



Evaluación del Programa de País

# El Salvador 2015-2019

**Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)** (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2020**  
Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-539-1**  
**Febrero 2020**

# Índice

<b>Prefacio</b> .....	<b>vi</b>
<b>Reconocimientos</b> .....	<b>viii</b>
<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	<b>viii</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>x</b>
<b>Contexto</b> .....	<b>01</b>
<b>El Grupo BID en El Salvador, 2015-2019</b> .....	<b>08</b>
A. Relevancia de la estrategia del grupo BID con El Salvador .....	09
B. Relevancia del programa del grupo BID con El Salvador.....	14
C. Abordaje y relevancia financiera del Grupo BID en El Salvador .....	17
D. Implementación y costos del programa .....	22
<b>Resultados</b> .....	<b>26</b>
A. Calidad del gasto en capital humano.....	28
B. Infraestructura logística.....	31
C. Finanzas públicas .....	33
D. Rol de las ventanillas SGS y apoyo al sector privado (SGS y CGS).....	36
E. Apoyo a temas transversales y áreas de diálogo (CGS) .....	39
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>44</b>

## [Anexo/Información adicional](#)

# Prefacio

Esta Evaluación de Programa de País (CPE) constituye la cuarta oportunidad en la que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evalúa el programa del Banco con El Salvador. El primer CPE (RE-307) cubrió el periodo 1992-2004 que se caracterizó por un rápido crecimiento de la economía luego de los acuerdos de paz que dieron fin a una prolongada guerra civil. El segundo CPE (RE-360, 2004-2008) estuvo marcado por los limitados resultados del ambicioso programa de reforma emprendido a finales de la década de los 90 y la creciente fragmentación política que comenzó a afectar al programa del Banco con el país. El tercer CPE (RE-474-3, 2009-2014) cubrió el periodo de la crisis financiera internacional y el camino del país hacia su recuperación económica en un contexto de deterioro fiscal.

De acuerdo con el Protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), los CPEs tienen como meta principal proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y del programa futuro del Banco con un país. En ese sentido, este CPE, que considera el trabajo del Grupo BID con El Salvador en el periodo 2015-2019, busca ser un insumo para la preparación de la nueva Estrategia del Grupo BID con El Salvador (EBP), que se encuentra en preparación por parte de la Administración del Grupo BID.

Este CPE está organizado en cuatro capítulos y anexos complementarios. El capítulo I analiza el contexto general del país en el cual se enmarcó el trabajo del Grupo BID. El capítulo II examina el programa del Grupo BID durante 2015-2019, y particularmente, la relevancia de la estrategia de país y del programa, así como la eficiencia de su implementación. El capítulo III evalúa el grado de avance hacia los objetivos estratégicos planteados por el Banco en la EBP 2015-2019 y la contribución del Grupo BID hacia el logro y la sostenibilidad de esos objetivos. El capítulo IV presenta conclusiones y recomendaciones. Finalmente, los anexos presentan un detalle de la cartera y análisis de respaldo al CPE, incluyendo sobre el grado de implementación de las recomendaciones del CPE anterior (RE-474-3) por parte de la Administración del Grupo BID.



# Reconocimientos

Este documento fue preparado por un equipo integrado por Alejandro Soriano (líder del equipo), Roni Szwedzki, Galia Rabchinsky, Lina Pedraza, Marcela Magaña y Xiomara Rojas-Asqui, bajo la supervisión general de Ivory Yong-Prötzel, Directora de OVE.

## Siglas y abreviaturas

<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>AMSS</b>	Área Metropolitana de San Salvador
<b>APP</b>	Asociación público-privada
<b>AUP</b>	Asentamientos Urbanos Precarios
<b>BANDESAL</b>	Banco de Desarrollo de El Salvador
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BRT</b>	Sistema de Autobuses Rápidos
<b>CCLIP</b>	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (por sus siglas en inglés)
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CGS</b>	Con garantía soberana
<b>CID</b>	Departamento de Países de Centroamérica, Haití, Panamá, México y la República Dominicana del BID
<b>CNE</b>	Consejo Nacional de Energía
<b>COF</b>	Oficina de Representación del BID (por sus siglas en inglés)
<b>COMPRASAL</b>	Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador
<b>CT</b>	Cooperación técnica
<b>DPR</b>	Derechos de pago diversificados (por sus siglas en inglés)
<b>EBP</b>	Estrategia del Banco con el País
<b>ECOSF</b>	Equipos Comunitarios de Salud Familiar
<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>EUA</b>	Estados Unidos de América
<b>FAOSTAT</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FMO</b>	Compañía de Financiación para el Desarrollo de los Países Bajos (por sus siglas en inglés)

<b>FOVIAL</b>	Fondo de Conservación Vial
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IF</b>	Intermediario Financiero
<b>IFC</b>	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en ingles)
<b>IGR</b>	Financiamiento no reembolsable (por sus siglas en ingles)
<b>JICA</b>	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (por sus siglas en ingles)
<b>KfW</b>	Instituto de Crédito para la Reconstrucción de Alemania (por sus siglas en alemán)
<b>MCC</b>	Corporación del Reto del Milenio (por sus siglas en ingles)
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda de El Salvador
<b>MINSAL</b>	Ministerio de Salud de El Salvador
<b>MIPYMES</b>	Micro, pequeñas y medianas empresas
<b>MITUR</b>	Ministerio de Turismo de El Salvador
<b>M&amp;E</b>	Monitoreo y evaluación
<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
<b>MW</b>	Megavatio
<b>NINI</b>	Persona que “ni estudia, ni trabaja”
<b>ODA</b>	Ayuda oficial al desarrollo (por sus siglas en inglés)
<b>OMR</b>	Oficina de Mejora Regulatoria
<b>OVE</b>	Oficina de Evaluación y Supervisión
<b>PAPTN</b>	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
<b>PBL</b>	Préstamo basado en políticas (por sus siglas en ingles)
<b>PBP</b>	Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política
<b>PBS</b>	Puntos básicos (cada uno equivalente a 0,01%)
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PQD</b>	Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador
<b>PRIDES</b>	Programa Integrado de Salud
<b>PROESA</b>	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
<b>PYMES</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>RIISS</b>	Sistema de Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud
<b>SGS</b>	Sin garantía soberana
<b>SIGET</b>	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
<b>SITRAMSS</b>	Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador
<b>SNS</b>	Sistema Nacional de Salud
<b>TIC</b>	Tecnologías de la información y comunicación
<b>TFFP</b>	Líneas de facilitación del comercio
<b>UCSF</b>	Unidades Comunitarias de Salud Familiar
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en ingles)
<b>VMVDU</b>	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

# Resumen Ejecutivo

Décadas después de alcanzar la paz, El Salvador ha logrado notables progresos sociales, pero aún enfrenta desafíos para alcanzar consensos que lo encaucen en un camino de crecimiento sostenible. El periodo estuvo marcado por un evento crítico de cesación técnica de pagos, que evidenció las dificultades para alcanzar consensos y afectó las expectativas de los agentes económicos. El país adolece de un déficit crónico de inversión, por lo que el consumo interno ha quedado como eje de una economía comparativamente pequeña, poco competitiva y con un alto déficit comercial, que genera pocas oportunidades laborales formales y motiva anualmente a alrededor del 1% de la población a emigrar. El país continúa sufriendo el flagelo económico y social de altas tasas de inseguridad. A pesar de su bajo crecimiento, el país logró notables avances sociales, convirtiéndose en uno de los más igualitarios de ALC, pero aún persisten importantes retos de equidad social, de género y de vulnerabilidad a desastres naturales.

La EBP fijó siete objetivos estratégicos mayormente relevantes en tres áreas prioritarias: capital humano, infraestructura logística y finanzas públicas; pero el marco de resultados de la EBP presentó debilidades. Los objetivos estratégicos (en adelante, los objetivos) se alinearon con la urgencia de atender la situación fiscal del país –que había sido señalada como recomendación en el CPE anterior– y preservar la continuación de inversiones de largo plazo en capital humano e infraestructura logística –donde el BID ya venía trabajando en salud y transporte. Estos objetivos estratégicos coincidieron con parte de los que el GOES había fijado en su Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro. La EBP también previó el rol esperado de las ventanillas del sector privado, tres temas transversales y cuatro áreas de diálogo. A nivel agregado, el marco de resultados de la EBP presentó debilidades, incluyendo la falta de metas y que los indicadores seleccionados presentaban dificultades para recabar datos sobre su evolución, tenían poca relación con los contemplados en los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación (M&E) y cubrían solo parcialmente las acciones esperadas y el programa actualmente ejecutado.

Estos objetivos se alinearon con necesidades del país, pero no es claro qué criterios se usaron para seleccionarlos; ni por qué partes importantes del programa ejecutado quedaron poco alineadas con ellos. Aunque era esperable que el BID respondiera a la demanda



del país y esto influyera en la priorización entre el conjunto más amplio de necesidades, la EBP fijó objetivos en un sector como educación, donde el BID no tenía, ni logró la presencia requerida para respaldarlos durante el periodo de evaluación; mientras no se fijaron objetivos estratégicos en un área clave como desarrollo productivo. Además, dos ámbitos importantes del programa ejecutado durante el periodo quedaron poco alineados con los objetivos estratégicos de la EBP: (i) la mayor parte de la cartera heredada, cuyos saldos por desembolsar equivalían a casi la mitad de lo que se planeaba aprobar en el periodo; y (ii) las ventanillas privadas para las cuales se previeron varios roles, incluso en dos áreas prioritarias, pero que en la práctica se enfocaron en operaciones desconectadas de los objetivos de la EBP.

La EBP tampoco clarificó en forma consistente la división de tareas con otros cooperantes. El Salvador recibió niveles de ODA que quintuplicaron los de ALC. La EBP mapeo las áreas de apoyo de los mayores cooperantes, pero no clarificó en forma consistente cómo se coordinaría el trabajo con ellos. Por ejemplo, la EBP detalló sus sinergias con el PAPTN (un plan multinacional para atacar las causas de la migración). En contraste, la EBP no consideró a Fomilenio II (la otra gran iniciativa internacional del periodo que había comenzado a diseñarse tres años antes que la EBP) a pesar de que esta había adoptado objetivos similares a los del BID en educación, apoyándolos con unos US\$100 millones en recursos concesionales que redujeron el espacio para el BID. Fomilenio II también apoyó objetivos relevantes para el país en desarrollo productivo.

El Grupo BID continuó siendo la entidad financiera internacional que aportó la mayor cantidad de recursos para el desarrollo del país a pesar de la disminución de sus aprobaciones CGS durante el periodo; disminución que fue compatible con el enfoque de otros organismos. Con US\$845 millones en aprobaciones CGS en el periodo 2015-2019 (7 préstamos), el programa del BID se ubicó entre los dos escenarios financieros indicativos previstos en la EBP. Hubo una significativa caída en el número de aprobaciones respecto al periodo anterior (19 préstamos), pero el BID siguió siendo el principal financiador para el desarrollo del país, en parte porque otros socios también redujeron su actividad. Por su parte, el apoyo SGS aumentó su participación respecto a periodos anteriores; con US\$320 millones (18 préstamos), BID Invest fue la institución financiera internacional con mayor volumen y cantidad de préstamos SGS en El Salvador. BID Invest logró adaptarse al creciente riesgo país, enfocándose en operaciones con contrapartes sólidas, utilizando estructuras innovadoras y atrayendo cofinanciamiento.

La mezcla de instrumentos utilizados dio apoyo a la mayoría de los objetivos planteados. El programa se destacó por la preeminencia de PBLs, que equivalieron a dos tercios de las aprobaciones CGS

del periodo y se utilizaron junto con una secuencia de CTs para movilizar reformas en finanzas públicas. Aunque el resto de los objetivos quedaron con menos espacio CGS, la inversión se focalizó en segundas fases de programas. La CT se usó estratégicamente en áreas con menor disponibilidad de recursos de préstamo para fortalecer capacidades de contrapartes clave, apoyar la ejecución de préstamos y generar consensos. Por su parte, aunque el apoyo SGS creció a un cuarto de la cartera, se concentró en el apoyo a PYMES y energía, que no eran objetivos de la EBP; mientras el apoyo SGS esperado en las áreas de capital humano y logística no se materializó, en parte por la falta de consenso sobre el uso de APPs.

En un contexto en el que fue difícil alcanzar consensos, la demora en la ratificación parlamentaria de préstamos continúa siendo un desafío. La COF trabajó activamente para agilizar la ratificación de préstamos, promoviendo sus beneficios y cancelando activamente parte de la cartera para comunicar la importancia de atenerse a los plazos. Excepto en áreas como la fiscal, donde se logró forjar consensos con el apoyo de CT, los tiempos de ratificación continuaron siendo largos, promediando tres años (el doble que en el periodo pasado). Esto afectó el costo y relevancia de las operaciones al momento de su ejecución, generó altos cargos en comisiones para el país y costos no recuperados por el BID (del orden de US\$2 millones) en el caso de operaciones canceladas. De hecho, casi la mitad de los saldos heredados fueron cancelados vía operaciones que en promedio llevaban 2,9 años de ser aprobadas.

Los tiempos y costos de ejecución presentaron algunos retrocesos que fueron parcialmente mitigados por el alto uso de PBLs y la continuación de operaciones mayores con ejecutores experimentados; e influidos en forma mixta por la alta presencia de la COF en el país. Las demoras en el plazo esperado de implementación continuaron siendo elevadas y los costos de implementación aumentaron. No obstante, el alto uso de PBLs aumentó el ritmo de desembolsos. Los costos y tiempos de preparación de préstamos de inversión también mejoraron debido a la continuación de operaciones con ejecutores experimentados y al aumento del tamaño promedio de las operaciones. La COF posee especialistas en la mayoría de los sectores, cuyo apoyo los clientes valoran como una ventaja del BID sobre otros cooperantes; sin embargo, su dotación parece alta respecto a la cartera y no cubre algunas operaciones en ejecución.

Los objetivos en capital humano fueron atendidos en forma heterogénea: en salud, el BID contribuyó a solidificar una visión país del modelo de servicios y promovió acciones para su sostenibilidad; mientras que en educación la EBP también planteó objetivos ambiciosos que luego no recibieron apoyo sustantivo. En salud, la EBP planteó continuar apoyando los esfuerzos del GOES para consolidar la red de servicios mediante el mejoramiento de la gestión

y la expansión de la cobertura en todos los niveles de atención, lo cual se hizo a través del Programa Integrado de Salud (PRIDES) que se encontraba en curso y la aprobación de una segunda fase, con casi el triple de recursos, que recién comienza su ejecución. El PRIDES I contribuyó a desarrollar un modelo de atención primaria que incrementó el acceso a servicios de salud de primer nivel, lográndose un aumento de cobertura del nuevo modelo de salud y mejoras de resultados en salud reproductiva y materno-infantil. Además, con asistencia del BID, se logró dinamizar la ejecución mediante el refuerzo de capacidades y que el MINSAL garantice la sostenibilidad del programa mediante su presupuesto. Los objetivos estratégicos en salud también se apoyaron vía la segunda fase de la Iniciativa Salud Mesoamérica que alcanzó nueve de sus 11 metas. En contraste, en educación, el BID trabajó solo con CTs que apoyaron herramientas aisladas, como el fortalecimiento de sistemas de información parciales, pero la mayoría de las áreas de trabajo propuestas en la EBP no fueron respaldadas.

Los objetivos en infraestructura logística se apoyaron mayormente mediante operaciones viales, pero se le dio un apoyo limitado a la integración regional y la generación de una estrategia de sostenibilidad. A inicios del periodo había cuatro operaciones con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), pero la mayor se canceló por retrasos en su ratificación. Las otras operaciones ejecutaron las obras previstas, a pesar de dificultades en la adquisición de predios y selección de contratistas. La contribución del BID se centró en la continuidad del apoyo al MOPT como contraparte clave en infraestructura vial, mediante una serie de préstamos y CTs para fortalecer capacidades. Sin embargo, esta continuidad se encuentra en juego porque no se aprobaron nuevos préstamos durante el periodo, y además no se fijó, como se planteaba en la EBP, una estrategia de financiamiento de mediano y largo plazo para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de obras. Respecto a integración regional, el BID se concentró en el aspecto fiscal de recaudación aduanera, más que en la infraestructura y servicios, pero la implementación es aún incipiente. Los dos indicadores propuestos en la EBP presentarían retrocesos: la proporción de la red vial pavimentada en buen o muy buen estado empeoró, y lo mismo se estima sobre demoras en aduanas.

Respecto a los objetivos en finanzas públicas, el BID tomó el liderazgo en apoyar al país, ayudando a generar consensos y solidificar reformas para la sostenibilidad fiscal. Desde el principio del periodo, las reformas fiscales se venían apoyando con CTs, que fueron clave para analizar las opciones y ayudar a generar los consensos necesarios, y mediante un préstamo de inversión que fortalecía la administración tributaria. A esto se le agregó el fuerte incentivo de una serie programática que se había planeado aprobar desde 2015, pero que recién se concretó hacia 2018, cuando el país consolidó

una serie de leyes y reformas para la sostenibilidad fiscal. La fase I se aprobó en 2018 y la fase II en 2019. Los indicadores definidos para la serie programática muestran los avances esperados, excepto en los temas de adquisiciones públicas y la efectividad de la inversión pública vía la mayor aplicación de un esquema de priorización de proyectos en función de su rentabilidad social esperada (que era uno de los objetivos planteados en la EBP).

Se destacó un incremento del apoyo SGS, principalmente dirigido a PYMES y hacia la consolidación de un mercado para energías renovables, cuya mejora regulatoria el BID venía promoviendo desde la EBP anterior. El fondeo a PYMES se canalizó mayormente a través de IFs, ya que durante el periodo BID Invest discontinuó sus préstamos directos. Las nuevas aprobaciones con IFs se concentraron en los bancos más grandes del país, por consideraciones de riesgo crediticio. En un contexto de riesgo país ascendente, estos grandes IFs experimentaron restricciones que BID Invest logró mitigar utilizando instrumentos innovadores y atrayendo cofinanciamiento. En general, los resultados a través de IFs presentaron desafíos de atribución, sobre todo con IFs grandes para las que el financiamiento del Grupo BID representó una parte marginal de sus portafolios. El apoyo SGS también contribuyó a solidificar un mercado de energías renovables mediante una secuencia progresiva de operaciones, ayudando a crear reglas de interacción público-privadas en el sector. Este apoyo SGS, fue complementado por operaciones CGS con Bandedal para financiar a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), y más recientemente buscando promover eficiencia energética en PYMES.

La ejecución generó aprendizajes que incluyeron la importancia de promover consensos, del apoyo técnico en gestión de proyectos y de la previsión de esquemas para promover la sostenibilidad. En varias áreas, el BID tuvo un rol clave promoviendo consensos con estudios técnicos que ayudaron a solidificar reformas. También fue importante el enfoque del Banco de adelantar estudios y diseños técnicos para mitigar retrasos en la ratificación de préstamos. Asimismo, el trabajo del Banco con unidades ejecutoras permitió el uso efectivo de CT y de componentes en los préstamos para fortalecer capacidades de gestión de proyectos y técnicas. La sostenibilidad fue heterogénea, en algunos proyectos las obras construidas se entregaron a municipios que no tenían un presupuesto para su debido mantenimiento o no se completaron acuerdos necesarios para su adecuado funcionamiento; pero en áreas como salud se destaca el rol del BID en la promoción de condiciones para absorber e institucionalizar los proyectos dentro de la estructura presupuestaria del país, así como su rol en capacitación.

Basado en estos hallazgos, OVE formula cuatro recomendaciones a la Administración del Grupo BID:

1. **Establecer criterios claros de priorización de objetivos de la EBP, tomando en cuenta la potencial contribución del portafolio heredado, del BID Invest y las sinergias con otros cooperantes.** Las limitaciones impuestas por el reducido espacio fiscal del país posiblemente continúen marcando el periodo 2020-2024, por lo que la selección de los objetivos estratégicos de la nueva EBP requerirá una priorización rigurosa que busque optimizar el uso de los recursos del programa. En este sentido, la contribución de la cartera heredada y de las operaciones con el sector privado pueden constituir aportes valiosos para alcanzar los objetivos seleccionados. Similarmente, se hace aún más relevante promover la efectiva coordinación con otros cooperantes. Por lo tanto, OVE recomienda: (i) establecer criterios claros y explícitos de priorización de los objetivos de la EBP; (ii) tomar en cuenta la contribución de la cartera heredada y del BID Invest, así como las posibles sinergias con otros cooperantes con objetivos similares.
2. **Impulsar la utilización estratégica de CT para promover consensos nacionales que dinamicen la resolución de temas clave para el desarrollo y la ratificación parlamentaria de préstamos.** La cesación técnica de pagos ocurrida en 2017 y los largos periodos de ratificación de préstamos ejemplifican una problemática más general del país consistente en su dificultad para alcanzar consensos. En este contexto, las CTs del BID han demostrado que pueden jugar un rol clave para alcanzar consensos sobre temas conflictivos como la reforma fiscal; donde estos consensos también aceleraron la ratificación parlamentaria de los préstamos asociados. Por lo tanto, OVE recomienda: (i) continuar utilizando estratégicamente la CT para promover la disponibilidad de análisis objetivos sobre temas clave para el desarrollo del país de forma que puedan ser utilizados por las partes para alcanzar consensos; y (ii) facilitar el diálogo técnico sobre las operaciones durante el proceso de ratificación legislativa.
3. **Promover mecanismos para reforzar la sostenibilidad de inversiones apoyadas por el BID.** A pesar de visibles mejoras durante el periodo, la sostenibilidad de las operaciones evaluadas no se logró garantizar como se había previsto. En un contexto de restricción fiscal, hubo desafíos (no anticipados) para la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para darle continuidad a estas prestaciones, así como para dar mantenimiento a las inversiones realizadas. Los desafíos de sostenibilidad no se limitaron al ámbito financiero, extendiéndose a la necesidad de solidificar políticas de Estado (a las que contribuye la recomendación anterior), acuerdos (incluyendo a nivel subnacional) y

mecanismos de coordinación y mantenimiento. Por lo tanto, OVE recomienda: (i) considerar en la etapa de diseño de las operaciones del programa las implicaciones presupuestarias futuras para el país, p.e. mantenimiento de infraestructura o personal adicional; (ii) promover acuerdos entre los actores involucrados, buscando solidificar su compromiso con la sostenibilidad; y (iii) promover el interés del país en el fortalecimiento de mecanismos institucionales encargados del mantenimiento de las inversiones.

4. **Robustecer el marco de resultados de la nueva EBP buscando que guíe el programa a ejecutar, promueva el aprendizaje y procure utilizar en mayor medida los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación (M&E), ayudando a fortalecerlos.** OVE encontró que el marco de resultados de la EBP presentaba dificultades para recabar datos, y que los indicadores seleccionados cubrían solo parcialmente las acciones esperadas y el programa actualmente ejecutado. Esto dificultó su utilización para guiar la implementación, evaluar los resultados y generar aprendizajes transversales sobre el programa. Por lo tanto, OVE recomienda: (i) buscar una mayor alineación entre el marco de resultados de la nueva EBP, sus objetivos y las líneas de acción del programa que se espera ejecutar; (ii) promover la utilización de este marco como una de las herramientas para monitorear la efectividad del programa y extraer aprendizajes; y (iii) buscar apoyar al país en el fortalecimiento de su sistema de M&E de forma que sus indicadores puedan servir de base para el marco de resultados de la EBP y las operaciones, así como actualizarse en forma oportuna y confiable.





**01**

Contexto



- 1.1 El Salvador es un país territorialmente pequeño, pero con un alto dinamismo demográfico. Con 6,6 millones de habitantes distribuidos en un área cinco veces menor a la de Honduras o Guatemala –los dos países con los que comparte fronteras– El Salvador tiene la tercera mayor densidad poblacional de América Latina y el Caribe (ALC)<sup>1</sup>. La migración interna ha llevado a que casi dos tercios de la población resida en ciudades<sup>2</sup>. Por su parte, décadas de migración externa, que cada año movilizaron en promedio a un 1% de la población, hacen que hoy aproximadamente uno de cada cuatro salvadoreños resida en el exterior.
- 1.2 El país se destaca por su fuerte vínculo con los Estados Unidos de América (EUA) y su gran acceso a la ayuda oficial al desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés), que quintuplica el promedio de ALC. EUA es el destino de la mitad de las exportaciones de bienes de El Salvador y da cuenta de un tercio de sus entradas de Inversión Extranjera Directa (IED). Además, un 90% de los emigrados salvadoreños viven en EUA, donde generan ingresos equivalentes al triple del producto interno bruto (PIB) de El Salvador y envían remesas familiares a El Salvador equivalentes a casi 20% del PIB, muy superior al promedio de ALC (1,5%). Estas benefician a personas en los deciles de menores ingresos, quienes las destinan mayormente al consumo<sup>3</sup>. Del 2000 al 2017 la ODA anual para El Salvador promedió 1,15% del PIB, mientras que para ALC fue de 0,22%. Los EUA dieron cuenta de casi la mitad de la ODA, mayormente vía los compactos de inversión y reforma de la Corporación del Reto del Milenio (MCC): Fomilenio I en 2006 por US\$461 millones y Fomilenio II en 2014 por US\$277 millones<sup>4</sup>.
- 1.3 El Salvador también se distingue por la ortodoxia de sus reformas, que le brindaron una relativa estabilidad macroeconómica, pero no lograron evitar los déficits fiscales, ni la acumulación de deuda pública en el periodo. Desde los años 90 el país adoptó un amplio menú de reformas, incluyendo una fuerte apertura comercial y financiera. En 2001, el dólar estadounidense pasó a ser la moneda legal, logrando bajas tasas de inflación (1,26%,

---

1 El Salvador es el país de menor extensión territorial de América Latina. Con 307 habitantes por km<sup>2</sup>, su densidad poblacional se ubica sólo por debajo de Barbados y Haití (con 664 y 398, respectivamente).

2 El 60,2% de la población de El Salvador vive en zonas urbanas. La mayor – el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) – cuadruplicó su huella urbana desde 1971, mientras que la mayoría de los 262 municipios del país se han reducido. (2018). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

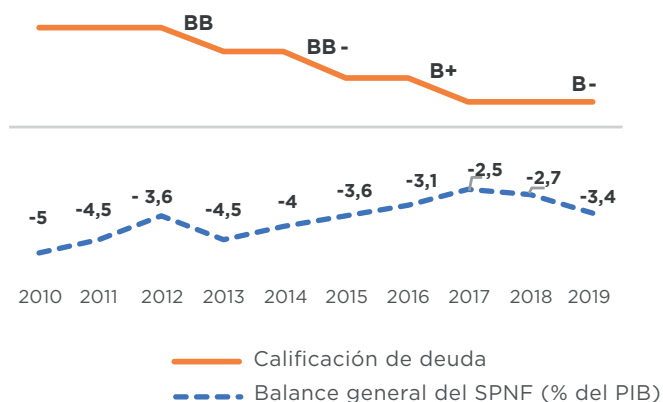
3 Cid Marroquin, Hazell R. & Blanco, Clemente A. (2018). Reporte de Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Acceso a Servicios Financieros en El Salvador 2016. Banco Central de Reserva.

4 Desde 2016, la comunidad internacional también respaldó la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte -junto con Guatemala y Honduras- para mejorar las oportunidades en zonas con alta emigración.

en promedio, de 2009 a 2018). A partir de 1997 el país accedió a financiamiento en los mercados internacionales, pero los déficits fiscales arrastrados desde la crisis global de 2008 desembocaron en el deterioro progresivo de la calificación de la deuda soberana (Gráfico 1.1). La deuda del sector público no financiero (SPNF) creció de 39,3% del PIB en 2007 a 60,9% en 2016, un 23% de la cual (14% del PIB) se habrían tomado para cubrir brechas del sistema previsional.

**Gráfico 1.1**  
Calificación de deuda soberana y déficit fiscal global

Fuente: Fitch Ratings y FMI Consulta Artículo IV



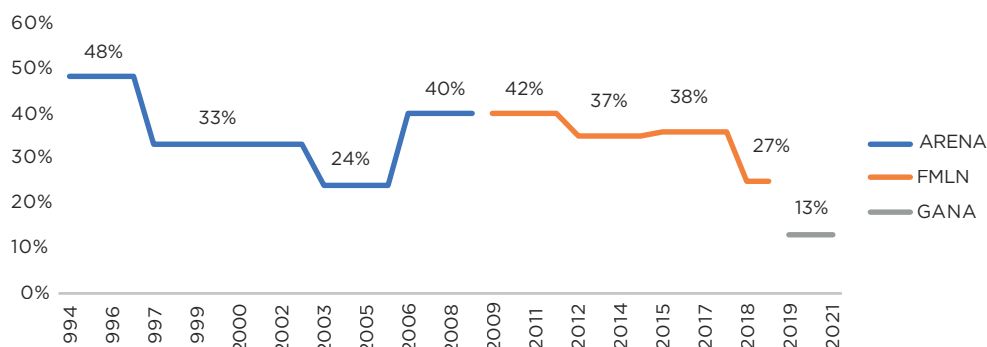
- 1.4 Décadas después de alcanzar la paz, el país aún enfrenta desafíos para alcanzar consensos, afectando las expectativas de los agentes económicos. Los acuerdos de paz de 1992 dieron fin a una guerra civil de más de 10 años generando un diseño institucional que favoreció la representación legislativa de partidos minoritarios. La Asamblea recibió amplios poderes, incluyendo la ratificación detallada del endeudamiento público. La falta de mayoría del partido de gobierno en la Asamblea (Gráfico 1.2) contribuyó a un evento crítico de cesación técnica de pagos en 2017. La subsecuente baja del techo de calificación crediticia del país elevó el costo de endeudamiento de toda la economía en unos 100 puntos básicos (pbs), un costo mucho mayor que el monto que originó la disputa en la Asamblea<sup>5</sup>.
- 1.5 El Salvador adolece de un déficit crónico de inversión. De 2009 a 2017, la Formación Bruta de Capital promedió 16%, versus 22% en ALC; mientras que la IED promedió 1,5% del PIB, tres veces menor al promedio de Centroamérica de 4,9%. En contraste, los grupos salvadoreños son inversores netos (en montos equivalentes a 0,3% del PIB del país) en el resto de Centroamérica, sobre todo en servicios. El índice de competitividad global del Foro Económico

5 El 7 de abril de 2017, el GOES debía pagar US\$28,8 millones de intereses a fondos de pensiones, pero los recursos no estaban previstos en el presupuesto. Se requería apoyo de dos tercios de la Asamblea para autorizar la emisión de deuda, pero la oposición lo condicionó a un compromiso de reducción del déficit fiscal, lo que causó una demora en el pago, que Fitch calificó como "restricted default".

Mundial (2018) ubicó a El Salvador 98 entre 140 países, resaltando como desafíos, además de la fragmentación política, el crimen, la corrupción y la burocracia gubernamental.

**Gráfico 1.2**  
Partido de gobierno y su representación en la Asamblea

Fuente: Tribunal Supremo Electoral



1.6 Los numerosos tratados internacionales, que inicialmente otorgaban condiciones preferenciales, subsisten en un país que ahora importa casi el doble de lo que exporta. El Salvador es una economía abierta con numerosos tratados comerciales. Sin embargo, la mayoría de las balanzas comerciales relacionadas son deficitarias para El Salvador<sup>6</sup>. El déficit comercial resultante (21% del PIB en 2018) expone al país a la volatilidad de los precios internacionales de numerosos productos básicos<sup>7</sup>. Desde 1998, El Salvador también impulsa un régimen de zonas francas que alcanzaron a representar 60% del valor de las exportaciones en 2003, pero disminuyeron a 19% en 2017. Además, estas tienen un reducido valor agregado local y generan pocos encadenamientos productivos.

1.7 Por lo que el consumo interno se ha convertido en el eje de una economía comparativamente pequeña y de bajo crecimiento. Desde 1990, El Salvador pasó de ser una economía agrícola a una focalizada en no transables. En la última década, la agricultura contribuyó solo 6,4% del PIB y 19,5% del total de empleos. El café, el rubro agrícola más importante, sufrió una crisis de la que aún no se recupera<sup>8</sup>. La economía es pequeña, con un PIB unas 20 veces menor al del área metropolitana de Washington en EUA, donde reside la mayoría de los emigrados

6 Dada la baja acumulación de capital, la oferta exportable es de baja complejidad: 36 productos dan cuenta de más del 75% del valor exportado y solo 338 empresas exportan más de US\$ 1 millón al año. (2018). Informe Estadístico de Comercio Exterior de Bienes de El Salvador. Banco Central de Reserva.

7 Las remesas familiares fueron la principal fuente de financiamiento del déficit comercial, cubriendo un 86%. (2019). BIDeconomics El Salvador: Impulsando el crecimiento inclusivo y sostenible. BID.

8 Durante cinco años consecutivos, El Salvador ha enfrentado fuertes sequías con impactos negativos en los cultivos agrícolas, principalmente de café. En 2016, el café representó el 10% de la producción agrícola, el 12% de las exportaciones y el 30% del empleo asalariado agrícola. (2016). FAOSTAT.

salvadoreños. Anclado en el consumo interno, entre 2010 y 2017 el crecimiento del PIB real promedió 2,5%, la mitad del promedio de Centroamérica (4,7%).

- 1.8 A pesar de su bajo crecimiento, el país logró importantes avances sociales. La pobreza disminuyó significativamente: después de alcanzar un 40% en 2011 –debido a la crisis financiera y al aumento internacional del precio de los alimentos– se redujo a 29,2% en 2017. La esperanza de vida al nacer llegó a los 74 años en 2017. Por cada 1.000 nacidos entre 2010-2017, la mortalidad infantil (niños menores a 1 año) pasó de 17 a 13 y la mortalidad de menores de cinco años de 19 a 15<sup>9</sup>. Por su parte, la tasa de analfabetismo se redujo a un 10% a nivel nacional<sup>10</sup>.
- 1.9 Convirtiéndose en uno de los países más igualitarios de ALC, pero aún con importantes desafíos de equidad por ingreso, rural y de género. El coeficiente de Gini disminuyó en casi 5 puntos porcentuales de 2007 a 2016, impulsado por un incremento en el ingreso del 20% más pobre, producto de la migración y las remesas<sup>11</sup>. Sin embargo, aún persisten brechas entre quintiles de ingreso en varias áreas de desarrollo humano, incluyendo las tasas de graduación escolar secundaria. La pobreza también tiene un marcado sesgo rural, donde 34% de la población la sufre, comparado con 25% en el ámbito urbano. La desigualdad de género continúa siendo un desafío: en 2018 el país se ubicó en la posición 20 (de 24 países analizados en ALC)<sup>12</sup> en el Índice Global de Brechas de Género.
- 1.10 El acceso al trabajo es informal, tanto por la precariedad del empleo como por la baja calificación de los trabajadores. La economía genera empleos que en su mayoría (71%) son de corta duración o informales. Esto limita no solo el retorno a la inversión en capital humano, sino la cotización al sistema de seguridad social, cuyo déficit impacta en el gasto público<sup>13</sup>. Con una tasa promedio de escolarización de 6,9 años, la oferta de trabajadores es poco calificada. La calidad educativa es baja, con rigideces en

---

9 El embarazo adolescente (en 2014, 19,2% de las mujeres salvadoreñas entre 15 y 19 años estaban embarazadas o tenían al menos un hijo) se asocia a mayores tasas de mortalidad materna e infantil.

10 Fuente para este párrafo y subsiguientes. (2017). Indicadores del Desarrollo Mundial. Banco Mundial.

11 En 2017, el 21,7% de los hogares recibió remesas. Como los cambios en los indicadores de pobreza y desigualdad han ocurrido en un contexto de bajo crecimiento, esto sugiere que se derivan de los patrones de emigración –que disminuyen la cantidad de personas– y las remesas –que aumentan los ingresos de los familiares que permanecen– y no de cambios estructurales. (2017). EHPM.

12 El índice global de brechas de género considera cuatro áreas: salud, educación, economía y política. (2018). The Global Gender Gap Report. Foro Económico Mundial. El país sufre la tasa de feminicidios más alta de la región: 10,2 por cada 100.000 mujeres, seguida por 5,1 en Honduras. (2017). CEPAL.

13 Sin reformas, el déficit de pensiones pasaría de 1,4% del PIB en 2018 a 1,9% en 2024. (2018). FMI.

la formación de los maestros y el uso de tecnologías. El Salvador es el tercer país en ALC con la mayor proporción de personas de 15 a 24 años que ni estudian, ni trabajan (NINIs). En el quintil de menores ingresos –que recibe una mayor proporción de remesas– casi la mitad de los jóvenes son NINI, comparado con 13% en el quintil de mayores ingresos.

- 1.11 No obstante mejoras recientes, la criminalidad continúa siendo un importante flagelo económico y social. Por cada 100.000 habitantes, la tasa de homicidios se redujo de 103 en 2015 a 60 en 2017. Sin embargo, los costos del crimen y la violencia aún se estiman en un 6% del PIB, el doble del promedio de ALC<sup>14</sup>. Los costos de la inseguridad, ligada en parte al crimen organizado, afectan desigualmente a los pobres y a las empresas más pequeñas<sup>15</sup>. Sucesivas políticas de control punitivo han desembocado en un sistema carcelario superpoblado, con la segunda tasa de internos versus población más alta del mundo<sup>16</sup>.
- 1.12 Los rezagos en infraestructura y acceso al crédito condicionan la competitividad y desarrollo productivo del país. Pese a los avances en cobertura, El Salvador ocupa el puesto 90 (de 140 países) en el ranking de dotación de infraestructura del Foro Económico Mundial, rezagado en áreas como la eficiencia de sus puertos y la calidad de servicios logísticos y aduaneros. Los costos asociados a carencias de infraestructura y barreras administrativas –estimados en un 18,3% del valor de las exportaciones– reducen no solo la competitividad de la oferta exportable<sup>17</sup>, sino que también limitan el desarrollo de sectores con potencial, como el turismo. El sistema financiero es estable, pero en 2017 solo 22% de las empresas accedieron a crédito para actividades productivas.
- 1.13 Los servicios sociales también presentan atrasos y desigualdades. En 2017, el 95,5% de los hogares urbanos contaban con acceso a agua por cañería, comparado con el 76,5% de los rurales. Respecto a vivienda, además de déficits cuantitativos, casi un tercio de los hogares sufren déficits cualitativos<sup>18</sup>. En contraste, en electricidad la cobertura pasó del 92% en 2010 al 99% en 2016 y la proporción de generación con fuentes renovables pasó del

14 La cifra incluye costos directos de seguridad, así como costos indirectos, p.e., médicos o por pérdida de producción. Jaitman y otros. (2017). Los costos del crimen y la violencia. BID.

15 (2011). Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío de Desarrollo. Banco Mundial.

16 En 2018, El Salvador tenía 614 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, solo detrás de Estados Unidos con 655 por cada 100.000 habitantes. (2018). World Prison Brief.

17 La Unión Aduanera Centroamericana: Probables Impactos Económicos y Sociales. (2018). CEPAL.

18 ONU-Habitat, 2013. Solicitud de información No. 062-2018, Portal de Transparencia de El Salvador.

57% en 2014 al 70% en 2018<sup>19</sup>. Pero el gasto social (que incluye subsidios a la energía) es aún ineficiente y poco focalizado, lo que limita el espacio fiscal para la inversión<sup>20</sup>.

1.14 Finalmente, el país enfrenta alto riesgo de desastres naturales, agravado por un deterioro del ecosistema. El Salvador es el 14° país con mayor exposición y vulnerabilidad a desastres naturales del mundo<sup>21</sup>. Desde 1980, el país ha sufrido alrededor de 1,63 desastres por año con pérdidas anuales que promediaron un 1% del PIB. El auge de asentamientos urbanos precarios y la deforestación de un 80% del territorio aumentan la vulnerabilidad. Más de 95% de las aguas residuales domésticas se descargan sin tratamiento, lo que se combina con un manejo inadecuado de los residuos sólidos. Además, el país sufre una crisis de agua, con una demanda creciente y un marco legal que dificulta su uso racional.

---

19 Los costos eléctricos son aún un desafío: en 2017 el precio promedio minorista fue de US\$17,4 centavos por kWh, similar a Panamá (17,3), pero mayor que Costa Rica (14,7) y Honduras (14,5). (2017). CEPAL.

20 En 2015, se estima que el país tuvo ineficiencias de focalización del gasto social equivalentes a 1,6% del PIB, principalmente en subsidios a la energía. Izquierdo, Pessino y Vuletin. (2018). BID.

21 Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas y Bündnis Entwicklung Hilft, Informe de Riesgo Mundial 2018.





# 02

El Grupo BID  
en El Salvador,  
2015-2019



## A. Relevancia de la estrategia del grupo BID con El Salvador

- 2.1 En su Estrategia con El Salvador 2015-2019 (EBP), el BID identificó tres áreas prioritarias para su trabajo con el país: capital humano, infraestructura logística y finanzas públicas. Según la EBP, el enfoque estratégico consistiría en *“apoyar los esfuerzos del Gobierno [de El Salvador (GOES)] en crear condiciones para un crecimiento económico de base amplia”*. Para ello el BID apoyaría iniciativas en tres áreas prioritarias: *“(i) aumentar la calidad del gasto en capital humano; (ii) mejorar la infraestructura logística y (iii) fortalecer las finanzas públicas.”*
- 2.2 Los objetivos estratégicos de la EBP se fijaron exclusivamente respecto a estas áreas prioritarias (Cuadro 2.1). Los objetivos estratégicos fueron: (i) mejorar la calidad de la educación; (ii) consolidar la red de servicios de salud; (iii) mejorar la conectividad de los polos de desarrollo con los mercados; (iv) promover la integración regional mesoamericana; (v) fortalecer la sostenibilidad fiscal; (vi) mejorar la eficiencia y equidad del gasto público; y (vii) mejorar la efectividad de la inversión pública. La EBP definió un Marco de Resultados con 14 indicadores (Cuadro II.1, Anexo), pero según se detalla en el próximo capítulo casi la mitad involucran métricas cuya disponibilidad y frecuencia de recopilación es limitada.
- 2.3 Además, la EBP previó el rol de las ventanillas sin garantía soberana (SGS), así como tres temas transversales y cuatro áreas de diálogo (Cuadro 2.1). Las ventanillas del sector privado del Grupo BID *“participar[ían] en las áreas prioritarias [particularmente en capital humano e infraestructura logística] complementando las intervenciones [del BID]; y, [además] en financiamiento para PYMES, inclusión financiera y energías renovables, donde ya exist[ía] una cartera y experiencia”*. Los tres temas transversales, que se esperaba incorporar en el programa con el país, fueron: (i) un enfoque de reducción de vulnerabilidad a desastres naturales, adaptación al cambio climático e integración regional en infraestructura logística y en la inversión pública en general; (ii) un mayor empoderamiento de la mujer e igualdad de género en educación y salud, con especial foco en salud reproductiva y embarazo adolescente; y (iii) la mitigación de las causas de la emigración en el marco de un gran plan regional apoyado por el Banco (PAPTN). La EBP también previó cuatro áreas de diálogo con el país: (i) seguridad ciudadana, en el contexto del Plan El Salvador Seguro, consensuado recientemente entre los diferentes sectores del país; (ii) energía, para la competitividad del país y donde se mantendría un diálogo con las autoridades en aspectos

regulatorios, de integración regional, así como de cobertura del sistema eléctrico.; (iii) ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, donde conjuntamente con las autoridades se identificarían las modalidades óptimas de intervención, utilizando lecciones aprendidas en el sector y manteniendo como prioritaria la complementación de acciones con el PAPTN; y (iv) desarrollo productivo, con énfasis en inclusión financiera, uso productivo de remesas y clima de negocios, para generar inversión privada y APPs, donde se continuaría el diálogo y se propiciarían consensos entre el sector público y privado.

### Cuadro 2.1. Prioridades de la EBP 2015-2019

Áreas prioritarias - Objetivos estratégicos
1. Aumentar la calidad del gasto en capital humano <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Mejorar la calidad de la educación.</li> <li>ii. Consolidar la red de servicios de salud.</li> </ul> 2. Mejorar la infraestructura logística <ul style="list-style-type: none"> <li>iii. Mejorar la conectividad de los polos de desarrollo con los mercados a través de fortalecimiento de la infraestructura y los servicios de transporte.</li> <li>iv. Promover/facilitar la integración regional Mesoamericana.</li> </ul> 3. Fortalecer las finanzas públicas <ul style="list-style-type: none"> <li>v. Fortalecer la sostenibilidad fiscal.</li> <li>vi. Mejorar la eficiencia y equidad del gasto público.</li> <li>vii. Mejorar la efectividad de la inversión pública vía priorización de proyectos con alta rentabilidad social.</li> </ul>
Rol de las ventanillas sin garantía soberana (SGS)
1. Participación SGS en las áreas prioritarias de capital humano e infraestructura logística. 2. Financiamiento SGS para desarrollo productivo: PYMES, inclusión financiera y energías renovables.
Temas transversales
1. Reducción de vulnerabilidad a desastres naturales, adaptación al cambio climático e integración regional en infraestructura logística y en el planeamiento estratégico de inversión pública. 2. Empoderamiento de la mujer e igualdad de género en las áreas de educación y salud, con particular atención a temas de salud reproductiva y embarazo adolescente 3. Mitigación de causas de la migración en el marco del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN)
Áreas de diálogo
1. Seguridad Ciudadana 2. Energía 3. Ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda 4. Desarrollo productivo

Fuente: OVE, en base a la Estrategia del BID con El Salvador (2015-2019), GN-2828.

2.4 Los objetivos estratégicos de la EBP coincidieron con parte de los que el GOES fijó en su Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro, destacándose su menor énfasis en dos de los tres temas claves del PQD, productividad y seguridad ciudadana. El país plasma sus prioridades de desarrollo en planes quinquenales para cada periodo de gobierno. El PQD 2014-2019 tenía tres ejes: (i) El Salvador Productivo que promovía el empleo a través de un modelo

de crecimiento económico sostenido, apoyado en el impulso de sectores estratégicos generadores de mayor valor agregado y en un entorno macroeconómico estable; (ii) El Salvador Educado que buscaba mayor inclusión y equidad social en educación; y (iii) El Salvador Seguro que abordaba el flagelo de la inseguridad<sup>22</sup>. La EBP coincidió en priorizar la educación, pero difirió en el énfasis dado a productividad y seguridad ciudadana, que no fueron elegidas áreas prioritarias en la EBP. No obstante, productividad se priorizó indirectamente vía mejoras en infraestructura logística, y posiblemente aun a través del foco en finanzas públicas (por sus efectos potenciales sobre variables del entorno de negocios, como la presión impositiva o las tasas de interés).

- 2.5 Aunque era esperable que el BID respondiera a las demandas del país, la EBP no clarificó los criterios para la selección de áreas prioritarias y objetivos estratégicos dentro del conjunto más amplio de necesidades, según se recomendaba en el CPE anterior. Según las Directrices para la Elaboración de la Estrategias de País vigentes cuando se preparó la EBP (GN-2468-6), esta debía *“seleccionar áreas temáticas o sectores [que representen] una elección limitada dentro de las múltiples necesidades del país”*. Para la elaboración de la EBP, el BID realizó un exhaustivo diagnóstico de barreras al crecimiento<sup>23</sup>, concluyendo que *“se necesita [baja] aumentar la inversión [para] mejorar la productividad”*. Según la EBP está *“[baja] productividad respond[ía] en parte al bajo nivel de escolaridad y calidad educativa”* (un tema que se priorizó), pero también *“a la concentración de la actividad económica en sectores con limitado potencial de innovación tecnológica”* (temas que no se priorizaron). Además, para el caso de El Salvador el Directorio había avalado una recomendación formulada por OVE en el CPE anterior que requería que la priorización se hiciera en base a criterios claros y buscando atacar los desafíos estructurales de El Salvador, entre los que figuraban y figuran prominentemente tanto la situación fiscal como su desarrollo productivo<sup>24</sup>.
- 2.6 La EBP tampoco clarificó en forma consistente la división de tareas con otros cooperantes. La EBP mapeó las áreas de apoyo de los mayores cooperantes multilaterales y bilaterales (Cuadro II.9,

22 El PQD fue abarcativo y además de estos tres grandes objetivos fijó metas en salud, vivienda, migración, PYMES e integración. Durante el periodo, el GOES también adoptó dos grandes iniciativas estratégicas que definieron prioridades complementarias al PQD: una Política de Justicia, Seguridad y Convivencia (2014-2019) dotada de US\$420 millones anuales por 5 años para prevención, empleo y educación; y el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN), una iniciativa conjunta de El Salvador, Guatemala y Honduras con fuerte apoyo internacional, para atacar los desafíos estructurales que incentivan la emigración: baja productividad, capital humano, seguridad y transparencia.

23 Usando la metodología de Rodrik, Hausmann y Velasco. Diagnóstico del Crecimiento. (2015). BID.

24 En el Anexo se analiza el grado de implementación de las cinco recomendaciones del CPE anterior.

Anexo), pero no clarificó en forma consistente cómo se coordinaría el trabajo con ellos. En un extremo, la EBP detalló la interacción esperada con el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTAN), una de las dos grandes iniciativas con apoyo internacional del periodo (Recuadro 2.1). La EBP contenía un anexo mapeando la “coincidencia [del PAPTAN] con las áreas prioritarias y de diálogo” y propuso que “las operaciones financiadas por el Banco se focali[zaran] en los 44 municipios priorizados en el PAPTAN”. En contraste, la otra gran iniciativa, Fomilenio II, que había comenzado a diseñarse tres años antes que la EBP<sup>25</sup>, casi no fue mencionada a pesar de su foco en educación e integración regional (áreas prioritarias de la EBP) y en desarrollo productivo (prioridad del país y también área de diálogo de la EBP); afectando los resultados en diferentes áreas (ver Capítulo III).

### **Recuadro 2.1. PAPTAN y Fomilenio**

El PAPTAN es una iniciativa conjunta de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, con fuerte apoyo del BID. El PAPTAN procuraba mitigar las causas de la migración, mejorando la infraestructura, el capital humano, la seguridad ciudadana e instituciones, el acceso a la justicia, y la productividad. El plan buscaba 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 emigración, pobreza, vulnerabilidad e inseguridad. El plan tendría una vigencia entre 2016 y 2020 con un presupuesto anual promedio comprometido por cada país de unos US\$950 millones y de EUA por unos US\$750 millones (para los tres países). El apoyo anual aportado por EUA fue reduciéndose, alcanzando US\$615 millones en 2018. El BID fue esencial para la concepción del PAPTAN, funcionando como su primera secretaria técnica y apoyándolo en su diseminación y monitoreo.

Fomilenio II, es la sucesión del primer compacto de la MCC, que busca mejorar el ambiente de inversión y la competitividad del país. El primer compacto, por US\$461 millones, se enfocaba en educación, servicios públicos, producción agrícola, desarrollo rural e infraestructura vial, con énfasis en la Zona Norte del país. En 2014, después de que El Salvador cumpliera con metas de control de corrupción, libertades civiles y derechos políticos, se firmó un segundo compacto con US\$277 millones de EUA, para financiar 3 grandes proyectos: i) Capital humano, incluyendo educación, para enlazar la oferta de habilidades con el mercado laboral; ii) Reforma regulatoria y alianzas con el sector privado, para facilitar los negocios en El Salvador; e iii) Infraestructura logística para bajar los costos de transporte del comercio regional. Numerosos entes gubernamentales ligados a la promoción de la inversión privada se desarrollaron con Fomilenio, incluyendo el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) y la Oficina de Mejora Regulatoria (OMR). Fomilenio II finalizará a mediados de 2020 y no es extensible, ni renovable.

25 Las Notas Conceptuales de Fomilenio II seleccionando sus tres áreas de apoyo fueron elaboradas hacia octubre de 2012 y Fomilenio II se aprobó en agosto de 2014. La EBP fue aprobada en octubre de 2015.

- 2.7 Además, dos partes significativas del programa ejecutado durante el periodo quedaron desconectadas de los objetivos estratégicos fijados en la EBP: (i) la mayoría de la cartera heredada y (ii) la mayoría de las operaciones con el sector privado. Los saldos heredados representaban casi la mitad de lo que se planeaba aprobar en el periodo. La mayoría quedaron alineados con temas que la nueva EBP designó solo como áreas de diálogo, pero no con los objetivos estratégicos de la EBP<sup>26</sup>. Aunque posteriormente una parte significativa de esta cartera heredada fue cancelada, la EBP no lo preveía, ni esto resultó en una mejor alineación de los saldos remanentes con los objetivos<sup>27</sup>. Similarmente, aunque se previeron varios roles para las ventanillas privadas, incluso en apoyo de las áreas prioritarias de capital humano e infraestructura logística, en la práctica se enfocaron en operaciones desconectadas de los objetivos de la EBP, para PYMES o energía.
- 2.8 Los objetivos en el área de finanzas públicas fueron altamente relevantes por su coincidencia con las necesidades del país. En 2015, el país emprendía un proceso de consolidación fiscal que fue ganando protagonismo a medida que avanzó el periodo, y que el BID acompañó con objetivos relevantes y exhaustivos de mejora del gasto, la recaudación y la inversión pública. A pesar del creciente reconocimiento de la necesidad de reformas fiscales, solo hacia el final del periodo el país fue convergiendo hacia las recomendaciones surgidas del proceso de consulta del Artículo IV con el FMI. Cooperantes como Banco Mundial virtualmente detuvieron sus programas de préstamos en espera de dicha convergencia.
- 2.9 Los objetivos en capital humano e infraestructura logística también fueron relevantes, pero en el caso de educación no se explicó claramente como el BID podría contribuir. En capital humano, la EBP definió como área prioritaria el aumento de la calidad del gasto, lo que fue compatible con el contexto de restricción fiscal cuya influencia fue determinante en el periodo, así como con las necesidades del país en el área. En salud, se fijaron objetivos relevantes que daban continuidad a inversiones de largo plazo en un sector en el que el BID tenía un rol central y amplia experiencia. En educación se fijaron objetivos similarmente ambiciosos, también relevantes, pero la EBP no explicó cómo contribuiría hacia ellos. La situación en educación era particular porque implicaba que el BID debía reiniciar su contribución en un sector del que había estado ausente por más de una década: el último préstamo para educación

26 Los saldos heredados se distribuían en desarrollo productivo (39%), ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda (13%), y seguridad ciudadana (8%). La EBP no fijó objetivos para ninguno de ellos.

27 Cabe destacar que según las directrices vigentes para las EBP (Par. 4.17): *“aunque la EBP no necesita detallar las acciones a tomar, debe identificar en términos generales la necesidad y alcance del ajuste a las operaciones activas del portafolio para el logro de los objetivos de desarrollo fijados en la EBP”*.

en el país se había aprobado en 1998 y la última CT en 2008. Además, Fomilenio II había fijado objetivos similares que apoyó con significativas donaciones que podían reducir el espacio para el BID. En el área prioritaria de infraestructura logística los objetivos en transporte fueron relevantes dada la larga experiencia del BID en el sector y las necesidades del país, que también coincidieron con los objetivos de la EBP en integración regional.

## **B. Relevancia del programa del grupo BID con El Salvador**

- 2.10 El programa se caracterizó por la presencia de préstamos heredados, poco alineados con los objetivos estratégicos de la EBP. Durante el periodo anterior (2010-2014) el Banco había renovado activamente su cartera, luego de un largo impasse en años anteriores que había dificultado la ratificación parlamentaria de préstamos. Buena parte de los saldos de esta cartera fueron heredados para su ejecución en este periodo: 19 con garantía soberana (CGS) y 15 sin garantía soberana (SGS) que a inicios de 2015 contaban con US\$595 y US\$66 millones en saldos por desembolsar, respectivamente (Cuadro 2.2). Solo alrededor del 40% de los saldos CGS quedaron alineados con los objetivos de la nueva EBP, particularmente en las áreas prioritarias de logística y capital humano (salud), mientras en finanzas públicas no se contaba con saldos heredados significativos.
- 2.11 La activa cancelación de casi la mitad de los saldos no logró mejorar la alineación de la cartera heredada con los objetivos estratégicos<sup>28</sup>. Aunque no estaba previsto en la EBP, a inicios del periodo se cancelaron operaciones heredadas que llevaban en promedio 2,9 años de ser aprobadas y no habían logrado ratificarse<sup>29</sup>. Excepto por la cancelación del Programa Corredor Pacífico Centroamericano (que estaba alineado con el objetivo de integración regional e interactuaba con otro tramo apoyado por Fomilenio), las otras cancelaciones –un préstamo para capacitación laboral, una operación específica en el tema de género (la segunda fase de Ciudad Mujer, aprobada en 2015) y un préstamo para innovación productiva– estaban poco alineadas

---

28 En total, se canceló casi el 30% del programa CGS. Además de sus consecuencias directas en la composición de la cartera, esto también tuvo implicaciones financieras, evitando que el país incurriera en comisiones de compromiso que se hubieran cobrado retroactivamente si los préstamos se ratificaban, pero impidiendo al BID la recuperación de los costos de preparación de estas operaciones.

29 Esto coincidió con una comunicación activa con la Asamblea Legislativa sobre los plazos, que al ser excedidos resultaron en cancelaciones. La evidencia muestra que algunos tiempos de ratificación han disminuido luego de estas cancelaciones y que las contrapartes están al tanto de las consecuencias.

con los objetivos estratégicos de la EBP. Sin embargo, dado que la operación del corredor era de mucho mayor monto, solo 32% de los saldos heredados quedaron alineados con los objetivos.

**Cuadro 2.2. Cartera según prioridades EBP 2015-2019**

Prioridades EBP 2015-2019	Cartera CGS								Cartera CGS				Total cartera CPE	
	Heredada <sup>a</sup>				Aprobada 2015-19				Heredada <sup>a</sup>		Aprobada 2015-19			
	Préstamos		CTs		Préstamos		CTs		Préstamos		Préstamos			
	#	US\$M	#	US\$M	#	US\$M	#	US\$M	#	US\$M	#	US\$M	#	US\$M
<b>Áreas prioritarias - Objetivos Estratégicos</b>														
Aumentar la calidad del gasto en capital humano	2	25	5	4,5	1	170	13	5	-	-	-	-	21	205
Mejorar infraestructura logística	6	213	-	-	-	-	2	0,03	-	-	-	-	8	213
Fortalecer las finanzas públicas	1	1	8	1,5	3	580	13	4	-	-	-	-	25	587
<b>Rol de las ventanillas SGS y apoyo al sector privado (SGS y CGS)</b>														
Capital humano e infraestructura logística	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PYMES, inclusión financiera y energía renovable <sup>b</sup>	2	200	-	-	1	20	2	2	15	66	18 <sup>c</sup>	320	38	608
<b>Temas transversales (operaciones específicas)</b>														
Desastres naturales y cambio climático	-	-	3	1,1	1	45	1	1	-	-	-	-	5	47
Empoderamiento de la mujer e igualdad de género	1	1	2	0,3	1	30	4	1	-	-	-	-	8	32
Mitigación causas migración en el marco del PAPTN	-	-	-	-	-	-	2	0,1	-	-	-	-	2	0,1
<b>Áreas de diálogo</b>														
Seguridad Ciudadana	1	45	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	2	45
Energía	-	-	2	0,3	-	-	1	0,2	-	-	-	-	3	0,7
Ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda	5	80	6	1,2	-	-	5	2	-	-	-	-	16	83
Desarrollo productivo	1	30	1	0	-	-	2	0,5	-	-	-	-	4	30,5
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>595</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>845</b>	<b>45</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>66</b>	<b>18</b>	<b>320</b>	<b>132</b>	<b>1.851</b>

<sup>a</sup> Saldos por desembolsar a 1o de enero 2015. <sup>b</sup> Incluye financiamiento CGS complementario a través del Banco de Desarrollo de El Salvador (Bandesal) y dirigido a intermediarios financieros privados; así como una línea de liquidez al Banco Central de El Salvador, también dirigida a apoyar a intermediarios financieros. <sup>c</sup> La operación American Industrial Park (2019) incluye un componente de préstamo y otro de garantía.

Fuente: OVE, en base al almacén de datos del Grupo BID.

2.12 El programa también incluyó las aprobaciones CGS del periodo 2015-2019 –siete préstamos por US\$845 millones– que en su mayoría fueron relevantes a los objetivos. Casi 90% del financiamiento CGS aprobado en el periodo respaldó objetivos de la EBP: dos grandes préstamos basados en políticas (PBL por sus siglas en inglés) para apoyar la sostenibilidad fiscal, y otro en capital humano, (particularmente en salud). El resto de las operaciones estuvo desvinculado de los objetivos estratégicos de la EBP, promoviendo en cambio temas transversales vía operaciones específicas (género y cambio climático) o alineándose con el rol que la EBP esperaba

del sector privado (vía una operación CGS complementaria para apoyar a PYMES y energías renovables). También se aprobaron casi US\$16 millones en 45 cooperaciones técnicas (CTs) y de inversión no reembolsable; más de la mitad apoyaron objetivos de la EBP, incluso educación, donde no hubo préstamos; el resto se alineó con áreas de diálogo y temas transversales.

- 2.13 Además, el programa incluyó las operaciones SGS aprobadas en el periodo -17 préstamos por US\$315,4 millones, así como un préstamo por US\$3,5 millones que se espera aprobar antes del final de 2019<sup>30</sup>- que se ubicaron dentro del rol previsto en la EBP, pero no proveyeron el apoyo deseado a los objetivos en capital humano e infraestructura logística. La cartera SGS aprobada en el periodo continuó su foco en intermediarios financieros (IFs) y además incursionó en energías renovables<sup>31</sup>. Esto coincidió con el rol que la EBP anticipaba, pero ninguna de estas operaciones apoyó los objetivos estratégicos de la EBP. De hecho, la única parte del rol esperado de las ventanillas del sector privado del BID que podría haber apoyado estos objetivos (en capital humano e infraestructura logística) no se materializó, en parte por la falta de consenso en el país para concretar esquemas de asociación público-privada.
- 2.14 En resumen, el programa implementado apoyó los objetivos de la EBP en forma relevante, pero incompleta y no totalmente focalizada. El programa dio apoyo a las tres áreas prioritarias donde se habían fijado objetivos estratégicos. El énfasis en el área de finanzas públicas realzó la relevancia del programa dada la centralidad de los desafíos fiscales del país. Finanzas públicas recibió un apoyo continuo de CTs y un oportuno impulso de PBLs a medida que se fueron alcanzando los consensos necesarios. Logística e integración regional se sustentaron en cartera heredada y CTs (transporte). Los objetivos en salud se apoyaron con una secuencia de préstamos y CTs, pero el apoyo en educación con CTs aisladas fue insuficiente para promover el objetivo de mejorar la calidad educativa. A esto se sumó la falta de concreción del apoyo SGS esperado en las áreas de infraestructura logística y gasto en capital humano. Además, 68% de los saldos heredados (después de las cancelaciones) y el financiamiento SGS (enfocado en PYMES y energía) estuvieron desconectados de los objetivos de la EBP. Finalmente, se cumplieron solo en parte las expectativas de las Directrices para la Elaboración de Estrategias de País de *“promover el fortalecimiento de [los temas transversales] en el diseño e implementación del*

---

30 Además, uno de los préstamos aprobado en 2019 incluía una garantía por US\$1,3 millones.

31 Además, se continuó con líneas de facilitación del comercio (TFFPs), cerrándose 15 garantías y 12 préstamos por US\$8 millones, montos relativamente pequeños respecto al flujo comercial del país. Además, BID Lab (no cubierto en este CPE) aprobó desde 2015 dos préstamos (US\$4,4 millones), 10 cooperaciones técnicas (US\$5,1 millones) y dos pequeños proyectos (US\$1,8 millones); concentrándose en capital humano (38%), agua y saneamiento (22%) y desarrollo de PYMES (19%).



*programa operativo*”: a pesar de la aplicabilidad de estos temas, género se promovió en 44% de los préstamos SGS (11 préstamos), cambio climático en 20% (cinco préstamos), y migración en 4% (un préstamo regional, aún no ratificado).

## C. Abordaje y relevancia financiera del Grupo BID en El Salvador

- 2.15 El programa se destacó por la preeminencia de PBLs, cuyo rápido desembolso y acompañamiento técnico constituyeron un enfoque adecuado a los desafíos fiscales del país; lo que además posicionó al BID como socio clave del país en el área. Casi dos tercios de las aprobaciones CGS del periodo apoyaron el fortalecimiento de las finanzas públicas; un fuerte aumento respecto al 1% en 2005-2009 y el 26% en 2010-2014. Esto también influyó en la mezcla de instrumentos, con una fuerte participación de PBLs de rápido desembolso: el 65% de las aprobaciones CGS del periodo fue vía PBLs, comparado con 44% entre 2005-2009 y 38% entre 2010-2014. A diferencia de periodos anteriores donde también atacaron temas sociales, de energía y cambio climático, los PBLs de este ciclo se enfocaron en el tema fiscal. Los PBLs fueron precedidos y acompañados por CTs, lo que se adecuó a la larga maduración de las reformas que se comenzaron a solidificar recién al final del periodo. Este apoyo y la falta de un programa con el FMI posicionó al BID como socio clave en el área.
- 2.16 El BID aprovechó el exiguo espacio fiscal remanente para darle continuidad a inversiones con un grupo selecto de ejecutores, a los que fortaleció y permitió expandir sus servicios, lo que fue relevante a las necesidades del país. Un 80% de los recursos de inversión CGS aprobados en el periodo fueron segundas fases con ejecutores anteriores, a los cuales se venía fortaleciendo con CTs y componentes en los propios préstamos. Dada la restricción fiscal, estas operaciones no solo financiaron obra civil y equipos (a lo que se destinó alrededor de la mitad de los recursos), sino también prestaciones a beneficiarios finales (40% de los recursos se usaron para financiar prestaciones a personas y empresas beneficiarias de los programas)<sup>32</sup>. Ambos fueron relevantes dada la restricción de recursos para inversión y la demanda por servicios, aunque la sostenibilidad de estos últimos dependerá de su absorción en el presupuesto país.

32 Basado en el uso de fondos por categoría de los 18 préstamos de inversión CGS más recientes sobre los que los sistemas del BID reportan esta información en forma detallada (Cuadro II.10, Anexo).

- 2.17 Para contrarrestar el menor espacio para préstamos CGS y fortalecer a contrapartes clave, el BID utilizó estratégicamente la CT no reembolsable<sup>33</sup>. Prioridades como capital humano pasaron de representar casi 40% de los montos de préstamo entre 2004 y 2014 a menos del 20%, pero por otra parte se aumentó el monto de apoyo en CTs. Lo inverso sucedió en finanzas públicas, donde hubo más apoyo financiero en préstamos y menos en CT. La CT también se focalizó en fortalecer capacidades: 79% del número de CTs brindaron apoyo al cliente, mientras 19% brindaron apoyo operativo a préstamos de inversión y 3% a actividades investigación y difusión. Además, se duplicó la cantidad de CT Intras para intercambiar buenas prácticas regionales<sup>34</sup>.
- 2.18 En este contexto, la EBP también proponía un abordaje que apalancara recursos de otros cooperantes; lo que hubiera sido relevante, pero se logró solo en forma parcial. En salud, finanzas públicas y seguridad, el BID logró dividir tareas, o áreas geográficas, generando sinergias con cooperantes como Banco Mundial (BM) o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Pero la coordinación fue menor en áreas como educación, donde el BID desplegó solo CTs, que no lograron integrarse plenamente con inversiones mucho mayores (más de US\$100 millones) como las financiadas con donaciones de Fomilenio<sup>35</sup>.
- 2.19 En el mismo sentido de buscar abordajes apropiados al reducido espacio fiscal, el Grupo BID utilizó una mayor proporción de financiamiento SGS y el paraguas de una gran operación regional. El apoyo SGS creció en términos relativos alcanzando 26% de las aprobaciones totales (CGS y SGS), comparado con 13% y 8% en 2009-2014 y 2005-2008, respectivamente. Alrededor del 50% de los montos SGS correspondieron a préstamos preferentes a IFs, mayormente para apoyo a PYMES; un 40% a proyectos de energías renovables; y el resto a financiamientos corporativos directos a empresas. Dado que estos temas no estaban alineados con los objetivos de la EBP, este mayor apoyo SGS no se tradujo en una contribución hacia ellos<sup>36</sup>. Además, en 2018 se aprobó una línea regional bajo el paraguas del PAPTIN (RG-O1667) para inversiones

---

33 El número de CTs aprobadas anualmente disminuyó de 21 en 2004-2008, a 12 en 2009-2014, a 10 en 2015-2018, pero su monto promedio pasó de US\$166.000 a US\$281.000 y a US\$300.000.

34 CT Intra financia pasajes y viáticos para facilitar acciones de asesoría y capacitación entre países miembros. Respecto a 2010-2014, las CT Intras pasaron de un promedio de 1,6 a 3 por año.

35 Ahora el país ha mostrado interés en un préstamo CCLIP en educación, una vez finalizado Fomilenio.

36 Cabe destacar que estas operaciones SGS quedaron alineadas con las áreas prioritarias establecidas en el Plan de Negocios de BID Invest (2016-2019), aprobado posteriormente a la EBP.

en grandes proyectos de infraestructura (mayormente carreteras y puertos, lo que estaba alineado con los objetivos de la EBP), pero que El Salvador aún no ha ratificado<sup>37</sup>.

2.20 Asimismo, el BID buscó fortalecer y promover el uso de sistemas nacionales, excepto en lo relativo a sistemas de monitoreo y evaluación y salvaguardias. La EBP definió metas de uso de sistemas nacionales (Cuadros II.6, Anexo). Las metas más ambiciosas se centraron en los sistemas de adquisiciones, vía la introducción de innovaciones en la comparación de precios y la introducción de un sistema de subasta inversa, estudiándose su posible aceptación dentro de las normas del BID. En contraste, la EBP no fijó metas respecto a dos tipos de sistemas nacionales que hubieran sido relevantes: los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación (M&E) y los sistemas de salvaguardias ambientales y sociales. En otras áreas como contabilidad y gestión financiera se buscó avanzar en la utilización de sistemas nacionales para la generación de reportes a nivel de componente y categoría de inversión del BID, pero el progreso fue limitado. En auditoría interna, se logró una mayor adopción de normativa internacional; pero hubo menos avances en el uso de la contraparte nacional en auditorías externas.

2.21 El abordaje del Grupo BID también se caracterizó por una fuerte presencia de la Oficina de Representación del BID en El Salvador (COF), que fue relevante, pero pareció ser relativamente alta en relación a la cartera. Entre otras acciones, la COF ha organizado eventos, como revisiones semestrales de cartera para mejorar la implementación de proyectos, talleres en temas de licitación y administración, y mesas técnicas de coordinación. La COF ha liderado el diálogo con la Asamblea y la difusión de los beneficios del programa. Hay especialistas en la mayoría de sectores, cuyo apoyo los clientes valoran como una ventaja del BID sobre otros cooperantes<sup>38</sup>. En 2018, la COF contaba con 21 funcionarios, 17 contractuales y cuatro contratistas, un incremento neto de seis personas desde 2015. La Administración estima que siete funcionarios dedican 35% de su tiempo a otros países, pero a su vez la mitad (o 36% de los montos) de los préstamos CGS activos a la fecha tienen Jefes de Equipo basados en

37 CCLIP Programa Financiero y de Mitigación de Riesgo para Inversiones Estratégicas en el Triángulo Norte por US\$750 millones, de los cuales US\$250 millones -aún no ratificados- serían para El Salvador.

38 Actualmente hay especialistas en desastres naturales, modernización del Estado, protección social, transporte, agua y saneamiento, un especialista de BID Lab, además de un equipo de apoyo a las operaciones y tres oficiales de BID Invest para operaciones corporativas y con intermediarios financieros. Algunos de estos especialistas también desempeñan funciones de apoyo a otros países de la región.

otras COFs. Por lo tanto, la dotación de la COF pareció ser alta durante el periodo, respecto a una cartera con unas 25 operaciones y solo siete préstamos CGS aprobados.

2.22 La relevancia financiera del BID se ubicó en el rango esperado, con desembolsos CGS equivalentes a un 3% de la formación bruta de capital del país o 8,3% de sus necesidades de financiamiento brutas<sup>39</sup>. Con US\$845 millones en aprobaciones CGS en 2015-2019, el programa se ubicó entre los dos escenarios financieros indicativos previstos en la EBP (Cuadro 2.3): uno base con US\$1.060 millones y otro alternativo con US\$580 millones, que según la EBP se aplicaría si el déficit del sector público no financiero, contando la carga del sistema previsional, era mayor que 0,2% del PIB en 2016 (hecho que no ocurrió).

**Cuadro 2.3. Escenarios de financiamiento CGS**

Montos Totales 2015-2019	Escenarios vs Actual (US\$M)		
	Base	Alternativo	Actual
Aprobaciones	1.060	580	842
Desembolsos	1.047	684	856
Repagos capital	833	833	768
Flujo neto préstamos	214	-149	88
Intereses y comisiones	193	193	286
Flujo neto al país	21	-342	-199

*Notas:* Datos columna "Actual" al 31 de octubre de 2019.

*Fuente:* OVE, EBP 2015-2019 y almacén de datos Grupo BID.

2.23 El BID continuó siendo la entidad financiera internacional que aportó la mayor cantidad de recursos para el desarrollo del país, a pesar de la disminución de sus aprobaciones CGS durante el periodo; disminución que fue compatible con el enfoque de otros organismos<sup>40</sup>. Los organismos bilaterales y multilaterales (incluido el BID) pasaron de representar el 54% de la deuda externa del país en 2012 al 45% en 2018. Respecto a la deuda bilateral y multilateral del país, el BID representó el 53%, seguido por el BM (23%) y el BCIE 21%<sup>41</sup>. El BID siguió siendo la entidad financiera internacional con la mayor cantidad de aprobaciones CGS. Otros organismos redujeron tanto el número como el monto

39 Estimadas en US\$7.300 millones para 2015-2019, incluyendo el déficit del sistema de pensiones.

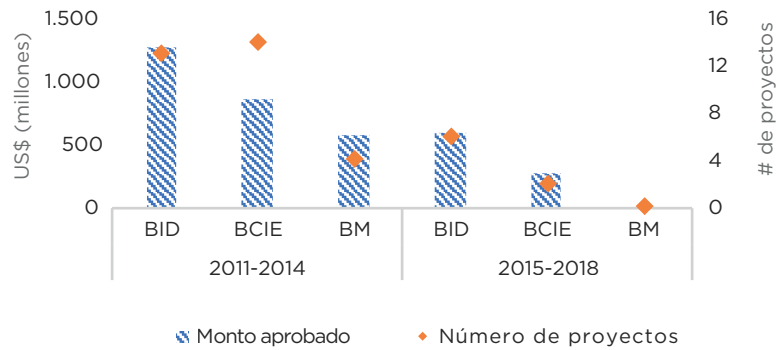
40 No incluye recursos otorgados en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA): unos US\$700 millones entre 2011-2014 y unos US\$400 millones entre 2015-2018. WDI. (2019). Banco Mundial.

41 Cifras a octubre de 2018. Ministerio de Hacienda (MH) de El Salvador.

de préstamos aprobados respecto al ciclo previo (Gráfico 2.1). Por ejemplo, el BM no aprobó préstamos CGS en el periodo, en espera de que el país lograra una mayor coordinación con el FMI.

**Gráfico 2.1**  
Aprobaciones de préstamos CGS

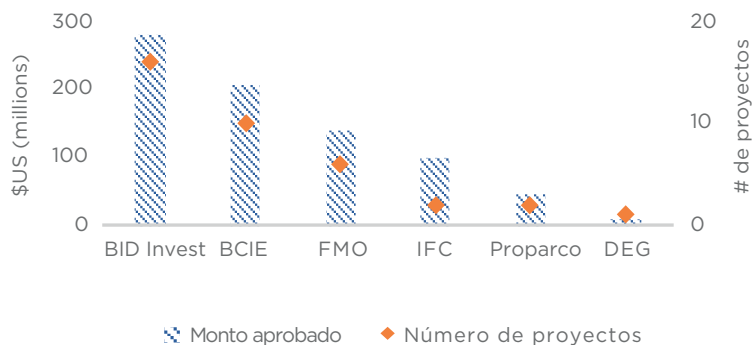
Fuente: Elaboración propia usando bases de datos de IFIs



2.24 Por su parte, BID Invest fue la institución financiera internacional con mayor volumen y cantidad de préstamos SGS (Gráfico 2.2), utilizando un enfoque flexible, compatible con el rol esperado del sector privado del BID, pero sin contribuir a los objetivos de la EBP. BID Invest aprobó 19 operaciones por US\$320 millones en el periodo 2015-2019<sup>42</sup>; alrededor de 50% dirigidos a intermediarios financieros (IFs), 40% para el sector de energía, y el resto en préstamos corporativos. Las otras instituciones se centraron en préstamos a IFs -muchas veces a los mismos clientes y con objetivos similares de proveer crédito a PYMES- y además en energías renovables<sup>43</sup>. BID Invest mostró flexibilidad para adaptarse al aumento del riesgo país durante el periodo. En este sentido, BID Invest incentivó operaciones con contrapartes sólidas, como las que se realizaron con IFs grandes que recibieron la mayor parte del fondeo, o proyectos de energía renovable respaldados por acuerdos de suministro con grandes

**Gráfico 2.2**  
Aprobaciones de préstamos SGS

Fuente: Elaboración propia usando bases de datos de IFIs



42 Cifras a noviembre, 2019.

43 Además, la Corporación de Inversión Privada en el Exterior de EUA aprobó coberturas por US\$295 millones para garantizar siete operaciones de empresas privadas domiciliadas en los EUA.

distribuidoras. Además, utilizó esquemas de financiamiento innovadores, garantizados por activos localizados en el exterior, como los flujos de remesas familiares.

## **D. Implementación y costos del programa**

2.25 La planificación de operaciones –definida en Documentos de Programación Anuales– generalmente subestimó las dificultades de aprobación (Cuadro II.7, Anexo). Se estima que el periodo 2015-2019 finalizará con siete préstamos CGS aprobados, de nueve originalmente planeados. Dos operaciones planeadas para continuar iniciativas en curso en el sector transporte (los segundos tramos del Programa de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador y Programa de Mejoramiento de Caminos Vecinales) no pudieron ser aprobadas por problemas con sus primeras fases. Por su parte, la mayor operación del periodo –el primer PBL fiscal– entró en la planificación anual desde 2015, pero recién logró aprobarse en 2018, porque hasta 2017 no había consenso político. Los préstamos SGS también fueron afectados, con dos operaciones en energía y cuatro con intermediarios financieros pequeños que finalmente no se realizaron porque lograron fondeo alternativo o por la elevación de su riesgo, en línea con el del país.

2.26 Respecto a la preparación de préstamos, los costos y tiempos mejoraron por el aumento de su monto promedio y la continuación de operaciones con ejecutores experimentados. Los costos de preparación de nuevas operaciones de inversión por millón aprobado se redujeron en 43% respecto al periodo 2009-2014, pasando a US\$3.637, por debajo del promedio del grupo de países CID (Departamento de Países de Centroamérica, Haití, Panamá, México y la República Dominicana del BID) sin México (US\$4.655), pero encima del promedio de todos los países del BID (US\$2.999). El tiempo promedio de preparación<sup>44</sup> se redujo de 18 a 13 meses, respecto al periodo anterior. Estas mejoras se explican por el aumento del tamaño promedio de las operaciones de inversión (de US\$42 millones en 2009-2014 a US\$59 millones) y porque la mayoría fueron segundas fases.

2.27 Pero la ratificación parlamentaria continuó siendo un desafío –ya señalado en el CPE anterior– tomando casi tres años y afectando no solo los tiempos sino también la relevancia y costos de las operaciones. De los ocho países prestatarios del BID que requieren ratificación, los tiempos para El

---

44 Desde el momento del registro hasta la aprobación.

Salvador fueron los mayores<sup>45</sup>. El largo proceso de ratificación incrementó la probabilidad de cancelaciones y retrasó el inicio de la ejecución, afectando el costo y la relevancia de las operaciones al momento de la ejecución, ya sea porque la situación había evolucionado o porque las iniciativas habían comenzado con otras fuentes de fondeo. La COF buscó agilizar la ratificación proporcionando más información del programa a los legisladores, en particular sobre sus beneficios esperados y alertando sobre los costos de los retrasos. El BID canceló cinco préstamos, resaltando el riesgo de pérdida del financiamiento si se excedían los plazos. No obstante, los tiempos de ratificación se duplicaron respecto al periodo anterior. En contraste, en áreas como la fiscal, donde se logró forjar consensos con el apoyo de CT, la ratificación de los dos PBLs demoró solo unos pocos meses.

2.28 Estos retrasos en la ratificación impusieron costos para el país y para el BID. Los retrasos en el inicio de operaciones generaron una carga financiera debido a la acumulación de comisiones de compromiso durante el periodo que demoró la ratificación, las cuales fueron cobradas retroactivamente al país una vez que las operaciones se ratificaron<sup>46</sup>. En contraste, cuando las operaciones se cancelaron previo a su ratificación, el país no pagó comisiones de compromiso, pero el costo de preparación fue asumido por el BID. OVE estimó que los costos asumidos por el BID por las cancelaciones del periodo sumaron alrededor de US\$2 millones<sup>47</sup>.

2.29 Respecto a la ejecución, los costos y tiempos se han mantenido elevados. Los tiempos desde la primera elegibilidad al primer desembolso para préstamos de inversión permanecieron iguales entre periodos (2,4 meses), pero las extensiones en el plazo esperado de implementación continuaron siendo elevadas (mayores a 14 meses)<sup>48</sup>. Por su parte, los costos por millón desembolsado de préstamos de inversión (US\$8.398)

45 En promedio, en el periodo 2015-2019, los préstamos en El Salvador demoraron 823 días desde su fecha de aprobación para su ratificación, comparados con 703 días en Costa Rica, 647 en Paraguay, 270 en República Dominicana, 166 en Honduras, 132 en Bolivia, 78 en Nicaragua y 69 en Haití.

46 El peso de los Cargos de Crédito en el total de sus pagos de Intereses y Cargos al Banco pasó del 2% anual en 2011-2014 al 4% en 2015-2018. Pero como las cancelaciones extinguen la obligación de pago, este fue menor que otros países con ratificación: Paraguay (11%), Bolivia (14%) o Costa Rica (20%).

47 Estos cálculos incluyen los costos de preparación de las operaciones de préstamo y los montos desembolsados por las cooperaciones técnicas que ayudaron a su preparación. Cabe aclarar que estos costos no se perdieron en su totalidad pues parte del trabajo fue reutilizado para otras operaciones.

48 En promedio la fecha de desembolso final se extendió 445 días para proyectos en El Salvador, resultando por encima del promedio para países de CID sin México (414 días) y del BID (366 días).

se incrementaron 13%, resultando menores al promedio de los países de la región CID sin México (US\$9.579), pero mayores al promedio de todo el BID (US\$6.956)<sup>49</sup> (Cuadro II.8, Anexo).

2.30 Los tiempos de ejecución mostraron los contrastes esperables entre PBLs y préstamos de inversión, pero también diferencias ligadas a la experiencia de los ejecutores y prioridad para el país. Entre los préstamos de inversión en las áreas en las que la EBP había fijado objetivos, la experiencia de los ejecutores se correlacionó con demoras en la ejecución. Por ejemplo, el experimentado Ministerio de Obras Públicas y Transporte ejecutó con menos demoras respecto a lo planeado. Pero la experiencia no fue el único factor. Por ejemplo, en seguridad ciudadana se avanzó a pesar de tener un ejecutor poco experimentado (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública), porque durante el periodo la prioridad del tema para el país reforzó el apoyo interinstitucional y la disponibilidad presupuestaria. La madurez de las operaciones también influyó: en general la cartera heredada se ejecutó más rápidamente hacia el final. Por su parte, los PBLs dinamizaron la ejecución de todo el programa; 2018 fue el primer año con flujos netos positivos al país desde 2012 por el desembolso de US\$350 millones del primer PBL fiscal: monto equivalente a la suma de los desembolsos en los cinco años previos.

---

<sup>49</sup> Considera los desembolsos y costos anuales imputados a cada proyecto en los sistemas del Banco, separados en etapas de preparación y ejecución, previas y posteriores a sus fechas de aprobación.







# 03

## Resultados

- 3.1 Este capítulo presenta los avances respecto a los objetivos estratégicos de la EBP, así como los hallazgos sobre la efectividad del trabajo del Grupo BID, su potencial contribución y sostenibilidad. Excepto por los PBLs desembolsados totalmente en 2018-2019, solo dos de los préstamos de inversión CGS aprobados entre 2015 y 2019 alcanzaron elegibilidad para desembolsos, y aún estos desembolsaron menos del 10%. Similarmente, pocos de los préstamos SGS del periodo alcanzaron madurez operativa. Por lo tanto, la ejecución y resultados que se reportan –agrupados por objetivo de la EBP– corresponden mayormente a la cartera heredada. No obstante, dado que los resultados dependen no solo de la ejecución financiera, el resto de las operaciones también se analiza en la medida que hayan contribuido a alcanzar los objetivos de la EBP.
- 3.2 Según el marco de resultados de la EBP (Cuadro II.1, Anexo), ocho de los 14 indicadores mejoraron durante el periodo, tres empeoraron y para otros tres no hay información disponible; no obstante, fue difícil tener una visión integral de los logros por debilidades en este marco de resultados. Las secciones siguientes detallan los resultados en cada área del programa. No obstante, estos hallazgos deben tomarse en contexto. Primero, porque según las directrices vigentes la EBP no fijó metas para ninguno de los indicadores, por lo que solo se pueden reportar mejoras o deterioros respecto a las líneas de base, pero no juzgar si el progreso fue adecuado. Segundo, porque los indicadores seleccionados en las áreas prioritarias –sobre todo en capital humano e infraestructura logística– fueron parciales en su cobertura de las líneas de acción que la EBP identificaba como necesarias para lograr los objetivos. Tercero, porque por las diferentes razones señaladas en el capítulo anterior y aún después de las cancelaciones, 43% de los montos CGS y SGS ejecutados durante el periodo se ubicaron en áreas no alineadas con los objetivos, por lo cual parte del programa no puede conectarse con esos objetivos y sus métricas<sup>50</sup>. Cuarto, porque casi la mitad de los indicadores del marco de resultados presentaron desafíos para medir su progreso: para más de 20% de ellos no había datos disponibles (se muestran como “ND” en los cuadros de las secciones siguientes), mientras casi 30% habían sido recolectados por última vez hacía más de un año, por lo que no se dispuso de datos actualizados para evaluarlos (OVE utilizó los datos para el último año disponible). Quinto, porque más de dos tercios de los indicadores seleccionados estaban desconectados del sistema nacional de monitoreo y evaluación (M&E); sistema nacional que fue uno de los pocos cuya mejora la EBP no se propuso apoyar.

---

50 Respecto a los desembolsos CGS, dado el gran peso de los PBLs alineados con los objetivos en finanzas públicas, el 74% de los desembolsos del periodo se alinearon con los objetivos de la EBP.

## A. Calidad del gasto en capital humano

**Cuadro 3.1. Objetivos de la EBP y cartera - Calidad del gasto en capital humano**

Objetivos de la EBP					
Objetivo estratégico	Indicador	Línea Base	Progreso		
Consolidar la red de servicios de salud	Familias inscritas en registros del nuevo modelo de salud	502.324 (2013) <sup>a</sup>	1.532.449 (2019)		
	Municipios que han adoptado el nuevo modelo de salud	164 (2013)	187 (2019)		
	% mujeres de 15 a 19 años embarazadas o con al menos un hijo	19,19% (2014)	ND		
	Cobertura inscripción prenatal antes de 12 semanas de gestación	66,8% (2012)	83,8% (2014) <sup>b</sup>		
	% inscripciones precoces en menores de un año	87,3% (2012)	93,5% (2017)		
	Cobertura de 3 <sup>a</sup> dosis vacuna pentavalente en menores de 1 año	92,3% (2012)	84,7% (2017)		
Mejorar la calidad de educación	Puntaje obtenido por los alumnos del sector público en la prueba Paesita (6 <sup>o</sup> grado)	4,74 (2012)	ND		
	Puntaje obtenido por los alumnos del sector público en la prueba PAES (12 <sup>o</sup> grado)	5,12 (2013)	5,88 (2018)		
Cartera CPE 2015-2019					
Número proyecto	Nombre	Tipo <sup>d</sup>	Aprobado		% Desembolso
			Año	US\$M	
ES-L1027	Programa Integrado de Salud (PRIDES)	INL	2010	60	100%
ES-L1063 <sup>c</sup>	Apoyo a la efectividad de políticas de trabajo y previsión social	INL	2012	20	0%
ES-G1002	Salud Mesoamérica 2015: Segunda Operación	IGR	2014	3,94	100%
ES-L1095	Programa Integrado de Salud II (PRIDES II)	INL	2015	170	1%
ES-G1003	Iniciativa Salud Mesoamérica - Tercera Operación Individual	IGR	2018	1,53	7%

*Nota:* También, se analizaron 15 CTs por US\$5,5 millones (Cuadro III.3, Anexo). <sup>a</sup>OVE verificó una inconsistencia en la información de base reportada en la EBP: mientras el indicador se refiere a “familias”, el valor de 1.894.866 reportado en la EBP corresponde a “personas”. OVE lo ajustó considerando 3.772 personas por hogar, usando datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) (2013). <sup>b</sup>El último dato disponible corresponde a 2014, por lo que técnicamente no hay datos del progreso durante el periodo de la EBP cOperación cancelada. dINL = Préstamo de Inversión, IGR = Financiamiento no reembolsable.

*Fuente:* OVE, con datos BID y sistemas nacionales. Desembolsos al 31 de octubre.

3.3 En salud, la EBP planteó “continuar apoyando los esfuerzos del GOES para consolidar la red de servicios con acciones orientadas al mejoramiento de la gestión y la expansión de la cobertura en todos los niveles de atención”. En 2009 el GOES inició un proceso de reforma del Sistema Nacional de Salud (SNS) buscando la cobertura universal en la provisión pública de servicios de prevención y atención primaria a través de un Sistema de Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud (RIISS). Sin embargo, en 2015 la reforma cubría solo a parte de la población, había ineficiencias y debilidades en la integración de los entes públicos y privados que integran el SNS, en la capacidad del Ministerio de Salud (MINSAL) como ente rector del sector, en los mecanismos de referencia entre niveles de atención, en el abastecimiento de insumos, y en la preparación para brindar servicios necesarios, como los de salud reproductiva.

- 3.4 El programa sustentó los objetivos de la EBP de aumento de cobertura del nuevo modelo de salud y de mejora de resultados en salud reproductiva y materno-infantil. El Banco apoyó mejoras de cobertura mediante la ejecución del Programa Integrado de Salud (PRIDES, ES-L1027) que se encontraba en curso y la aprobación de una segunda fase, con casi el triple de recursos, que recién comienza su ejecución. Además, el Banco utilizó la Iniciativa Salud Mesoamérica (dos donaciones de US\$6,5 millones en 2011 y US\$3,94 millones en 2014, que se continuaron con una tercera fase en 2018) para sustentar objetivos de mejora en salud reproductiva y materno-infantil, como una forma de capacitar a la red de salud y focalizarla en los 14 municipios más pobres. Finalmente, y aunque no se requería para lograr los objetivos, según la EBP también se esperaba que recursos SGS complementaran la provisión de servicios públicos de salud, apoyando clínicas de diagnóstico y microseguros. Sin embargo, esto no se materializó por varias razones, incluyendo el deterioro del riesgo país y la falta de consenso político para concretar esquemas público-privados.
- 3.5 El BID contribuyó a consolidar la visión sectorial mediante la continuidad del PRIDES, lo que solidificó un modelo de atención que perduró a pesar de cambios de autoridades nacionales. El PRIDES-I contribuyó a desarrollar un modelo de atención primaria integral, incrementando el acceso a servicios de salud de primer nivel para unas 766 mil personas mediante la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de 61 Unidades Comunitarias de Salud Familiar (UCSF) y 45 Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOSF). En los ECOSF apoyados por el PRIDES, de 2009 a 2016, las consultas preventivas aumentaron de 15 al 44%, la inscripción prenatal aumentó del 56 a 90% y la infantil del 56 al 96%; lo que contribuyó a los objetivos de la EBP. Además, mejoraron los índices de mortalidad materna e infantil y se incrementaron las capacidades institucionales del MINSAL, como ejecutor y ente rector del SNS.
- 3.6 Modelo que -con asistencia del BID- mejoró su sostenibilidad mediante su incorporación al presupuesto nacional y el refuerzo de la capacitación. Desde 2015, el MINSAL incorporó al presupuesto al personal antes financiado por el PRIDES I, el suministro de medicamentos a los nuevos centros de salud y el mantenimiento de la nueva infraestructura. El PRIDES II prevé la incorporación gradual del personal a los tres años de ejecución del proyecto. Para promover eficiencia en el gasto y mitigar el impacto fiscal de estas partidas, el MINSAL avanza con: (i) una revisión del escalafón salarial; (ii) la evaluación del desempeño en base a resultados; y (iii) la redistribución de su personal según necesidades. Por su parte, la sostenibilidad técnica de las intervenciones se trabajó con el apoyo de la Iniciativa Salud Mesoamérica, con capacitación al personal de salud, para asegurar la apropiación del modelo de atención y de las mejoras de procesos.

- 3.7 El apoyo proactivo del Banco ayudó a mitigar retrasos y dinamizar la ejecución mediante el refuerzo de capacidades de la Unidad Ejecutora (UE). El PRIDES II tardó cerca de 2,5 años en ser ratificado por la Asamblea Legislativa, requiriendo del apoyo de la COF para agilizar el proceso. Según se recomendaba en el CPE anterior, la ejecución simultánea de CTs permitió avanzar los estudios de pre-inversión de las obras. Se utilizaron lecciones del PRIDES I, que había enfrentado desafíos con la legalización de terrenos para las obras. El Banco también capacitó al MINSAL en adquisiciones, el uso del sistema electrónico de compras públicas del país (COMPRASAL), y el uso de licitaciones integradas de “diseño y construcción” (que se aplicará a dos hospitales en el PRIDES II). La UE del MINSAL también recibió asistencia técnica del equipo de especialistas del BID y capacitación en herramientas de gestión y monitoreo de proyectos.
- 3.8 Por su parte, la segunda fase de la Iniciativa Salud Mesoamérica alcanzó nueve de sus 11 metas<sup>51</sup>, contribuyendo al logro de objetivos de la EBP. Durante el periodo hubo mejoras relacionadas a los objetivos de la EBP. No hay mediciones recientes del embarazo adolescente, pero otros objetivos conexos como los índices de inscripción para cuidado perinatal y de menores de un año mejoraron. También aumentó la cobertura del parto institucional (de 85,7% en 2013 a 98% en 2017), el uso de métodos modernos de planificación familiar (de 54% a 75%). Finalmente, se empeoró en el objetivo de mayor vacunación pentavalente<sup>52</sup>.
- 3.9 En educación, la EBP planteó objetivos similarmente ambiciosos, que no fueron adecuadamente sustentados por el programa. La EBP buscaba mejorar la calidad de educación mediante: i) mejoras en la práctica docente, ii) la implementación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en las escuelas y iii) el uso de sistemas de información para la toma de decisiones. Además, se esperaba que el sector privado facilitara el acceso a préstamos para educación superior y programas de inserción laboral para jóvenes. El programa solo sustentó algunos elementos, que resultaron insuficientes para concluir que el BID haya contribuido a los avances parciales del país en educación (Cuadro 3.1). Hubo siete CTs relativamente aisladas en el sector, incluyendo una (ES-T1233) para crear un sistema de información en línea sobre el sector educativo, pero que se enfocó solo en alumnos, no en maestros e infraestructura, como se había planeado y hubiera estado más relacionado al

---

51 No se alcanzaron las metas correspondientes a la revisión posparto una semana después del nacimiento y la de niños de 12 a 59 meses que recibieron dos dosis de antiparasitarios en el último año.

52 La “vacuna pentavalente” protege contra difteria, tos convulsa, tétanos, influenza tipo b y hepatitis B.

área prioritaria de calidad del gasto<sup>53</sup>. Los apoyos esperados en calidad docente y TICs en las escuelas no se materializaron en operaciones; ni se lograron los apoyos SGS esperados<sup>54</sup>.

3.10 El BID no logró una masa crítica de trabajo en educación, ni coordinar con otros cooperantes que –apoyados en recursos concesionales– ejecutaron iniciativas con objetivos similares a los de la EBP. USAID lideró EDUCAME para apoyar a NINIs a terminar su educación y un Programa de Apoyo a Escuelas de Tiempo Completo dotado de US\$25 millones. Fomilenio II destinó US\$115,7 millones a capital humano, particularmente a la reforma del sistema de educación y capacitación técnica vocacional y a la mejora de la calidad de la educación (que prácticamente replicaba lo que el BID había propuesto en la EBP). Sobre calidad de educación, Fomilenio “fortalecería y ampliaría la implementación del modelo de escuela inclusiva de tiempo pleno; aumentaría la jornada escolar de 25 a 40 horas por semana; mejoraría la currícula con énfasis en inglés, matemáticas, ciencias y tecnologías de la información; capacitaría a docentes, mejoraría infraestructura escolar y proveería materiales educativos y equipo.”

## B. Infraestructura logística

**Cuadro 3.2. Objetivos de la EBP y cartera - Infraestructura logística**

Objetivos de la EBP					
Objetivo estratégico	Indicador	Línea Base	Progreso		
Mejorar conectividad de polos de desarrollo con mercados	% red vial pavimentada en buen estado (o muy buen estado)	40% (2013)	33% (2017)		
Promover/ facilitar integración regional mesoamericana	Tiempo medio de espera en las fronteras del país (horas)	6 horas (2013)	ND (2019)		
Cartera CPE 2015-2019					
Número Proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		% Desembolso
			Año	US\$M	
ES-L1045	Caminos Rurales para el Desarrollo	INL	2010	35	100%
ES-L1061	Programa de Conectividad Rural en Zonas Norte y Oriente	INL	2011	15	100%
ES-L1085 <sup>a</sup>	Programa de Mejoramiento del Corredor Pacífico Mesoamericano	INL	2013	115	0%
ES-L1066	Desarrollo Turístico de la Franja Costera	INL	2013	25	84%

53 Otra CT (ES-T1261), actualmente en ejecución, da continuidad a esta operación, generando estudios para fortalecer la capacidad de diseño de políticas educativas con foco en la educación preprimaria.

54 El banco de desarrollo, Bandedal, tenía un programa de crédito estudiantil no relacionado al BID. Además, tres operaciones de BID Lab (ES-L1101, ES-M1049 y ES-M1054) buscaron mejorar la inserción laboral y en la sociedad de jóvenes de barrios marginales urbanos en condiciones de pobreza.

*Nota:* Además hubo dos CTs por US\$29 mil (Cuadro III.4, Anexo) y el componente II del préstamo ES-L1131.

<sup>a</sup> Operación cancelada. (fortalecimiento de la gestión de los tributos aduaneros (US\$3,9 millones).

*Fuente:* OVE, usando bases de datos del BID. Desembolsos al 31 de octubre 2019.

- 3.11 La EBP propuso mejorar el estado de la red vial y la integración aduanera mesoamericana, y además esperaba promover la participación del financiamiento SGS en infraestructura logística. Para esto el BID proponía mejorar la infraestructura logística, apoyar la facilitación del comercio bajo el concepto de Gestión Coordinada de Fronteras –incluyendo la modernización del sistema aduanero– y desarrollar una estrategia de financiamiento de mediano y largo plazo para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura vial. Además, se esperaba que las ventanillas privadas complementarían estas acciones continuando con su apoyo técnico relacionado con APPs y explorarían oportunidades en puertos, aeropuertos y zonas extraportuarias.
- 3.12 El programa atendió estos objetivos solo en forma parcial a través de operaciones viales heredadas y un apoyo incipiente en aduanas (Cuadro 3.2). Hubo cuatro operaciones viales con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT): dos de mejora de caminos rurales (ES-L1045 y ES-L1061) en ejecución, un Programa de Mejoramiento del Corredor Pacífico Mesoamericano (ES-L1085) que no estaba ratificado y terminó cancelándose, y un Programa de Corredores Productivos (ES-L1075). En aduanas, se aprobó un préstamo (ES-L1131) con el Ministerio de Hacienda para mejorar la recaudación –un objetivo diferente al propuesto de reducción de tiempos en aduanas– que ha ejecutado solo un 5% en espera de clarificar prioridades de inversión con otros cooperantes.
- 3.13 Las operaciones ejecutaron a pesar de dificultades, pero su peso en la inversión total fue limitado. Las operaciones de mejora de caminos rurales completaron los productos previstos<sup>55</sup> y alcanzaron sus metas de transitabilidad y velocidad de circulación; pero estos proyectos representaron una porción acotada de la inversión total en caminos rurales: menos de 11% entre 2015 y 2018<sup>56</sup>. El programa de corredores productivos (ES-L1075) aún se encuentra en ejecución y sus productos avanzan a pesar de retrasos debido a dificultades en la legalización de predios y de disponibilidad de contratistas con experiencia y costos adecuados.
- 3.14 La contribución del BID se centró en la continuidad del apoyo al MOPT, como contraparte clave en la infraestructura vial, mediante una serie de préstamos y CTs para fortalecer capacidades. Sin embargo, esta continuidad se encuentra en juego porque no se aprobaron préstamos en el periodo y la mayor operación

---

55 66,15 km en seis caminos intervenidos en el primer proyecto y 58,79 km en cinco caminos en el segundo proyecto. Esto representa alrededor de un 4% de los caminos rurales no pavimentados del país.

56 Informes de Labores del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT).



de esa cartera (Corredor Pacífico Mesoamericano por US\$115 millones) se canceló antes de su ratificación<sup>57</sup>. También hubo CTs para desarrollar estudios de preinversión (ES-T1239), un estudio innovador (utilizando celulares) para actualizar las matrices de origen-destino y el modelo de transporte para San Salvador (ES-T1275) y un Plan Nacional de Infraestructura (ES-T1289), lo que indirectamente podría contribuir al objetivo de mejora de la red vial. La interacción con otros entes relevantes a los objetivos en logística –el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) o la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)– fue menor.

- 3.15 Pero no hay evidencia de avance en los objetivos y existen desafíos de sostenibilidad. En un contexto fiscal acotado, aun no se fija, como planteaba la EBP, una estrategia de financiamiento de mediano y largo plazo para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de obras. Esto atenta contra la sostenibilidad del FOVIAL, como ente que atiende necesidades imprevistas. El objetivo de la EBP –red vial pavimentada en buen o muy buen estado– retrocedió al 33% en 2017 versus 40% en el año base (2013). No hay datos para el otro objetivo de la EBP –tiempo medio de espera en fronteras– pero indirectamente la carga de trámites aduaneros (parte del Índice de Competitividad Global) empeoró.
- 3.16 Con respecto a financiamiento SGS, no hubo progreso por la coyuntura de riesgo país y la falta de consenso sobre el mecanismo de APPs. En 2013 se aprobó la Ley Especial de APPs, pero solo a fines de 2019 se logró licitar un proyecto bajo ese marco (Terminal de Carga del Aeropuerto Internacional), lo que ha dificultado generar aprendizajes. Si bien Infrascopes (2019) sitúa al país en el 6<sup>to</sup> lugar en ALC, con un marco regulatorio e institucional promovido por Fomilenio, no hubo avance en generar voluntad política. El BID ha buscado formas alternativas de apoyo, aprobando una operación regional en 2018 (RG-O1667), aun no ratificada, para atraer inversión público-privada en infraestructura. Situaciones similares que retrasan la inversión se producen en sectores con potencial multiplicador como el turismo, donde faltan diagnósticos consensuados y marcos normativos que clarifiquen los roles del sector público y privado. La administración entrante del GOES ha mostrado interés en este tipo de consensos.

## C. Finanzas públicas

- 3.17 La EBP proponía “fortalecer la sostenibilidad fiscal, mejorar la eficiencia y equidad del gasto público y la efectividad de la inversión pública” a través de un conjunto exhaustivo de acciones.

57 Además, en 2016 se intentó dar continuidad al programa de caminos rurales mediante un Programa de Mejoramiento de Caminos Vecinales (ES-L1097), pero su aprobación se encuentra demorada.

Según la EBP, estos objetivos se soportarían en las siguientes acciones: (i) tributación, sistemas de administración financiera y fortalecimiento del marco presupuestario; (ii) auditoría y otras medidas para lograr mayor eficiencia y equidad del gasto; (iii) reformas para lograr mayor equidad, sostenibilidad financiera y mejor gestión del sistema de pensiones, y (iv) la introducción de 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.

**Cuadro 3.3. Objetivos de la EBP y cartera - Finanzas públicas**

Objetivos de la EBP					
Objetivo estratégico	Indicador	Línea Base	Progreso		
Fortalecer sostenibilidad fiscal	Balance Fiscal Primario (sin pensiones) como % del PIB	0,8% (2014)	2,2% (2019)		
Mejorar eficiencia y equidad del gasto público	Proyección del déficit anual de flujo de caja del sistema contributivo de pensiones para el 2019	2,1% del PIB 2014 (2013)	1,4% del PIB 2018 (2019)		
	% de subsidios al consumo eléctrico y gas que se destina a los deciles de ingreso 7 a 10	48,2% electricidad, 45,6% gas (2013)	31,2% electricidad, 37,8% gas(2018)		
Mejorar la efectividad de la inversión pública priorizando proyectos por rentabilidad social	Porcentaje de proyectos de inversión pública que son evaluados socialmente <sup>a</sup>	0% (2013)	0% (2018)		
Cartera CPE 2015-2019					
Número Proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		% Desembolso
			Año	US\$M	
<b>ES-L1017</b>	Modernización del Órgano Legislativo II	INL	2010	5	100%
<b>ES-L1131</b>	Programa Fortalecimiento Administración Tributaria	INL	2016	30	5%
<b>ES-L1093</b>	Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo	PBL	2018	250	100%
<b>ES-L1137</b>	Fortalecimiento Fiscal para Crecimiento Inclusivo II	PBL	2019	300	100%

*Nota:* Además, hubo 21 CTs por US\$6,5 millones (Cuadro III.5, Anexo). <sup>a</sup> Medición de beneficios y costos desde el punto de vista del bienestar social.

*Fuente:* Datos del BID y Sistemas Nacionales. Desembolsos al 31 de octubre 2019.

3.17 La EBP proponía “fortalecer la sostenibilidad fiscal, mejorar la eficiencia y equidad del gasto público y la efectividad de la inversión pública” a través de un conjunto exhaustivo de acciones. Según la EBP, estos objetivos se soportarían en las siguientes acciones: (i) tributación, sistemas de administración financiera y fortalecimiento del marco presupuestario; (ii) auditoría y otras medidas para lograr mayor eficiencia y equidad del gasto; (iii) reformas para lograr mayor equidad, sostenibilidad financiera y mejor gestión del sistema de pensiones, y (iv) la introducción

de 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.

- 3.18 El BID proveyó un apoyo continuo vía CTs y préstamos de inversión que ayudaron a ejecutar estas acciones y generar consenso político. Las reformas fiscales se venían discutiendo desde antes, pero solo después de la cesación de pagos de 2017 se logró consenso parlamentario. De hecho, el BID apoyó a la Asamblea (ES-L1017) para la mejora de sus capacidades de análisis, lo que fue relevante para su consideración de la reforma fiscal<sup>58</sup>. En la misma línea, un Programa de Administración Tributaria (ES-L1131) ha comenzado a financiar herramientas de mejora de la recaudación como la factura electrónica, bases de datos integrales y el fortalecimiento organizativo del Ministerio de Hacienda<sup>59</sup>. Además, el apoyo continuo vía CTs fue clave para analizar las opciones y ayudar a generar los consensos necesarios en un contexto de alta fragmentación política.
- 3.19 Logrado el consenso, el Banco ayudó a solidificar las acciones requeridas para alcanzar los objetivos de la EBP a través de un préstamo programático en apoyo de reformas de política (PBP) con requerimientos relativamente profundos –según OVE recomendaba en el CPE anterior– que fueron mayormente cumplidos<sup>60</sup>. Los PBLs fiscales (ES-L1093 y ES-L1137), que constituyeron las dos fases del PBP, fueron aprobados recién al final del periodo (2018 y 2019). OVE estima que casi 25% de las condiciones de la Fase I fueron de profundidad alta, mientras que las de la Fase II fueron de mediana y baja profundidad (Gráfico 3.1)<sup>61</sup>. Hay una sola matriz de resultados para toda la serie programática y se tiene previsto evaluarla recién en 2020. Sin embargo, según los indicadores de la EBP se observan avances (Cuadro 3.3): el balance primario pasó de 0,8% del PIB en 2014 a 2,2% en 2019, el déficit anual de flujo de caja del sistema contributivo de pensiones de 2,1% a 1,4% y se mejoró la

58 La efectividad del proceso legislativo (medida como leyes aprobadas respecto a iniciativas presentadas) superó la meta de 50% (71%). Además, pasó de 60% a 80% la proporción de instituciones sobre las que la Asamblea tiene información apropiada para su seguimiento. Sin embargo, OVE estima que se dejó sin resolver un tema clave: la capacidad de planificación a largo plazo de la Asamblea para acompañar en forma oportuna las necesidades de desarrollo del país.

59 Se propuso crear un Viceministerio de Ingresos (lo que no logro acuerdo parlamentario y fue creado a un nivel menor al de Viceministerio), y se crearon Direcciones de Política Económica, Modernización Tributaria y Aduanera; y Unidades de Grandes Contribuyentes, y de Cobranzas.

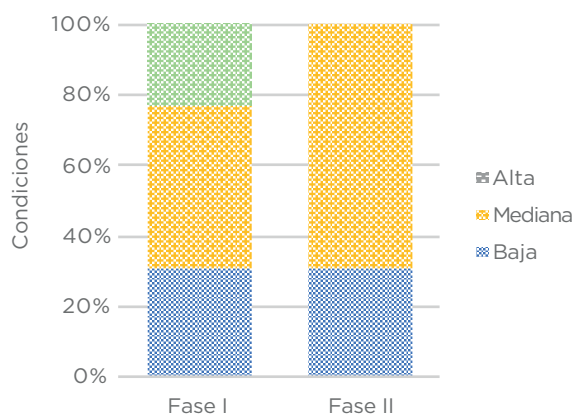
60 El programa requirió cambios legales, incluyendo la Ley de Responsabilidad Fiscal (2016) y la Ley de Reforma del Sistema de Ahorro para Pensiones (2017); normativos, incluyendo un reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (2016), y otros 11 reglamentos, manuales y normas operativas; y 23 acciones de implementación.

61 OVE. (2015). Diseño y Uso de Préstamos Basados en Políticas en el BID. BID.

focalización de subsidios. Sin embargo, no se avanzó hacia la mayor efectividad de la inversión pública vía la priorización de proyectos por su rentabilidad social.

**Gráfico 3.1**  
Profundidad de reformas asociadas al PBF fiscal

Fuente: OVE, en base a datos BID.



3.20 No obstante, la sostenibilidad de los logros requeriría profundizar acciones de mejora del gasto y compras públicas. Según los diagnósticos que acompañan el trabajo del BID, es preciso continuar aumentando la eficiencia del gasto, área que el BID ya venía apoyando con CT para estudios de dotaciones, escalas de remuneraciones y auditorías de nómina. Las mejoras en compras públicas han sido limitadas. El PBL preveía que el sistema COMPRASAL-II se utilizara para todas las compras gubernamentales, pero aún no procesa los montos esperados. El mecanismo de subasta inversa aún no se aplica en forma generalizada, aunque el BID está intentando validarlo para sus proyectos<sup>62</sup>.

## D. Rol de las ventanillas SGS y apoyo al sector privado (SGS y CGS)

**Cuadro 3.4. Cartera - Rol de las ventanillas SGS y apoyo al sector privado (SGS y CGS)**

Cartera CPE 2015-2019						
Tipo de operación	Cartera heredada			Aprobaciones 2015-2019		
	#	US\$M	% Desembolso	#	US\$M	% Desembolso
Intermediarios Financieros Grandes	7	176	100%	5	153	83%
Intermediarios Financieros Pequeños	4	20,5	100%	-	-	-
Bandesal	1	100	100%	1	20	0%
Energía Renovable	-	-	-	6	133,2	81%
Operaciones Corporativas y PYMES	3	42	100%	8	34	100%
Liquidez Temporal al Sistema Financiero <sup>a</sup>	1	100	0%	-	-	-

Nota: Además, hubo dos CTs por US\$1,7M (Cuadro III.6, Anexo). <sup>a</sup>Operación cancelada ES-X1007 (US\$ 100M).

Fuente: OVE usando las bases de datos del BID. Desembolsos al 31 de octubre de 2019.

62 [https://www.comprasal.gob.sv/comprasal\\_web/estadisticaSumario](https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/estadisticaSumario)

- 3.21 La EBP anticipaba que el financiamiento SGS apoyaría las áreas prioritarias de capital humano e infraestructura logística; y además a las PYMES, la mejora de la inclusión financiera del país y proyectos de energías renovables. Como se mencionó anteriormente, no hubo apoyo SGS a los objetivos de la EBP. En contraste, buena parte del fondeo de apoyo al sector privado se orientó a PYMES a través de IFs privados y Bandesal<sup>63</sup> (Cuadro 3.4). La inclusión financiera se promovió con dos CTs de BID Lab (ES-M1051 y ES-M1052 de 2015) que impulsaron una Ley de Apertura Simplificada de Cuentas y reforzaron capacidades en los IFs para atender a PYMES. Una línea de liquidez para redescontar carteras PYME (ES-X1007) aprobada durante la crisis de 2008 para solventar la falta de un prestamista de última instancia en un sistema financiero dolarizado se canceló (via su no renovación) al inicio del periodo. En energía se ejecutaron tres préstamos SGS para proyectos de energía solar, que involucraron creciente complejidad y estuvieron entre los primeros desarrollados en el país.
- 3.22 Con el aumento del riesgo país, el apoyo a PYMES se desplazó hacia IFs grandes, a los que se asistió con fondeo y productos innovadores. Las nuevas aprobaciones se concentraron en los tres o cuatro bancos más grandes del país, que en conjunto controlan más de dos tercios del mercado. Estos IFs grandes ofrecieron una mayor capilaridad y capacidad de ejecución, beneficiándose a su vez de acceso a fondeo que el deterioro crediticio del país les había dificultado. BID Invest innovó con instrumentos como la modalidad de DPR (Derechos de Pago Diversificados)<sup>64</sup> que permitió mitigar el techo del riesgo país; instrumento que también utilizó con un IF más pequeño. Por su parte, BID Lab asistió a algunos IFs a innovar con productos para mujeres líderes de PYMES. Se siguió utilizando activamente el programa TFFP para financiamiento del comercio exterior, donde también predominaron las líneas con IFs grandes. Además, el Grupo BID ayudó a atraer cofinanciamiento: US\$32,5 millones del Fondo de Co-financiación de China para América Latina, US\$1,3 millones del Fondo Nórdico de Desarrollo, US\$ 20 millones del Fondo Verde del Clima vía Bandesal (ES-L1132) y US\$12 millones en préstamos sindicados. El desplazamiento hacia operaciones grandes se dio también en el fondeo directo

---

63 Bandesal recibió apoyo tanto de préstamos SGS, como CGS. Ambos se discuten en esta sección.

64 Los DPRs otorgan el derecho de un banco onshore a recibir pagos de bancos offshore por órdenes de pago iniciadas offshore a favor de una persona o entidad situada onshore. Los DPRs son adecuados para bancos que procesan sustanciales flujos de efectivo de residentes extranjeros, por ejemplo, remesas destinadas a países con baja calificación de riesgo como El Salvador.

a PYMES, afectando al programa Finpyme Credit que había estado muy activo en el país, pero que BID Invest decidió discontinuar desde 2017<sup>65</sup>.

3.23 Con la salvedad de que hay brechas en la disponibilidad de información –sobre todo respecto a operaciones con IFs más pequeños– la mayoría del fondeo se dirigió a IFs grandes que lograron expandir sus carteras relevantes, pero no es clara la atribución al BID<sup>66</sup>. El apoyo a pequeños IFs, vía operaciones heredadas del periodo anterior, pareció acompañar la esperada expansión de sus carteras relevantes en los pocos casos en que se reportaron resultados sistemáticamente<sup>67</sup>. Las operaciones con IFs grandes que han alcanzado la madurez operativa reportan la expansión de carteras relevantes (excepto en un caso). Pero los préstamos del Grupo BID representaron en promedio menos del 3% de los portafolios de estos IFs, por lo que no es evidente que el BID haya sido clave para expandirlos<sup>68</sup>. De hecho, la inclusión financiera en el país tuvo retrocesos, que resaltan la fuerte influencia del ciclo económico<sup>69</sup>.

3.24 Por su parte, el Grupo BID también trabajó efectivamente con Bandedal, el banco de desarrollo de El Salvador. El Grupo BID apoyó (con CTs y fondeo CGS y SGS) la transformación del sistema de banca de desarrollo que culminó en la creación de Bandedal. En 2014, el Grupo BID aprobó una operación CGS (ES-L1089) para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)<sup>70</sup>, la cual sobrepasó sus metas. En 2018 se aprobó fondeo CGS (ES-L1132), ratificado en diciembre de 2019, para promover la eficiencia energética en PYMES. Aparte de los efectos directos, el apoyo del BID ha ayudado a Bandedal a capitalizarse a través de la acumulación de ganancias generadas por el diferencial de costo del fondeo BID (y de otros organismos que apoyan a Bandedal, incluyendo BCIE con US\$130 millones y KfW con US\$30 millones). Diferencial que se multiplica con la rotación de fondos, ya que los plazos BID superan los 20 años,

---

65 La Evaluación de OVE del Apoyo Directo a las PYMES (CII/RE-23-3, 2017) recomendó discontinuar estas pequeñas operaciones porque los IFs locales tienen claras ventajas para servir a las PYMES.

66 De las operaciones con IFs aprobadas durante el periodo de la actual EBP, ninguna ha alcanzado madurez operativa temprana y las Finpyme no estaban obligadas a reportar resultados completos.

67 De las seis operaciones con pequeños IFs, solo dos reportan resultados. Ambas presentan mejoras en sus portafolios relevantes, por ejemplo, de PYMES, PYMES lideradas por mujeres o hipotecas.

68 Balances Generales a diciembre 2018. Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador.

69 La toma de préstamos de una institución financiera o el uso de tarjeta de crédito entre mayores de 15 años bajó del 20,5% en 2014 al 11,5% en 2017. La tasa de personas mayores de 15 años con cuenta en institución financiera bajó del 34,6% en 2014 al 29,3% en 2017. Banco Mundial. Indicadores del Desarrollo Mundial. El “ratio” de empresas que solicitó crédito para actividad productiva pasó de 15,4% en 2014 a 22,3% en 2017. CEPAL, Encuesta Dinámica de las MIPYMES.

70 4.193 MIPYMES vs 2.783 planeadas, y 1.273 MIPYMES lideradas por mujeres vs 1.280 planeadas.

mientras Bandedal presta a un promedio de cuatro años. El desafío futuro es continuar solidificando la sostenibilidad de Bandedal y su rol de desarrollo en la innovación de productos.

3.25 Asimismo, el Grupo BID contribuyó a solidificar un mercado de energías renovables mediante una secuencia progresiva de inversiones SGS. Desde 2011 y hasta fines del periodo anterior a la evaluación, el BID apoyó una reforma integral del sector eléctrico que fortaleció al Consejo Nacional de Energía (CNE) como ente rector del sector y ayudó a delinear los procesos de licitación de energía. Desde 2015, la ventanilla SGS ayudó a solidificar este marco sectorial, financiando una planta solar pequeña (1,2 megavatios o MW) que sirvió de piloto y el primer proyecto solar de escala comercial, que con 100 MW fue la mayor planta solar de Centroamérica cuando se completó en 2017. Un tercer proyecto, aprobado en 2018, utilizó lecciones aprendidas de los anteriores y el trabajo del BID con el sector público para que los acuerdos de compra de energía fueran estándar y bancables. Por su parte, el país aumentó su uso de energía renovable, que pasó de ser el 57% de la energía despachada en 2014 al 71% en 2018<sup>71</sup>.

## E. Apoyo a temas transversales y áreas de diálogo (CGS)

**Cuadro 3.5. Cartera - Apoyo a temas transversales y áreas de diálogo**

Cartera CPE 2015-2019					
Número proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		% Desembolso
			Año	US\$M	
<b>Temas transversales-Género, cambio climático y migración-Operaciones específicas</b>					
ES-L1056	Ciudad Mujer	INL	2011	20	100%
ES-L1092	Ciudad Mujer II	INL	2015	30	0%
ES-L1135	Resiliencia al Cambio Climático de los Bosques Cafetaleros	INL	2019	45	0%
<b>Áreas de diálogo</b>					
<b>Seguridad ciudadana</b>					
ES-L1025	Apoyo Integral a la Estrategia de Seguridad Ciudadana	INL	2012	45	86%
<b>Energía</b>					
-	-	-	-	-	-
<b>Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda</b>					
ES-L1046	Programa de Agua y Saneamiento Rural	INL	2010	20	100%
ES-L1022	Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios (AUP)	INL	2010	70	100%
ES-L1016	Reducción de Vulnerabilidad en AUP en San Salvador	INL	2011	50	100%
ES-L1050	Programa Transporte Área Metropolitana de San Salvador	INL	2011	45	100%
ES-L1086	Hábitat para la Humanidad: Financiamiento de Mejoras Habitacionales	INL	2014	5	100%

71 Estadísticas del CNE. En 2019, el Grupo BID aprobó un parque fotovoltaico en los techos de un parque industrial.

Desarrollo productivo					
<b>ES-L1057</b>	Apoyo al Desarrollo Productivo para Inserción Internacional	INL	2011	30	100%
<b>ES-L1058<sup>a</sup></b>	Programa de Innovación para la Competitividad	INL	2012	30	0%

*Nota:* Además hubo 12 CTs por US\$4,2M en temas transversales (Cuadro III.7, Anexo) y 19 CTs por US\$31M en áreas de diálogo (Cuadro III.8, Anexo). <sup>a</sup> Cancelada.

*Fuente:* OVE usando las bases de datos del BID. Desembolsos al 31 de octubre de 2019.

3.26 Entre los temas transversales, género se consideró en 11 préstamos CGS (44%) y cambio climático en cinco (20%), pero también hubo operaciones específicas que abordaron estas temáticas (Cuadro 3.5). Ciudad Mujer<sup>72</sup>, liderada desde la Secretaria de Inclusión Social, fue apoyada por el BID desde su inicio. En 2016 se finalizó un primer préstamo para desarrollar cinco centros, seguido de otro (aprobado en 2015) que se canceló por cuestionamientos al uso de partidas de la operación anterior. Esto limitó su expansión, pero Ciudad Mujer continúa operando seis centros con personal femenino especializado, financiados a través de partidas obligatorias de los entes participantes. La evaluación final del primer préstamo le atribuye efectos en la reducción de violencia de género, acceso al crédito, reducción de mortalidad materna y embarazo precoz y la promoción de derechos. Sin embargo, señala que estos deben ser esfuerzos sistémicos. En cambio, climático, se usó CT para generar diagnósticos sobre vulnerabilidad ante desastres naturales, incluyendo propuestas de regulaciones de construcción, mapas de vulnerabilidad de infraestructura, y un plan de acción contra la vulnerabilidad sísmica. En 2019, se aprobó un préstamo para reducir la vulnerabilidad climática del sector cafetalero. En migración, el Banco tuvo un rol protagónico en la coordinación del PAPTN, brindándole CT para su planeación y monitoreo; y aprobando en 2018, bajo el paraguas del PAPTN, una línea (RG-O1667) que aún no se ha ratificado.

3.27 En el área de diálogo de seguridad ciudadana, el BID solidificó los esfuerzos del GOES para atacar una problemática sobre la que se había creado un sentido de urgencia. El GOES identificó la seguridad como área prioritaria en su PQD. En 2012, el BID aprobó un préstamo (ES-L1025) que se ejecutó mayormente desde 2015 y buscaba contribuir a la prevención del delito juvenil. Para ello, se apoyó el fortalecimiento del Viceministerio de Prevención del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, se puso en marcha un sistema integrado de información delictiva, se fortaleció la Oficina de Prevención

72 Ciudad Mujer buscó centralizar en un mismo espacio físico los servicios de 18 entes del Estado para satisfacer las necesidades básicas de las mujeres, empoderarlas, facilitar su autonomía económica y permitirles desarrollarse en ambientes libres de violencia de género y discriminación.



Social de la Violencia y Cultura de Paz y un centro de monitoreo electrónico de personas privadas de libertad, se mejoró la red de video-vigilancia en el AMSS y Parques de Convivencia para la prevención de violencia juvenil y se apoyó al programa “Yo Cambio” para la formación laboral en centros penitenciarios. La operación identificó el riesgo de demoras por ratificación, promoviendo consensos en la Asamblea sobre la importancia de atender a jóvenes en riesgo. Para la sostenibilidad del programa, se logró el compromiso de diferentes entidades, como los Ministerios de Educación y Trabajo, los gobiernos locales y donantes; formándose un comité de gobernanza y acordándose su sostenibilidad presupuestaria. El país, por su parte, tuvo avances en temas de seguridad, la tasa de homicidios se redujo casi a la mitad desde 2015, pasando de 103 a 60 por 100.000 habitantes en 2017 (último año con datos disponibles).

3.28 En el área de diálogo de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda se contaba con una sustancial cartera heredada cuya ejecución se dinamizó en el periodo. El Programa de Agua y Saneamiento Rural (ES-L1046) logró resolver desafíos en la obtención de predios y la coordinación con municipios y otros entes territoriales, alcanzando sus metas de obras. Además, se realizaron acciones para fortalecer la capacidad del ejecutor y se contribuyó a desarrollar un plan maestro de drenaje y mejoramiento de fuentes en microcuencas prioritarias. Durante el periodo también se terminó de ejecutar el Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de AUP (ES-L1022) de 2010, seguido por otro en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) (ES-L1016)<sup>73</sup>. Con estos se apoyó una reforma del marco legal, el fortalecimiento de la institucionalidad del sector<sup>74</sup>, códigos de construcción y zonificación, mejoras de viviendas y servicios básicos y la reducción de la vulnerabilidad hídrica<sup>75</sup>.

3.29 En el ámbito subnacional urbano, el BID ayudó a gestar el Sistema Integrado de Transporte del AMSS (SITRAMSS), pero defectos de diseño limitaron sus beneficios. El BID apoyó un Sistema de Autobuses Rápidos (BRT) (ES-L1050), financiando siete estaciones en 6,4 Km., como primera fase de un proyecto de movilidad de 19 Km. El proyecto fue complejo, porque implicaba el acuerdo de una diversidad de actores en un

73 Combina infraestructura básica y social en una muestra de los 29 AUP vulnerables a deslizamientos e inundaciones, con acciones fuera de los AUP para atender el riesgo hídrico del Área Metropolitana.

74 Fondo Salvadoreño de la Vivienda, Fondo Nacional de la Vivienda Popular para los subsidios, y el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, como ente rector.

75 Se destaca la Laguna de Laminación, un gran embalse pluvial urbano, construido en una zona de conflicto entre maras, donde el Banco y las áreas sociales del gobierno trabajaron para su viabilización.

contexto político polarizado. Además, por su gran visibilidad, el proyecto estaba expuesto a un elevado escrutinio por parte de la población. La ejecución se retrasó, finalizando en 2015, pero los beneficios del sistema no se materializaron por la falta de integración de rutas alimentadoras, la oposición de gremiales transportistas, menores inversiones privadas (solo 18% de los autobuses entraron en operación) y una medida judicial cautelar que suspendió el carril segregado en 2017 (y se afirmó en 2019), socavando la ventaja clave del BRT. No obstante, los usuarios del tramo reportan beneficios parciales.

3.30 En el área de diálogo de desarrollo productivo hubo menos progreso, en parte por el elevado riesgo país. El Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo para la Inserción Internacional (ES-L1057) buscaba fortalecer PYMES exportadoras, diversificar exportaciones y atraer IED. El programa contó con tres co-ejecutores, poco experimentados. Se atacaron múltiples desafíos, pero no se logró atender ninguno de forma sustancial<sup>76</sup>. Sin embargo, para algunos ejecutores este apoyo fue esencial. El Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) manejó un componente de US\$7,5 millones, considerable en relación a su presupuesto anual de US\$5 millones, y relevante porque FOMILENIO, la iniciativa que le había dado impulso, finaliza en 2020. A nivel país, las exportaciones y la IED decrecieron durante el periodo<sup>77</sup>.

---

76 Por ejemplo, la iniciativa de Consejeros Económicos y Comerciales en embajadas ejecutada por Cancillería se subejecutó y los perfiles discreparon de lo esperado. Asimismo, hubo problemas con el desarrollo de la “marca país”, la promoción de tratados comerciales y la construcción del Centro Nacional de la Calidad. Sin embargo, se logró apoyar a 22 PYMES para que comiencen a exportar, se dieron cursos sobre política comercial, y se eligió a salvadoreños en el exterior como Gestores de Inversión.

77 Las exportaciones de bienes y servicios pasaron de 28,9% del PIB en 2014 a 27,6% en 2017; la IED neta pasó de 2,2% del PIB en 2014 a 1,3% en 2017. Indicadores de Desarrollo Mundial. Banco Mundial.





# 04

## Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 Los objetivos de la EBP fueron relevantes, pero no es claro qué criterios se utilizaron para priorizarlos entre el amplio conjunto de necesidades del país. Los objetivos propuestos por la EBP fueron relevantes, alineándose con la urgencia de atender la situación fiscal del país y preservar la continuidad de inversiones de largo plazo en capital humano e infraestructura logística. Para elaborar la EBP, se realizó un diagnóstico exhaustivo que señalaba un conjunto amplio de desafíos. Según OVE recomendara en el CPE anterior, los objetivos de la EBP debían considerar los desafíos estructurales del país, incluyendo tanto el área fiscal como la productiva. Aunque era esperable que se respondiera a la demanda del país, la EBP no justificó la selección de objetivos estratégicos en base a criterios claros que consideraran objetivamente las necesidades del país, las ventajas comparativas del Grupo BID y la división de trabajo con otros actores.
- 4.2 Ámbitos importantes del programa ejecutado quedaron poco alineados con los objetivos estratégicos de la EBP; mientras en educación se fijó un objetivo a pesar de que el BID no tenía ni logró la presencia requerida para respaldarlo durante el periodo. Los saldos de la cartera heredada equivalían a casi la mitad de lo que se planeaba aprobar en todo el periodo, pero la mayoría (60%) quedó desconectada de los objetivos estratégicos de la EBP. Asimismo, las ventanillas SGS aumentaron significativamente su participación relativa, alcanzando el 26% de las aprobaciones del periodo (comparado con un promedio de alrededor del 10% en los periodos anteriores). Sin embargo, y aunque se previeron varios roles para las ventanillas privadas incluso en apoyo a las áreas prioritarias de capital humano e infraestructura logística, en la práctica se enfocaron en operaciones desconectadas de los objetivos de la EBP, como financiamiento a PYMES y energía. En contraste, la EBP se fijó un objetivo en educación, que el programa luego no logró respaldar.
- 4.3 La EBP tampoco clarificó en forma consistente la división de tareas con otros cooperantes, lo que dificultó la coordinación hacia objetivos comunes, como en educación. La EBP mapeó las áreas de apoyo de los mayores cooperantes, pero no clarificó en forma consistente cómo se coordinaría el trabajo con ellos. En un extremo, la EBP detalló la interacción esperada con el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN), una de las dos grandes iniciativas con apoyo internacional del periodo. En contraste, la otra gran iniciativa, Fomilenio II, que había comenzado a diseñarse tres años antes que la EBP, casi no fue mencionada a pesar de su foco en educación (donde adoptó objetivos similares a los del BID que respaldó con más de US\$100 millones en donaciones), infraestructura logística (área prioritaria de la EBP) y desarrollo productivo (prioridad del país

y también área de diálogo de la EBP). Fomilenio II finalizará en 2020, extinguiendo esta fuente de apoyo en educación, así como a entes clave para el desarrollo productivo (PROESA para IED y OMR para mejora regulatoria).

- 4.4 En un contexto fiscal complejo, el BID continuó siendo el principal socio financiero del país, brindándole una mezcla de instrumentos que dio apoyo a la mayoría de los objetivos planteados. El BID redujo a casi la mitad el monto de préstamos CGS aprobados, lo que fue consistente con el contexto fiscal y la necesidad de gestionar la significativa cartera heredada. El programa se destacó por la preeminencia de PBLs con condicionalidades relativamente fuertes que fueron posibles gracias al consenso político que el BID ayudó a forjar vía CTs; y préstamos de mayor monto en los que predominaron las segundas fases para darle continuidad a inversiones de largo plazo y fortalecer a contrapartes clave.
- 4.5 La proporción de apoyo SGS creció a un cuarto de la cartera y logró adaptarse al entorno de riesgo del país, pero los desafíos de atracción de inversión privada e implementación de APPs continúan vigentes. El financiamiento SGS se enfocó en desarrollo productivo: un rol esperado, pero que no sustentaba ningún objetivo estratégico de la EBP. No obstante, BID Invest logró innovar y adaptar su oferta al entorno de riesgo del país, tanto con IFs como en energías renovables, donde con una serie de operaciones ayudó a crear un mercado. Finalmente, no se concretó el apoyo SGS esperado hacia las áreas prioritarias de infraestructura logística y capital humano, en parte debido al entorno de riesgo del país y la falta de consenso sobre el uso de mecanismos de APP.
- 4.6 Se lograron la mayoría de los objetivos en el área de finanzas públicas donde el BID tuvo un rol protagónico en un tema de central importancia para el país; lográndose también, pero en menor grado, en las otras dos áreas prioritarias: capital humano e infraestructura logística. En finanzas públicas, se observan mejoras en la sostenibilidad fiscal y focalización de subsidios, que se relacionan con acciones promovidas por CTs y PBLs del BID, aunque persisten desafíos en el gasto público, la priorización de la inversión y la resiliencia a choques. En capital humano, el programa no dio soporte adecuado al objetivo planteado en educación, mientras en salud, el BID contribuyó a consolidar un nuevo modelo de atención y promover mejoras en salud materno-infantil. En infraestructura logística se logró concluir varios proyectos, sin embargo, el deterioro en los niveles de servicio viales resalta la importancia de renovar el foco en mantenimiento. Al objetivo de integración aduanera, no se le dio soporte adecuado.

- 4.7 Sin embargo, fue difícil tener una visión integral de los logros, por las debilidades en la matriz de resultados de la EBP. Los objetivos fueron parciales en su cobertura de la cartera que se esperaba ejecutar y de las acciones que -según las “teorías de cambio” definidas en la EBP- se suponían necesarias para lograrlos. Solo hubo datos actualizados para la mitad de los indicadores seleccionados en la EBP; y solo alrededor de un tercio de los indicadores podían ser obtenidos en forma frecuente de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) del país. Cabe destacar que M&E fue uno de los pocos tipos de “sistemas nacionales” que la EBP no se propuso apoyar durante el periodo.
- 4.8 Los costos y tiempos de ejecución presentaron algunos retrocesos. La COF trabajó activamente para dar apoyo al programa y agilizar el proceso de ratificación; pero los tiempos de ratificación promediaron tres años, duplicándose respecto al periodo pasado, generando costos para el país y el BID. La presencia de la COF fue valorada, pero su dotación parece alta respecto al programa del periodo. Las demoras en el plazo esperado de implementación continuaron siendo altas y los costos de implementación aumentaron. No obstante, el uso de PBLs quintuplicó el ritmo de desembolsos; y los costos y tiempos de preparación de préstamos de inversión bajaron, en parte por la continuación de operaciones con ejecutores experimentados y el aumento del tamaño promedio de las operaciones.
- 4.9 A pesar de registrarse progresos, la sostenibilidad de las inversiones apoyadas por el BID fue heterogénea. En áreas donde se había logrado consenso, como en salud, género o seguridad, el GOES se comprometió a absorber el costo de las prestaciones para darles continuidad. En contraste, en otras áreas no se logró establecer en forma previa, como se planteaba en la EBP, una estrategia de financiamiento de mediano y largo plazo para la sostenibilidad de obras y servicios. Por ejemplo, en agua y saneamiento rural se planea transferir obras a entes subnacionales, pero aún no se ha logrado firmar convenios para su mantenimiento. Algo similar sucedió con servicios, como las Consejerías Económicas en embajadas, que no lograron mantenerse en su totalidad.
- 4.10 Basado en estos hallazgos, OVE formula cuatro recomendaciones a la Administración del Grupo BID:
1. **Establecer criterios claros de priorización de objetivos de la EBP, tomando en cuenta la potencial contribución del portafolio heredado, del BID Invest y las sinergias con otros cooperantes.** Las limitaciones impuestas por el reducido espacio fiscal del país posiblemente continúen

marcando el periodo 2020-2024, por lo que la selección de los objetivos estratégicos de la nueva EBP requerirá una priorización rigurosa que busque optimizar el uso de los recursos del programa. En este sentido, la contribución de la cartera heredada y de las operaciones con el sector privado pueden constituir aportes valiosos para alcanzar los objetivos seleccionados. Similarmente, se hace aún más relevante promover la efectiva coordinación con otros cooperantes. Por lo tanto, OVE recomienda: (i) establecer criterios claros y explícitos de priorización de los objetivos de la EBP; (ii) tomar en cuenta la contribución de la cartera heredada y del BID Invest, así como las posibles sinergias con otros cooperantes con objetivos similares.

2. **Impulsar la utilización estratégica de CT para promover consensos nacionales que dinamicen la resolución de temas clave para el desarrollo y la ratificación parlamentaria de préstamos.** La cesación técnica de pagos ocurrida en 2017 y los largos periodos de ratificación de préstamos ejemplifican una problemática más general del país consistente en su dificultad para alcanzar consensos. En este contexto, las CTs del BID han demostrado que pueden jugar un rol clave para alcanzar consensos sobre temas conflictivos como la reforma fiscal; donde estos consensos también aceleraron la ratificación parlamentaria de los préstamos asociados. Por lo tanto, OVE recomienda: (i) continuar utilizando estratégicamente la CT para promover la disponibilidad de análisis objetivos sobre temas clave para el desarrollo del país de forma que puedan ser utilizados por las partes para alcanzar consensos; y (ii) facilitar el diálogo técnico sobre las operaciones durante el proceso de ratificación legislativa.
3. **Promover mecanismos para reforzar la sostenibilidad de inversiones apoyadas por el BID.** A pesar de visibles mejoras durante el periodo, la sostenibilidad de las operaciones evaluadas no se logró garantizar como se había previsto. En un contexto de restricción fiscal, hubo desafíos (no anticipados) para la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para darle continuidad a estas prestaciones, así como para dar mantenimiento a las inversiones realizadas. Los desafíos de sostenibilidad no se limitaron al ámbito financiero, extendiéndose a la necesidad de solidificar políticas de Estado (a las que contribuye la recomendación anterior), acuerdos (incluyendo a nivel subnacional), y mecanismos de coordinación y mantenimiento. Por lo tanto, OVE recomienda: (i) considerar en la etapa de diseño de las operaciones del programa las implicaciones presupuestarias futuras para el país, p.e. mantenimiento de infraestructura o personal adicional;



(ii) promover acuerdos entre los actores involucrados, buscando solidificar su compromiso con la sostenibilidad; y (iii) promover el interés del país en el fortalecimiento de mecanismos institucionales encargados del mantenimiento de las inversiones.

4. **Robustecer el marco de resultados de la nueva EBP buscando que guíe el programa a ejecutar, promueva el aprendizaje y procure utilizar en mayor medida los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación (M&E), ayudando a fortalecerlos.** OVE encontró que el marco de resultados de la EBP presentaba dificultades para recabar datos, y que los indicadores seleccionados cubrían solo parcialmente las acciones esperadas y el programa actualmente ejecutado. Esto dificultó su utilización para guiar la implementación, evaluar los resultados y generar aprendizajes transversales sobre el programa. Por lo tanto, OVE recomienda: (i) buscar una mayor alineación entre el marco de resultados de la nueva EBP, sus objetivos y las líneas de acción del programa que se espera ejecutar; (ii) promover la utilización de este marco como una de las herramientas para monitorear la efectividad del programa y extraer aprendizajes; y (iii) buscar apoyar al país en el fortalecimiento de su sistema de M&E de forma que sus indicadores puedan servir de base para el marco de resultados de la EBP y las operaciones, así como actualizarse en forma oportuna y confiable.

## Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

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

 [facebook.com/idbevaluation](https://facebook.com/idbevaluation)

 [@BID\\_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)