

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPÚBLICA DE EL SALVADOR

FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO PRODUCTIVO DE EL SALVADOR

(ES-L1089)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: María Netto, IFD/CMF, Jefe de Equipo; José Juan Gomes, IFD/CMF; Diego Herrera, IFD/CMF; Emmanuel Abuelafia, CID/CID; Gloria Lugo, IFD/CMF; Alejandro Tamola, IFD/CMF; Stephanie Suber, IFD/CMF; Maria del Pilar Jiménez de Arechaga, LEG/SGO; Mireya Mejía, FMP/CES; Lilena Martínez de Soto, FMP/CES; y Marco Alemán, FMP/CES.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

PERFIL DE PROYECTO

I. DATOS BÁSICOS

Título del Proyecto:	Financiamiento al Desarrollo Productivo de El Salvador
Número del Proyecto:	ES-L1089
Equipo de Proyecto:	María Netto, IFD/CMF, Jefe de Equipo; José Juan Gomes, IFD/CMF; Diego Herrera, IFD/CMF; Emmanuel Abuelafia, CID/CID; Gloria Lugo, IFD/CMF; Alejandro Tamola, IFD/CMF; Stephanie Suber, IFD/CMF; Maria del Pilar Jiménez de Arechaga, LEG/SGO; Mireya Mejía, FMP/CES; Lilena Martínez de Soto, FMP/CES; y Marco Alemán, FMP/CES.
Prestatario:	Banco de Desarrollo de El Salvador, BANDESAL con Garantía Soberana
Organismo Ejecutor:	BANDESAL
Plan de Financiamiento:	BID: Hasta US\$100 Millones Total: Hasta US\$100 Millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: B.13. Clasificación: No requerida.

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes y problemática

- 2.1 La economía salvadoreña es una economía pequeña, abierta y dolarizada, con una estructura productiva orientada a los servicios y al consumo y con una fuerte dependencia comercial de la economía estadounidense en particular. La reciente crisis económica mundial y la recesión en la economía de Estados Unidos, han generado un impacto de magnitud en la actividad económica salvadoreña¹. La economía ha presentado un crecimiento económico relativamente bajo², acompañado de un déficit fiscal creciente y una cuenta corriente negativa.
- 2.2 La estructura productiva de El Salvador ha cambiado en las dos últimas décadas como consecuencia de las reformas estructurales del primer quinquenio de los años noventa, la fuerte migración hacia Estados Unidos, el desarrollo relativo del sistema financiero y la dolarización adoptada en el 2001 mediante la Ley de Integración Monetaria, entre otros. En el año 1990 el sector agropecuario generaba el 17,1% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que para 2012 la contribución de este sector al producto se redujo al 12,3%. Por el contrario, otros sectores como Comercio, Restaurantes y Hoteles, y Establecimientos Financieros y Seguros incrementaron su contribución al pasar de aportar un 18,1% a un 20,1%, y de un 2,2% a un 3,6%, respectivamente.

¹ El comportamiento de tres variables macroeconómicas que pueden ser identificadas como los principales canales de transmisión de la crisis económica mundial hacia El Salvador: remesas, financiamiento bancario externo y exportaciones.

² Luego de una reducción en el PIB de -3,1% para 2009, El Salvador presentó una recuperación de 1,4% en 2010, 2,2% en 2011 y 1,9% en 2012, superando ya el nivel anterior a la crisis. Sin embargo, el crecimiento económico se mantuvo por debajo de los promedios históricos para el país y por debajo del crecimiento logrado por los países Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPARD).

- 2.3 **Baja productividad.** Al igual que otros países en la región, El Salvador se encuentra rezagado en términos de productividad, siendo este un problema substancial tanto en el sector agrícola como en el manufacturero³. El patrón productivo y de empleo en el país se caracteriza por una gran concentración de pequeñas empresas de baja productividad, a la vez que una alta informalidad laboral. Considerando, por ejemplo, el crecimiento de la productividad (PTF) en el sector agrícola se observa que este ha sido uno de los más bajos de la región latinoamericana (aproximadamente 0,31% anual)⁴. A nivel agregado, como se muestra en la [Gráfica 1 del Apéndice 2](#), la situación relativa de productividad manufacturera en El Salvador era favorable hacia 2005, pero en los últimos años ha tenido un desempeño en general negativo que ha sido acompañado por un retraso de los niveles de inversión en comparación con la región
- 2.4 **Deterioro de la competitividad.** El Salvador ha también venido mostrando un deterioro de su competitividad⁵. Como se puede ver en la [Gráfica 2 del Apéndice 2](#), en el período 2012-2013 el país ha caído diez puestos (del 91 al 101) en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial. El país también está por debajo del promedio de Latinoamérica y Caribe en la facilidad para hacer negocios (112 frente a 95)⁶. Los principales desafíos identificados por empresas para el país para mejorar su competitividad están directamente relacionados con la informalidad del sector productivo, el acceso a financiamiento y factores de innovación y sofisticación de negocios⁷.
- 2.5 **Identificación del problema.** La fuerte dependencia de la economía salvadoreña de la economía y mercados internacionales, en el contexto de una economía dolarizada, significa una presión para que las empresas estén innovando y modernizándose continuamente para lograr competir en los mercados existentes, o abrir oportunidades a nuevos productos y nichos de mercado. Sin embargo, el sector empresarial del país presenta una baja capacidad de innovación por obsolescencia tecnológica y modelos de negocios anticuados, primando en ellas la utilización de máquinas y equipos con tecnologías atrasadas y deficiencias técnicas en sus procesos de producción⁸. La incapacidad de las empresas para acceder a tecnologías más modernas en su proceso productivo se debe, en buena medida, a su limitado acceso de financiamiento para inversiones de mediano y

³ Acosta et al (2009) encuentran que el flujo de remesas induce una reasignación de factores hacia los sectores no transables –fenómeno conocido como la “enfermedad holandesa”- los que potencialmente puede ser un factor más contribuyendo al bajo crecimiento de la productividad en El Salvador.

⁴ BID, DIA, 2010.

⁵ [Índice de Competitividad Global de 2013-2014](#), preparado por el Foro Económico Mundial y [Índice de Facilidad para Hacer Negocios](#) del Banco Mundial-Corporación Financiera Internacional (BM-IFC) de 2014. Estos índices clasifican a los países teniendo en cuenta sus manejos macroeconómicos, entornos regulatorios, instituciones y planes de desarrollo, así como la capacidad de sus empresas para integrarse, innovar y adaptarse a los mercados que sirven.

⁶ [Haciendo Negocios en un Mundo más Transparente](#) del Banco Mundial-Corporación Financiera Internacional (BM-IFC), Perfil Económico para El Salvador, 2012.

⁷ [Ibid.](#)

⁸ [Encuesta de competitividad Empresarial](#), FUSADES, 2013.

largo plazo⁹. Las empresas en general deben recurrir a financiamiento de sus propios proveedores y/o financiamientos bancarios de muy corto plazo y a tasas de interés que frecuentemente han sido incompatibles con la rentabilidad de sus proyectos, limitando así sus posibilidades de expansión productiva.

- 2.6 **Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).** La situación descrita en los párrafos precedentes es particularmente cierta para las MIPYMES¹⁰, las cuales juegan un rol crucial para el crecimiento económico de El Salvador así como para su diversificación productiva y su competitividad: de acuerdo con la información del censo más reciente¹¹, este segmento empresarial representa el 99,6% de las empresas del país, generando un 58,5% del empleo y un 30% del PIB¹².
- 2.7 Desde el punto de vista del otorgamiento de crédito, con cifras a noviembre de 2013, el total de créditos del sistema financiero alcanzó US\$7.755 millones, de los cuales un 19% (US\$1.498 millones) correspondía a créditos productivos otorgados a MIPYMES. Por otra parte, si se compara el otorgamiento total del sistema contra el monto otorgado a MIPYMES con plazos mayores a 2 años, se encuentra que la participación es apenas del 7% (US\$509 millones). [La Gráfica 3 del Apéndice 2](#) muestra la evolución en el otorgamiento para un quinquenio 2009-2013.
- 2.8 BANDESAL fue creado como una institución de carácter público, autónoma, de duración indefinida con personalidad jurídica y patrimonio propio, mediante el Decreto 847 de 2011 de la Asamblea Legislativa de El Salvador¹³. La misión del banco es promover el desarrollo competitivo de la economía y de la sociedad salvadoreña, ofreciendo directamente y a través de socios estratégicos, instrumentos financieros y apoyo técnico a los sectores productivos y otros actores económicos. Para diciembre de 2013 el Patrimonio Total de la entidad ascendió a US\$214 millones, mostrando un incremento de 8% en los últimos 4 años. El Balance General de BANDESAL mostró para diciembre de 2013 un Activo Total por US\$540 millones. BANDESAL opera tanto en primer como segundo piso. Su cartera de segundo piso en 2013 totalizó US\$223.000 millones, de los cuales US\$156 millones correspondieron a fondeo para MIPYMES y US\$134 millones a fondeo de mediano y largo plazo.

B. Causas del problema

- 2.9 Las entidades financieras privadas tienen pasivos de corto plazo y por ende ofrecen recursos crediticios limitados de mediano y largo plazo. Un factor crítico que ha contribuido al limitado acceso MIPYMES a crédito de las de mediano y largo plazo, por el lado de la oferta, ha sido que las entidades bancarias locales

⁹ [Haciendo Negocios en un Mundo más Transparente](#) del Banco Mundial-Corporación Financiera Internacional (BM-IFC), Perfil Económico para El Salvador, 2012.

¹⁰ [Encuesta de competitividad Empresarial](#), FUSADES, 2013.

¹¹ [Censo Nacional de El Salvador, 2005](#).

¹² Estimaciones no oficiales más recientes muestran (Chorros, 2010) que la participación en el PIB de este tipo de empresas podría llegar a ser del 43%, generando el 65% del total de empleos.

¹³ BANDESAL sucedió las actividades que venía desempeñando el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), entidad que había sido fundada en 1994.

enfrentan una base de captaciones a plazos tan cortos que limita sus posibilidades de ofrecer crédito a mediano y largo plazo¹⁴.

- 2.10 Las entidades financieras locales muestran más interés en financiar grandes empresas y consumo. Según datos del Banco Central de El Salvador, las tendencias de financiamiento en el país muestran un rápido crecimiento del crédito personal que ya casi iguala al crédito total de las empresas, con una reducción relativa de la participación de las MIPYMES. Dada la menor percepción de riesgo que tienen las entidades bancarias de firmas grandes bien capitalizadas, el limitado fondeo de mediano y largo plazo disponible tiende a asignarse a dichas firmas.
- 2.11 Las condiciones de acceso al financiamiento bancario se han endurecido también a raíz de la incertidumbre económica y como consecuencia del manejo tradicional de riesgo por parte de las entidades bancarias, afectando en mayor medida a MIPYMES¹⁵. Esta situación ha generado condiciones financieras para una parte de este segmento de mercado que impide que las mismas puedan realizar inversiones en modernización y desarrollo empresarial y exportador que les permitan aumentar su productividad¹⁶.

C. Alineación con los objetivos de desarrollo de la estrategia de País

- 2.12 La operación se alinea los objetivos de la Estrategia de País del Banco para El Salvador 2010-2014 (GN-2575), específicamente en el área de Finanzas públicas, donde la estrategia establece que “de acuerdo con los planes del gobierno de mejorar el crecimiento económico y la sostenibilidad de la deuda, el Banco podrá apoyar el desarrollo productivo...”¹⁷. La operación también se alinea con las prioridades identificadas para la nueva estrategia de país en elaboración, en particular prioridades de Desarrollo Productivo e Innovación para la cual se está elaborando una nota técnica. Asimismo, esta operación está alineada con el GCI-9 en dos de sus prioridades estratégicas: por incremento del financiamiento a MIPYMES (Prioridad 3 Instituciones para el crecimiento y el bienestar social), y por el incremento de la productividad agrícola (en relación con la Prioridad 5, medioambiente, cambio climático y seguridad alimentaria). También se alinea con la meta de préstamos del GCI-9 de apoyar a los países C&D. El programa también se alinea con la Estrategia de Desarrollo Productivo del Plan Quinquenal de El Salvador que enfatiza la necesidad de fomentar nuevas modalidades que permitan el acceso a recursos financieros y a una gestión de calidad para

¹⁴ Análisis del Banco Central basado en sondeo de colocación promedio anual del Sistema Financiero y Gremiales que aglutinan a las Instituciones Financieras No Bancarias (IFNB) más representativas (FEDECREDITO, ASOMI, FEDECACES, ALPIMED).

¹⁵ Miguel Chorro, Financiamiento a la inversión de las pequeñas y medianas empresas: el caso de El Salvador, CEPAL y AECID, 2010.

¹⁶ USAID, Estudio del Mercado Pyme: Necesidades y Demanda para los Servicios Financieros, Informe del Programa de USAID de Servicios Financieros para las Pymes, 2006.

¹⁷ Ver párrafos 3.3 y 3.6 de la Estrategia de País del Banco para El Salvador 2010-2014 (GN-2575).

promocionar el mayor dinamismo empresarial de las pequeñas y medianas unidades productoras.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El objetivo del programa es apoyar el incremento de la productividad de las MIPYMES a través de un mayor acceso al financiamiento de mediano a largo plazo a dichas empresas para financiar proyectos de inversión y reconversión productiva. El programa se estructura a través de un fondo de crédito (US\$99,5 millones) que proveerá crédito de mediano y largo plazo a intermediarios financieros (regulados y no regulados) para que estos a su vez financien proyectos de inversión y reconversión productiva de MIPYMES.
- 3.2 BANDESAL será el prestatario y ejecutor del préstamo y utilizará su estructura organizativa, estableciendo las responsabilidades y funciones necesarias para la ejecución del programa. Durante la etapa de formulación del programa se llevarán a cabo los estudios sobre costo-beneficio del programa, entre otros.
- 3.3 Parte de los recursos (US\$0,5 millones), serán usados para apoyar a la administración del programa y promoción de la demanda de crédito para inversión. En particular se buscará, conjuntamente con bancos, entidades de micro finanzas y cooperativas, promover la demanda de crédito para inversión en segmentos de mercado con mayores problemas de acceso a dicho crédito. Asimismo, se apoyará el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación de impactos de desarrollo del programa. El diseño del proyecto tomará en cuenta las operaciones de Innovación para la Competitividad (ES-L1058), de Corredores Productivos (ES-L1075), Desarrollo Productivo para la Inserción Internacional (ES-L1057), Apoyo Integral a la Efectividad de las Políticas de Trabajo y Previsión Social (ES-L1063) y actividades en desarrollo por el FOMIN.

IV. SALVAGUARDIAS Y RIESGO FIDUCIARIO

- 4.1 Los recursos de este préstamo se utilizarán en parte para brindar financiamiento y no tendrán un efecto directo en los aspectos ambientales o sociales. Así, de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la presente operación no requiere clasificación.
- 4.2 Existe el riesgo de que la demanda de crédito esperada por el programa pueda ser reprimida por una recesión de la economía aun mayor que la actual. Sin embargo la perspectiva del Banco Central es que la economía siga estable en 2014.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 Se prevé la distribución del POD al QRR la primera semana de junio, y la aprobación del préstamo la primera semana de agosto de 2014. Para el diseño de la operación se requerirá recursos del presupuesto transaccional por un total de US\$70,248.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	[Not Set]
Type of Operation	Financial Intermediation/Global Credit
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Netto de A. C. Schneider, Maria E. (MNETTO@iadb.org)
Project Title	Financing Productive Development for El salvador
Project Number	ES-L1089
Safeguard Screening Assessor(s)	Suber, Stephanie (ssuber@IADB.ORG)
Assessment Date	2014-04-07

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements,	(B.17)

	operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Suber, Stephanie (ssuber@IADB.ORG)
Title:	Project Assistant
Date:	2014-04-07

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 **El objetivo del programa** es promover el desarrollo productivo de El Salvador, en particular el incremento de la productividad de las MIPYMEs. Esto se logrará a través del incremento en el acceso al crédito a las MIPYMEs y a proyectos de sector privado que incentiven la dinámica de la economía.
- 1.2 Los recursos que se desembolsen con cargo a este préstamo se utilizarán en parte para brindar financiamiento, y por tanto no tendrá un efecto directo en los aspectos ambientales o sociales. Así, de acuerdo con lo estipulado en la directiva B.13 de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP 703), la presente operación no requiere clasificación. Adicionalmente, el Reglamento de Crédito del programa prohibirá el financiamiento a actividades que presenten riesgo ambiental.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Fecha	Referencias o Links
Análisis de riesgo	Aplicación de la metodología de análisis de riesgo realizada por el equipo de proyecto	Marzo 2014	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38492522
Análisis de Competitividad	Índice de Competitividad Global de 2013-2014 Índice de Facilidad para Hacer Negocios	2013-2014	http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/# http://espanol.doingbusiness.org/
Encuestas	Encuesta de competitividad Empresarial	FUSADES 2013	http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fcompetitividadelsalvador.org%2Fattachments%2Farticle%2F107%2FEncuesta%2520Competitividad%2520Empresarial_junio2013.pdf&ei=xp7VUpbWC_WosASB2YGwDQ&usg=AFQjCNH8KZ33sE_YXhM4aQt1lvldcDUgug&bvm=bv.59378465,d.cWc
Documento de Trabajo	Doing business in a more transparent world 2012 - economy profile : El Salvador - comparing regulation for domestic firms in 183 economies	2012	http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/01/15599211/doing-business-more-transparent-world-2012-economy-profile-el-salvador-comparing-regulation-domestic-firms-183-economies
Análisis Macroeconómico/Gráficos	Apéndice 2: El Salvador Información Macroeconómica General	Marzo 2014	Apéndice 2
Análisis del Sector Financiero Salvadoreño	Diagnóstico del sector financiero salvadoreño, el cual incluirá un análisis de la oferta y la demanda de crédito de los sectores productivos nacionales, haciendo énfasis en las Pequeñas y Medianas Empresas.	En preparación	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).