

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EL SALVADOR

Estrategia del BID con el País (2015-2019)

Septiembre 2015

Este documento fue preparado por un equipo coordinado por Marco Nicola con insumos de Gabriel Castillo, Mario Adolfo Cuevas, Anabella Lardé y Nadia Martínez de Barrientos (CID/CES); Nidia Hidalgo (GDI/CES); Carlos Morán (TSP/CES); Jean Eric Theinhardt (ICS/CES); María Deni Sanchez (SPH/CES); Juan Pablo Ortiz (FMM/CES); Fernando Yitzack Pavón (LMK/CES); Lilena Martínez de Soto y Marco Alemán (FMP/CES); Emmanuel Abuelafia y María Moreno (CID/CID); Galileo Solís (CTI/CPN); Mario Sanginés (ICS/CME); David Kaplan (LMK/CME); Ángel Muñoz (SCL/LMK); Javier Luque (EDU/CHO); Katherina Hruskovec (EDU/SCL); Luis Tejerina (SPH/CHO); Diana Pinto, José Carlos Gutiérrez y Jazmín Freddi (SCL/SPH); Gustavo García, María Lorena Kevish y Andrés Blanco (IFD/FMM); y Héctor Morena (CID/CID).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO DEL PAÍS	1
II.	PRESENCIA DEL BANCO EN EL SALVADOR	3
III.	PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DEL BANCO 2015-2019.....	5
	A. AREAS PRIORITARIAS.....	6
	1. Aumento de la calidad del gasto en capital humano.....	6
	2. Mejoramiento de la Infraestructura logística	8
	3. Fortalecimiento de las Finanzas públicas	9
	B. TEMAS TRANSVERSALES Y ÁREAS DE DIÁLOGO	11
IV.	MARCO DE FINANCIAMIENTO.....	11
V.	IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA	12
VI.	RIESGOS	14

ANEXOS

I.	Matriz de Resultados
II.	Principales indicadores económicos y sociales
III.	Marco de financiamiento
IV.	Coordinación con cooperantes
V.	Contexto macroeconómico
VI.	Recomendaciones de la evaluación de OVE al programa de país
VII.	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
VIII.	Matriz de Efectividad en el Desarrollo

ENLACES ELECTRÓNICOS	
1.	Informe de Cartera
2.	Brechas de Desarrollo
3.	Diagnóstico del Crecimiento
4.	Diálogo de la Estrategia del Banco con la Sociedad Civil
5.	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro
6.	Notas Sectoriales y Fiduciaria Nota Técnica Sectorial: Educación Nota Técnica Sectorial: Salud Nota Técnica Sectorial: Infraestructura Logística Nota Técnica Sectorial: Finanzas Públicas Nota Técnica Sectorial: Pensiones Nota Técnica Sectorial: Sistema Nacional de Inversión Pública Nota Técnica Sectorial: Género Nota Técnica Sectorial: Seguridad Ciudadana Nota Técnica Sectorial: Desarrollo Urbano y Vivienda Nuevas fuentes de financiamiento para el Desarrollo Productivo Nota Técnica Fiduciaria

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
AMSS	Área Metropolitana del Gran San Salvador
APP	Asocio Público Privado
APS	Atención Primaria de Salud
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCR	Corte de Cuentas de la República
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CIP	Certificados de Inversión Pública
COMMODITIES	Artículos de Consumo utilizados en los Procesos Industriales y Fabriles en su forma natural
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CUT	Cuenta Única del Tesoro
EBP	Estrategia del BID con el País
ECAP	Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas
ECOS-F	Equipos Comunitarios de Salud Familiar y Especializados
EITP	Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades de El Salvador
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FOMILENIO	Fondo del Milenio
FOP	Fondos Previsionales
FOSEP	Fondo Salvadoreño de Estudios de Preinversión
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FSSA	Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero
GCI-9	Noveno Aumento General de Capital del BID
GS	Garantía Soberana
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional, por sus siglas en alemán
GLP	Gas Licuado del Petróleo
GOES	Gobierno de El Salvador
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KWH	Kilo Watts por Hora
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones
LAIF	<i>Latin American Investment Fund</i>
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública para América Latina
LETES	Letras del Tesoro
MCC	Corporación de Reto del Milenio
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
MINEC	Ministerio de Economía

MINSAL	Ministerio de Salud de El Salvador
MOPTVDU	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
MIPYMEs	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAES	Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media
PAESITA	Logros de Aprendizaje en Educación Básica
PAPTN	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
PBLs	<i>Policy Based Loan</i>
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RIISS	Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud
SAFI II	Sistema de Administración Financiera Integrado, fase II
SAP	Sistema de Ahorros para Pensiones
SCGs	Sistema de Garantías de Crédito
SGS	Sin Garantía Soberana
SIAC	Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones
SI-EITP	Sistema Integrado de Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SNF	Sistema de Formación Profesional
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector Público no Financiero
TFFP	<i>Trade Finance Facilitation Program</i>
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de Población de la Naciones Unidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USG-GOES	<i>U.S. Geological Survey</i> – Gobierno de El Salvador

RESUMEN EJECUTIVO

- Contexto de país** El Salvador es una economía pequeña, estrechamente vinculada a la de los Estados Unidos y vulnerable a desastres naturales. En la última década el país ha hecho avances importantes en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En materia de capital humano, ha superado las metas del milenio en indicadores claves de educación y salud, lo cual se requiere sostener en el tiempo. Por otro lado, el crecimiento económico ha promediado menos de 2% anual y la competitividad del país ha perdido fuerza en los últimos 20 años. La red vial entre polos productivos, de servicio y mercados, si bien extensa, presenta señales de desgaste y una proporción importante queda sin pavimentar. Con relación a las finanzas públicas, los esfuerzos de consolidación fiscal desde 2009 han resultado en una reducción del déficit fiscal, pero se requiere continuar este proceso de consolidación con el fin de estabilizar el creciente nivel de deuda pública. La frágil situación de la seguridad ciudadana limita los avances en capital humano y crecimiento. Para enfrentar estos retos el Gobierno ha elaborado su Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 que tiene como objetivo lograr consolidar un país más productivo, educado y seguro.
- Áreas Prioritarias 2015-2019** El enfoque estratégico con El Salvador consiste en apoyar los esfuerzos del Gobierno en crear las condiciones para un crecimiento económico de base amplia, por lo que el Banco apoyará iniciativas para (i) aumentar la calidad del gasto en capital humano; (ii) mejorar la infraestructura logística y (iii) fortalecer las finanzas públicas. Tanto el enfoque de la nueva Estrategia del BID para el País (EBP) como las operaciones en cartera están alineadas con las prioridades identificadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo y la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco. Las ventanillas del sector privado participarán en las áreas prioritarias mencionadas complementando las intervenciones con garantía soberana; y, en las áreas de financiamiento para PYMES, inclusión financiera y energías renovables, donde ya existe una cartera y experiencia.
- Marco de Financiamiento** Las necesidades de financiamiento brutas del país se ubican en el orden de los US\$7,300 millones para el período 2015-2019, incluyendo las necesidades de financiamiento del sistema de pensiones. El Banco tiene dos escenarios financieros. En el escenario base, se estiman US\$1,060 millones en nuevas aprobaciones y US\$1,047 millones en desembolsos totales, bajo el supuesto de mejoras en las perspectivas del resultado primario del sector público no financiero. Si esto no sucede, se consideraría pasar a un escenario alternativo de US\$580 millones de aprobaciones y US\$684 millones de desembolsos.
- Riesgos de la estrategia** El principal riesgo de implementación de la estrategia, está relacionado con el proceso de aprobación legislativa de las operaciones GS, ya que el partido de gobierno no tiene mayoría en la Asamblea y necesita gestionar alianzas con otras fracciones políticas. Otro riesgo importante está vinculado a la concreción de mejoras en la trayectoria esperada del déficit fiscal.

I. CONTEXTO DEL PAÍS

- 1.1 El Salvador es una economía pequeña, dolarizada, estrechamente vinculada a la economía de los Estados Unidos - de la cual recibe ingresos por remesas de 16% del PIB-, y vulnerable a los desastres naturales¹. El ritmo de crecimiento de la economía mundial, las tasas de interés de los mercados financieros internacionales y los precios de las materias primas - especialmente del petróleo - son factores de riesgo que impactan el contexto macroeconómico del país y su competitividad².
- 1.2 El crecimiento económico ha promediado menos de 2% anual en la última década, inferior al promedio de Centroamérica de 4% y las exportaciones tradicionales han perdido peso, especialmente la maquila. Si bien han surgido nuevos sectores productivos, estos no cuentan con una escala suficiente para dinamizar la actividad económica y generar empleo³. Los desafíos en el funcionamiento de algunas instituciones y la inseguridad pública exacerbaban esta situación, lo que ha incentivado la creciente emigración, especialmente hacia EE.UU.⁴
- 1.3 Del análisis de los polos productivos existentes y con potencial de desarrollo⁵, se observa que se necesita una mejor conexión física entre las áreas de producción, los centros de transporte (puertos, aeropuertos y pasos fronterizos) y los mercados. La red de transporte es extensa y está en mejor estado que en países de similar ingreso⁶, aunque presenta señales de deterioro en los últimos años y una proporción importante sin pavimentar.
- 1.4 El país ha logrado avances en la lucha contra la pobreza, la cual se redujo del 39% de los hogares en 2000 a 30% en 2013. La desigualdad también disminuyó en el mismo periodo⁷. Esto se debe en parte a un crecimiento pro-pobre y a una política efectiva de gasto social y económico orientada a disminuir la pobreza, especialmente la extrema⁸. En materia de capital humano, se han superado las metas del milenio en indicadores claves en educación y salud. Por ejemplo, los partos institucionales se incrementaron en un 23% entre 2008 y 2012, las consultas preventivas de primer nivel un 17% y las consultas curativas de primer nivel un 24%. Adicionalmente, la tasa neta de matrícula estudiantil en primaria subió de 83% a 94% entre 2000 y 2011. Todavía existe espacio para mejorar los resultados de las pruebas de calidad en educación que continúan siendo poco satisfactorios y donde el sistema no logra cerrar las brechas de aprendizaje. El uso de tecnología en la educación es limitado y la infraestructura, especialmente en el nivel medio, presenta un desafío⁹. Esto se refleja en una fuerza de trabajo poco preparada, con un promedio de ocho años de escolaridad y donde sólo el 24% posee título de bachillerato. Adicionalmente, la participación laboral femenina y el entorno empresarial

¹ El Salvador es el sexto país de América Latina y el Caribe (ALC) con mayor riesgo climático (Global Climate Risk Index, German Watch 2013).

² En 2006 el país ocupaba el lugar 53 de 122 países en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial y en 2014-15 ocupa el lugar 84 de 144 países.

³ Sectores como plásticos y derivados, papel, cartón y materiales eléctricos.

⁴ En el exterior residen casi tres millones de salvadoreños, de los cuales unos 2.5 millones radican en Estados Unidos, de acuerdo con estimaciones oficiales.

⁵ CEPA (2014) "Plan Nacional para el Desarrollo Económico, Sistema Logístico y sus polos de desarrollo".

⁶ Ver enlace a análisis de [Brechas de Desarrollo](#).

⁷ Coeficiente de Gini pasó de 0.54 en 2003 a 0.40 en 2013.

⁸ El gasto en desarrollo social se incrementó del 6% al 12% del PIB entre 2000 y 2012. Lustig et al (2014) estiman que los programas sociales en El Salvador tienen un impacto reduciendo la pobreza en casi un 6% y la pobreza extrema en casi un 16%. Tejerina y Muñoz (2015) estiman que el crecimiento en el periodo 1992-2012 fue pro pobre, contribuyendo a la reducción de la pobreza en 18,9 puntos porcentuales, de un total de 24 puntos.

⁹ Los alumnos deben viajar, en promedio, 20 minutos para llegar a su escuela media, en comparación a 10 minutos para el caso de educación básica y parvulario.

para emprendedoras son menores que en la región¹⁰. En salud, el nuevo esquema de provisión de servicios básicos ha demostrado ser una alternativa eficiente que habría que expandir a todos los municipios del país, a la vez que se consolida el sistema en todos los niveles de atención. Los avances en capital humano se ven limitados por la migración y por la inseguridad que afecta la asistencia escolar.

- 1.5 Con relación a las finanzas públicas, una situación fiscal sostenible es necesaria para la estabilidad y el crecimiento. Los esfuerzos de consolidación fiscal han resultado en una reducción del déficit fiscal que se debe continuar y acelerar con el fin de estabilizar la deuda pública, ya que la misma ha mostrado una tendencia creciente, alcanzando 57.6% del PIB en 2014, comparada con 50% en 2009. En el área de ingresos, entre 2009 y 2014 la recaudación tributaria aumentó 2.4 puntos porcentuales del PIB y las autoridades están realizando esfuerzos para mejorar la administración tributaria. En el área de gastos, el sistema de pensiones, los subsidios y el sistema de capacitación laboral absorben una fracción significativa de los recursos (3% del PIB) y tienden a ser regresivos y poco efectivos. El Gobierno está trabajando en el diseño e implementación de un sistema nacional de planificación que permita articular el plan de desarrollo con el proceso presupuestario y la priorización de la inversión pública.
- 1.6 Para colocar al país en una trayectoria de mayor crecimiento que permita mejorar la calidad de vida de sus habitantes, El Salvador necesita aumentar la inversión, la que llegó en 2014 a 15% del PIB, entre las más bajas de la región, mejorar la productividad de los factores en la producción de bienes transables y bajar el costo asociado al crimen y la violencia¹¹. La productividad de los factores responde en parte al nivel de escolaridad y calidad educativa y a la concentración de la actividad económica en sectores con limitado potencial de innovación tecnológica. La tasa de homicidios alcanzó 41.2 muertes por cada 100.000 habitantes en 2013, superior al promedio de ALC de 22.5¹². El costo de seguridad para las empresas se estima en el 7.7% de su presupuesto y el costo de la violencia representa más del 10% del PIB¹³. Además, El Salvador presenta brechas de desarrollo que afectan su potencial de crecimiento y la calidad de vida de la población. Los niveles de salud, educación, acceso a crédito e instituciones y seguridad se sitúan por debajo de lo esperado dado su nivel de ingreso¹⁴.
- 1.7 Para enfrentar estos retos, el Gobierno ha elaborado el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro¹⁵. Las prioridades del PQD son: (i) estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido que se apoya en el impulso de sectores estratégicos generadores de mayor valor agregado - en un entorno macroeconómico estable; (ii) impulsar la educación con inclusión y equidad social; y (iii) fortalecer la seguridad ciudadana, para lo cual el Gobierno ha adoptado y está implementando la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019, de la que surgió la creación de un Consejo Nacional - con participación de diferentes sectores - el cual elaboró el Plan El Salvador Seguro, que además de incluir acciones específicas para la prevención y el combate al crimen y la delincuencia, identifica acciones e inversiones en diferentes sectores tales como salud,

¹⁰ La participación laboral de las mujeres en El Salvador es de 46.8%, comparado con el promedio ponderado de Latinoamérica de 52.9%. El Salvador se encuentra en la posición 17 de los 26 países en el índice de entrono empresarial para emprendedoras (EIU, 2013). Adicionalmente, la tasa de fertilidad en adolescentes de 15 a 19 años en 2010 es cercana a 80 nacimientos por cada 1000 mujeres, una de las más altas de Latinoamérica.

¹¹ Ver enlace a [Diagnóstico del Crecimiento](#)

¹² UNODC *Homicide Statistics* 2013.

¹³ Acevedo (2008).

¹⁴ Ver enlace a análisis de [Brechas de Desarrollo](#)

¹⁵ Ver [El Salvador: Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019](#).

educación, inserción laboral, transporte, ordenamiento urbano y vivienda. Además, en apoyo de estos ejes del PQD se enmarcan dos iniciativas importantes que los refuerzan: el segundo compacto firmado con la Corporación de Reto del Milenio (MCC) - por \$365 millones, de los cuales \$277 millones son aportados por Estados Unidos - luego de que el país cumpliera con indicadores de control de corrupción, libertades civiles y derechos políticos que son obligatorios para acceder a la cooperación; y, la iniciativa del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica, impulsado y elaborado por Guatemala, Honduras y El Salvador, con apoyo del BID, que busca cooperación financiera de los Estados Unidos y socios para el desarrollo para fomentar el capital humano, mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, dinamizar el sector productivo y fortalecer las instituciones de los tres países.

II. PRESENCIA DEL BANCO EN EL SALVADOR

- 2.1 **El Banco es la principal fuente de financiamiento multilateral de El Salvador.** Durante el período de la Estrategia del BID con el País (EBP) 2010-2014 se aprobaron 20 operaciones de préstamo por un total de US\$1,225 millones con garantía soberana¹⁶, que se enfocaron en 6 áreas prioritarias: (i) finanzas públicas con 7 operaciones y el 51% de los recursos¹⁷, (ii) protección social con 4 operaciones y el 12% de los recursos, (iii) hábitat urbano con una operación y el 6% de los recursos, (iv) agua y saneamiento con una operación y el 2% de los recursos, (v) transporte con 4 operaciones y el 17% de los recursos, y (vi) energía con una operación y el 8% de los recursos. Adicionalmente, se aprobaron dos operaciones por US\$50 millones que apoyaron prioridades del país en las áreas de prevención de la violencia y desarrollo institucional. El BID también jugó un rol fundamental en la generación y divulgación de conocimiento y en apoyo técnico en áreas prioritarias. Los desembolsos del Banco en el período 2010-2014 fueron en promedio US\$151 millones anuales. El flujo neto de préstamos fue positivo y representó un influjo de recursos por US\$164.5 millones. La ejecución de la cartera del período anterior fue exitosa, a pesar del retraso en la ratificación legislativa de algunas operaciones¹⁸.
- 2.2 **Logros alcanzados en el periodo 2010-2014.** Durante el periodo 2010-2014, el Banco renovó su cartera con El Salvador, atendiendo los desafíos de desarrollo prioritarios para el país en las áreas de finanzas públicas, desarrollo social, y desarrollo productivo. En lo **fiscal**, el Banco apoyó dos reformas tributarias que rindieron un aumento de la carga tributaria de 12.5% del PIB en 2010 a 16% en 2014 y posicionaron al Banco como un socio técnico y financiero en el área, aspecto que ha permitido la continuidad del apoyo al objetivo de sostenibilidad fiscal en la Estrategia. En **desarrollo social**, el Banco apoyó la mejora en la focalización del gasto público hacia los más pobres, la ampliación de los servicios de atención primaria en salud, el mejoramiento de barrios y titulación de propiedades en las zonas urbanas de mayor pobreza, así como mejoras en el acceso a

¹⁶ Adicionalmente, se aprobaron 3 donaciones de inversión por US\$32 millones; una línea de crédito contingente por US\$100 millones; y 43 operaciones de cooperación técnica (CTs) por US\$13 millones. No se incluye un préstamo que fue cancelado.

¹⁷ En esta área se incluyeron intervenciones en los sectores de desarrollo productivo ya que la Estrategia de País planteaba, dentro del área de finanzas públicas, posibles intervenciones en desarrollo productivo, Mipymes e innovación, en respuesta a la propuesta del GOES de complementar la implementación de la reforma tributaria con estrategias para el desarrollo productivo.

¹⁸ En El Salvador, la entrada en vigencia de las operaciones aprobadas entre 2010 y 2014 tomó más tiempo que en promedio del Banco (317 días vs. 228 días). Sin embargo, una vez que los proyectos se declararon elegibles, el ritmo de ejecución fue superior. En promedio, en El Salvador con 66% del tiempo transcurrido desde la elegibilidad de los proyectos hasta su vencimiento original, se ha desembolsado el 69% de los recursos, superior al promedio del Banco de 42%. Ver enlace a Informe de Cartera.

agua potable y saneamiento en áreas rurales. El Banco también acompañó la implementación del modelo de atención integral Ciudad Mujer, mediante la financiación de cinco centros que ya atienden a 125,000 mujeres por año aproximadamente. Esto fue acompañado de un programa de seguridad que aborda los temas de prevención de la violencia y que está iniciando su ejecución. En materia de **competitividad y crecimiento**, se logró avanzar en la interconexión entre productores y mercados a través del mejoramiento de caminos rurales, y se fortaleció el marco regulatorio del sector energía, lo que viabilizó la inversión privada en la generación eléctrica. Asimismo, el diálogo sobre los retos de crecimiento de El Salvador dio paso a iniciativas de desarrollo productivo que están iniciando su ejecución, concentradas en la Franja Costero Marina y apoyo para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

- 2.3 Las ventanillas del **sector privado** aprobaron US\$226.1 millones en proyectos. De estos, US\$212.8 millones fueron préstamos, US\$5 millones garantías, US\$7.4 millones cooperaciones técnicas y US\$1 millón de una línea de crédito no comprometida para facilitación comercial (TFFP por sus siglas en inglés). El sector privado se involucró en una amplia gama de sectores incluyendo servicios financieros, agroindustria, servicios de salud, vivienda, agua y saneamiento, micro-seguros, entre otros. Una gran parte de las operaciones SGS (78% de las aprobaciones) se ha concentrado en proyectos con intermediarios financieros que apoyan a MIPYMES para promover la inclusión financiera. Se crearon sinergias entre operaciones GS y SGS en las áreas de salud, vivienda y agua y saneamiento¹⁹.
- 2.4 **Lecciones aprendidas.** Durante la implementación de la Estrategia anterior se extrajeron importantes lecciones aprendidas que han sido volcadas en el diseño de la presente Estrategia tanto en la definición de prioridades, como en el análisis de riesgos y sus medidas mitigantes. También se han incorporado las recomendaciones de la Evaluación del Programa de País El Salvador 2009-2014 elaborados por OVE (ver Anexo VI). Específicamente, se han identificado los siguientes aspectos que afectaron la efectividad de la cartera en el periodo 2010-2014 y que se tendrán en cuenta en la implementación de la presente Estrategia, como por ejemplo: (i) el tiempo que se demora entre la aprobación de las operaciones por el BID y la ratificación legislativa; (ii) la interpretación restrictiva de la Ley de Presupuesto General del Estado por parte de algunos ejecutores, que exigen la existencia de una asignación presupuestaria por el valor total de una obra que se realizaría en más de un año calendario, en vez de únicamente el monto que se gastará el año para el cual se está presupuestando, y que resulta en una sub-ejecución del presupuesto de inversión pública; (iii) la existencia de proyectos pequeños con múltiples ejecutores y con áreas dispersas de implementación (urbano-rural); y (iv) la poca capacidad institucional de algunos ejecutores.
- 2.5 **Cartera vigente.** La cartera de préstamos con GS en ejecución con El Salvador está compuesta por 17 operaciones por un total de US\$725 millones, con un saldo disponible por desembolsar de US\$470.5 millones, que se distribuye en los sectores de desarrollo productivo (41%), protección social (14%), hábitat urbano (4%), agua y saneamiento (1%), transporte (31%) y seguridad ciudadana (9%). Este saldo incluye 4 operaciones, por US\$205 millones, pendientes de efectividad. Por otro lado, se cuenta con una cartera de

¹⁹ Por ejemplo, en vivienda y agua potable el FOMIN complementó los proyectos con GS en estos sectores (ES-L1022 y ES-L1046) promoviendo pequeños créditos para mejora de viviendas, incluyendo acceso a agua potable, a través de microfinancieras locales. También OMJ y SCF están promoviendo un mejor acceso a hipotecas para poblaciones en la base de la pirámide. En el sector de salud, el FOMIN lanzó un programa para apoyar el acceso a microseguros enfocado en mujeres de bajos ingresos que complementa al sistema de Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud (RIISS) apoyado por el proyecto ES-L1027.

20 cooperaciones técnicas con un saldo disponible de US\$4 millones, en las áreas de género, fortalecimiento institucional, ciudades emergentes y cambio climático; y 3 donaciones, con un monto disponible de US\$14.5 millones, en las áreas de salud, agua y energía. Adicionalmente, la cartera incluye 13 operaciones de préstamo SGS por US\$148 millones. La cartera vigente coadyuvará la implementación de las prioridades estratégicas y servirá de base para continuar el diálogo en áreas importantes para el país.

- 2.6 Adicionalmente, el Banco ha apoyado al Gobierno de El Salvador, junto a los de Guatemala y Honduras, en la elaboración del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN). El Plan surgió a raíz del incremento significativo en el flujo de menores de edad que arribaron irregularmente y sin el acompañamiento de un adulto a los Estados Unidos en el 2014, situación que llevó a los países a tomar acciones inmediatas en el corto plazo y a plantear soluciones de mediano y largo plazo. El Plan busca generar el arraigo de la población en sus países, mediante un cambio estructural que brinde oportunidades económicas y transforme la calidad de vida de los ciudadanos, principalmente en los territorios de mayor pobreza, emigración, vulnerabilidad e inseguridad²⁰.

III. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DEL BANCO 2015-2019

- 3.1 El enfoque de la nueva EBP con El Salvador consiste en apoyar los esfuerzos del Gobierno para impulsar el crecimiento económico de base amplia. En tal sentido, el Banco plantea tres áreas prioritarias en esta Estrategia: aumento de la calidad del gasto en capital humano, mejoramiento de la infraestructura logística y fortalecimiento de las finanzas públicas. Estas áreas fueron seleccionadas con base en el diálogo de políticas con el nuevo gobierno, tomando en cuenta los resultados analíticos, las ventajas comparativas del Banco, y las intervenciones que actualmente ya se encuentran en cartera y que se espera implementar durante el período de la EBP. Tanto las áreas prioritarias de la nueva EBP como las operaciones en ejecución están alineadas con las prioridades identificadas en el PQD 2014-2019. Algunas áreas importantes para el país, como seguridad ciudadana, se continuarán apoyando con la cartera en ejecución y se han incluido como áreas de diálogo. Esta Estrategia también apoya los objetivos de política identificados en la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020, en particular, los de desarrollar capital humano de calidad, mejorar la infraestructura regional y crear una política fiscal más distributiva²¹.
- 3.2 Las ventanillas del sector privado participarán en las áreas prioritarias de capital humano e infraestructura logística. Adicionalmente, contribuirán al financiamiento para PYMES, inclusión financiera y energías renovables, áreas ya en la cartera donde el Grupo BID tiene una ventaja competitiva debido a su experiencia, alianzas y donde además existe una demanda insatisfecha de financiamiento a mediano plazo por parte de las empresas. Adicionalmente, las ventanillas SGS están dispuestas a llevar a cabo proyectos en otras áreas cuando surjan nuevas oportunidades de colaboración que sean compatibles con las prioridades del Banco establecidas en la Actualización de la Estrategia Institucional y con las estrategias específicas de las ventanillas.

²⁰ Ver Anexo VII.

²¹ Párrafos 3.6 a. 3.7 a y 3.5 b del documento AB-3008.

A. Áreas Prioritarias

1. Aumento de la calidad del gasto en capital humano

- 3.3 El Salvador ha logrado mejorar los indicadores sociales de su población, aunque todavía el nivel de capital humano es bajo con relación a la región y los resultados en educación y salud son menores que los esperados por el nivel de desarrollo del país²². En este contexto, el PQD del Gobierno establece como objetivo el desarrollo del potencial humano e identifica entre sus prioridades la necesidad de avanzar en las áreas de educación y salud.
- 3.4 En educación, la tasa neta de matrícula en el nivel primario avanzó de 83% a 91% entre 2000 y 2013, mientras que en el nivel secundario lo hizo del 44% a 62.5% durante el mismo período. El sector continúa teniendo desafíos relacionados con la calidad de la educación que reciben los estudiantes y la cobertura a nivel de secundaria. En términos de calidad, las medidas estandarizadas muestran que el aprendizaje de los alumnos es menor a lo esperado tanto en primaria como en secundaria, limitando su capacidad de continuar sus estudios superiores de forma satisfactoria o de acceder a empleos de calidad²³. La información sobre calidad educativa que es generada regularmente no es utilizada para mejorar la eficiencia del sistema educativo. Uno de los factores que explican los resultados en el aprendizaje es la calidad docente. Las debilidades en el conocimiento de los maestros se deben en parte a la calidad de formación inicial, su capacitación durante el servicio y a la falta de incentivos para optar por la carrera de magisterio. Por otro lado, aunque se ha incrementado la cobertura en secundaria, solo alcanza el 62.5% en términos netos. La limitada oferta de institutos de enseñanza media explica la baja continuación de estudios en este nivel educativo²⁴.
- 3.5 El Banco trabajará en tres áreas para apoyar al Gobierno en la mejora de la calidad de la educación: (i) introducción de mejoras en la práctica docente, (ii) apoyo a la implementación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)²⁵ en las escuelas, y (iii) fortalecimiento en el uso de los sistemas de información para la toma de decisiones. Estas acciones serán complementadas con mejoras en la infraestructura educativa. Por intermedio de las ventanillas del sector privado del Banco se apoyarán estas acciones mediante la búsqueda de inversiones que mantengan el criterio de calidad e inclusión en instituciones educativas que no puedan acceder fácilmente al financiamiento del mercado. Las ventanillas NSG apoyarían la facilitación de préstamos estudiantiles para educación superior a población de bajos ingresos, como han hecho en otros países de la región²⁶; y programas complementarios de inserción laboral para jóvenes²⁷.

²² Ver Estudio de Brechas de Desarrollo.

²³ Tanto la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES) en 2013, aplicada al final del nivel medio, como la PAESITA, administrada al finalizar los ciclos de básica, muestran un alto porcentaje de alumnos con solo conocimiento básicos.

²⁴ La falta de escuelas cercanas se identifica como una de las razones por las cuales no asisten a la escuela los jóvenes entre 16 a 20 años. El tiempo promedio de viaje al centro educativo para los estudiantes de secundaria es de 25 minutos.

²⁵ El Gobierno ha emprendido un programa de tecnología en la educación para mejorar la calidad educativa. Por ejemplo, se ha distribuido computadoras a los estudiantes bajo la modalidad 1 a 1, como herramienta para mejorar las habilidades de matemáticas, ciencias y tecnología de los estudiantes.

²⁶ El marco legal en El Salvador vigente desde el 2004 estipula que toda institución de educación superior debe estar constituida como una entidad sin fines de lucro, lo cual limita las posibilidades de encontrar proyectos privados.

²⁷ El FOMIN ha lanzado el programa NEO ("Caminos de la Juventud") con el propósito de mejorar la inserción en el mercado laboral, y en la sociedad, de jóvenes en riesgo de barrios marginales urbanos.

- 3.6 El apoyo propuesto está alineado con los desafíos de Exclusión social y desigualdad y Bajos niveles de productividad e innovación de la Actualización de la Estrategia Institucional, y con los objetivos de Erradicar la pobreza, Ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura y Desarrollar capital humano de calidad.
- 3.7 En el área educativa los principales riesgos identificados son: (i) resistencia de docentes a cambios en el *status quo*, y (ii) un uso sub-óptimo de las tecnologías de información en las escuelas. La experiencia internacional muestra que los procesos de mejora de la práctica docente generan oposición en ciertos grupos en la sociedad, en particular de los gremios docentes. Para minimizar dichos riesgos, se buscará involucrar a los actores relevantes desde los inicios del proceso, y se seguirá la experiencia de otros sistemas educativos en la región que han avanzado en el proceso de práctica docente. Con relación al riesgo del adecuado funcionamiento de las TIC, se buscará garantizar que la provisión de equipos esté acompañada de una correcta capacitación docente y de apoyo continuo de expertos en el área de infraestructura y tecnología.
- 3.8 Las operaciones en cartera – GS y SGS – que cuentan con acciones para la prevención de la violencia, la formación laboral y el emprendedurismo, complementarán las intervenciones propuestas para el desarrollo educativo.
- 3.9 En el área de salud, en años recientes El Salvador tuvo importantes logros: la mortalidad en menores de 5 años disminuyó de 32 a 11 por cada mil nacimientos entre el 2000 y 2014, y la razón de mortalidad materna ha disminuido de 211 a 71 muertes por 100,000 nacidos vivos entre el 1990 y 2005, y para el 2014 esta cifra bajó hasta 52.6, superando el objetivo del milenio en ambos casos. Al mismo tiempo, existen inequidades en el acceso y uso de servicios de salud de calidad²⁸. Asimismo, el país está entrando a una etapa avanzada de transición demográfica acompañada de los cambios en la carga de la enfermedad correspondientes. Entre 1992 y 2014, el porcentaje de la población mayor a 65 años creció de 5.5% a 7.6%. En 2010, el 60.6% de las causas de enfermedad correspondieron a enfermedades no transmisibles.
- 3.10 A partir de 2009 se ha impulsado un importante proceso de reforma del sector cuyo objetivo principal es alcanzar la cobertura universal en salud por medio de la provisión pública de los servicios de salud de primer nivel en el marco del sistema de Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud (RIISS)²⁹. Sin embargo actualmente la reforma solo cubre al 28% de la población total. Adicionalmente, existe una falta de integración de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Salud lo que afecta el uso eficiente de recursos. El MINSAL atiende a personas aseguradas por el ISSS, pero no obtiene a cambio un reembolso de recursos. En el área de gestión del sistema de salud se han revelado carencias importantes de abastecimiento de medicamentos, falta de mecanismos sólidos de referencia y contra-referencia, y se han reportado barreras a los servicios de salud reproductiva, como planificación familiar y pruebas de embarazo entre mujeres adolescentes, entre otros.
- 3.11 El Banco continuará apoyando los esfuerzos del Gobierno de consolidar la red de servicios de salud, con acciones orientadas al mejoramiento de la gestión del sistema de

²⁸ Por ejemplo, en cuanto a la prevalencia de baja talla por edad, se observa una marcada diferencia entre los hijos de madres en el quintil de ingreso más bajo (31.3%) comparado con el quintil de ingreso más alto (4.6%). Asimismo, el porcentaje de partos intrahospitalarios en el quintil más alto de ingreso es de 97% comparado con 68,2% en el quintil más pobre.

²⁹ La piedra angular de este sistema son los Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOS) que proveen servicios de atención primaria.

salud y la expansión de la cobertura en todos los niveles de atención³⁰. Las ventanillas del sector privado del Banco dirigirán su atención a acciones que complementen la provisión de servicios públicos de salud, como clínicas de diagnóstico y microseguros. El apoyo propuesto está alineado con los desafíos de Exclusión social y desigualdad y Bajos niveles de productividad e innovación de la Estrategia Institucional, y con los objetivos de Erradicar la pobreza, Ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura y Desarrollar capital humano de calidad.

- 3.12 En salud, los principales riesgos están relacionados a: (i) retrasos en la consolidación de la reforma por falta de consenso; (ii) alta rotación o carencia de personal en las zonas de difícil acceso; y (iii) falta de sostenibilidad financiera a la reforma. Para mitigar estos riesgos el Banco brindará acompañamiento técnico para fomento del diálogo, creación de escenarios financieros, diseño de esquema de incentivos y fortalecimiento institucional.
- 3.13 Se buscará que las inversiones propuestas sean suplementarias al PAPTN, que también pone énfasis en el desarrollo del potencial humano para revertir la migración de adolescentes y promover el desarrollo productivo del país (ver Anexo VII).

2. Mejoramiento de la infraestructura logística

- 3.14 El Salvador creció a tasas inferiores al promedio de Centroamérica y la inversión privada que ha recibido es también menor a la de los niveles regionales. El país está inmerso en un proceso de transformación productiva que busca dinamizar la economía por medio del apoyo a sectores productivos que ya presentan ventajas comparativas con miras a una mayor presencia de su producción en el comercio internacional. Aunque el país ya ha implementado reformas e inversiones clave para facilitar este desarrollo productivo y la atracción de nuevas inversiones, todavía existen limitaciones para promover la emergencia y fortalecimiento de un sector exportador dinámico y diversificado.
- 3.15 Dada la ubicación geográfica de El Salvador, la infraestructura logística es vital para el comercio internacional³¹ pero presenta varios retos de mediano plazo en temas de vulnerabilidad al cambio climático, calidad y recursos para mantenimiento. El Índice de Desempeño Logístico (LPI por sus siglas en inglés) correspondiente a El Salvador muestra una caída de 27 lugares entre 2007 y 2012. Esto se debe al debilitamiento del componente de aduanas y también a las deficiencias en trazabilidad de los envíos internacionales. Si bien en algunos sectores ha habido mejoras, El Salvador ha quedado rezagado en relación a la velocidad de las mejoras de otros países. El país requiere mejorar la conectividad entre los polos productivos y sus principales activos logísticos con lo cual se beneficiaría directamente a 1.5 millones de habitantes³².
- 3.16 La infraestructura vial se ha deteriorado por falta de mantenimiento y todavía una proporción importante no está pavimentada. Los puertos tienen una marcada carencia de equipamiento adecuado, como son las grúas de contenedores, y de espacio físico. La

³⁰ El Banco tiene actualmente el Programa Integrado de Salud (PRIDES – ES-L1027) que continuará apoyando el proceso de reforma del Sistema Nacional de Salud basado en una estrategia de atención primaria de salud integral. El Banco también ha fortalecido la implementación de la reforma en 14 de los municipios más pobres de El Salvador a través de la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015, a través de la cual se aprobaron dos donaciones de US\$6.5 y US\$3.94 millones en 2011 y 2014 respectivamente. La última operación de la Iniciativa apoyará los resultados de esta Estrategia.

³¹ El 56.2% de las exportaciones por peso y 43% por valor se realizan por transporte terrestre. Si se suma la multimodalidad, la cifra aumenta al 70% de las exportaciones por peso.

³² Incluye diez ciudades principales, de las cuales cuatro son paso de frontera y cinco ciudades donde se concentran los polos productivos (San Salvador, San Miguel, Santa Ana, Sonsonate, Usulután). Datos oficiales de Censo de la Población 2007 de El Salvador.

infraestructura en los pasos de frontera no es adecuada y a esto se suma que la implementación de la gestión integrada de fronteras es todavía parcial³³, incrementando el tiempo de tránsito de los productos dirigidos a los mercados externos.

- 3.17 El objetivo del apoyo del BID en esta área es contribuir al proceso de transformación productiva de El Salvador por medio de mejoras en la infraestructura logística. Tomando en cuenta las actividades en marcha financiadas las operaciones en cartera³⁴, las nuevas acciones se orientarán a apoyar la facilitación del comercio bajo el concepto de Gestión Coordinada de Fronteras - incluyendo la modernización del sistema aduanero - y a desarrollar una estrategia de financiamiento de mediano y largo plazo para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura vial. Las ventanillas del sector privado del Banco complementarán estas acciones continuando con su apoyo técnico a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) en relación a APPs y explorarán oportunidades para inversiones en puertos, aeropuertos y zonas extra-portuarias y el fortalecimiento de marcos regulatorios y temas de administración relacionados. Se buscará que las inversiones en este sector sean complementarias al PAPTN (ver Anexo VII). El apoyo propuesto está alineado principalmente con el desafío de Integración económica rezagada de la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020, y con el objetivo de Mejorar la infraestructura regional.
- 3.18 El principal riesgo asociado es no alcanzar coordinación y alineamiento de la visión entre los diversos actores. Para mitigar este riesgo, se utilizará la experiencia del Banco para el fortalecimiento de la institucionalidad y la capacidad técnica para priorizar los proyectos³⁵, además de la diseminación de buenas prácticas en gestión coordinada de fronteras.

3. Fortalecimiento de las finanzas públicas

- 3.19 El país ha avanzado en el área fiscal pero no ha logrado revertir la tendencia creciente del stock de deuda. El déficit fiscal para 2014 fue de 3.6% del PIB y el endeudamiento público alcanzó el 57.6% del PIB. El país ha introducido medidas para mejorar la recaudación fiscal, la cual se elevó 2.4 puntos porcentuales del PIB entre 2009 y 2014, pero ha sido insuficiente para contrarrestar el incremento del gasto público, que en parte se explica por la expansión de los programas sociales. En el área institucional, el GOES está avanzando en la implementación del Marco Fiscal, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Presupuesto por Resultados, la Contabilidad por Devengado, la Gestión de Riesgos Fiscales y el diseño de la segunda generación del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI II).
- 3.20 Desde el punto de vista de los recursos fiscales, la tributación neta se mantiene baja (15% del PIB en 2014), derivada de la dependencia de impuestos indirectos y de la baja productividad de los impuestos. El país no posee un impuesto predial, y no hay estimaciones recientes o actualizadas ni análisis costo-beneficio del gasto tributario. Además, existen posibilidades de mejoras en la administración tributaria.

³³ Los pasos de frontera por importancia son La Hachadura, El Amatillo, Anguiatú, El Poy, San Cristóbal y Las Chinamas. De estos pasos solo uno tiene doble carriles de acceso, y solo dos tienen estacionamiento para camiones. El sistema de Tránsito Internacional de Mercaderías está implementado en 4 de los 6 pasos.

³⁴ El Banco tiene operaciones en cartera orientadas a mejorar la infraestructura logística y el fortalecimiento de las cadenas productivas. Las operaciones ES-L1061 Conectividad Rural y ES-L1085 Corredor Pacífico Mesoamérica se enfocan en la mejora de la infraestructura vial. El proyecto ES-L1075 de Corredores productivos financia actividades para mejorar la logística y productividad de la Franja Costero-Marítima. Adicionalmente, está contribuyendo en fortalecer las instituciones relacionadas con la innovación e incrementar la oferta exportadora por medio de la facilitación del comercio.

³⁵ Se cuenta con operaciones ya aprobadas bajo la Estrategia anterior que están iniciando ejecución en las áreas de innovación, desarrollo regional y transporte orientadas a la franja costero marina.

- 3.21 El gasto público se ha incrementado en los últimos años como consecuencia de los aumentos en las remuneraciones asociadas a la función social y de una mayor incidencia de los subsidios, mientras que la inversión se mantiene en niveles del 3% del PIB. A este aumento del gasto se suma el compromiso del Gobierno de asumir el déficit de sistema de pensiones que alcanza 2% del PIB anual, equivalente a casi la mitad del déficit fiscal 2014. Existen oportunidades para mejorar la eficiencia, equidad y calidad del gasto público. En el caso de los subsidios al consumo de gas y electricidad persiste una alta filtración a los deciles más altos de ingreso³⁶. La responsabilidad asumida por el Estado del déficit de pensiones representa, además de una carga fiscal sustancial para el fisco, un problema de equidad intergeneracional³⁷ y de equidad dentro del sistema y con la población en general³⁸. El sistema de formación técnica profesional se financia con el aporte del 1% de los salarios (0.1% del PIB) pero se carece de un sistema de formación articulado, con mecanismos adecuados que aseguren la pertinencia y calidad.
- 3.22 Para lograr una mayor efectividad, eficiencia e impacto de la inversión pública, la gestión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) debe: (i) modernizar el marco normativo; (ii) mejorar la coordinación; (iii) institucionalizar la evaluación social y ex-post de proyectos; (vi) aumentar la eficiencia y transparencia en la adjudicación de proyectos; (vii) ampliar el monitoreo de la inversión de los gobiernos sub-nacionales; y (viii) mejorar la capacidad técnica del personal en la entidad rectora y entidades ejecutoras de la inversión. Adicionalmente, se requiere articular los sistemas de planificación, inversión y presupuesto.
- 3.23 En este contexto, el objetivo del Banco es fortalecer la sostenibilidad y gestión fiscal, apoyando las acciones del GOES en los siguientes ámbitos: (i) tributación, sistemas de administración financiera y fortalecimiento del marco presupuestario, (ii) lograr mayor eficiencia y equidad del gasto³⁹, (iii) mayor equidad, sostenibilidad financiera y gestión del sistema de pensiones, y (iv) sistemas de planificación por resultados, priorización de la inversión pública y su articulación al presupuesto, y la generación de información necesaria para la toma de decisiones y monitoreo de resultados. Este enfoque está alineado con el desafío de Exclusión social y Desigualdad de la Estrategia Institucional, y con el objetivo de Crear una política fiscal más redistributiva.
- 3.24 Los principales riesgos están relacionados con la controversia que puede surgir por las posibilidades de reformas del sistema de pensiones, las medidas de eficiencia del gasto público y por el cierto grado de fatiga frente a reformas adicionales en el área de administración tributaria y de instituciones fiscales. Para mitigar el riesgo de controversias, se diseñará, junto con las reformas, un plan de concientización y socialización sobre las ganancias de las reformas propuestas. En el tema de administración tributaria y del sistema de inversiones, se contemplarán dentro de las acciones específicas actividades de comunicación, y se basará el proceso de reforma en la aplicación de mejores prácticas en el diseño e implementación de las políticas en esta área.

³⁶ El 30% de los hogares más ricos recibe el 28% de los subsidios al consumo eléctrico, el 28% de los subsidios al GLP y el 47% de los subsidios al agua provista por ANDA.

³⁷ La estructura financiera adoptada para financiar este déficit impacta sobre la rentabilidad de los ahorros de los jubilados futuros.

³⁸ El 15% de los beneficiarios recibieron el 60% de las pensiones en 2012 para los pensionados dentro del sistema privado de pensiones y solo 2.4% de la población salvadoreña recibe los beneficios del sistema de pensiones que equivale al 1.8% del PIB.

³⁹ Incluyendo subsidios a servicios básicos y el Sistema de Formación Profesional.

B. Temas Transversales y Áreas de Diálogo

- 3.25 **Temas transversales.** En las áreas de infraestructura logística y planeamiento estratégico de la inversión pública, se asegurará un enfoque de reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales y de la degradación ambiental, adaptación al cambio climático y de integración regional mesoamericana. Adicionalmente, se atenderán los desafíos específicos al empoderamiento de la mujer y la igualdad de género en las áreas de educación y salud⁴⁰. Atención particular se le dará a temas de salud reproductiva y embarazo en adolescentes que repercute en el ciclo de vida de las mujeres incrementando la deserción escolar y limitando la participación laboral de éstas. Por otro lado, se brindará apoyo de manera transversal en las áreas prioritarias para mitigar las causas de la migración en el marco del PAPTN.
- 3.26 **Áreas de diálogo.** El Banco continuará profundizando el dialogo en el área de **seguridad ciudadana**, en el contexto del Plan El Salvador Seguro, consensuado recientemente entre los diferentes sectores del país. Adicionalmente, dada la relevancia del área de **energía** para la competitividad del país, se mantendrá un diálogo con las autoridades en aspectos regulatorios, de integración regional, así como de cobertura del sistema eléctrico. Por su parte, en las áreas de **ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda**, el Banco conjuntamente con las autoridades identificarán las modalidades óptimas de intervención, utilizando las lecciones aprendidas por el sector y manteniendo como prioritaria la complementación de acciones en el marco del PAPTN. Adicionalmente, se continuará el diálogo y se propiciará consensos entre el sector público y privado en temas de **desarrollo productivo**, con énfasis en inclusión financiera, uso productivo de remesas y clima de negocios, para generar inversión privada y APPs⁴¹. En todas estas áreas se cuenta con cartera en ejecución que servirá de base para apalancar el diálogo. Otra área de diálogo importante abordará la implementación y el apoyo del Banco en la coordinación de donantes para la implementación del PAPTN.
- 3.27 **Apoyo de operaciones en cartera.** El 32% del saldo de las operaciones en cartera está alineado a las áreas prioritarias (31% a infraestructura logística y el 1% a salud), por lo cual sus resultados forman parte de esta Estrategia. El 54% está alineado a las áreas de diálogo (41% a desarrollo productivo, 9% a seguridad ciudadana y 4% a desarrollo urbano).

IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO

- 4.1 El Gobierno se encuentra en un proceso de consolidación fiscal cuyo objetivo es reducir el déficit y la acumulación de deuda pública por lo que se espera que el espacio fiscal destinado a proyectos de inversión sea limitado en el corto y mediano plazo⁴². Las necesidades de financiamiento brutas del país se ubican en el orden de los US\$7,300

⁴⁰ En el área de educación, una mayor calidad educativa y una menor deserción escolar permitirán una mayor acumulación de capital humano en las jóvenes lo que incentivará a una mayor participación laboral y permitirá mejores ingresos. El MINSAL juega un papel importante en atender los desafíos que afectan a las mujeres a través de su participación en el programa Ciudad Mujer, siendo el principal punto de contacto con las mujeres que visitan los centros y la implementación de políticas como el Plan Intersectorial de Prevención y Atención de la Violencia en todas sus Formas en el Ciclo de Vida. Además, las ventanillas del sector privado están particularmente activas en este tema transversal: la CT ES-M1043 del FOMIN se enfoca en la iniciativa de empresarial femenina, la ES-L1074 en financiamiento para microempresas lideradas por mujeres y la CII tiene el programa de FINPYME Mujer Empresaria.

⁴¹ Para mayor información ver: Nuevas fuentes de financiamiento para el Desarrollo Productivo de El Salvador.

⁴² Según el Ministerio de Hacienda, el gasto en capital se espera mantener en 3% del PIB en 2014-2019.

millones para el período 2015-2019 incluyendo en el cálculo las necesidades de financiamiento del sistema de pensiones.

- 4.2 Tomando en cuenta la restricción fiscal y el saldo por desembolsar de la cartera, la Estrategia considera dos escenarios financieros, un escenario base y uno alternativo, que tienen carácter indicativo. El volumen y las modalidades de los préstamos, que se determinarán en el proceso de programación anual del Banco, tendrán en cuenta la evolución de las condiciones macroeconómicas y la capacidad de absorción. En el escenario base, el apoyo del BID para el período 2015-2019 se ubicaría en US\$1,060 millones en nuevas aprobaciones y US\$1,047 millones en desembolsos totales. La exposición del Banco en el país se mantendría alrededor del 57% de la deuda con organismos multilaterales y representaría el 27% de la deuda externa al final del período de la EBP. El promedio de aprobaciones y desembolsos anuales sería de US\$212 millones y US\$209 millones respectivamente. Este escenario base asume una situación fiscal que permite mejorar el resultado del sector público no financiero, contando la carga del sistema previsional, de un déficit primario de 1.2%⁴³ del PIB en 2014 a uno no mayor que 0.2% del PIB en el 2016. Si esto no se logra y el resultado primario fuese más negativo, se consideraría pasar a un escenario de financiamiento alternativo de un total de US\$580 millones de aprobaciones en el período y US\$684 millones de desembolsos, que equivalen a US\$116 millones y US\$137 millones por año respectivamente.

V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 5.1 **Medidas para mejorar la efectividad de las operaciones del Banco.** Para mejorar la efectividad se continuará apoyando con las siguientes medidas: (i) utilizar mejor el tiempo “perdido” entre la aprobación y efectividad de las operaciones para el avance de “readiness” para la ejecución⁴⁴; (ii) realizar talleres, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, para reforzar la interpretación e implementación del artículo de la Ley de Presupuesto General del Estado que faculta la licitación y contratación de obras financiadas con préstamos externos sobre la base de la disponibilidad total o parcial de fondos, e incorporar este artículo en el texto de los nuevos contratos de préstamos⁴⁵; (iii) focalizar el financiamiento en un número limitado de proyectos para aumentar el impacto de las operaciones; (iv) diseñar operaciones enfocadas en un número mínimo de ejecutores fortalecidos, y/o aprovechar mejor las capacidades existentes; y (v) fortalecer el monitoreo de metas internas de tiempo de respuesta del Banco a los ejecutores. También se puede aprovechar modalidades alternativas para acelerar la ejecución, como el método diseño/construcción, y/o alianzas con otros cooperantes/entidades, como la Corporación Reto del Milenio (MCC) o FOVIAL.
- 5.2 **Fortalecimiento de Sistemas Nacionales.** En materia de gestión financiera, actualmente se usan en un 100% los subsistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad del

⁴³ Equivalente a un superávit primario de 0.7% del PIB sin pensiones.

⁴⁴ Esto incluye adelantar la preparación de los diseños finales de las obras desde la programación de operaciones con recursos FOSEP u otros, la elaboración de términos de referencia para la contratación de personal de la Unidad Ejecutora, y la compra de bienes y servicios, y el mapeo de los procesos requeridos para la eventual incorporación presupuestaria.

⁴⁵ El artículo indica que: “Para efectuar los procesos de contratación de obras, o adquisición de bienes y servicios a financiar con fondos de préstamos externos vigentes y contrapartidas, la institución ejecutora podrá licitar sobre la base de la disponibilidad total o parcial de recursos de los convenios de préstamo, debiendo programar dentro de su Presupuesto Institucional para cada ejercicio financiero fiscal, los montos necesarios para cubrir sus compromisos en función de la programación anual de ejecución de los referidos contratos de obras, bienes y servicios, de conformidad a lo establecido en el Art. 34 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.” Este texto ya se encuentra en los contratos de cuatro operaciones aprobadas a partir de agosto 2013.

Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI), como herramientas para la gestión financiera de las operaciones que el Banco financia al sector público no financiero. Para el período de la EBP 2015-2019, se prevé continuar apoyando al Ministerio de Hacienda en la implementación de acciones orientadas a fortalecer el SAFI. También se considera avanzar en acciones enfocadas en modernizar conceptual y tecnológicamente el SAFI, avanzar en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, realizar un piloto de auditoría interna en el MOPTVDU y la implementación del mecanismo de Cuenta Única del Tesoro Público (CUT).

- 5.3 En materia de gestión de adquisiciones, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el uso parcial del Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones (SIAC), específicamente el uso del subsistema de libre gestión. El Banco continuará apoyando al SIAC para desarrollar una plataforma electrónica para aumentar la participación de las MIPYMES en las compras públicas. El Banco también apoyará el diálogo sobre posibles reformas a la LACAP con estudios de mercado para demostrar las ventajas de la inclusión de otros subsistemas de contratación (ej. convenios marco, catálogo), y cooperación intrarregional para el intercambio de prácticas y conocimientos. Un reto importante es continuar el diálogo y las acciones de fortalecimiento con la Corte de Cuentas de la República (CCR), como son la modernización de metodologías, aplicación de criterios de costo-eficiencia y efectividad, y con miras a que la entidad contralora pueda auditar los proyectos del Banco.
- 5.4 La siguiente tabla resume el estatus de sistemas nacionales en El Salvador, las acciones y avances previstos durante el período de la Estrategia:

Cuadro 1: Sistemas Nacionales

Uso de Sistemas nacionales	Línea de Base 2013	Uso Esperado en 2019	Acciones previstas durante la EBP
Presupuesto	100%	100%	Modernización del sistema presupuestario público.
Tesorería	100%	100%	Estabilización y ampliación del CUT.
Contabilidad	100%	100%	Implementación de NICSP.
Reportes Financieros	0%	30%	Generaciones de reportes BID con SAFI II
Auditoría Interna	0%	0%	Mejorar supervisión y revisiones ex post en entidades ejecutoras.
Control Externo	0%	0%	Fortalecimiento institucional de la CCR
Sistema Informativo	100%	100%	Mejoramiento del portal.
Comparación de precios	0%	70%	Uso del Subsistema de Libre Gestión (CP) en los proyectos.
Consultoría Individual	0%	20%	Apoyar reformas legales y utilizar los subsistemas indicados cuando dependen de reformas legales.
LPN Parcial	0%	30%	
LPN Avanzado	0%	0%	

- 5.5 **Coordinación con donantes.** En 2009 se creó el Viceministerio de Cooperación Externa, como ente rector de la cooperación en El Salvador, con la misión de coordinar, integrar e incrementar la cooperación internacional para el desarrollo, de la mano con los socios cooperantes, alcaldías y sociedad civil. El Viceministerio ha establecido una mesa global de donantes y mesas temáticas, de acuerdo a las prioridades y objetivos establecidos en el PQD 2014-2019, y en las que participan los cooperantes que tienen intervenciones en los sectores. Otros mecanismos multisectoriales de coordinación son FOMILENIO II, el Plan El Salvador Seguro y el PAPTN. El Banco continuará buscando apalancamiento de fondos para proyectos a través del cofinanciamiento (BEI, LAIF, etc.) en infraestructura.

Además continuará realizando estudios conjuntos con la Unión Europea y el Banco Mundial, en temas relacionados con gestión pública.

VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgo político.** El grado de polarización política en el país hace necesario la continua construcción de acuerdos para conseguir el apoyo necesario para aprobar e implementar las reformas y los proyectos de inversión. En el pasado, esto ha llevado a retrasos en el proceso de ratificación legislativa de los proyectos del Banco. Para mitigar este riesgo, se promoverá un diálogo temprano con los actores relevantes y se buscarán consensos por medio del análisis de alternativas y la difusión de los beneficios de los proyectos. El Banco hará un seguimiento continuo de estos riesgos durante las misiones de programación y de revisión de cartera. De no lograrse los consensos necesarios, el Banco utilizará recursos de asistencia técnica, administrativos y otros instrumentos no reembolsables, para continuar el diálogo con el GOES en las áreas priorizadas.
- 6.2 **Riesgo fiscal.** La situación fiscal del país es frágil y representa un riesgo a la implementación de la Estrategia. El Gobierno está comprometido en llevar adelante un proceso de consolidación, que incluye la aprobación de una ley de responsabilidad fiscal que proveerá un marco de mediano plazo para las finanzas públicas y que será un factor clave en mejorar la sostenibilidad fiscal. Para manejar el riesgo de un deterioro de las perspectivas fiscales del país, el Banco utilizará recursos no reembolsables para profundizar el diálogo con el GOES en las áreas priorizadas, especialmente la de finanzas públicas. Igualmente, enfatizará las líneas de acción en el ámbito de transformación productiva y facilitación del comercio internacional para dinamizar el crecimiento del PIB en el mediano plazo, siendo éste un factor crítico dentro de la sostenibilidad fiscal. El Banco, a través del Marco de Salvaguardias Macroeconómicas, hará un monitoreo periódico de la situación macroeconómica del país.
- 6.3 **Riesgos de ejecución.** Las capacidades de ejecución y coordinación de las contrapartes locales podría retardar el ritmo de ejecución e incidir en el desempeño de la cartera. Para mitigar este riesgo el Banco apoyará acciones de fortalecimiento institucional y capacitación fiduciaria, que conlleven a la identificación de nuevos esquemas de diseño y ejecución, adaptados a las capacidades locales. Además se apoyará, en el período que comprende desde la aprobación de operaciones hasta su efectividad, el “readiness” de los proyectos revisando la planificación, iniciando la preparación de las bases de licitación y avanzando con el cumplimiento de condiciones previas. El Banco hará un monitoreo constante de los riesgos de ejecución a través de los sistemas de supervisión y seguimiento de operaciones y las misiones de cartera. Otro riesgo identificado en relación a continuar con el avance en el uso del SIAC es el de lograr los consensos políticos para la aprobación de las reformas de la LACAP. El Banco continuará con el monitoreo de los sistemas nacionales.
- 6.4 **Riesgos de desastres naturales.** El Salvador por su ubicación geográfica y diversos factores sociales, económicos y de la densidad poblacional, es vulnerable a los diferentes eventos naturales como sequías, inundaciones, deslizamientos de suelos, terremotos, etc. La ocurrencia de un desastre natural podría afectar el logro de los resultados planteados en la Estrategia, en parte por los elevados costos económicos de los eventos, y en parte por redefinición de prioridades por parte de las autoridades nacionales. Por lo anterior, el Banco sostendrá un diálogo con el país para identificar medidas de mitigación de riesgos –especialmente en las obras de infraestructura-, a través de mecanismos financieros como líneas de crédito contingente, asistencia técnica, etc.

ANEXO I. MATRIZ DE RESULTADOS

Prioridad del Gobierno	Área	Objetivo Estratégico	Resultados Esperados	Indicadores	Línea Base/Fuente/Periodicidad
Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña	Aumento de la calidad del gasto en capital humano	Mejorar calidad de educación	Los estudiantes del sector público mejoran su aprendizaje en educación primaria.	Puntaje obtenido por los alumnos del sector público en la prueba Paesita ⁴⁶ 6to grado ⁴⁷	4.74 (MINED, 2012) Medición anual
			Los estudiantes del sector público mejoran su aprendizaje en educación secundaria	Puntaje obtenido por los alumnos del sector público en la prueba PAES (12avo grado) ^{52, 48}	5.12 (MINED, 2013) Medición anual
		Consolidar la red de servicios de salud	Incremento en atención primaria y preventiva de la salud	Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que están embarazadas o tienen al menos un hijo	19.19% (MICS 2014) Al final de la EBP
				Porcentaje de inscripciones precoces ⁴⁹ en menores de un año	87.3% (MINSAL, 2012) Medición anual
				Cobertura de 3ª dosis de vacuna pentavalente ⁵⁰ en menores de un año	92.3% (MINSAL, 2012) Al final de la EBP
				Cobertura de inscripción prenatal antes de las 12 semanas de gestación	66.8% (MINSAL, 2012) Medición anual
			Familias que cuentan con una atención de salud en base a los lineamientos ⁵¹ del Ministerio	Familias inscritas en registros del nuevo modelo de salud	1,894,866 (MINSAL, 2013) Medición anual
		Municipios que han adoptado el nuevo modelo de salud		164 (MINSAL, 2013) Al final de la EBP	

⁴⁶ Prueba de Logros de Aprendizaje en Educación Básica. La prueba se califica en una escala del 0 al 10.

⁴⁷ A nivel de proyecto se hará la desagregación por género, ya que actualmente sólo se cuenta con datos desagregados a nivel global y no para el sector público.

⁴⁸ La prueba se califica en una escala del 0 al 10.

⁴⁹ Antes de los 8 días de nacidos.

⁵⁰ Vacuna combinada que protege contra 5 enfermedades: difteria, tos convulsa, tétanos, influenza tipo B y hepatitis B.

⁵¹ Ver documento de lineamientos en <https://www.salud.gob.sv/servicios/descargas/documentos/Documentación-Institucional/Lineamientos-y-Filtros/Equipos-Comunitarios-de-Salud-Familiar-y-Especializados/Lineamientos-operativos-para-el-desarrollo-de-actividades-en-los-ECOS-Familiares-y-ECOS-Especializados/>

Posicionar al país como un importante centro exportador y productivo con costos logísticos competitivos	Mejoramiento de la Infraestructura Logística	Mejorar la conectividad de los polos de desarrollo con los mercados a través de fortalecimiento de la infraestructura y los servicios de transporte.	Reducción de los tiempos de viaje y costos generalizados de transporte en los tramos viales que unen los polos productivos con las zonas francas y destino final de la carga	% red vial pavimentada en buen estado (y muy buen estado) ⁵²	40% (1,287 km pavimentados) (SIGESVIAL, MOPTVDU, 2013) Al final de la EBP
		Promover/facilitar la integración regional mesoamericana	Reducción del tiempo promedio de cruce de frontera	Tiempo medio de espera en las fronteras del país (horas)	6 horas (Dirección General de Aduanas, 2013) Al final de la EBP
Restaurar la sostenibilidad fiscal	Fortalecimiento de las Finanzas Públicas	Fortalecer la sostenibilidad fiscal	Mejora en el balance fiscal primario en el mediano plazo	Balance Fiscal Primario (sin pensiones) como % del PIB	0.7% (MH, 2014) Medición anual
		Mejorar la eficiencia y equidad del gasto público	Reducción del déficit anual de flujo de caja del sistema contributivo de pensiones	Proyección del déficit anual de flujo de caja del sistema contributivo de pensiones para el 2019	3.1% del PIB (SSF y datos FMI, World Economic Outlook Database 2013) Al final de la EBP
			Mejorar la focalización de los subsidios a servicios públicos	% de subsidios al consumo eléctrico y del GLP que se destina a los deciles 7 a 10 de la distribución del ingreso.	48.2% (electricidad) y 45.6% (gas) (FUSADES 2013) Al final de la EBP
		Mejorar la efectividad de la inversión a través de la priorización de proyectos con alta rentabilidad social	Sistema de evaluación de rentabilidad social de proyectos de inversión pública en funcionamiento	Porcentaje de proyectos de inversión pública que son evaluados socialmente	0% (MH 2013) Al final de la EBP

⁵² Red vial principal. El Ministerio de Obras Públicas define estado muy bueno a la carretera finalizada su construcción original y estado bueno, a la misma carretera con poco desgaste que requerirá mantenimiento futuro. Estas mediciones se hacen mediante el Sistema de Gestión Vial (SIGESVIAL) de El Salvador del Ministerio de Obras Públicas,

MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES ⁵³

Objetivos Estratégicos	Resultados esperados durante EBP	Indicador	Línea de Base	Metas indicativas	Periodicidad
Acompañamiento a la Corte de Cuentas de la República en su proceso de modernización institucional	Definición de áreas prioritarias de intervención a partir del diagnóstico del sistema de control externo realizado aplicando la metodología MMD-ESF de INTOSAI	Plan Estratégico CCR 2015-2019	Acciones estratégicas jul-dic 2015	Plan Estratégico formulado y en ejecución	Al final de la EBP
Acompañamiento al Gobierno en la mejora del sistema nacional de gestión financiera	Avance en el proceso de implementación de NICSP	% avance en la ejecución del plan de implementación de NICSP	Decisión del Gobierno de adoptar NICSP	25%	Al final de la EBP
Fortalecimiento del sistema nacional de gestión financiera	SAFI II diseñado para generar reportes acorde a los requerimientos del Banco	% de la cartera de préstamos que genera reportes para rendición de cuentas directamente del SAFI II	El SAFI no permite generar información a nivel de componente y categoría de inversión	30%	Al final de la EBP
Avanzar en el sistema de auditoría interna	Piloto de Auditoría Interna implementado en el MOPTVDU	Piloto de Auditoría Interna en el MOPTVDU	El MOPTVDU no cuenta con su sistema de auditoría interna con estándares aceptables para el Banco	Plan Piloto implementado	Al final de la EBP
Fortalecimiento del SIAC	Publicación de las Adquisiciones de los proyectos en COMPRASAL	% de la cartera de préstamos que publica adquisiciones en COMPRASAL	50%	90%	Al final de la EBP
	Implementación del Uso del Subsistema de Libre Gestión (Comparación de Precios)	% de la cartera de préstamos que utiliza el subsistema	0%	70%	Al final de la EBP
	Rediseño de COMPRASAL	Puesta en marcha del Portal rediseñado	0%	100%	Al final de la EBP
	Acceso a información y estadísticas de procesos de compra a través de COMPRASAL	Disponibilidad y acceso de la información	30%	80%	Al final de la EBP

⁵³ Indicadores de resultados medibles para el período de la Estrategia (2015-2019).

Objetivos Estratégicos	Resultados esperados durante EBP	Indicador	Línea de Base	Metas indicativas	Periodicidad
	Eventos de discusión técnica con el Gobierno sobre reformas de compras públicas	Número de Eventos	0	3	Al final de la EBP
	Estudio del mercado de compras públicas	Estudio realizado	0	1	Al final de la EBP

ANEXO II. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

Indicadores Macroeconómicos y Sociales Relevantes						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB REAL (Var. %)	-3.1	1.4	2.2	1.9	1.8	2.0
Transferencias corrientes (% PIB)	16.7	16.8	16.6	16.8	16.2	16.7
Cuenta Corriente (% del PIB)	-1.5	-2.7	-4.9	-5.3	-5.1	-4.7
Inv. extranjera directa (Mills. US\$)	365.8	99	420.1	515.8	155	ND
Población (millones)	6.15	6.18	6.21	6.25	6.29	6.33
Pobreza (% de población total)	37.8	36.5	40.6	34.5	29.6	ND
Coefficiente de GINI	0.48	0.46	0.44	0.41	0.40	ND
Tasa de Analfabetismo	14.1	14	13.7	12.7	12.4	ND
Hogares con acceso a Energía Eléctrica (%)	81.6	80.8	80.8	81.6	83.4	ND
Hogares con acceso a servicio Sanitario (%)	95.3	95.6	96	96.3	96.5	ND
Hogares con acceso a agua por cañería (%)	78.7	81.9	82.9	83.8	85.4	ND
PIB per cápita (US\$)	3,358.1	3,464.1	3,723.9	3,818.8	3,838.4	3,931.1
Ingresos totales SPNF (% del PIB)	17.3	18.5	19.1	19.8	20.1	19.7
Gastos totales SPNF (% del PIB)	21.2	21.1	21.2	21.4	22.3	21.4
Ahorro corriente (con pensiones, % del PIB)	-3.1	-1.9	-2.0	-1.2	-1.2	-1.2
Resultado primario (% del PIB)	-1.3	-0.2	0.1	0.7	0.2	0.7
Resultado primario (con pensiones, % del PIB)	-3.1	-1.9	-1.7	-1.1	-1.6	-1.2
Resultado global (% del PIB)	-3.9	-2.6	-2.1	-1.6	-2.2	-1.7
Resultado global (con pensiones, % del PIB)	-5.7	-4.3	-3.9	-3.4	-4.0	-3.6
Pago de pensiones al SPP (% del PIB)	1.8	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9
Deuda bruta del SPNF (con pensiones, % del PIB)	50.0	51.5	51.6	56.6	56.8	57.6

Fuente: Ministerio de Hacienda y DIGESTYC

ANEXO III. MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

El Gobierno se encuentra en un proceso de consolidación fiscal cuyo objetivo es reducir el déficit fiscal y la acumulación de deuda pública para generar estabilidad y equilibrio macroeconómico. Como consecuencia de esta política, se espera que el espacio fiscal destinado a proyectos de inversión sea limitado en el corto y mediano plazo⁵⁴. Tomando en cuenta esta restricción y el hecho de que la cartera del BID tiene un saldo a desembolsar de US\$470.5 millones, el escenario financiero fue elaborado bajo la premisa de que habrá espacio fiscal limitado para nuevas operaciones de inversión a ser financiados por el Banco durante el período 2015-2019.

Las necesidades de financiamiento brutas del país se ubican en el orden de los US\$7,300 millones para el periodo 2015-2019 incluyendo en el cálculo el déficit del sistema de pensiones. El apoyo del BID para el período 2015-2019 se espera que sea de US\$1,060 millones en nuevas aprobaciones y US\$1,047 millones en desembolsos totales. La exposición del Banco en el país se mantendrá alrededor del 57% de la deuda con organismos multilaterales y representará el 27% de la deuda externa al final del período de la estrategia. El promedio de aprobaciones y desembolsos anuales es de US\$212 millones y US\$209 millones, respectivamente.

Escenario Financiero Base (Millones de Dólares)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015- 2019	Promedio 2015-2019
Nuevas aprobaciones	180	210	250	300	120	1,060	212
Desembolsos	108	251	256	276	155	1,047	209
Repagos Capital	140	162	175	177	180	833	167
Flujo Neto de préstamos	-31	89	81	100	-25	215	43
Suscripciones							
Flujo neto de capital	-31	89	81	100	-25	214	43
Intereses y comisiones	47	43	39	34	30	193	39
Flujo neto de Caja	-78	46	43	65	-55	21	4
Deuda BID/PIB	8%	8%	7%	7%	7%		
Deuda BID/Deuda externa Pública	25%	25%	26%	27%	27%		
Deuda BID/ Deuda MDBs	54%	55%	57%	60%	56%		

Fuente: BID

El escenario base de nuevas aprobaciones y desembolsos prevé una situación fiscal que permite mejorar el resultado del sector público no financiero, contando la carga del sistema previsional, de un déficit primario de 1.2% del PIB en 2014 a uno no mayor que 0.2% del PIB en el 2016. Si esto no se logra y el resultado primario fuese más negativo, se consideraría un escenario de financiamiento alternativo de US\$580 millones de aprobaciones totales en el período y US\$684 millones de desembolsos, que equivalen a US\$116 millones y US\$137 millones por año respectivamente.

⁵⁴ Según información provista por el Ministerio de Hacienda, se espera que el gasto en capital se mantenga alrededor del 3% del PIB durante el periodo 2014-2019.

**Escenario Financiero Alternativo
(Millones de Dólares)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015- 2019	Promedio 2015-2019
Nuevas aprobaciones	180	100	100	100	100	580	116
Desembolsos	108	245	95	107	127	684	137
Repagos Capital	140	162	175	177	180	833	167
Flujo Neto de prestamos	-31	84	-80	-69	-53	-149	-29.8
Suscripciones							
Flujo neto de capital	-31	84	-80	-69	-53	-149	-29.8
Intereses y comisiones	47	43	39	34	30	193	38.6
Flujo neto de Caja	-78	40	-118	-104	-83	-342	-68.4
Deuda BID/PIB	8%	8%	7%	6%	6%		
Deuda BID/Deuda externa Pública	25%	25%	24%	23%	23%		
Deuda BID/ Deuda MDBs	54%	55%	53%	51%	48%		

Fuente: BID

ANEXO IV. COORDINACIÓN DE COOPERANTES

La cooperación internacional continúa formando un papel fundamental en el logro de las metas de desarrollo del GOES. El BID es uno de los principales socios multilaterales, junto con la Cuenta del Milenio (MCC), el BM, el BCIE, Unión Europea y la Agencia de las Naciones Unidas. Entre los donantes bilaterales con mayor presencia en el país están, Estados Unidos, España, Japón, Italia, Taiwán, Alemania, Chile, Brasil y México.

Durante la implementación de la Estrategia País 2015-2019, el BID coordinará estrechamente con los cooperantes internacionales para apoyar los objetivos del plan del gobierno en las áreas prioritarias, así como en los temas transversales y de diálogo.

En educación, USAID posee un programa de jóvenes que no estudian, ni trabajan, pero tienen responsabilidades de familia en alto riesgo, la meta es ayudarles a terminar sus estudios con acompañamiento de la iniciativa EDUCAME. Adicionalmente, está implementando un Programa de Apoyo a Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP) (US\$ 25 millones). Asimismo, otros siete cooperantes apoyan al sector con programas en escuelas inclusivas, espacios seguros en comunidades y tecnología, entre otros.

En salud, el BM ejecuta un financiamiento de US\$80 millones, con el objetivo de ampliar la cobertura de servicios de salud de calidad y lograr mayor equidad en su uso; así como fortalecer la capacidad del MINSAL para gestionar las funciones. El mismo beneficiará a una población de 2.4 millones de habitantes, distribuidos en 90 municipios prioritarios. El financiamiento del BM y del BID fue diseñado de manera coordinada para apoyar a la reforma de salud. Asimismo, la OPS ha participado en la definición de la estrategia y en colaboración con el BID para estudios que detallan los costos de los servicios de salud por establecimiento y tipo de servicio, y pilotos del funcionamiento de redes y de facturación por servicios entre instituciones.

En infraestructura logística, el BID ha venido coordinando con MCC, que en septiembre de 2013 aprobó la iniciativa para una inversión total de US\$365.2 millones, que incluye un US\$277 millones de donación de MCC y US\$88.2 millones de contrapartida del Gobierno. Entre el BID, MCC, JICA y Fondo Yucatán se estima invertir un total de US\$581 millones en infraestructura logística en los próximos años, mejorando en proceso el desarrollo productivo en la Franja Costero Marina, el Corredor Pacífico Mesoamericano y los pasos de frontera.

En finanzas públicas, hay seis organismos y agencias que están apoyando el fortalecimiento del Ministerio de Hacienda en temas de política fiscal y reforma tributaria. Por ejemplo, el BM ha otorgado un préstamo de US\$20 millones, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la institucionalidad, la modernización del gasto público y la administración financiera, así como el mejoramiento de la gestión de transparencia, entre otros. Asimismo, el BID apoya con cooperación técnica no reembolsable los temas de planificación y control tributario, entre otros.

En el tema transversal de género, 8 cooperantes están colaborando con el desarrollo de empresas lideradas por mujeres. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y USAID apoyan para evitar la violencia contra las mujeres y en su acceso a la justicia, mientras la OPS ha trabajado en investigación sobre la prevalencia de violencia contra las mujeres. España (AECID) ha trabajado en el fortalecimiento institucional del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. Finalmente, la OPS y UNFPA trabajan en la prevención de embarazo adolescente proveyendo servicios especializados en salud sexual y reproductiva.

En Seguridad Ciudadana, el BID ha realizado una coordinación intensa desde el diseño y la aprobación de la operación hasta la fecha. El país cuenta con financiamiento de varios donantes: el BCIE cuenta con un programa de US\$82 millones, enfocado en los centros penales y granjas penitenciarias; USAID financia US\$67 millones; KfW US\$20 millones; GIZ US\$5 millones; Italia US\$5 millones; y Taiwán US\$2 millones en diferentes rubros del sector. Todo esto supone un incremento importante de cooperantes y financiamiento que priorizan la seguridad.

En el tema de energía, se ha trabajado conjuntamente con JICA en formular un diagnóstico e identificar desafíos principales del sector, como mayor eficiencia energética, cobertura y diversificación de matriz de generación. Basado en el resultado de esta colaboración, se ha acordado entre JICA y CNE (Consejo Nacional de Energía) iniciar una cooperación técnica para preparar un programa de eficiencia energética en el sector público (alumbrados públicos, edificios públicos, etc.) con mira de un posible financiamiento por JICA y otros donantes interesados.

El mapa de cooperantes abarca las áreas prioritarias y ejes transversales de la Estrategia País, por lo que la buena coordinación será crucial para el éxito de todos los programas:

Cuadro 1. Mapa de Cooperantes – Sectores Prioritarios y Otras Áreas

Institucion / Pais	Sectores Prioritarios										Temas Transversales, Dialogo y Cartera									
	Educacion	Salud	Finanzas Publicas				Infraestructura logística			Energia	Protección Social	Prevención Violencia	Hábitat Urbano	Sostenibilidad Ambiental	Crecimiento/ Productividad	Genero e Inclusion				
	Educacion	Salud	Fortalecimiento de Ingresos	Eficiencia del	Transparencia	Gestión Pública y Planificación	Pensiones	Caminos Rurales	Infraestructura Vial	Transporte Urbano	Energia	Protección Social	Prevención Violencia	Vivienda	Mejoramiento	Adaptación de Cambio Climatico	Mercados Laborales	Competitividad	Innovación	Genero e Inclusion
Multilateral																				
Banco Mundial																				
Unión Europea																				
BCIE																				
Banco Europeo de Inversión																				
LAIF																				
MCC (Fomilenio)																				
Naciones Unidas: PNUD																				
Naciones Unidas: FNUAP																				
Naciones Unidas: OPS																				
Naciones Unidas: ONUMJERES																				
Naciones Unidas: UNICEF																				
Organización Internacional de Trabajo (OIT)																				
Bilateral																				
Venezuela (ALBA)																				
España (AECI)																				
Japón (JICA/JBIC)																				
USA (USAID)																				
Alemania (GIZ)																				
Taiwan																				
México (FY)																				
Italia																				
Banco Alemán de Desarrollo (KfW)																				

■ En su mayor parte prestamos

■ En su mayor parte financiamiento no reembolsable

ANEXO V. CONTEXTO MACROECONÓMICO

Crecimiento económico bajo, perdiendo ventaja en relación a la región centroamericana. El crecimiento económico en El Salvador ha sido limitado. El país ha crecido en promedio 1.9% anual a partir del año 2000, mientras que los otros países de Centroamérica presentaron tasas de crecimiento promedio de 3.8%. La inversión bruta es también menor en El Salvador que en otros países de la región. El Gobierno de El Salvador (GOES) ha implementado una serie de políticas públicas con el objetivo de dinamizar la actividad económica del país, como la nueva ley de socios público-privados, la actualización de la ley de zonas francas, y la creación de la ley de servicios internacionales, entre otras. El impacto de estas medidas ha sido, hasta ahora, limitado. Entre los principales problemas de El Salvador de cara al crecimiento, se puede citar de forma preliminar el costo asociado al crimen y la baja productividad de los factores de producción.

Se observa una tendencia al deterioro del déficit y endeudamiento del Sector Público No Financiero (SPNF). Aunque el déficit fiscal se ha reducido con respecto a los niveles observados en la crisis financiera global de 2009, éste se deterioró a partir de 2011, alcanzando 4% del PIB en el año 2013. En 2014 el déficit fiscal se redujo a 3.6% del PIB, debido principalmente a la sub-ejecución de la inversión. La recaudación tributaria se ha visto favorecida por reformas fiscales adoptadas durante 2009 y 2011, pasando de representar el 12.6% en 2009, a representar el 15.0% del PIB en el 2014. A pesar del comportamiento favorable en los ingresos, el gasto público ha mostrado incrementos importantes por el lado del gasto corriente, registrando niveles de 18.7% del PIB en el año 2014. De igual manera, la deuda pública se incrementó en 7.6 puntos porcentuales del PIB desde 2009, situándose en 57.6% del PIB a fines de 2014. El endeudamiento para el financiamiento de fondos previsionales (FOP) representa un compromiso creciente, que en los últimos cinco años registró un salto de más de 5% del PIB, agregó una carga del más de 2% del producto por año y en 2014 se ubicaba en una obligación en el orden de 12% del PIB. Resalta también el uso de instrumentos de corto plazo, o Letras del Tesoro (LETES), para cubrir las necesidades financieras, los cuales han pasado de representar el 0.9% del producto de 2010 a 1.3% del PIB en 2014, después de alcanzar un máximo de 3.5% del PIB en 2012. El análisis de la sostenibilidad de la deuda para El Salvador muestra que la dinámica de la deuda se ve afectada por el crecimiento de la economía y por la profundidad y la oportunidad en la implementación de las reformas fiscales. Es importante que El Salvador implemente un plan fiscal que, tomando en cuenta el nivel de crecimiento actual, tiene éxito de estabilizar y empezar a bajar el nivel de deuda en relación con el PIB. Dado que el país no cuenta con una política monetaria flexible, la política fiscal tiene un rol central en el mantenimiento de la estabilidad económica.

Aunque se registró una diversificación de la estructura exportadora, las remesas continúan financiando la cuenta corriente. En la última década, el país ha logrado diversificar la estructura de sus exportaciones, orientándose hacia una mayor participación del sector no tradicional, y reduciendo la participación de la maquila. Esta diversificación contribuye a fortalecer el sector externo, aunque otros factores como las remesas, mantienen la dependencia económica de Estados Unidos. De esta manera, las remesas continúan siendo la fuente principal de flujos monetarios para financiar el déficit de cuenta corriente, registrado niveles de 16.7% del PIB en 2014. Por su parte, el saldo de cuenta corriente se mantiene en niveles deficitarios de alrededor de (4.7% del PIB en 2014), con un déficit comercial creciente (20.7% del PIB en 2014). Por otro lado, la inversión extranjera directa neta se mantiene en niveles bajos, donde los flujos anuales de inversión han disminuido de un máximo de 5.7% del PIB en 2007 a 1.1% en 2014. Por otro lado, las reservas internacionales netas disminuyeron en 2013 y 2014, pero se mantienen en niveles que representan una cobertura de más de tres meses de importaciones esperadas.

El sistema financiero se mantiene estable. Tanto la liquidez del sistema bancario como el patrimonio de las instituciones se mantienen por niveles encima de los requeridos, finalizando 2014 con una liquidez de 23.5% y un coeficiente patrimonial de 18.8%. Asimismo, los indicadores de morosidad y cobertura de reservas permanecen estables, donde la cartera vencida se sitúa en

2.5% de la cartera y el nivel de cobertura de reservas representa el 117% de la cartera vencida. Por su parte, el crédito al sector privado ha mostrado crecimiento en los últimos tres años. De acuerdo a la última evaluación de estabilidad del sector financiero (FSSA), aún queda como agenda pendiente avanzar en la supervisión basada en riesgos, reforzar la red de seguridad financiera y desarrollar el mercado de capitales local. Adicionalmente, el FMI sugiere la adopción gradual de las normas de Basilea III.

Bajos niveles de inflación reflejan la dinámica de la actividad económica. Dado que la economía salvadoreña se encuentra dolarizada, los niveles de inflación han sido menores que para los otros países de la región, cerrando 2014 con una inflación de 0.5%. Asimismo, las presiones inflacionarias por el lado de la demanda son bajas, debido al ritmo lento de la actividad económica interna, aunado a la baja de los precios de los combustibles y la energía.

ANEXO VI. Comentarios a la Evaluación del Programa de País El Salvador 2009 - 2014

Recomendación	Respuesta de la Administración
<p>1. Articular la Estrategia de País y la programación en torno a un conjunto de acciones identificadas con un diagnóstico exhaustivo de los desafíos estructurales de El Salvador.</p> <p>La EPB debe definir claramente los criterios para la selección de sectores, priorización de proyectos y participación de los distintos sectores del Banco en base a este diagnóstico, las ventajas comparativas del Banco, el rol de otros actores, y las prioridades del país. El análisis de OVE apunta al bajo crecimiento económico como uno de los desafíos estructurales claves del país, el cual parece estar fuertemente determinado por la baja productividad laboral, el bajo capital humano, un clima de negocios deteriorado, altas brechas de infraestructura, violencia en niveles epidémicos y fuertes restricciones fiscales que limitan la capacidad de inversión. Es importante profundizar los esfuerzos para atacar los retos del país de manera integrada buscando una estrategia de intervención que ayude a El Salvador a capitalizar sus ventajas comparativas mientras que a la vez se garantiza la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. El análisis de OVE sugiere que el Banco podría apoyar al país a asegurar la sostenibilidad fiscal contribuyendo a la solución del problema de pensiones, a mejorar la eficiencia del gasto público, y a acordar una reforma tributaria sustantiva.</p>	<p>De acuerdo.</p> <p>Como parte de la preparación de la Estrategia de País 2015-2019, el Banco ha realizado una serie de diagnósticos para identificar los desafíos de desarrollo de El Salvador en las siguientes áreas: educación, salud, logística, gestión fiscal, sistema nacional de inversión pública, pensiones y género.</p> <p>Tal como indica OVE, la Estrategia Banco País (EBP) incluirá los criterios utilizados para la selección de sectores de intervención, entre los que se encuentran las prioridades del país, los diagnósticos realizados, la cartera en ejecución, la presencia de otros socios estratégicos y las prioridades institucionales. Cabe destacar que la Estrategia 2010-2014 (GN-2575) incluía una mención a los criterios de selección de las áreas prioritarias (en el párrafo 3.2).</p> <p>Basado en el diagnóstico realizado sobre la gestión fiscal, el Banco está llevando a cabo un diálogo técnico sobre el tema con el Gobierno que podría resultar en su inclusión en la Estrategia, teniendo en cuenta las prioridades del país y la Estrategia Institucional del Banco. Cabe destacar que ya se está apoyando al Gobierno en el fortalecimiento del sistema de pensiones y la elaboración de una Ley de Responsabilidad Fiscal.</p> <p>La posibilidad de un deterioro fiscal también se incluirá como uno de los riesgos a la implementación de la estrategia. El país está comprometido con llevar a cabo un proceso de austeridad fiscal, y el Banco pondrá a su disposición el conocimiento técnico y los instrumentos financieros disponibles para apoyarlo.</p>
<p>2. Mitigar el impacto de los aspectos fiscales y presupuestarios sobre el programa del Banco, particularmente sobre su sostenibilidad.</p> <p>Más específicamente: i) En los proyectos de apoyo a reformas de política se sugiere asegurarse de apoyar reformas sustantivas a lo largo del ciclo programático, evitando que los objetivos de apoyo presupuestario predominen sobre el objetivo de reforma inherente al instrumento. ii) En los proyectos de inversión se sugiere incorporar las implicaciones presupuestarias de las inversiones (p.e. subsidios directos, mantenimiento de infraestructura, sueldo del personal adicional) durante el diseño de las operaciones, con vistas a facilitar su ejecución y garantizar su sostenibilidad.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo.</p> <p>La Administración está de acuerdo con la necesidad de asegurar que los préstamos de apoyo a reformas de política (PBLs) apoyen reformas sustantivas. Sin embargo, no coincide con la observación que hace OVE en el documento que durante el periodo de evaluación los objetivos de apoyo presupuestario predominaran sobre los de reforma, razón por el acuerdo parcial con la recomendación (ver párrafo 3.7, sección III Comentarios Adicionales).</p> <p>Los proyectos de inversión siempre han tenido (y seguirán teniendo) un análisis de costos en relación al valor presente neto de beneficios, y de sostenibilidad, que se realiza durante la fase de diseño. Este ejercicio implica una coordinación con el gobierno para que en el contrato de préstamo quede establecida una cláusula para asegurar que el presupuesto nacional incluirá los gastos recurrentes para las operaciones y el plan de mantenimiento de las obras una vez finalizados los proyectos. Por ejemplo, los</p>

	<p>sueldos de personal médico financiados inicialmente por el Proyecto de Salud en ejecución (ES-L1027), han quedado financiados al 100% en la Ley de Presupuesto 2015. Adicionalmente, según el estudio de costo-beneficio de esta operación, el costo promedio de los servicios al nivel de atención primario alcanzaba aproximadamente US\$5 por servicio, en comparación a US\$25 cuando se acuden a los hospitales, de modo que la sostenibilidad de la inversión inicial es costo-eficiente.</p> <p>En el caso de carreteras, se coordina con el Gobierno que todos los caminos financiados por el BID entren a formar parte de la red mantenida por el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), que tiene una fuente dedicada de financiamiento para el mantenimiento vial. La Millennium Challenge Corporation (MCC) actualmente está elaborando un diagnóstico profundo de FOVIAL y la sostenibilidad financiera del mantenimiento de la red vial nacional, y siguiendo las recomendaciones de OVE, la nueva EBP incorporará acciones de fortalecimiento de FOVIAL.</p>
<p>3. Continuar profundizando los esfuerzos para mitigar el impacto de las demoras en ratificación en el programa del Banco.</p> <p>Si bien la demora en aprobación es exógena al Banco, éste ha venido trabajando para mitigarlas. Dado el impacto y los costos de la no-ratificación, el Banco debería continuar experimentando nuevas formas de mitigar este riesgo. Algunas propuestas posibles incluyen el front-loading de la programación, la reducción del número de proyectos aumentando el tamaño o la utilización de la cooperación técnica para intensificar el diálogo. Siempre que exista una razonable expectativa de ratificación, el Banco podría intensificar los esfuerzos ya en curso para acelerar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad durante el periodo de ratificación acelerando la puesta en marcha de las operaciones</p>	<p>De acuerdo.</p> <p>En la nueva EBP en proceso de elaboración se ha identificado la polarización política del país como uno de los riesgos para la implementación. Para mitigar este riesgo, se seguirá promoviendo un diálogo temprano con los actores relevantes y se buscará el logro de consensos por medio del análisis de alternativas, siempre en coordinación con el Gobierno. Los recursos para este diálogo podrían venir de cooperaciones técnicas (CTs) o de recursos administrativos.</p> <p>Además, para mejorar la probabilidad de ratificación legislativa y mejorar la ejecución durante el período de la nueva EBP, se continuará apoyando con las siguientes medidas: focalizar el financiamiento en un número limitado de proyectos para aumentar el impacto de las operaciones; diseñar operaciones enfocadas en un número mínimo de ejecutores fortalecidos y/o aprovechar mejor las capacidades existentes; y utilizar mejor el tiempo entre la aprobación y efectividad de las operaciones para el avance de “readiness” para la ejecución, tal como se hizo en la EBP bajo análisis. Como ejemplo, se trabajó intensivamente en todos los aspectos de “readiness” para la operación de Reducción de Vulnerabilidad en Asentamientos Precarios Urbanos en San Salvador (ES-L1016). Esto incluye la preparación de los diseños finales de las obras, la elaboración de términos de referencia para la contratación de personal de la Unidad Ejecutora, y la compra de bienes y servicios, y el mapeo de los procesos requeridos para la eventual incorporación presupuestaria. Como resultado de este trabajo previo, ES-L1016 obtuvo el record del menor tiempo requerido entre la fecha de la ratificación por la Asamblea Legislativa y la de elegibilidad para el primer desembolso de la cartera activa, reduciéndose el tiempo a 3.5 meses (106 días) en comparación al promedio de 7.9 meses (239 días) para el resto de la cartera.</p>

<p>4. Reforzar la priorización y el análisis de riesgo en la EPB.</p> <p>Se sugiere reforzar el análisis de riesgo de manera de transformarlo en una herramienta de gestión que permita reducir el impacto de los mismos sobre el programa del Banco. A tal efecto, se sugiere considerar detalladamente dos riesgos clave: el riesgo de deterioro fiscal y el de bloqueo legislativo. En cada uno, se sugiere i) analizar las implicaciones sobre el programa, ii) definir un plan de acción a seguir por el Banco ante esa eventualidad y iii) proponer medidas de mitigación concretas en base a sus instrumentos financieros (préstamos, CTs, etc.), no financieros, sectores priorizados y dotación financiera global para el periodo de la EPB.</p>	<p>De acuerdo.</p> <p>La Estrategia de País de El Salvador 2015-2019, en proceso de preparación, considerará los riesgos fiscales y de retrasos en la aprobación legislativa de las operaciones entre los riesgos de implementación, incluyendo medidas de mitigación (ver respuestas a recomendaciones 1 y 3).</p> <p>La metodología actual para el análisis de riesgos en las estrategias de país consta de dos niveles, uno sectorial, en el que, para cada área prioritaria, se incluyen los riesgos que afectan el enfoque del Banco propuesto y se incluyen medidas de mitigación según corresponda. El segundo nivel de análisis de riesgo incluye aquellos riesgos que no son de carácter sectorial pero que podrían afectar la implementación de los objetivos propuestos en la estrategia (macroeconómicos, políticos, institucionales, desastres naturales, etc.). También se incluyen medidas de mitigación que el Banco pueda adoptar. Cambios en esta metodología serán considerados en el contexto del proceso de revisión de la metodología para la elaboración de las estrategias de país y de la programación, que está llevando a cabo la Administración en consulta con el Directorio. Este ejercicio se está realizando dentro del marco de la implementación de las recomendaciones de la evaluación de OVE del BID-9.</p>
<p>5. Reforzar el diálogo con el gobierno para realizar experiencias piloto y dimensionar las intervenciones que no cuentan con sólida evidencia ex-ante de su impacto en el desarrollo.</p> <p>El análisis del programa de país reveló instancias en las que se incluyó componentes de préstamos para los que no se contaba con suficiente evidencia ex-ante de su contribución al objetivo de los programas. Se deben generar, cuando sea necesario, los espacios e instrumentos requeridos para evaluar de forma cuidadosa pilotos de estas intervenciones y escalar solo las que lo ameriten por su efectividad.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo.</p> <p>Cuando sea posible, la Administración buscará, en el diálogo con el gobierno relacionado con el diseño de operaciones, asegurar que para expandir experiencias piloto, se cuente con evidencia de su impacto.</p> <p>En cuanto a la conclusión del análisis de OVE sobre la falta de evidencia ex ante en componentes de préstamos, la Administración quisiera aclarar que en los casos evaluados Proyecto Ciudad Mujer (ES-L1056) y Proyecto de Desarrollo Productivo e Inserción Laboral (ES-L1063) se introdujeron componentes de carácter innovador, con montos relativamente pequeños, y contemplando en ambos casos, la realización de evaluaciones de impacto para poder determinar su viabilidad a mayor escala.</p>

ANEXO VII. PLAN DE LA ALIANZA PARA LA PROSPERIDAD DEL TRIÁNGULO NORTE (PAPTAN)

I. Desafíos de los países del Triángulo Norte de Centroamérica

- 1.1 El ritmo al cual los Países del Triángulo Norte de Centroamérica - El Salvador, Guatemala y Honduras - han avanzado para mejorar la calidad de vida de la población ha sido insuficiente para generar un cambio sustancial en la oferta de oportunidades de progreso para una población predominantemente joven y en crecimiento. En los últimos años, la pobreza, la falta de oportunidades, la informalidad y la violencia se han convertido en las principales causas de la emigración.
- 1.2 En los últimos años los países del Triángulo Norte de Centroamérica se han enfrentado a un flujo constante y creciente de emigración, donde cerca del 9% de la población ha decidido migrar. Este fenómeno migratorio cobró especial relevancia en el 2014 con el incremento significativo del flujo de menores de edad que arribaron irregularmente y sin el acompañamiento de un adulto a los Estados Unidos. Esta situación se asocia, por un lado, a un crecimiento económico insuficiente para reducir la pobreza y crear oportunidades de empleo y actividades productivas de mayor valor agregado, y por el otro, al reciente desbordamiento de los niveles de violencia e inseguridad.

II. Objetivo y líneas estratégicas del PAPTAN

- 2.1 La problemática particular de estos tres países ha llevado a desarrollar un Plan conjunto de mediano plazo que brinde soluciones estructurales y guíe las acciones prioritarias para crear condiciones económicas y sociales para generar más y mejores oportunidades que permitan el desarrollo y el arraigo de la población, especialmente de los jóvenes.
- 2.2 El objetivo del plan es desarrollar oportunidades económicas a través de las siguientes líneas estratégicas: (a) dinamizar el sector productivo, (b) desarrollar el capital humano, (c) mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia y (d) fortalecer las instituciones.

(a) Dinamizar el sector productivo

- 2.3 Para dinamizar el crecimiento y crear empleos es clave mejorar las condiciones de operación del sector productivo. Para ello, son necesarias acciones coordinadas a nivel regional que fomenten una plataforma de un mercado amplio, que potencie las condiciones de cada país, que genere mayor inversión y permita una integración efectiva con el resto del mundo.

Líneas de acción:

- *Promoción de sectores estratégicos y atracción de inversiones.*
- *Modernizar y expandir la infraestructura y corredores logísticos.*
- *Reducir costos de energía y mejorar la confiabilidad del servicio eléctrico.*
- *Promover una gestión coordinada de fronteras.*
- *Facilitar y dinamizar el comercio internacional.*

(b) Desarrollar el capital humano

- 2.4 Para crear oportunidades económicas, laborales, educativas y sociales, se deberán estrechar los vínculos entre las necesidades del sector productivo y la formación de la fuerza laboral, buscando una inserción laboral más efectiva y permanente, especialmente para los más jóvenes. Asimismo, una mejora en la educación, salud, nutrición y calidad de vida será crucial para el desarrollo de las futuras generaciones.

Líneas de acción:

- *Fortalecer la formación técnica y vocacional para el trabajo e inserción laboral.*
- *Ampliar la cobertura y calidad de la educación secundaria.*

- *Mejorar la calidad del entorno habitacional.*
- *Mejorar la salud, nutrición y desarrollo infantil.*

(c) Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia

- 2.5 Atender integralmente las problemáticas de inseguridad y violencia es una tarea urgente. Para ello, se requiere trabajar en todos los espacios de socialización (familia, escuela y comunidad) para proteger a niños y jóvenes de la exposición a entornos violentos y continuar de forma paralela, el combate al narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico de personas.

Líneas de acción

- *Fortalecer programas de prevención de la violencia.*
- *Centros de atención para jóvenes en riesgo social.*
- *Fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana.*
- *Modernizar el sistema de justicia.*

(d) Fortalecer las instituciones

- 2.6 Para que los esfuerzos enmarcados en el Plan tengan sostenibilidad en el tiempo será necesario fortalecer las finanzas públicas, mejorar la gestión y manejo de la deuda pública, la eficiencia del gasto e introducir mejores mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia.

Líneas de acción

- *Fortalecer la capacidad financiera del Estado.*
- *Mejorar la eficiencia del gasto.*
- *Aumentar la transparencia.*

III. Implementación del Plan y Articulación con la Estrategia del BID con El Salvador 2015-2019

- 3.1 El Plan se ha construido sobre la base de los esfuerzos que se han venido realizando en los tres países tanto en la promoción de la actividad productiva como en el área social, lo cual presenta un punto de partida y de avance.

(a) Esquema de ejecución

- 3.2 El Plan se desarrollará bajo un esquema de focalización territorial que permita maximizar el impacto de las iniciativas y acciones planteadas. Para alcanzar de manera más efectiva los objetivos, se implementarán soluciones integrales de carácter multisectorial, focalizadas en áreas geográficas específicas. La focalización territorial es una estrategia clave para crear escala y asegurar sinergias entre acciones sectoriales que faciliten la atracción de inversión privada y la inversión en capital humano. En El Salvador se ha seleccionado 44 municipios que conformarán a su vez 8 conglomerados en los cuales se implementará el Plan. Diez de esos municipios son de la zona norte y los demás de la zona marítima costera.
- 3.3 El Plan plantea un modelo de ejecución por resultados que integra la participación del sector privado y potencia la coordinación regional para maximizar el impacto de las acciones.

(b) Articulación con la Estrategia del BID con El Salvador 2015-2019

- 3.4 La EBP 2015-2019 se coordinará estrechamente y apoyará al PAPTN. Los sectores prioritarios de la EBP son educación, salud, infraestructura logística y fortalecimiento de las finanzas públicas; mientras que las áreas de desarrollo urbano, desarrollo productivo y seguridad son áreas de diálogo. Todos estos sectores coinciden con las líneas estratégicas

del Plan. Adicionalmente, se buscará que las acciones de las operaciones financiadas por el Banco se focalicen en los 44 municipios priorizados en el PAPTN.

- 3.5 Finalmente, 7 operaciones que están pendientes de ratificación legislativa o acaban de completar ese proceso en el Congreso, por US\$375 millones, apoyarán las líneas estratégicas del PAPTN de “Dinamizar el sector productivo” y “Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia” (ver cuadro abajo).

Número y nombre de operación del BID	Línea Estratégica del PAPTN	
	Dinamizar el sector productivo	Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia
ES-L1058 Programa de Innovación para la Competitividad	X	
ES-L1066 Desarrollo Turístico de la Franja Costera	X	
ES-L1075 Programa de Corredores Productivos	X	
ES-L1089 Financiamiento al Desarrollo productivo de El Salvador	X	
ES-L1063 Apoyo Integral a la Efectividad de las Políticas de Trabajo y Protección Social	X	
ES-L1085 Mejoramiento del Corredor Pacífico Mesoamérica	X	
ES-L1025 Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia		X

ANEXO VIII. RESUMEN DE LA MATRIZ DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO

Estrategia de País: El Salvador 2015-2019

ALINEACION ESTRATEGICA (mide dos dimensiones: (i) el grado de consistencia entre los objetivos de la estrategia y los desafíos de desarrollo del país, por un lado y las prioridades y planes de gobierno, por otro; y (ii) la utilización de una mezcla de productos (financieros, de conocimiento, de asistencia técnica) que permita alcanzar los objetivos planteados y la identificación de otras agencias de cooperación y sus áreas de acción):

Consistencia objetivos estratégicos: La Estrategia identifica tres áreas prioritarias en esta Estrategia: Aumento de la calidad del gasto en capital humano, mejoramiento de la infraestructura logística y fortalecimiento de las finanzas públicas. Los temas transversales a considerar son: género; reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales y la degradación ambiental y adaptación al cambio climático; integración regional mesoamericana; y la mitigación de las causas de la migración en el marco de la iniciativa del Plan para la Prosperidad del Triángulo Norte (PTN). Las áreas de diálogo son energía; seguridad ciudadana; ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda; desarrollo productivo; y la implementación y el apoyo del Banco en la coordinación de donantes para la implementación del PTN. Las áreas de trabajo seleccionadas atienden los desafíos de desarrollo del país, son resultado del diálogo entre el país y el Gobierno y son consistentes con las prioridades establecidas por éste último. Además, la EBP está alineada con la Estrategia Institucional del BID.

Mezcla de productos y participación de otros cooperantes: La Estrategia plantea la utilización de diferentes instrumentos del Banco tales como operaciones con garantía soberana, operaciones sin garantía soberana, cooperaciones técnicas. La Estrategia considera las intervenciones de otros donantes, tales como: Unión Europea, Banco Centroamericano de Integración Económica y Banco Mundial, Unión Europea, entre otros.

EFECTIVIDAD (medida en la que se espera que la estrategia de país alcance sus objetivos a partir de un examen de cuatro dimensiones: (i) la calidad de los diagnósticos que sustentan la acción del Banco en cada área de trabajo; (ii) la calidad de la matriz de resultados de la estrategia; (iii) el uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales; y (iv) el análisis del marco de financiamiento.

Dimensiones de Efectividad	%
I. Diagnósticos sectoriales	
- Identifica los principales problemas con base en evidencia empírica	100
- Identifica los principales beneficiarios	100
- Identifica y dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados	100
- Presenta el marco de políticas y una secuencia para la intervención del Banco	100
- Existe correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos presentados en la estrategia	100
II. Matriz de resultados	
- Los resultados esperados están claramente definidos	100
- Los indicadores son de resultado y SMART	100
- Los indicadores cuentan con líneas de base	100

Se presentaron 10 **notas sectoriales** como parte de la estrategia. Todas éstas corresponden a diagnósticos de todo el sector.

-El 100% de las notas identifican con claridad los principales problemas del sector a partir de evidencia empírica.

-Todas las notas identifican los potenciales beneficiarios en cada área de intervención.

-El 100% las notas plantean o dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados.

-Todas las notas plantean el marco de política y una secuencia para las acciones del Banco.

-En todas las notas hay correspondencia entre los temas levantados en la nota y los objetivos estratégicos del Banco.

Matriz de resultados: la matriz de resultados contiene 10 objetivos estratégicos para la acción del Banco y 14 indicadores para medir el avance hacia los objetivos propuestos.

- El 100% de los objetivos estratégicos cuentan con una definición clara de los resultados esperados.

- El 100% de los indicadores utilizados son de resultado (outcome) y SMART.

- Todos los indicadores cuentan con líneas de base.

Sistemas nacionales: Se cuenta con diagnósticos para todos los sub-sistemas de gestión financiera y de adquisiciones. Durante el periodo de la estrategia se prevé continuar apoyando al Ministerio de Hacienda en la implementación de acciones orientadas a fortalecer el SAFI. También se considera avanzar en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, continuar apoyando al SIAC para desarrollar una plataforma electrónica para aumentar la participación de las MIPYMES en las compras públicas y las acciones de fortalecimiento con la Corte de Cuentas de la República.

Marco de financiamiento: La Estrategia contiene un análisis de las necesidades de financiamiento del país y presenta un escenario base que supone que una asignación de recursos de CO por US\$ 1,060 millones en el periodo. El escenario base está sujeto a la mejora en el resultado primario del sector público no financiero. Si esto no se diera, se consideraría pasar a un escenario bajo total de US\$ 580 millones.

RIESGOS (mide tres dimensiones: (i) la identificación de los factores que afectan o pueden afectar el alcance de los objetivos propuestos, (ii) la definición de medidas de mitigación y (iii) los mecanismos de seguimiento):

La estrategia plantea riesgos asociados a la participación del Banco en cada uno de los sectores estratégicos e identifica medidas de mitigación. Plantea asimismo los siguientes riesgos: político, fiscal, de ejecución y de desastres naturales; los cuales serán monitoreados durante el periodo de la estrategia.