVE se seguirán apoyando, especialmente a través del PRODEV, los sistemas nacionales de gerencia por resultados y monitoreo para volverlos independientes de la ejecución de los programas y a la vez, aprovecharlos para los sistemas de seguimiento del Banco.

ANEXO IV. ANÁLISIS DE RIESGOS MACROECONÓMICOS

El marco de financiamiento de la estrategia de país está definido a partir de: (i) las necesidades brutas de financiamiento del país; (ii) el perfil de amortizaciones al BID; y (iii) los indicadores de deuda del país. Como punto de partida, el escenario base toma las proyecciones económicas que el gobierno de El Salvador acordó recientemente con el Fondo Monetario Internacional a partir de las cuales se calculan las necesidades de financiamiento bruto del sector público. Este escenario supone que la recuperación económica que inició a fines del 2009 continúa en el 2010 (ver Tabla A.1), basada en una rápida recuperación en las exportaciones, el flujo de remesas, y un incremento de los ingresos tributarios construyendo sobre la base de las reformas aprobadas a fines del 2009, de manera que aumenten los ingresos tributarios a mediano plazo. Dicho escenario implica un perfil de deuda favorable a mediano plazo, tal como se describe en mayor detalle en la Evaluación Económica Independiente y el análisis de sostenibilidad de deuda, ambos adjuntos a esta Estrategia.

En este sentido, cabe destacar dos tipos de riesgos importantes a los supuestos macroeconómicos. Por una parte, existe un riesgo exógeno de que la recuperación económica, basada en una recuperación de las exportaciones y el crecimiento de las remesas, no sea tan alta como se espera, con la implicación de una menor recaudación tributaria y por tanto un perfil de deuda pública menos favorable. Por otra parte, existe el riesgo de que las reformas tributarias planeadas para el mediano plazo no sean aprobadas por la Asamblea Legislativa, o que no rindan lo que se espera en términos de recaudación fiscal. Adicionalmente, si el gasto de gobierno no se adapta a esa realidad, los déficits de mediano plazo, y por tanto el perfil de deuda sería menos favorable. Este Anexo explora ambas posibilidades.

Riesgo Exógeno – Lenta Recuperación

El riesgo de una recuperación más lenta debido a una menor demanda de exportaciones por los socios comerciales aunado con una recuperación más lenta en el flujo de las remesas podría llevar a un escenario de menor crecimiento. Aún si se implementa la reforma tributaria tal como está planeada, el menor crecimiento económico daría como resultado un déficit del Sector Público No Financiero más alto, tasas de interés más altas asociadas con un mayor riesgo macroeconómico, y por tanto una senda de endeudamiento menos favorable (ver Tabla A.2).

Ante este escenario, el Banco podría brindar PBLs más elevados a mediano plazo, de esta manera asegurando recursos para inversión social prioritaria. Como consecuencia, el tamaño del programa para 2010 – 2014 subiría de un total de \$1,080 millones bajo el escenario base a \$1,220 millones bajo el escenario de menor crecimiento (Figura A1), con un sesgo ligeramente más alto hacia PBLs (Figura A2). La distribución de los recursos y el flujo de fondos ante este escenario se detallan en la Tabla A2.

Riesgo Fiscal – Fallas en la Implementación de Reformas Fiscales

El tercer escenario contempla el riesgo de que existan problemas en la implementación las reformas fiscales previstas, un menor crecimiento al esperado en el escenario base y tasas de interés relativamente más altas asociadas con un mayor riesgo macroeconómico. Las reformas

asociadas al escenario base suponen la implementación de medidas tributarias a mediano plazo que permitan aumentar la carga tributaria de 12% del PIB en el 2009 a 16% del PIB en el 2014. Para lograr este incremento, será necesario tomar decisiones que aumenten la base tributaria, aumenten tasas impositivas, y/o establezcan nuevos impuestos. Asimismo, la reforma fiscal asume que los subsidios generalizados existentes se focalizarán, asegurando un espacio fiscal para otros gastos sociales prioritarios. Sin embargo, dicha focalización será difícil de implementar y podría verse descarrilada por intereses de grupos poderosos. En este escenario, el déficit del SPNF sería más alto y la sostenibilidad fiscal podría verse en peligro (ver Tabla A3).

Ante este escenario, el Banco tendría que restringir sus PBLs, y la cartera se vería reducida a préstamos de inversión en el mediano plazo, si la situación no se corrigiese, tendría que reducir el tamaño del programa. A corto plazo, este cambio se daría de forma automática, puesto que para el 2010 el escenario base prevé un PBL en el que las condicionalidades dependerán de la implementación de las reformas fiscales previstas. Sin el cumplimiento de dichas condiciones, el apoyo del Banco se limitaría. A mediano plazo, futuros PBLs dependerán de un entorno macroeconómico favorable, lo cual en el caso de El Salvador depende crucialmente del panorama fiscal. Como consecuencia, el tamaño del programa para 2010-2014 se reduciría de un total de US\$1,080 millones bajo el escenario base a US\$900 millones bajo el escenario de riesgo fiscal (Figura A1), con un sesgo hacia préstamos de inversión (Figura A2). La distribución de los recursos y el flujo de fondos ante este escenario se detallan en la Tabla A3.

Figura A1. Aprobaciones de Préstamos del BID a El Salvador
(Millones de dólares)

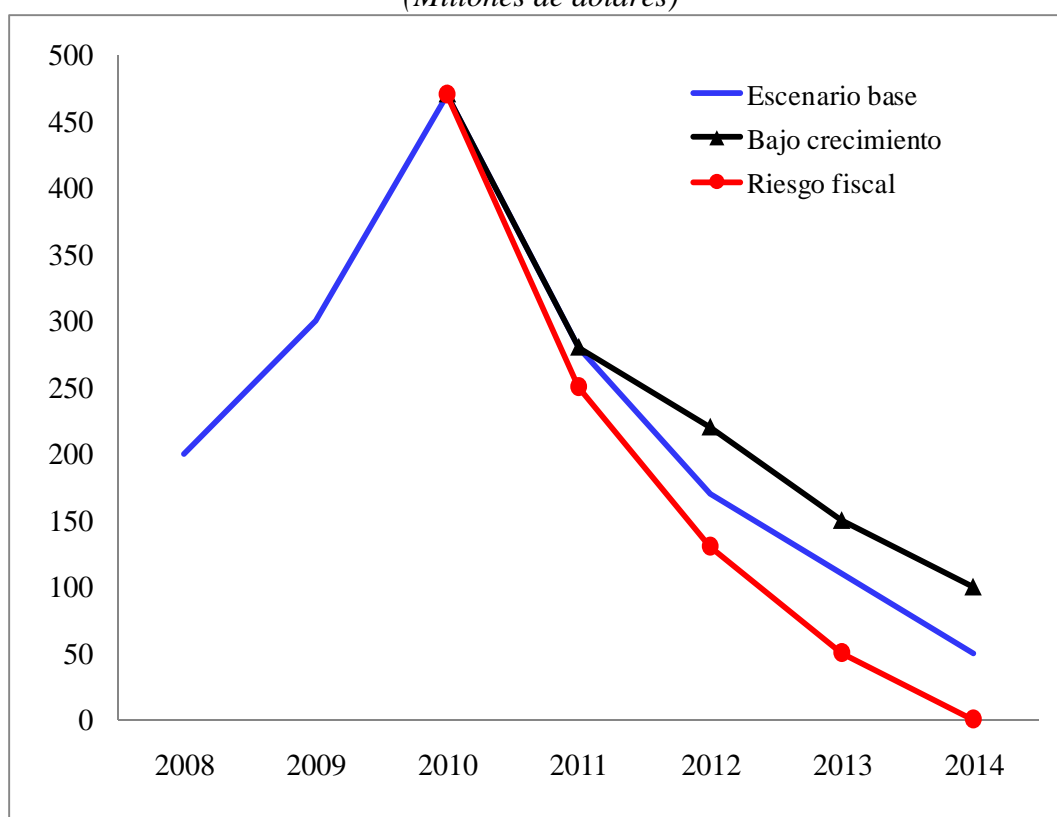


Figura A2. Desembolsos de Préstamos del BID a El Salvador
(Millones de dólares)

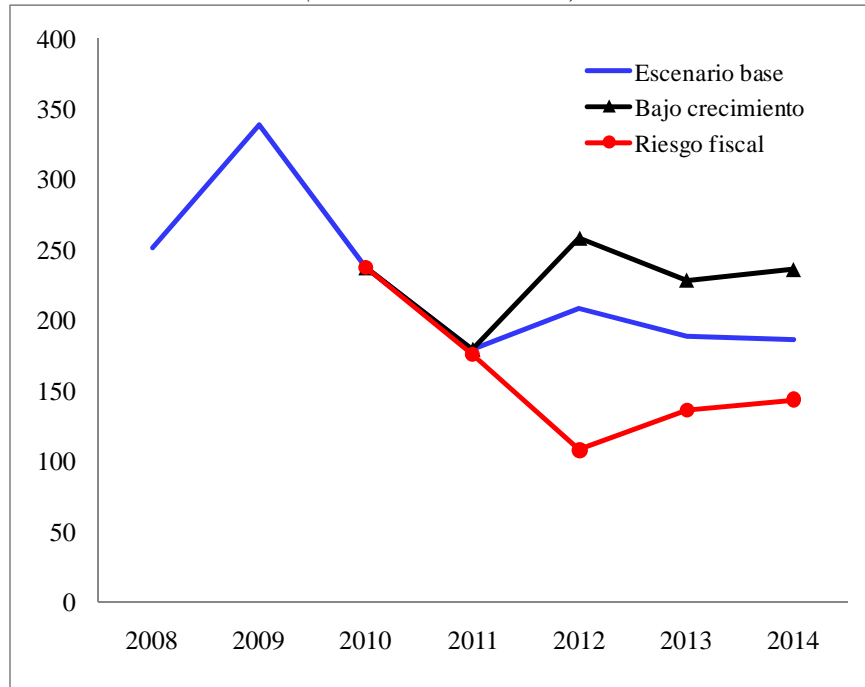


Figura A3. Flujo Neto del BID a El Salvador
(Desembolsos – Repago de Principal)
(Millones de dólares)

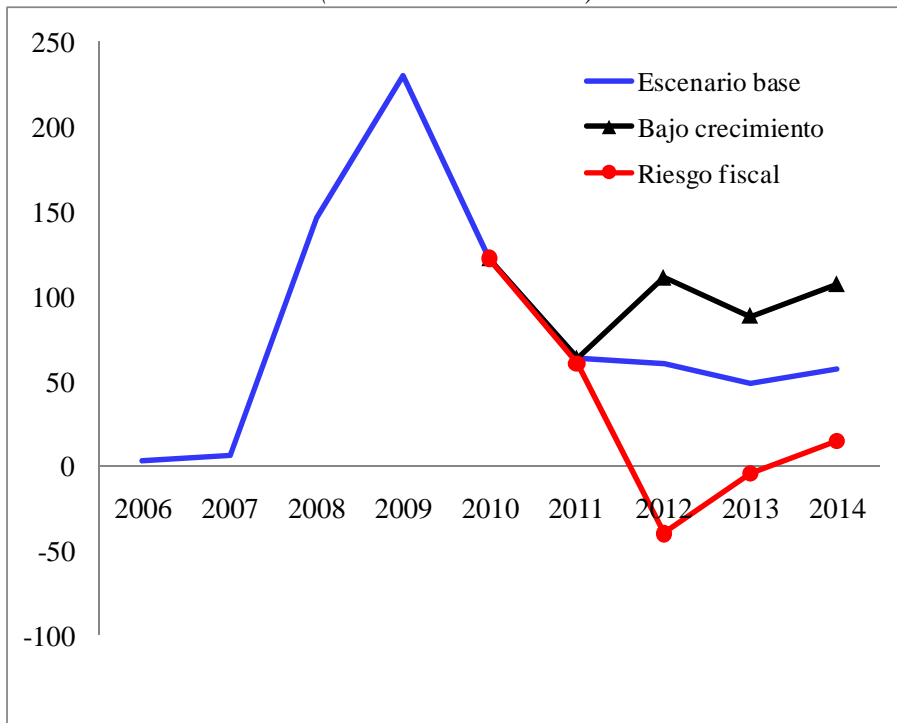


Tabla A.1 Indicadores Seleccionados Escenario Base

	2008	2009	Escenario Base				
			2010	2011	2012	2013	2014
Ingreso Nacional y Precios			<i>(cambio porcentual)</i>				
PIB real	2.4	-3.5	1.0	3.0	3.0	4.0	4.0
PIB per cápita	2.0	-4.0	0.5	2.5	2.5	3.4	3.5
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	5.5	-0.2	1.5	2.8	2.8	2.8	2.8
Sector Externo							
Exportaciones f.o.b. (volumen)	5.5	-15.5	4.6	6.2	6.4	6.7	6.7
Importaciones f.o.b. (volumen)	-8.2	-15.9	5.8	4.2	6.6	7.0	6.7
Remesas	2.5	-8.5	5.0	7.5	9.5	9.5	8.0
Sector Público No Financiero			<i>(como porcentaje del PIB)</i>				
Ingresos y Donaciones	16.9	15.9	17.9	18.6	19.7	20.0	20.0
Ingresos Tributarios Netos	13.1	12.3	13.5	14.2	15.4	16.3	16.4
Gastos y Concesión Neta de Préstamos	20.0	21.5	22.7	22.2	22.2	21.8	21.7
Deficit primario del SPNF	-0.7	-3.0	-1.8	-0.5	0.6	1.2	1.3
Superávit (Déficit) Global	-3.1	-5.6	-4.8	-3.6	-2.5	-1.8	-1.7
Necesidades Brutas de Financiamiento	7.3	13.6	11.6	11.4	7.2	6.2	7.1
<i>de las cuales: Amortizaciones</i>	4.2	7.8	6.8	7.9	4.7	4.4	5.4
Sector Externo							
Déficit de Cuenta Corriente	-7.6	-1.5	-2.9	-2.9	-2.8	-2.9	-2.9
Balanza Comercial	-19.9	-13.2	-15.1	-15.2	-15.5	-15.8	-16.1
Exportaciones (f.o.b incluyendo maquila)	20.9	18.3	18.7	19.1	19.3	19.4	19.6
Importaciones (f.o.b incluyendo maquila)	-40.7	-31.5	-33.8	-34.3	-34.8	-35.2	-35.7
Remesas	17.1	16.4	16.7	17.0	17.5	17.9	18.1
Deuda del Sector Público							
Deuda Externa	31.2	38.4	40.7	39.4	38.0	35.8	35.1
Deuda del Sector Público No Financiero	39.7	49.0	50.6	50.2	49.5	48.2	46.3
Saldo deuda multilateral/Saldo deuda externa del SPNF	39.2	38.6	42.4	45.4	48.3	49.4	48.3
Saldo deuda BID/ Saldo deuda multilateral	68.6	66.5	58.5	54.9	51.5	50.7	50.7
Apoyo BID			<i>(millones US\$)</i>				
Aprobaciones BID	600	300	470	280	170	110	50
Desembolsos BID	288	488	237	179	208	188	186
Repagos BID	168	-170	-178	-177	-205	-191	-175
Flujo neto BID (desembolsos - repago principal)	183	379	122	63	61	48	57
Memo:							
PIB nominal (millones de dólares americanos)	22,107	21,100	21,739	22,961	24,459	26,230	27,991
Desembolsos BID							
% de Necesidades de Financiamiento	15.6	12.1	9.4	6.8	11.8	11.6	9.4
Stock deuda del SPNF con BID (% PIB)	7.9	9.4	9.6	9.4	9.1	8.6	8.3

Fuente : Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

Tabla A2. Indicadores Seleccionados. Escenario Crecimiento Bajo

	2008	2009	Escenario Crecimiento Bajo				
			2010	2011	2012	2013	2014
Ingreso Nacional y Precios			<i>(cambio porcentual)</i>				
PIB real	2.4	-3.5	0.5	2.0	2.0	2.0	2.0
PIB per cápita	2.0	-4.0	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	5.5	-0.2	0.7	2.8	2.8	2.8	2.8
Sector Externo							
Exportaciones f.o.b. (volumen)	5.5	-15.5	9.6	6.4	4.8	5.3	6.3
Importaciones f.o.b. (volumen)	-8.2	-15.9	2.6	2.9	4.6	4.6	4.8
Remesas	2.5	-8.5	4.6	7.5	8.0	8.0	8.0
Sector Público No Financiero			<i>(como porcentaje del PIB)</i>				
Ingresos y Donaciones	16.9	15.9	17.8	18.5	19.4	19.5	19.5
Ingresos Tributarios Netos	13.1	12.3	13.4	14.1	15.1	15.7	15.9
Gastos y Concesión Neta de Préstamos	20.0	21.5	22.9	22.6	22.3	22.0	22.1
Deficit primario del SPNF	-0.7	-3.0	-2.0	-0.9	0.3	0.5	0.5
Superávit (Déficit) Global	-3.1	-5.6	-5.1	-4.1	-2.9	-2.6	-2.5
Necesidades Brutas de Financiamiento	7.3	13.6	11.9	12.3	8.0	7.4	8.5
<i>de las cuales: Amortizaciones</i>	4.2	7.8	6.8	8.2	5.1	4.8	5.9
Sector Externo							
Déficit de Cuenta Corriente	-7.6	-1.5	-1.0	-0.4	0.2	0.7	1.4
Balanza Comercial	-19.9	-13.2	-13.3	-13.0	-13.1	-13.1	-13.0
Exportaciones (f.o.b incluyendo maquila)	20.9	18.3	19.7	20.3	20.4	20.7	21.2
Importaciones (f.o.b incluyendo maquila)	-40.7	-31.5	-33.0	-33.3	-33.5	-33.8	-34.3
Remesas	17.1	16.4	16.8	17.2	17.6	18.1	18.7
Deuda del Sector Público							
Deuda Externa	31.2	38.4	40.9	40.0	39.2	37.8	37.9
Deuda del Sector Público No Financiero	39.7	49.0	51.5	53.4	53.7	53.7	55.3
Saldo deuda multilateral/Saldo deuda externa del SPNF	39.2	38.6	42.4	45.4	48.5	49.9	49.0
Saldo deuda BID/ Saldo deuda multilateral	68.6	66.5	58.5	54.9	52.0	51.6	52.2
Apoyo BID			<i>(millones US\$)</i>				
Aprobaciones BID	600	300	470	280	220	150	100
Desembolsos BID	288	488	237	179	258	228	236
Repagos BID	168	-170	-178	-177	-205	-191	-175
Flujo neto BID (desembolsos - repago principal)	183	379	122	63	111	88	107
Memo:							
PIB nominal (millones de dólares americanos)	22,107	21,100	21,622	22,616	23,854	25,098	26,274
Desembolsos BID							
% de Necesidades de Financiamiento	15.6	12.1	9.2	6.4	13.6	12.4	10.6
Stock deuda del SPNF con BID (% PIB)	7.9	9.4	9.7	9.5	9.5	9.4	9.4

Fuente : Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

Tabla A3. Indicadores Seleccionados. Riesgo Fiscal

	2008	2009	Escenario Riesgo Fiscal				
			2010	2011	2012	2013	2014
Ingreso Nacional y Precios			<i>(cambio porcentual)</i>				
PIB real	2.4	-3.5	0.5	2.0	2.0	2.0	2.0
PIB per cápita	2.0	-4.0	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	5.5	-0.2	0.7	2.8	2.8	2.8	2.8
Sector Externo							
Exportaciones f.o.b. (volumen)	5.5	-15.5	9.6	6.4	4.8	5.3	6.3
Importaciones f.o.b. (volumen)	-8.2	-15.9	2.6	2.9	4.6	4.6	4.8
Remesas	2.5	-8.5	4.6	7.5	8.0	8.0	8.0
Sector Público No Financiero			<i>(como porcentaje del PIB)</i>				
Ingresos y Donaciones	16.9	15.9	17.5	17.7	17.4	16.7	16.5
Ingresos Tributarios Netos	13.1	12.3	13.2	13.3	13.2	13.0	12.8
Gastos y Concesión Neta de Préstamos	20.0	21.5	22.8	22.5	22.7	22.5	22.7
Deficit primario del SPNF	-0.7	-3.0	-2.1	-1.3	-1.7	-2.1	-2.3
Superávit (Déficit) Global	-3.1	-5.6	-5.3	-4.8	-5.3	-5.8	-6.2
Necesidades Brutas de Financiamiento	7.3	13.6	12.1	13.1	10.4	10.6	12.0
<i>de las cuales: Amortizaciones</i>	4.2	7.8	6.8	8.3	5.2	4.8	5.8
Sector Externo							
Déficit de Cuenta Corriente	-7.6	-1.5	-1.0	-0.4	0.2	0.7	1.4
Balanza Comercial	-19.9	-13.2	-13.3	-13.0	-13.1	-13.1	-13.0
Exportaciones (f.o.b incluyendo maquila)	20.9	18.3	19.7	20.3	20.4	20.7	21.2
Importaciones (f.o.b incluyendo maquila)	-40.7	-31.5	-33.0	-33.3	-33.5	-33.8	-34.3
Remesas	17.1	16.4	16.8	17.2	17.6	18.1	18.7
Deuda del Sector Público							
Deuda Externa	31.2	38.4	40.9	40.0	38.5	36.8	36.6
Deuda del Sector Público No Financiero	39.7	49.0	51.5	53.6	55.7	58.0	61.9
Saldo deuda multilateral/Saldo deuda externa del SPNF	39.2	38.6	42.4	45.4	47.6	48.5	47.2
Saldo deuda BID/ Saldo deuda multilateral	68.6	66.5	58.5	54.9	50.3	48.9	48.5
Apoyo BID			<i>(millones US\$)</i>				
Aprobaciones BID	600	300	470	250	130	50	0
Desembolsos BID	288	488	237	176	108	136	143
Repagos BID	168	-170	-178	-177	-205	-191	-175
Flujo neto BID (desembolsos - repago principal)	183	379	122	60	-40	-4	14
Memo:							
PIB nominal (millones de dólares americanos)	22,107	21,100	21,739	22,961	24,459	26,230	27,991
Desembolsos BID							
% de Necesidades de Financiamiento	15.6	12.1	9.0	5.8	4.2	4.9	4.3
Stock deuda del SPNF con BID (% PIB)	7.9	9.4	9.7	9.5	8.9	8.4	8.1

Fuente : Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

ANEXO V. INCORPORACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS EL SALVADOR 2004-2008

1. **Recomendación 1:** *Examinar juntamente con el Gobierno los trabajos de diagnóstico realizados para el último ciclo programático, pues muchos de esos trabajos siguen siendo pertinentes para los desafíos de desarrollo del país.*

Respuesta: El trabajo de diagnóstico realizado anteriormente a 2004 fue analizado y tenido en consideración en la identificación del nuevo programa de estudios preparado entre 2008 y 2009 con vistas a la nueva estrategia. Este último cuerpo de estudios (que se integra en el libro “Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos de una agenda de desarrollo para ES”, ver http://www.iadb.org/countries/home.cfm?lang=es&id_country=es) fue presentado y discutido extensamente con las autoridades. Un nuevo diagnóstico de crecimiento fue realizado, tomando en cuenta indicadores más recientes de los principales obstáculos al crecimiento. El análisis fue complementado con un grupo de estudios completo a nivel sectorial, el cual explora en detalle algunos de los temas que salen a partir del diagnóstico de crecimiento, y algunos estudios se dedican además al tema fiscal dada la crisis económica mundial.

2. **Recomendación 2:** *Establecer claramente desde un principio los parámetros financieros del programa propuesto. Si el programa se sigue conformando a la práctica anterior de anticipar transferencias de recursos de gran cuantía del país al Banco, será preciso reducir correlativamente la escala de las expectativas respecto del aporte del Banco al desarrollo. El impacto de ese programa tendría que sustentarse más en la transferencia de conocimientos que en la transferencia de recursos y el seguimiento se debiera realizar de conformidad con ese criterio.*

Respuesta: Los parámetros financieros de la nueva estrategia están claramente establecidos en la misma (ver Anexo V). Dicho programa financiero se anticipa sea positivo en términos de flujos netos (desembolsos – repago principal). Todos los ejes de acción previstos por el Banco en la nueva estrategia prevén un significativo aporte de conocimiento. La estrategia propuesta incluye un balance entre operaciones de inversión y de PBLs, estas últimas precisamente para asegurar la transferencia de recursos que puedan mantener la asignación en áreas claves en momentos de crisis y limitaciones fiscales significativas. A su vez la estrategia prevé el apoyo al fortalecimiento de la recaudación y la eficiencia del gasto para asegurar la estabilidad fiscal (párrafo 3.6). Los parámetros de financiamiento son establecidos en la nueva estrategia, incluyendo proyecciones sobre las aprobaciones y desembolsos, la composición entre PBLs y préstamos de inversión, y los flujos netos esperados al país (ver Anexo V).

3. **Recomendación 3:** *Considerar un enfoque más incluyente en torno al proceso de programación. Los desacuerdos en cuanto a las prioridades que se produjeron entre los poderes ejecutivo y legislativo bloquearon enteramente la aprobación de nuevas operaciones de préstamos. Para evitar que esa experiencia se repita en un contexto en que persiste una considerable polarización política, el Banco debiera velar por que el programa propuesto cuente con un amplio consenso en los poderes legislativo y ejecutivo.*

Respuesta: Desde 2008 el Banco ha llevado a cabo, como lo reconoce OVE, un proceso de diálogo con diversos actores –incluyendo la Asamblea Legislativa- que fortaleció la relevancia del Banco en el país y permitió la aprobación de dos operaciones por US\$900 millones y la ratificación del PBL, por unanimidad, en la Asamblea Legislativa. Este éxito ha sido una de las lecciones aprendidas positivas que la nueva estrategia recoge (ver párrafo 2.3 y Anexo IV). En el ciclo de esta nueva estrategia, el diálogo y la búsqueda de consensos continuarán.

4. **Recomendación 4:** *Que el Banco se valga en mayor medida de la capacidad local para la gestión de la ejecución y la evaluación de los logros de los proyectos... Al mismo tiempo, se debiera propiciar que los sistemas nacionales de seguimiento de los resultados (mediante préstamos y operaciones de cooperación técnica) adquieran una total autonomía de la ejecución de los programas, y el Banco debiera tratar de integrar esas actividades de evaluación locales con sus propios sistemas de seguimiento de proyectos.*

Respuesta: Por ahora, el sistema de administración financiera integrada (SAFI) no es lo suficientemente detallado como para dar seguimiento a un proyecto o una función en particular, dificultando el cumplimiento de estándares internacionales de seguimiento y control (ver párrafos 5.1-5.4 y Matriz de Resultados). En materia de controles nacionales, persisten debilidades en el control externo ejercido por la Corte de Cuentas. El GOES reconoce la importancia del fortalecimiento de sus sistemas nacionales de gestión financiera y de adquisiciones, incluyendo los mecanismos de control interno y externo. El Banco ya viene apoyando la preparación de planes de fortalecimiento en ambas áreas y, en el ciclo de la nueva estrategia, tiene como meta utilizar los mecanismos recientemente aprobados de validación para avanzar hacia la utilización plena de los Sistemas Nacionales.

Recomendación 5: *en la próxima estrategia de país se debieran examinar las 19 recomendaciones específicas contenidas en la última evaluación del programa de país que, en su gran mayoría, no se incorporaron en la última estrategia.*

Respuesta: A continuación se presenta el cuadro resumen con la respuesta dada a cada una de las recomendaciones de la Evaluación anterior.

Listado de las recomendaciones del previo CPE y su tratamiento en la nueva Estrategia

Recomendaciones del CPE anterior	Estrategia de País 2010-2014
<i>El objetivo central en 2005-2009 se debería concentrar en complementar los esfuerzos del Gobierno en progresar en crecimiento, productividad y empleo, que son el reto fundamental necesario para continuar reduciendo la pobreza y la brecha en la provisión de los servicios sociales.</i>	Los diagnósticos realizados y los análisis de viabilidad han identificado – para la nueva estrategia- que los ejes de acción del Banco se deben dirigir al fortalecimiento fiscal, al mejoramiento de la protección social, el hábitat urbano, agua potable y saneamiento y transporte y energía.
<p><i>El análisis costo-beneficio de los proyectos y del programa debería privilegiar la verificación del impacto en:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>La calidad y el control del gasto público.</i> - <i>El mejoramiento de la productividad, el desempeño exportador y la inversión privada.</i> - <i>La sustentabilidad institucional y presupuestaria de los gastos sociales.</i> 	Estos aspectos destacados por OVE forman parte de los análisis que se realizan durante la preparación de las operaciones cuando corresponde (por ejemplo, el impacto en el desempeño de las exportaciones no es relevante en todos los casos, etc.). Adicionalmente el Banco ha llevado a cabo un estudio sobre calidad del gasto público (conjuntamente con el BM) el cual ha retroalimentado la nueva Estrategia de País.

<p><i>El programa debería contribuir al fortalecimiento de la institucionalización de los municipios.</i></p>	<p>Un importante esfuerzo se hará como parte del objetivo de fortalecer las finanzas públicas en la nueva Estrategia (párrafo 3.4 – 3.6).</p>
<p><i>Se debiera tratar de precisar el alcance de la contribución esperada en la solución de los problemas de desarrollo que el programa pretende atender (esto es, la atribución).</i></p>	<p>La nueva estrategia define indicadores y una línea de base para cada una de sus intervenciones (ver matriz de resultados).</p>
<p><i>Contextualizar la programación estratégica del Banco con la planificación fiscal del Gobierno (ingresos, gastos y financiamiento) expresada en un presupuesto plurianual proyectado. Este ejercicio debería realizarse como mínimo para el período del programa, ajustándolo anualmente.</i></p>	<p>La programación bajo la nueva estrategia se hará en el contexto de un planeamiento fiscal de mediano plazo, y dadas las proyecciones para las necesidades brutas de financiamiento (ver párrafos 4.1 – 4.4 y Anexo V).</p>
<p><i>Diseñar alternativas de intervención en función de los escenarios de riesgo que incorporen, además de las obligaciones directas del sector público, la anticipación de los pasivos contingentes, así como la volatilidad del entorno macroeconómico. Esos escenarios deberían ser consistentes con el equilibrio presupuestal intertemporal proyectado en el período del programa.</i></p>	<p>La nueva estrategia considera el riesgo macroeconómico bajo diferentes escenarios y define la intervención del Banco para cada uno de los escenarios (ver párrafos 4.1 – 4.4 y Anexo V).</p>
<p><i>El marco de resultados del programa debería contener indicadores consensuados con el país para verificar la evidencia de sus progresos durante la ejecución en términos de las metas de impacto que se privilegiaron. En especial, se destaca la necesidad de establecer la línea de base de dichos indicadores contra los cuales se puedan medir los avances.</i></p>	<p>La matriz de resultados para la nueva estrategia contiene indicadores acordados con las autoridades y define una línea de base para cada indicador que permite un monitoreo durante la implementación (ver matriz de resultados).</p>
<p><i>En línea con lo anterior, se recomienda que los desembolsos de la ejecución de operaciones se justifiquen en indicadores de cumplimiento de las acciones previstas para el logro de los propósitos de desarrollo. Es fundamental que esos indicadores reflejen los avances del proceso y no solo los puntos de llegada, y estén adaptados a los requerimientos de financiación de los gastos presupuestarios asociados a la implementación de los proyectos.</i></p>	<p>Los desembolsos basados en cumplimiento de actividades medidos por indicadores se avienen más a las operaciones de rápido desembolso. Las modalidades operativas serán definidas a nivel del ejercicio de programación y no de estrategia.</p>
<p><i>Los beneficios netos futuros de las intervenciones y del programa, deberían estimarse y no ser menores a los costos del endeudamiento en que se concreta la contribución del Banco.</i></p>	<p>Este es un principio básico para considerar el endeudamiento con el Banco. La metodología de costo-beneficio se utiliza a nivel de proyectos pero no está desarrollada a nivel de programa de país.</p>
<p><i>Respecto a las intervenciones del Banco: La aprobación de las operaciones por el Directorio se debe realizar solo cuando el Poder Ejecutivo indique que es el momento oportuno para presentarlas a la ratificación y la autorización de su firma a la Asamblea Legislativa y que su vigencia se adecue a dicha ratificación.</i></p>	<p>Las nuevas operaciones serán discutidas ampliamente con el legislativo y dependerán de una clara indicación por parte del ejecutivo sobre el mejor momento para garantizar su ratificación (ver párrafo 2.3 y Anexo IV).</p>

<p><i>Actuar sobre los diseños de las operaciones para: simplificar las condiciones contractuales y los requerimientos de informes; descansar más en iniciativas diseñadas por el gobierno y en sus sistemas de seguimiento; mejorar la adaptabilidad de los marcos lógicos a las condiciones y riesgos del país; delegar funciones de supervisión, previa verificación de la suficiencia de las capacidades institucionales; y buscar que quienes participan en su formulación también lo hagan en la ejecución, para evitar la pérdida de pertenencia</i></p>	<p>La mayor utilización de los sistemas nacionales y la simplificación de los métodos de supervisión utilizando las capacidades locales es una de las lecciones aprendidas que se han explicitado en la nueva Estrategia de País (ver párrafos 5.1-5.4 y Matriz de Resultados).</p>
<p><i>Las modificaciones contractuales durante la ejecución se deben basar en la demostración previa de que los cambios introducidos mejoran la eficiencia para lograr los propósitos, reduciendo la exposición del programa a alteraciones originadas en riesgos exógenos. Los casos extraordinarios previsibles se deberían atender con los instrumentos específicos previstos para el problema que se enfrenta, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas al respecto.</i></p>	<p>Este es uno de los principios básicos contemplados en la administración de operaciones que hace el Banco. No es necesario repetir políticas o prácticas establecidas en el documento de la estrategia de país.</p>
<p><i>Se debe mejorar la evaluabilidad de los diseños en función de la efectividad en el desarrollo, principalmente a través del establecimiento de metas verificables relacionadas con la eficacia de la gestión pública que se apoya y con la eficiencia de los instrumentos utilizados para ello.</i></p>	<p>Si bien indicadores y líneas de base serán establecidos en la estrategia, las metas serán identificadas en cada programa o proyecto, una vez que se cuente con la programación.</p>
<p><i>Se deben mejorar los consensos y la participación del país en el ciclo de proyectos y en los informes que se generen en cada etapa del mismo, de manera de fortalecer la gestión pública por resultados. Para ello se recomienda, además, organizar la recolección de información relevante para el seguimiento y evaluación de sus impactos desde el inicio de la ejecución.</i></p>	<p>Los indicadores, líneas de base y metas serán coordinadas con el Gobierno con el fin de evaluar el impacto de cada intervención.</p>
<p><i>A los efectos de la eficiencia se reitera que, en el diseño de los proyectos, se deben ordenar las actividades (recursos) en procesos que apoyen los productos (medios), organizados en función de los propósitos intermedios y finales (objetivos) que se apoyen, de forma que los recursos presupuestarios se asocien a las actividades para obtener los productos en los plazos requeridos.</i></p>	<p>Este es un principio de diseño y evaluación de proyectos que se maneja durante la implementación operativa de las estrategias. No corresponde su explicitación en la Estrategia de País.</p>
<p><i>La valoración de la contribución a los propósitos de desarrollo debería sustentarse como mínimo en: (i) la verificación de si los propósitos alcanzados eran los atribuidos a la operación; (ii) la verificación del cambio producido respecto a la situación inicial; y (iii) la comprobación de que la contribución del proyecto es sustentable institucional y presupuestariamente por el país.</i></p>	<p>Esta es una recomendación para la futura evaluación del programa de país, una vez se alcancen los objetivos atribuidos a las operaciones por las que dicho programa se implementará.</p>

<p><i>Mejorar el análisis de los riesgos para aumentar la previsibilidad y mejorar la mitigación cuando se producen los mismos en los resultados de las operaciones.</i></p>	<p>La estrategia identifica los riesgos generales como también los riesgos sectoriales y propone mecanismos de mitigación en cada caso (ver párrafos 3.7, 3.14, 3.19, 3.26, 3.31, 3.36 y Sección VI.).</p>
<p><i>Apoyar los esfuerzos de diagnóstico del país para mejorar el conocimiento a partir de las lecciones aprendidas que surgen de la evaluación posterior de impacto de las operaciones.</i></p>	<p>Se han obtenido lecciones aprendidas a partir de los PCR de las operaciones culminadas en el país. Dichas lecciones aprendidas han sido integradas en los diagnósticos y las principales se resumen en un anexo de la nueva Estrategia de País (ver Anexo IV).</p>
<p><i>A partir de las debilidades observadas en la concreción de acciones con el sector privado, se recomienda: integrar los esfuerzos estratégicos de las distintas facilidades del Banco relacionadas con el sector privado dentro de un enfoque compartido con el país; desarrollar modalidades de participación que se asocien con la simplificación y estandarización de procedimientos, así como con la reducción de los costos de transacción de los instrumentos utilizados; y fortalecer una gestión de riesgos con el objetivo de generar confianza y atraer nuevos participantes al mercado de capitales.</i></p>	<p>Las actividades de las ventanillas del sector privado del Banco están incorporadas como parte de la estrategia de país (ver párrafos 3.12, 3.16, 3.23, 3.30 y 3.34).</p>

ANEXO VI. ACCIONES DE OTROS DONANTES

Las limitaciones fiscales llevarán que la cooperación internacional juegue un papel fundamental para el logro de las metas planteadas por el nuevo gobierno. Además del BID, los principales socios multilaterales del país son el BM, el BCIE, la Comisión Europea y las Agencias de las Naciones Unidas. Algunos de los donantes bilaterales con mayor presencia son los Estados Unidos, España y Japón.

En la ejecución de la nueva Estrategia, el BID coordinará estrechamente con los cooperantes internacionales para apoyar los objetivos del Gobierno. Ya viene participando en las mesas de cooperantes lideradas por el GOES, siendo la más activa la del SPSU. Así mismo, ha avanzado dicha coordinación, especialmente con BM, UN, España y Unión Europea, que llevarán a cabo acciones en algunos de los ejes estratégicos identificados en la nueva Estrategia. La consulta de la Estrategia incluirá a los principales donantes que están presentes en el país.

En el siguiente cuadro, se presentan las acciones de otras agencias en apoyo a El Salvador, ordenadas según los pilares de la presente Estrategia. En adición a estos pilares, los donantes también están apoyando el fomento productivo (EU, USAID/MCC, Japón/Jica y Chile) y la mejora del medio ambiente (Jica y GTZ).

Objetivos de país	Objetivos estratégicos del BID	Acciones de otras agencias
Fortalecimiento de las finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de la administración tributaria y aduanera - Aumento en la eficacia del gasto - Apoyo a la transparencia en la gestión pública 	<p>BM: Fortalecimiento administración tributaria (US\$20M para gestión fiscal y desarrollo del sector público)</p> <p>GTZ: Asesoría técnica en política fiscal: tributaria y eficiencia gasto (5M euros)</p> <p>BM: Modernización sistema de gestión financiera y presupuestaria por desempeño y focalización gasto social</p> <p>BM: Modernización sistema de contratación pública e implementación política de transparencia</p> <p>USAID: Mayor transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos</p> <p>PNUD: Apoyo al Consejo Económico y Social Chile (AGCI): Fortalecer las capacidades de los municipios en la formulación de proyectos de cooperación internacional</p> <p>Cooperación española: Apoyo a la gestión de administración del AMSS, política de función pública y programa de formación de funcionarios públicos.</p> <p>UE: Mejoras en la coordinación entre los entes recaudadores, gestión de las finanzas públicas y transparencia.</p>
Creación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al SPSU incluyendo los programas de Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) y Comunidades Solidarias Rurales (CSR) 	<p>BM: Programa temporal protección de ingresos; fortalecimiento sistema de intermediación y capacitación laboral; y diseño de políticas de protección social (US\$100M). Además, el registro único de beneficiarios.</p> <p>Cooperación española: Realizar proyectos de agua y en general apoyar el componente infraestructura.</p> <p>PNUD: Mapas de pobreza urbana y rural;</p>

		<p>SNU/UNICEF: Guarderías y educación inicial. Japón/JICA: Fortalecimiento calidad académica Megatec de La Unión USAID: Apoyo al MINED para mejorar el uso de recursos en educación básica Fomilenio: Fortalecimiento de las instituciones técnicas y vocacionales en la Zona Norte y plan de becas BCIEÑ Espacios educativos agradables, armónicos y seguros.</p>
Mejoramiento del hábitat urbano	<p>- Mayor acceso a la vivienda</p> <p>- Mejoramiento de los asentamientos precarios</p>	<p>PNUD: Modelo vivienda de interés social y mejores prácticas de vivienda. Japón/JICA: Mejoramiento de la tecnología para la construcción de la vivienda social sismo-resistente. BCIE: Dotación de Viviendas para Familias Ubicadas en Zonas de Alto Riesgo y Afectadas por la Tormenta Tropical IDA Chile (AGCI): Apoyo a programas para mejoramiento de barrios con participación comunitaria y apoyo técnico a las instituciones dedicadas a las viviendas de interés social. PNUD: Programas pilotos de asentamientos urbanos productivos</p>
Aumento de la cobertura de agua y saneamiento	- Mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento en el AMSS	<p>Cooperación española: Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe, proyectos de agua. Cooperación española: Fortalecimiento de ANDA Japón/JICA: Desarrollo de capacidades de ANDA, particularmente San Salvador Fomilenio: Agua y saneamiento UE: Agua e higiene.</p>
Desarrollo de transporte	<p>- Fortalecimiento de la infraestructura vial en el área rural</p> <p>- Fortalecimiento de la infraestructura de Puertos</p> <p>- Mejoras en el transporte público</p>	<p>Fomilenio: Carretera longitudinal del Norte BCIE: Contempla carreteras, caminos y electrificación</p> <p>Japón/JICA: Construyó el Puerto de La Unión</p> <p>Brasil: Gestión de un préstamo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) para renovar la flota de microbuses y autobuses BM: Proyecto de servicios de transporte público urbano (AMSS)</p>
Acceso a energía	<p>- Acceso a energía en el área rural</p> <p>-Desarrollo de combustibles alternativo</p>	<p>Fomilenio: Electrificación rural</p> <p>Brasil: Apoyo a los biocombustibles</p>

Actualmente, la administración del Presidente Funes está definiendo los acuerdos de cooperación con varias entidades bilaterales.

Coordinación con Donantes: Préstamos y asistencia técnica al sector público en ejes de la Estrategia

	Finanzas Públicas			Sistema de protección social				Hábitat urbano		Agua y saneamiento	Transporte			Energía
	Fortalecimiento tributario/ingresos	Eficiencia del gasto	Transparencia gestión pública	Educación	Salud	Protección Social	Prevención violencia	Vivienda	Mejoramiento barrios	Agua y saneamiento	Caminos rurales	Infraestructura vial	Transporte urbano	Energía
Banco Mundial	■	■	■	■	■	■	■						■	■
Unión Europea	■	■	■			■	■			■				
BCIE				■	■		■	■	■					
Naciones Unidas: PNUD			■			■	■	■	■					
Chile (AGCI)			■		■	■	■	■	■					
España (AECI)			■			■	■			■				
Japón (JICA / JBIC)			■	■	■	■	■	■	■	■				
USA (USAID)	■		■	■	■	■	■							
USA (Fomilenio)			■							■	■	■		■
Brasil													■	■
Alemania (GTZ)	■	■					■			■				■

■ En su mayor parte préstamos

■ En su mayor parte financiamiento no reembolsable o asistencia técnica

ANEXO VII. MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS

<p>In August 2008, the Board of Directors approved the Development Effectiveness Framework (GN-2489) to increase the evaluability of all Bank development products. The Development Effectiveness Matrix for Country Strategies (DEM-CS) is a checklist of the elements that are necessary to evaluate a country strategy. It is based on the evaluation criteria developed by the Evaluation Cooperation Group of the Multilateral Development Banks in the "Good Practice Standards for Country Strategy and Program Evaluation." The DEM-CS is a yes/no system with a partial score for each of the four evaluation criteria.</p>	
	SCORE
I. RELEVANCE	10.0
A. Ownership and Alignment: establishing consistency of CS objectives with government's plans & priorities	10.0
B. Coherence: establishing (i) the definition of Country Strategy focus in terms of anticipated results and (ii) the integration across Bank instruments/products	10.0
II. EFFECTIVENESS	7.2
A. Strategy Results Framework	7.3
B. Financial Transfers	10.0
C. Build up and use of Country systems	4.0
III. EFFICIENCY	To be determined in Programming Document
IV. RISKS	10.0