

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **EL SALVADOR**

### **PRÉSTAMO DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD**

**(ES-0151)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por José Pedro Alberti (GAMA, consultor); Yolanda Galaz (RE2/F12); Rosa Guerrero (COF/CES); Javier Jiménez (LEG/OPR); María Fernanda Mariel (RE2/F12); Nobuyuki Otsuka (FOMIN); Alejandro Prada, Carlos Trujillo, Mario Umaña (RE2/F12), y Stefan Queck (RE2/F12), Jefe del equipo de proyecto

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	ANTECEDENTES .....	1
A.	Introducción.....	1
B.	Contexto y justificación del programa .....	1
C.	Estrategia del Banco .....	13
D.	Experiencia del Banco y lecciones aprendidas .....	14
E.	Apoyo y coordinación con el Banco Mundial.....	16
F.	Coordinación de donantes .....	17
II.	DESAFÍOS Y RESTRICCIONES A LA COMPETITIVIDAD.....	18
III.	OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN .....	25
A.	Objetivos .....	25
B.	Descripción y estructura del programa .....	25
C.	Condición para el primer desembolso .....	26
1.	Contexto macroeconómico.....	26
2.	Transporte marítimo y aéreo.....	26
D.	Condición para el desembolso del primer tramo flotante.....	27
1.	Contexto macroeconómico.....	27
2.	Formación profesional y capacitación e innovación .....	28
E.	Condición para el desembolso del segundo tramo flotante .....	29
1.	Contexto macroeconómico.....	29
2.	Política y legislación sobre competencia .....	29
F.	Condición para el desembolso del tercer tramo flotante .....	31
1.	Contexto macroeconómico.....	31
2.	Transporte marítimo y aéreo.....	31
IV.	FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN.....	33
A.	Financiamiento .....	33
B.	Calendario de desembolsos, condiciones y dimensionamiento del programa .....	33
C.	Prestatario y organismo ejecutor .....	34
D.	Carta de política.....	35
E.	Procedimiento de desembolso.....	35
F.	Seguimiento y evaluación .....	36
G.	Inspección, supervisión y auditorías externas.....	38
H.	Evaluación ex post.....	38
I.	Aspectos ambientales y sociales .....	38

V.	JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS .....	40
A.	Justificación.....	40
B.	Riesgos .....	40

## **ANEXOS**

Anexo I	Matriz de política
Anexo II	Matriz: Medios de verificación del cumplimiento de las condiciones contractuales

## **DATOS SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS**

Los datos socioeconómicos básicos de El Salvador se encuentran disponibles en la siguiente dirección de Internet:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

## **INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS TÉCNICOS DEL PROYECTO**

### **Preparación:**

GAMA: Misión de Apoyo en Políticas de Formación para el Empleo, Innovación y Desarrollo Tecnológico, junio de 2003

Larrain, Felipe: El Salvador ¿Cómo volver a crecer?, 2003

Foro Económico Mundial: diversos documentos

### **Ejecución:**

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
ENADE	Encuentro Nacional de la Empresa Privada
FEM	Foro Económico Mundial
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico
IED	Inversión extranjera directa
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
LIM	Ley de Integración Monetaria
MOPTVDU	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
PIB	Producto interno bruto
PROEXPORT	Organismo de Promoción de Exportaciones
SPNF	Sector público no financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## El Salvador

### Programa Tentativo de Préstamos

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
ES0151	Prog. Sectorial de Reformas para Competitividad	100.0	
*ES0163	Banco de Comercio Backed Security (MBS)	20.0	
<b>Total - A : 2 Proyectos</b>		<b>120.0</b>	
*ES0161	Comunicación Digital Oceánica	24.5	
<b>Total - B : 1 Proyectos</b>		<b>24.5</b>	
<b>TOTAL 2003 : 3 Proyectos</b>		<b>144.5</b>	

**2004**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
ES0154	Sistema Integrado de Transporte Urbano	10.0	
ES0125	Programa de Modernización Sector Financiero	100.0	
<b>Total - A : 2 Proyectos</b>		<b>110.0</b>	
ES0133	Solución Integral Manejo Bajo Río Lempa	8.0	
<b>Total - B : 1 Proyectos</b>		<b>8.0</b>	
<b>TOTAL - 2004 : 3 Proyectos</b>		<b>118.0</b>	
<b>Total Sector Privado 2003 - 2004</b>		<b>44.5</b>	
<b>Total Programa Regular 2003 - 2004</b>		<b>218.0</b>	

**\* Proyectos del Sector Privado**



# EL SALVADOR

## PRÉSTAMOS BID

### APROBADOS AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>2,915,660</b>	
DESEMBOLSADO	2,431,222	83.38 %
POR DESEMBOLSAR	484,438	16.61 %
CANCELADO	199,237	6.83 %
AMORTIZADO	825,849	28.32 %
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	2,020,122	69.28 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	748,606	25.67 %
OTROS FONDOS	146,933	5.03 %
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>1,605,373</b>	
CAPITAL ORDINARIO	1,083,254	67.47 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	514,668	32.05 %
OTROS FONDOS	7,451	0.46 %
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	200,839	6.88 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	136,882	4.69 %
ENERGÍA	504,466	17.30 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	488,911	16.76 %
EDUCACIÓN	207,064	7.10 %
SALUD Y SANEAMIENTO	354,234	12.14 %
MEDIO AMBIENTE	73,792	2.53 %
DESARROLLO URBANO	101,208	3.47 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	341,786	11.72 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	266,574	9.14 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	79,823	2.73 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	160,081	5.49 %





# EL SALVADOR

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<b><u>PROGRAMA REGULAR</u></b>				
Antes de 1997	8	508,733	490,924	96.50 %
1997 - 1998	6	242,157	126,829	52.37 %
1999 - 2000	3	37,110	2,303	6.21 %
2001 - 2002	9	349,273	39,026	11.17 %
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>\$1,137,273</b>	<b>\$659,082</b>	<b>57.95 %</b>

## PRÉSTAMO DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD

(ES-0151)

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario y garante:</b>	República de El Salvador	
<b>Organismo ejecutor:</b>	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	
<b>Monto y fuente:</b>	BID (CO):	US\$100 millones
	CO/FFI:	US\$77,9 millones
	CO:	US\$22,1 millones
	Total:	US\$100 millones
<b>Términos y condiciones financieras:</b>	Plazo de amortización:	25 años
	Período de gracia:	5 años
	Período de desembolso:	mínimo 18 meses máximo 24 meses
	Tasa de interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0.75%
	Moneda:	Dólar estadounidense, Facilidad Unimonetaria
<b>Objetivos:</b>	El objetivo de la operación propuesta es respaldar al Gobierno de El Salvador en la aplicación de medidas tendientes a facilitar la mayor competitividad de las empresas del país a través de una mayor productividad de los factores y un mayor acceso a los mercados, dentro de un marco de preservación de la estabilidad económica y crecimiento sostenible. Para cumplir este objetivo, la operación ha establecido condiciones específicas de política y de reforma en sectores definidos, en virtud de las cuales se desembolsarían recursos de desembolso rápido para aplicaciones fiscales y de balanza de pagos.	
<b>Descripción:</b>	La operación ha sido estructurada como un préstamo en apoyo de reformas de política (el préstamo) de US\$100 millones, con cuatro desembolsos: el primero en forma de un desembolso de tramo “fijo” de hasta US\$40 millones, seguido de tres desembolsos de tramo “flotante” de US\$20 millones cada uno. <i>El desembolso del primer tramo se haría efectivo a la aprobación de la operación por el Directorio del Banco,</i>	

de conformidad con el cumplimiento de las condiciones establecidas. La propuesta de concentrar los desembolsos al inicio de la operación reconocería los sustanciales esfuerzos ya realizados por el gobierno en materia de reforma económica y mejora del entorno de competitividad del país, así como el avance específico en los aspectos de reforma descritos. Los desembolsos de tramo flotante serían efectivos de conformidad con las condiciones específicas de desembolso establecidas. Sin embargo, el desembolso de los recursos finales de la operación propuesta, es decir, el último tramo, no tendrá lugar antes de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia del préstamo, de acuerdo a lo establecido en la política del Banco.

**La estrategia del Banco en el país y en el sector:**

La operación propuesta se encuadraría directamente en la estrategia del Banco con El Salvador para 2000-2003, aprobada en enero de 2001<sup>1</sup> y actualizada en mayo de 2002. La estrategia contiene 10 componentes clave, entre ellos i) consolidación fiscal, ii) mayor productividad y competitividad de los sectores estratégicos, iii) mayor participación del sector privado, iv) fortalecimiento del capital humano, y v) modernización del Estado, que se agrupan dentro de tres líneas de acción interrelacionadas; i) reactivación del crecimiento económico, la estabilidad y la competitividad, ii) reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital humano, iii) modernización del Estado y fomento de la gobernabilidad. La operación propuesta contribuiría a la primera línea de acción y se esperaba que en diverso grado tuviera efectos beneficiosos a largo plazo con respecto a la segunda y tercera líneas de acción.

**Coordinación con otras instituciones multilaterales de desarrollo:**

Con base en la extensa labor analítica realizada a mediados de los años noventa<sup>2</sup>, el Banco Mundial aprobó en septiembre de 1995 un préstamo de cooperación técnica por US\$16 millones en apoyo de la competitividad. Los principales objetivos de la operación fueron respaldar al gobierno en la aceleración del desarrollo y la productividad del sector privado, específicamente de las empresas orientadas a la exportación, y el estímulo a la inversión extranjera directa. Las actividades del proyecto se llevaron a cabo en 10 áreas temáticas como promoción de inversiones, promoción de exportaciones, desarrollo de clusters de empresas, cooperación y diálogo entre los sectores público y privado, registros de propiedad y registro de empresas (párrafo 1.33).

**Revisión ambiental y social:**

La operación propuesta no tiene un efecto ambiental o un impacto social negativos, dada su naturaleza de préstamo de apoyo a la reforma de políticas en apoyo de las iniciativas de reforma y de política del Gobierno destinadas a aumentar la competitividad del país. Además, se considera que el impacto indirecto ambiental y social de las medidas a

<sup>1</sup> Documento GN-2121-3.

<sup>2</sup> El Salvador frente al desafío de la globalización, Informe n° 14109-ES, 13 de octubre de 1995.

aplicar en el marco de la operación es neutro, o incluso positivo. En término internacionales de competitividad, y específicamente en un creciente número de acuerdos comerciales, se toman en cuenta los aspectos sociales y ambientales, ejerciendo una presión positiva para prevenir o remediar situaciones subóptimas. Por otra parte, la evidencia y la teoría económicas apuntan cada vez más al hecho de que la degradación de las condiciones ambientales y sociales es de muy poco provecho para el logro de una mejora sostenible de la competitividad. El impacto favorable de la presión externa se ve complementado por la legislación y la regulación actuales, por ejemplo en materia de protección ambiental, que se consideran apropiadas para contener y reducir el impacto ambiental negativo de las actividades comerciales. El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) aprobó la operación sin objeciones el 18 de septiembre de 2003.

**Beneficios:**

La operación propuesta apoyaría al Gobierno de El Salvador en el estímulo y la profundización del proceso de reformas y las medidas de política iniciadas a principios de los años noventa, con el objeto de crear y fortalecer las condiciones de competitividad de las empresas del país. Las medidas previstas en la operación propuesta complementarían esas reformas e incrementarían su eficacia y sostenibilidad, abordando restricciones microeconómicas específicas a la competitividad, que entre otras cosas, afectan la producción, el costo de los recursos y del acceso a los mercados, la productividad de los factores y la igualdad en la participación en los mercados internos. La diversificación de las exportaciones, la reducción de los desequilibrios externos y el fortalecimiento de la liquidez agregada de la economía reforzarían la capacidad de la economía para hacer frente a shocks externos. Además, la mayor competitividad sostenible de las empresas salvadoreñas podría conducir a la generación de ingresos y empleos de mayor valor, contribuyendo así a una posible reducción de las desigualdades sociales y los indicadores de pobreza del país.

**Riesgos**

La operación propuesta no enfrenta significativos riesgos operativos, en vista de la capacidad demostrada del organismo ejecutor designado y de su ubicación dentro de la estructura orgánica del gobierno. Sin embargo, la operación y la eficaz aplicación de las medidas acordadas podrían afrontar riesgos macroeconómicos y políticos. En cuanto a los primeros, los principales riesgos se asociarían a un potencial aumento de los desequilibrios internos y externos. Específicamente, diversas proyecciones indican la necesidad de consolidar aún más la situación fiscal, con el fin de aliviar la creciente presión sobre la sostenibilidad de la deuda, que podría debilitar la competitividad. El deterioro de los equilibrios interno y externo no sólo afectaría la competitividad a corto plazo del país, sino que en definitiva pondría en peligro la sostenibilidad del régimen monetario y, por ende, la competitividad a largo plazo y las perspectivas de crecimiento. Los riesgos macroeconómicos se ven

mitigados por los antecedentes del gobierno actual y el anterior en materia de política y gestión, específicamente en cuanto a la prudencia fiscal demostrada desde principios de los años noventa y las recientes medidas adoptadas por el gobierno para contener las presiones de gasto. Además, los recursos provenientes de la operación propuesta contribuirían también a amortiguar la presión fiscal a mediano plazo.

El segundo riesgo proviene y está asociado a los procesos democráticos y la necesidad de forjar un consenso sobre la aprobación de la operación y la ejecución de las iniciativas de reforma y medidas de política contempladas. Estos procesos, necesarios para la eficaz aplicación de las medidas y su sostenibilidad a largo plazo, podrían contribuir a “politizar” de debate técnico y generar demoras en la introducción de las medidas propuestas, más aún dado que el período de desembolso de la operación trasciende el ciclo electoral del Ejecutivo. Sin embargo, el compromiso demostrado por todos los gobiernos y por la sociedad desde principios de los años noventa en favor de las reformas necesarias, a pesar de las circunstancias políticas igualmente difíciles, proporcionan cierta tranquilidad sobre los posibles riesgos políticos de la operación.

**Cláusulas contractuales especiales:**

Los desembolsos de cada tramo del programa estarán condicionados al cumplimiento de las medidas de política reseñadas en los párrafos 3.5 a 3.18 del Capítulo III y resumidas en la Matriz de Política (Anexo I).

**Clasificación de la equidad social y de la pobreza:**

La operación no se clasifica como proyecto que favorece la equidad social, tal como se establece en las metas indicativas del Octavo Aumento de Recursos del Banco (documento AB-1704), dado que no beneficia directamente a ninguno de los grupos objetivo o sectores económicos indicados (párrafo 4.21).

**Excepciones a políticas del Banco:**

Ninguna.

**Adquisiciones:**

No se aplica.

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Introducción**

- 1.1 El Gobierno de El Salvador ha solicitado apoyo del Banco para fortalecer la estabilidad macroeconómica e aplicar reformas macro y microeconómicas adicionales con el fin de lograr tasas más altas de crecimiento sostenido a medio plazo. La operación propuesta proporcionaría recursos destinados al fortalecimiento fiscal a corto plazo, respaldando al mismo tiempo la adopción de medidas de política destinadas a estimular la competitividad de los sectores productivos del país mediante la reducción de los costos comerciales y un incremento en la productividad de los factores<sup>1</sup>.
- 1.2 La operación reconoce el actual debate académico y pragmático sobre el grado de causalidad que existe entre las intervenciones específicas de política y la mayor competitividad. No obstante, la premisa que orienta el programa es que en una economía abierta, o globalizada, la competitividad de las empresas se relaciona estrechamente con el costo de colocar bienes y servicios en un determinado mercado. En consecuencia, la reducción del costo del acceso a los mercados actuales y nuevos y el incremento de la productividad de los factores, a través de intervenciones de política y de los correspondientes cambios en la estructura de incentivos de los agentes económicos, constituiría un enfoque válido para alcanzar la meta deseada de aumentar la competitividad. Este enfoque basado en los costos relativos reviste mayor importancia en vista de la posible disminución de las preferencias comerciales tradicionales, como las relacionadas con regímenes comerciales especiales o el establecimiento de zonas de producción exentas de impuestos en el marco de nuevos acuerdos de libre comercio.

### **B. Contexto y justificación del programa**

- 1.3 Desde 1989, después de la conclusión de la guerra civil<sup>2</sup>, El Salvador inició un proceso de estabilización económica, ajuste estructural y liberalización, que tenía por objeto revertir las tendencias de crecimiento negativo de la década anterior y establecer las condiciones para establecer en el futuro un crecimiento per cápita sostenido. Las reformas de política se concentraron en la reducción de los desequilibrios internos y externos, la venta de activos del Estado y la reducción del papel del sector público en el suministro directo de bienes y servicios, así como en

---

<sup>1</sup> El concepto de “competitividad” puede definirse en términos generales como “un conjunto de instituciones y políticas económicas que respaldan elevadas tasas sostenibles de crecimiento mediante el estímulo de la productividad de los factores”, reconociendo al mismo tiempo la amplia diversidad de interpretaciones y definiciones de dicho concepto. Para un análisis de los antecedentes teóricos y la metodología de medición, véase *The World Economic Forum – Global Competitiveness Report*. Véase también BID, *Competitividad: El Motor del Crecimiento*, Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 2001, y la obra de otros autores sobre el tema, entre ellos Michael Porter.

<sup>2</sup> Los acuerdos de paz se suscribieron formalmente en 1992.

la eliminación de las barreras al comercio y las restricciones de acceso a los mercados internos y externos. Si bien las iniciativas y reformas macroeconómicas siguieron un curso bastante tradicional, a partir de comienzos de los años noventa, el Gobierno salvadoreño incorporó la “competitividad” como tema central y general de la política económica. En consecuencia, con el tiempo las reformas macroeconómicas se han incorporado cada vez más en la visión conceptual de incrementar la competitividad, y se han complementado con políticas e intervenciones microeconómicas específicas destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados, facilitar las inversiones y estimular el clima de negocios. Las iniciativas de política se acompañaron de un énfasis en el fortalecimiento de la integración regional y el acceso a los mercados mediante acuerdos aduaneros y de libre comercio con todos sus principales socios comerciales.

- 1.4 ***Resultados económicos recientes.*** Las políticas adoptadas han permitido lograr resultados positivos durante la última década, con una reactivación del crecimiento, una mejora de la situación fiscal, una mayor estabilidad de precios y una expansión del comercio externo<sup>3</sup>. Esta vigorosa evolución económica y los resultados positivos comparables durante ese período fueron reconocidos por los mercados internacionales de capital y los organismos de calificación, como lo evidencia la calificación de los bonos soberanos, así como la evolución de la curva de rendimientos y el diferencial de los márgenes de interés. En abril de 1997 El Salvador mereció una calificación de “BB+” en los bonos soberanos a largo plazo y de “B” en los bonos soberanos a corto plazo, que fue confirmada en revisiones posteriores<sup>4</sup>.
- 1.5 Sin embargo, existen significativos desafíos para consolidar los logros macroeconómicos de los años noventa, especialmente en vista del potencial crecimiento de los desequilibrios internos y externos, así como de las perspectivas de un crecimiento lento. Estas perspectivas e inquietudes fueron también reconocidas por los mercados internacionales de capital mediante el ajuste de las perspectivas de calificación a fines del primer trimestre de 2003 a “negativas”.

---

<sup>3</sup> Las tasas de inflación disminuyeron del 14% a principios de la década a cifras bajas de un solo dígito al final de ésta y durante los años siguientes. El comercio externo se expandió significativamente, y el volumen de las exportaciones se triplicó con creces, hasta a US\$2.992 millones en 2002. Sin embargo, las importaciones experimentaron un crecimiento igualmente vigoroso y la balanza comercial continuó siendo sustancialmente negativa durante el período, alcanzando US\$2.198 millones en 2002. El déficit comercial se vio compensado en parte por las remesas de cerca de US\$2.000 millones.

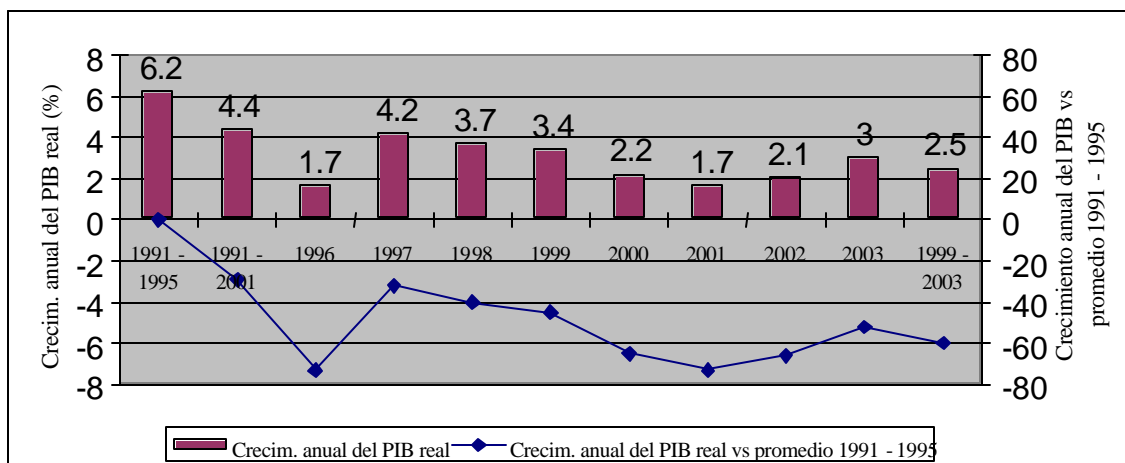
Para un análisis más completo de las tendencias pasadas, actuales y futuras, véase, por ejemplo, el informe sobre situación económica y perspectivas (SEP) de El Salvador, actualizado en octubre de 2002 (en <http://re2.iadb.org/nfp/seps.htm>) y *Situación económica y perspectivas: la economía mundial y los países de la Región II*, mayo de 2003 (en [http://re2.iadb.org/documents/overview\\_sep\\_eng.pdf](http://re2.iadb.org/documents/overview_sep_eng.pdf)).

<sup>4</sup> Standard & Poor's: BB+ representa la calificación más alta por debajo de los bonos de primera calidad. En este momento, sólo cuatro países de la región cuentan con una calificación igual o mejor: Chile, Barbados, A-; México, Trinidad y Tobago, BBB-.

Recientemente, Moody's Investors Service anunció un proceso de revisión que podría dar lugar a una reducción oficial de la calificación del país.

- 1.6 Si bien durante los años ochenta la tasa de crecimiento del **producto interno bruto (PIB)** real fue negativa, durante la década siguiente el crecimiento del PIB registró un promedio del 5,1% anual, aunque a partir de mediados de la década las tasas de crecimiento se desaceleraron y se han mantenido comparativamente bajas desde entonces. El comportamiento del PIB durante el período observado indicaría que las tasas iniciales de crecimiento reflejaron un “dividendo inicial de la paz”, es decir, el efecto positivo del fin de la guerra sobre la inversión y el consumo agregados, así como el impacto positivo de los esfuerzos de estabilización y reforma económica, que serían el resultado de las mejoras estructurales en el potencial subyacente de crecimiento de El Salvador. En consecuencia, la desaceleración del crecimiento observada durante la segunda parte de la década sería en cierta medida indicativa de un retorno a una tendencia más moderada. Sin embargo, se supone que esta última estaría determinada en un grado sustancial por la competitividad de las empresas del país, independientemente del potencial impacto transitorio de acontecimientos externos.

**Gráfico 1.1: El Salvador – Crecimiento anual del PIB, 1996-2003**  
(promedio 1991- 1995 = 100)



- 1.7 Como puede observarse en el gráfico 1.1, después de haber experimentado una tasa más lenta de crecimiento hasta 2000, la economía salvadoreña volvió a desacelerarse recientemente. En 2001, el crecimiento del PIB fue inferior al 2% y en 2002 alcanzó al 2,3%, contribuyendo en ambos años al continuado estancamiento del crecimiento del PIB per cápita. Con respecto a 2003, las primeras estimaciones del gobierno indican un crecimiento del PIB del 3%. El desempeño económico refleja una continuación de la situación adversa en materia de comercio externo, específicamente una marcada divergencia entre el precio de los principales



productos básicos de exportación (el café) y las importaciones (petróleo y derivados), y la menor demanda en su principal socio comercial, los Estados Unidos, así como el efecto de los terremotos ocurridos en el primer trimestre de 2001. Los daños directos producidos por estos últimos se estimaron en un 12% del PIB, y el costo fiscal adicional de la reconstrucción se proyecta que alcanzará alrededor del 1,5% del PIB en el período de cinco años a partir de 2001.

- 1.8 Además del desafío del crecimiento, el gobierno deberá abordar el riesgo potencial de los crecientes desequilibrios internos y externos, sin poder recurrir a instrumentos de política monetaria o cambiaria después de la adopción de la Ley de Integración Monetaria (véase más adelante). Con respecto al **déficit fiscal**, la política de estabilidad macroeconómica seguida por los sucesivos gobiernos durante la última década permitió su reducción, de alrededor del 5% del PIB a principios de la década pasada a aproximadamente un 3% a finales de la década. Después de los terremotos y en razón de la situación externa desfavorable, los déficit repuntaron en 2001 y 2002, alcanzando al 4,4% del PIB en ambos años, en los que el déficit primario se duplicó con creces pasando del 1,4% del PIB en 2000 al 2,9% del PIB en los dos años siguientes. Si se excluye el costo de la reconstrucción relacionada con el terremoto y los pasivos por jubilaciones, el déficit global se mantuvo en el 2,3% y el 1,4%, respectivamente, principalmente como consecuencia de una significativa reducción del gasto corriente y del estancamiento de las inversiones económicas y sociales<sup>5</sup>, así como de los esfuerzos por incrementar los ingresos impositivos mediante la expansión de la base tributaria y el incremento de la eficiencia en la recaudación. Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB se incrementaron de alrededor del 11% en 2000 al 11,9% en 2002.
- 1.9 Se prevé que en 2003 el déficit global, incluidos los costos de las pensiones y la reconstrucción, será del 3,9%<sup>6</sup>, debido principalmente a la continuada contracción del gasto corriente y el bajo nivel de las inversiones no relacionadas con la reconstrucción, así como por los esfuerzos adicionales por incrementar los ingresos tributarios. Se estima que el déficit primario se acercará al 2% del PIB. Sin embargo, la mejoría de la situación fiscal se basa en un crecimiento económico del 3%, y considerando la reducida base tributaria<sup>7</sup>, cualquier deterioro en la demanda privada —y un menor crecimiento— podría frustrar la reducción proyectada del déficit. Si se excluyen medidas adicionales de ajuste o shocks externos, las

---

<sup>5</sup> Los gastos corrientes se redujeron del 16,3% del PIB en 2000 al 14,6% en 2001 y 2002, mientras que las inversiones económicas y sociales ascendieron a alrededor del 3% del PIB en 2000 y 2001 y al 2,3% en 2002.

<sup>6</sup> La reciente revisión indica un aumento del déficit del sector público no financiero del 1,6% del PIB al 2,5% del PIB. Sin una contracción adicional del gasto, ello resultaría en un déficit global superior al anticipado.

<sup>7</sup> Como se señaló, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB han aumentado durante los últimos tres años, alcanzando a cerca del 12%, pero esta cifra se compara con el promedio del 14% correspondiente a América Latina y del 37% en promedio en los países de la OCDE.

proyecciones actuales más allá de 2003 anticipan niveles comparables de déficit.. Es probable que los beneficios de un decreciente gasto de reconstrucción y una mayor recaudación impositiva se vean contrarrestados por el creciente costo de las pensiones y el efecto fiscal de ciertas medidas de estímulo recientemente promulgadas. En consecuencia, las necesidades de financiamiento del gobierno seguirán siendo sustanciales y muestran una tendencia ascendente (véase más adelante). Para revertir esta situación, se estima que el ajuste fiscal requerido será de entre el 2% y el 3% del PIB.

- 1.10 Para enfrentar el desafío de la sostenibilidad fiscal, el gobierno ha reiterado su compromiso en favor de la austeridad fiscal, conteniendo en la medida de lo necesario el gasto corriente y el desembolso de inversiones. Además, la menor necesidad de gastos para la reconstrucción aliviaría en cierta medida la presión fiscal. Con respecto a las medidas de estímulo de los ingresos, el gobierno anticipa una nueva mejoría en la carga tributaria efectiva de la economía, a través de un fortalecimiento de la recaudación impositiva y la ampliación de la base tributaria mediante un crecimiento acelerado después de los acuerdos de libre comercio, especialmente con los Estados Unidos. Sin embargo, es objeto de debate si estas medidas serían suficientes para lograr el ajuste fiscal objetivo.
- 1.11 El déficit fiscal se financia principalmente mediante endeudamiento, especialmente externo, cuyo volumen se duplicó de US\$638,6 millones en 2001 a US\$1.235,5 millones en 2002. Como resultado, la **deuda del sector público no financiero (SPNF)** se incrementó en 2002, después de haberse mantenido bastante estable en 2001. A fines de 2001, la deuda total del SPNF equivalía a aproximadamente el 34% del PIB, de la cual el 68% —equivalente a alrededor del 23% del PIB— correspondía a obligaciones externas. Para fines de 2002, la deuda pública externa se había elevado al 33% del PIB, y la deuda total del SPNF ascendía a US\$5.582,0 millones, equivalentes a cerca del 39% del PIB. A fines de diciembre de 2002, el servicio de la deuda total era superior a US\$1.562 millones y los pagos por concepto de intereses en ese año ascendían a unos US\$245 millones —casi el 13% de los ingresos del SPNF, excluidas las ganancias de capital, las donaciones y las cotizaciones al seguro social. Para 2003 se prevé un nuevo aumento de la deuda pública, principalmente externa, en vista de los continuados requisitos de la reconstrucción, estimándose que la deuda total del SPNF alcanzará el 39,5% del PIB.
- 1.12 Si bien en la actualidad el nivel de pago de intereses todavía permite un déficit fiscal primario muy limitado, la capacidad de servicio de la deuda podría convertirse en motivo de preocupación: en 2002, el servicio de la deuda total equivalía al 85% del ingreso normalizado del SPNF, lo que indica las limitaciones que enfrenta el gobierno en materia de reducción de la deuda. En este contexto, el gobierno inició en 2002 el proceso de abordar el aspecto de la sostenibilidad de la deuda a través de un proceso activo de reestructuración que tiene por finalidad reducir el costo de intereses y extender los plazos. En diversas ocasiones, el

gobierno recurrió a los mercados internacionales de bonos mediante emisiones combinadas de US\$1.251 millones. Los vencimientos y los rendimientos variaron entre 9 años y el 7,442% y 30 años y el 8,374%<sup>8</sup>. El financiamiento bancario, tal como se propone en la presente operación, constituiría un importante elemento para seguir esta estrategia, complementando el acceso y el respaldo del capital del sector privado para mantener una calificación crediticia favorable.

- 1.13 Sin embargo, en la mayoría de las hipótesis de crecimiento, los esfuerzos de reestructuración de la deuda deberán estar acompañados de ajustes fiscales de sustancial magnitud para revertir la tendencia de la creciente deuda pública. Si no se implementan ajustes y suponiendo que el crecimiento se recupere hasta alrededor del 3,5%, la relación deuda del SPNF/PIB podría aumentar a bastante más del 50% para fines de la década, con un persistente déficit primario de cerca del 1% del PIB durante todo el período. Para 2010, las necesidades anuales de financiamiento bruto serían del orden de US\$1.800 millones, equivalentes al 8% del PIB. Alternativamente, con un ajuste fiscal estimado equivalente al 3% del PIB, podrían revertirse las tendencias de crecimiento de la deuda del SPNF, y la relación deuda total/PIB decrecería a alrededor del 34% a fines de la década, lo que permitiría generar un superávit primario de aproximadamente el 1,5% del PIB.

**Cuadro 1.1: Datos macroeconómicos e indicadores 1999 – 2003**

	1999	2000	2001	2002	2003*
PIB tasa de crecimiento, %)	3,4	2,2	1,7	2,1	3,0
PIB per cápita (US\$)	2.025	2.094	2.148	2.186	2.225
Inflación (variación del IPC, %)	- 1,0	4,3	1,4	2,8	2,5
Déficit del SPNF (% del PIB) <sup>1/</sup>	- 2,8	- 3,0	- 3,7	- 3,3	- 2,5
Déficit en cuenta corriente (% del PIB)	- 2,2	- 3,2	- 2,0	- 3,0	- 3,0
Deuda pública externa (% del PIB)	22,4	21,5	22,9	28,1	30,4
Servicio de la deuda pública / ingresos (%)					
Pagos de intereses / ingresos (%)	10,9	12,2	11,5	13,1	

\* Proyecciones

<sup>1/</sup> No incluye el costo de las obligaciones jubilatorias, estimado entre el 0,7% y el 1,4% del PIB para 2001, 2003.

- 1.14 **Competitividad – una década de iniciativas.** Como se señaló anteriormente, desde fines de los años ochenta, los sucesivos gobiernos de El Salvador<sup>9</sup> han definido la “competitividad” como un objetivo de política económica, específicamente en el diseño de las políticas sectoriales y de liberalización. Durante la década, los esfuerzos al nivel estructural —macroeconómico— se acompañaron cada vez más de intervenciones específicas de política en la función y las instituciones de los

<sup>8</sup> En diciembre de 2001, la Asamblea Nacional aprobó nuevos empréstitos externos por US\$1.250 millones; US\$800 millones para gestión de la deuda sustituyendo obligaciones internas por empréstitos externos favorables, y US\$450 millones para financiamiento presupuestario. En abril de 2002, el gobierno colocó US\$500 millones en eurobonos a 30 años con un cupón del 8,25%, excediendo la asignación original programada de US\$350 millones en vista del sustancial exceso de suscripción de la emisión.

<sup>9</sup> A. Cristiani 06/1989-05/1994; A. Calderón Sol 06/1994-05/1999; F. Flores 06/1999-05/2004.

mercados con el fin de promover la competitividad; las primeras fueron adoptadas durante el gobierno de A. Cristiani. Las medidas se concentraron en la promoción de las exportaciones, facilitando la inversión extranjera directa (IED) y el desarrollo de zonas francas, mejorando el clima de inversión y de negocios, y reduciendo los trámites burocráticos en la economía. Además, en el contexto de los esfuerzos por modernizar el Estado, reducir los déficit fiscales y mejorar la prestación de servicios, el gobierno reprivatizó el sistema bancario y privatizó varias empresas de propiedad estatal que no proveían estrictamente servicios públicos. También se realizó la labor preparatoria para la privatización posterior de los servicios de infraestructura pública, formulándose propuestas para el marco jurídico y el diseño del mecanismo de ejecución.

- 1.15 El subsiguiente gobierno de A. Calderón Sol aplicó la política de reformas estructurales y liberalización, abriendo más la economía a la inversión extranjera y ampliando los esfuerzos de integración comercial, así como la promoción de las actividades de exportación a través del Programa de Fomento de Exportaciones (FOMEX). Durante su mandato, el gobierno formuló e inició el Programa Nacional de Modernización del Estado como un esfuerzo integrado de acciones y medidas específicas de política tendientes a promover la eficiencia de las funciones del sector público y estimular la competitividad de la economía. Los aspectos a abordarse incluían: i) la calidad y la eficiencia de los servicios públicos y del gobierno; (ii) la calidad de los servicios de infraestructura; iii) la seguridad pública, y iv) el acceso al capital. En el marco del programa, el gobierno promovió la privatización de servicios en el sector de telecomunicaciones y energía, así como del sistema de pensiones. Además, se han encarado iniciativas específicas para i) desregular las inversiones y crear regulaciones transparentes; ii) proveer nuevos servicios comerciales, incluidos los servicios de “ventanilla única” de inversiones; iii) establecer un organismo de promoción y de inversiones, y iv) promover iniciativas de desarrollo basadas en “agrupaciones sectoriales” de empresas<sup>10</sup>.
- 1.16 El gobierno del actual Presidente F. Flores, que asumió el poder en junio de 1999, ha profundizado y expandido los esfuerzos de reforma y modernización iniciados por sus predecesores, centrando aún más la política económica en la competitividad. El acceso y la comunicación con los mercados se convirtieron en el eje central de la política del gobierno, determinando “decisiones de competitividad” en una amplia gama de intervenciones sectoriales, así como iniciativas específicas

---

<sup>10</sup> Varias de las iniciativas emprendidas por el gobierno contaron con apoyo del BID, así como del Banco Mundial, mediante operaciones de préstamos y cooperación técnica. En el campo de la promoción de la competitividad, varias de las iniciativas a nivel microeconómico fueron respaldadas por el Banco Mundial en el marco de un préstamo de cooperación técnica para competitividad aprobado en 1995. En la actualidad está completándose su ejecución (véase el capítulo II.E).

de política y apoyo. La política comercial<sup>11</sup>, el desarrollo de la infraestructura, así como los servicios comerciales y las iniciativas de promoción de exportaciones son ejemplos de la aplicación de esta orientación. También se intensificaron los esfuerzos por consolidar y expandir las iniciativas en materia de competitividad y modernización iniciadas durante los dos gobiernos anteriores, algunas de las cuales han dado lugar a operaciones del Banco, mientras que la operación propuesta apoyaría nuevas acciones (véase el capítulo III). Las iniciativas incluyen i) la ejecución del proceso de privatización en los sectores de servicios públicos, ii) el adelanto de la modernización del puerto marítimo (Acajutla), y iii) el establecimiento de un innovador esquema de financiamiento y administración de la infraestructura vial. Además, iv) se ha preparado legislación que contempla el suministro privado de servicios adicionales de infraestructura y se ha mejorado la regulación del mercado de los diversos sectores de servicios de infraestructura, v) se ha progresado en la modernización del Estado, en particular el Ministerio de Obras Públicas, y vi) el gobierno se ha embarcado en la modernización del entorno jurídico para las inversiones y el comercio. Algunas medidas planificadas y propuestas, sin embargo, no obtuvieron la aprobación legislativa requerida, como por ejemplo las reformas del mercado laboral y la mayor participación privada en la provisión de infraestructura.

1.17 Al igual que sus predecesores, el gobierno ha complementado las reformas macroeconómicas orientadas a la competitividad con la adopción de intervenciones microeconómicas específicas para promover la oferta de servicios de apoyo empresarial, mejorar el clima de inversiones y facilitar la creación y el registro de empresas, asignando prioridad al apoyo a la pequeña y mediana empresa. Las iniciativas específicas son: la creación de la Oficina Nacional de Inversiones (ONI) y la Agencia de Promoción de Exportaciones (PROEXPORT), que proveen servicios de ventanilla única para inversionistas y empresas; el fortalecimiento de los servicios de información de mercado de inversionistas y empresas a través de Puntos Comerciales y programas de InfoCentros, así como el Sistema de Inteligencia Competitiva, y servicios especiales de promoción de pequeñas y medianas empresas, vínculos e información de mercado en el marco del programa CENTROMYPE.

1.18 ***Ley de Integración Monetaria – estímulo a la estabilidad y la competitividad.*** La introducción de la Ley de Integración Monetaria (LIM) en enero de 2001, constituye un elemento central y muy visible de la ejecución de la política económica del gobierno, y proporciona una oportunidad para un importante paso adelante en la estabilidad a largo plazo y el incremento de la competitividad. La

---

<sup>11</sup> Las iniciativas comerciales incluyen la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Tratado de Integración Latinoamericana y Armonización Aduanera, los acuerdos de libre comercio con Chile, México, Panamá y República Dominicana, y el acuerdo marco para una unión aduanera con Guatemala, Panamá y Honduras. Además, están avanzadas las negociaciones de libre comercio con Canadá y se han iniciado conversaciones con los Estados Unidos.

LIM establece el dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal paralelamente con el colón, a un tipo de cambio fijo de US\$1= 8,75 colones. Con la adopción de la ley, el dólar estadounidense se convirtió en unidad de cuenta obligatoria para el sector financiero; su introducción como moneda en circulación, sin embargo, estará sujeta a la tasa de reemplazo de las existencias de colones por parte del Banco Central. A fines de 2001, aproximadamente el 50% de las existencias iniciales de colones se había reemplazado por dólares estadounidenses. Además, el 85% de las empresas encuestadas por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico (FUSADES) declararon una significativa mayoría de transacciones en dólares estadounidenses a fines de 2001. Para fines de 2002 se había completado en esencia el proceso de plena dolarización, con casi un 90% de la moneda en circulación denominada en dólares estadounidenses.

- 1.19 La introducción de la LIM, que culmina una década de estabilización económica, ajuste estructural y liberalización, no sólo representa un significativo cambio en el modelo económico, con sustanciales oportunidades y desafíos, sino que también modifica marcadamente el entorno competitivo de la economía salvadoreña. Al limitar la independencia de la política monetaria interna —y de este modo reducir implícitamente la discrecionalidad de la política fiscal— la introducción de la LIM señalaría a los mercados una disposición a seguir una política económica estable sostenida en el futuro. Combinada con la eliminación del riesgo monetario del dólar estadounidense, esta “señal” podría facilitar las inversiones internas y la IED a través de un mayor acceso al capital, así como la inversión de activos nacionales en el exterior eliminando a la vez los estímulos y disuasivos comerciales inducidos por el tipo de cambio. Aún cuando estos beneficios sólo se materializarán con el transcurso del tiempo, ya en el corto plazo la eliminación del riesgo cambiario ha contribuido a una sustancial reducción de las tasas de interés internas; así, la tasa media de empréstitos se redujo casi a la mitad entre enero de 2000 y fines de 2001, pasando del 15,2% al 7,8%, y decreció más aún, aunque mucho más lentamente, a alrededor del 6,7% para fines de 2002<sup>12</sup>. Además, ha pasado a disponerse más fácilmente de financiamiento a más largo plazo<sup>13</sup>.
- 1.20 Sin embargo, si bien la introducción de la LIM podría proporcionar importantes incentivos de disciplina en la política económica futura y ya a corto plazo ha generado algunos sustanciales beneficios, en última instancia su éxito y sostenibilidad dependerán en gran medida de que se reduzcan aún más y se eliminen los desequilibrios económicos estructurales y se incremente la capacidad de la economía para absorber shocks externos. De hecho, la “dolarización”, al eliminar el

---

<sup>12</sup> Contribuyó a este proceso la reducida demanda de crédito del sector privado interno, que en la mayor parte de 2001 y 2002 mostró una significativa contracción en términos reales.

<sup>13</sup> No resulta sorprendente que los indicadores de la “facilidad de acceso al crédito” hayan mejorado y en general sean más favorables que los de otros países comparables; véase Foro Económico Mundial. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la situación del sector financiero todavía podría afectar la competitividad de El Salvador, previniéndose que sea abordada en una operación separada.

potencial de las políticas monetarias y cambiarias, coloca directamente la carga del ajuste y de la estabilidad macroeconómica en la política fiscal y la capacidad competitiva de las empresas salvadoreñas que participan en un mercado global.

- 1.21 ***Estabilidad económica y competitividad – desafíos.*** Si bien los avances logrados por los sucesivos gobiernos en la reforma y la estabilización de la economía son innegables, como ya se señaló, persisten sustanciales desafíos para asegurar y mantener la sostenibilidad macroeconómica, así como la reanudación del crecimiento. La vulnerabilidad clave de la economía reside en las perspectivas de que continúen los altos déficit fiscales, así como las correspondientes necesidades elevadas de financiamiento del sector público y la creciente deuda pública. La preocupación acerca de la sostenibilidad de la deuda fiscal y pública podría traducirse en una erosión de la confianza en el clima de inversión, afectando la competitividad de las empresas y socavando de esta manera el crecimiento futuro<sup>14</sup>.
- 1.22 Es en este contexto en el que el aumento de la competitividad del país, es decir, la competitividad agregada de las empresas establecidas en El Salvador, constituirá un elemento esencial para facilitar la sostenibilidad del modelo económico, además de los ajustes fiscales requeridos. Aunque en la última década se han realizado esfuerzos por crear las condiciones para fortalecer el potencial competitivo del país, el deterioro de la relación de intercambio y el creciente déficit de la balanza de pagos indican un estancamiento o incluso una disminución de la competitividad. Este razonamiento está respaldado por diferentes trabajos teóricos y empíricos recientes sobre el desarrollo de la competitividad y los costos en El Salvador y su comparación con otros países<sup>15</sup>. Por ejemplo, un estudio reciente concluye que esencialmente la productividad de la mano de obra se ha estancado desde mediados de los años noventa, mientras que otro sostiene que el deterioro de la relación de intercambio de El Salvador y el creciente déficit externo se explican en parte por desventajas de costos frente a los socios comerciales del país. Además, dichas obras teóricas analíticas ponen de relieve aspectos relevantes de reforma y política pública que podrían tener un impacto positivo sobre la competitividad y las tasas de crecimiento de El Salvador.
- 1.23 La preocupación sobre la decreciente competitividad de la economía salvadoreña también se manifiesta en diferentes evaluaciones y análisis publicados en los últimos años por la FUSADES, así como otras entidades locales. Por ejemplo, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), en el contexto de tres

---

<sup>14</sup> Un mayor deterioro del equilibrio interno y externo también podría sentar las bases de una crisis de confianza en el sector financiero, con posibles repercusiones adicionales para la situación fiscal del gobierno y el entorno competitivo del país. Se anticipa que la reforma del sector financiero y los aspectos de estabilización se abordarán en una operación separada en apoyo de reformas de política programada para 2004.

<sup>15</sup> Véanse Larraín, Felipe, “Crecimiento económico en El Salvador”, enero de 2003, versión mimeografiada; así como las obras recientes publicadas por la FUSADES, Sebastián Edwards, Ricardo Hausmann y otros.

encuentros nacionales de la empresa privada (ENADE), ha señalado reiteradamente su preocupación acerca de la competitividad de las empresas del país, indicando las restricciones y los desafíos que el sector privado percibe en la gestión macroeconómica general y la situación de sectores específicos. Los sectores y aspectos que el sector privado considera que afectan su capacidad competitiva incluyen, entre otros, la infraestructura de transportes, la formación profesional y la capacitación, el desarrollo científico y tecnológico, y la seguridad jurídica y ciudadana<sup>16</sup>.

- 1.24 Los comparadores de la competitividad internacional puramente empíricos más comúnmente utilizados, confirman claramente las evaluaciones y consideraciones teóricas antes señaladas del sector privado salvadoreño: la competitividad global y los índices específicos de El Salvador se clasifican como comparativamente bajos, incluso dentro de la región latinoamericana; una notable excepción es el indicador de la “libertad económica”<sup>17</sup>, en el que el país ha figurado consistentemente primero o segundo en la región durante los últimos años. El Informe sobre Competitividad Mundial (*Global Competitiveness Report 2001-2002*) del Foro Económico Mundial (FEM) clasifica a El Salvador en el lugar 64 en el índice de competitividad actual y en el lugar 58 en el índice de crecimiento para la competitividad, ambos sobre 75 países estudiados, colocándolo en el tope de la mitad inferior de los 20 países miembros prestatarios del BID incluidos en el análisis<sup>18</sup>.
- 1.25 Una evaluación de los subíndices relevantes arroja luz sobre algunos de los desafíos que enfrenta El Salvador en materia de competitividad (véase en el cuadro 1.2 un resumen de indicadores seleccionados). El informe del FEM y otras evaluaciones indican la persistencia de desventajas competitivas —comparativas—en i) diferentes áreas de servicios de infraestructura, incluida la infraestructura del transporte marítimo y aéreo y los servicios públicos<sup>19</sup>; ii) la destreza técnica de la fuerza laboral, así como la competencia tecnológica e innovadora del sector empresarial, incluidas el perfeccionamiento de las operaciones de las empresas y la estrategia de gestión, y iii) la norma de derecho, incluidos el cumplimiento de los contratos, así como la cultura y la política de competencia, que mejoraría la forma en que funcionan los mercados, impidiendo y sancionando las prácticas anticompetitivas. Como tales, los subindicadores coinciden con la preocupación expresada por el sector privado de El Salvador.

---

<sup>16</sup> Véanse los informes de ENADE I, II, III, celebrados en 2000, 2001 y 2002, respectivamente.

<sup>17</sup> Heritage Foundation Economic Freedom Index.

<sup>18</sup> El proceso de compilación, pertinencia y uso de los indicadores del FEM y otros es objeto de ciertas críticas metodológicas y conceptuales, ya que algunos indicadores se basan en *percepciones* en vez de *datos*. No obstante, en vista de la importancia que revisten las percepciones para las decisiones de inversión y la facilidad de comprensión de los indicadores, se utilizarán en lo sucesivo como referencia.

<sup>19</sup> La variación entre diferentes subíndices es significativa: los servicios de telecomunicaciones figuran en un lugar bastante alto, mientras que los servicios de transporte se clasifican generalmente en un lugar más bajo, con la excepción de las instalaciones de transporte aéreo.



**Cuadro1.2: El Salvador – Indicadores de competitividad seleccionados - 2001**

<i>Concepto</i>	<i>Valor</i>	<i>Clasificación 1)</i>
<b>PIB</b>		
Crecimiento del PIB real/per cápita 1999 – 2000, %, (valor medio = 3,2)	1	65
PIB per cápita, US\$	4,477	56
Variación en el PIB per cápita en relación con los Estados Unidos, 1992/2000, % anual medio	- 0,09	38
<b>Competitividad agregada</b>		
Indicador de crecimiento de la competitividad		58
Indicador de competitividad actual		64
<b>Tecnología/desarrollo de conocimientos/aplicación</b>		
Grado de desarrollo tecnológico con respecto al mundo, 1 = rezagado, 7 = líder, valor medio = 4,2	2,7	64
Importancia de la innovación para la empresa, 1 = no importante, 7 = importante, valor medio = 5,3	4,7	68
Interés de las empresas en la tecnología, 1 = ninguno, 7 = absorbe activamente nuevas tecnologías, valor medio = 5,0	4,4	63
IED y transferencia de tecnología, 1 = poca tecnología nueva, 7 = importante e fuente, valor medio = 5,1	5,5	18
Gasto de la empresa en I+D, 1 = ninguno, 7 = elevado según parámetros internacionales, valor medio = 3,9	2,8	65
Subsidios para I+D en la empresa, 1 = nulos, 7 = generalizados y amplios, valor medio = 3,3	2,2	65
Crédito tributario para I+D en la empresa, 1 = nulo, 7 = generalizado y amplio, valor medio = 3,2	1,9	71
Disponibilidad de científicos/ingenieros, 1 = escasa, 7 = ampliamente disponibles, valor medio 5,1	3,5	72
Patentes (EE UU) otorgadas por millón de habitantes, año 2000, <b>65 países</b> /valores, 0 = ninguna, valor máx. = 308	0,0	65
Capacitación del personal, 1 = escasa inversión, 7 = fuerte inversión, valor medio = 4,2	3,6	55
Servicios locales especializados de investigación y capacitación, 1 = no disponibles, 7 = categoría mundial, valor medio = 4,5	3,8	58
Años promedio de escolaridad, población de 15 años y más, 1999, <b>63 países</b>	5,5	63
Exportaciones basadas en aptitudes, % PIB, 1997 – 1999, <b>72 países</b>	2,6	53
<b>Infraestructura general</b>		
Evaluación global, 1 = deficiente, 7 = entre las mejores del mundo, valor medio 4,3	3,0	60
- red vial		59
- puertos marítimos		61
- instalaciones de transporte aéreo, valor medio = 5,0	5,0	41
Calidad de la competencia en el sector de transportes, 1 = deficiente, 7 = alta, valor medio = 4,4	3,4	63
Precios de la electricidad en relación con el mundo, 1 = mucho mayores, 7 = los más bajos, valor medio 4,1	3,5	54
<b>Entorno de competencia interna</b>		
Intensidad de la competencia local, 1 = baja, 7 = alta/cambio de líderes del mercado, valor medio = 5,1	5,0	51
Origen de la competencia interna/local, 1 = importaciones, 7 = competidores locales, valor medio = 4,4	4,0	54
% de empresas del sector informal, 1 = menor, 7 = mayor, valor medio 3,2	6,0	74
Política antimonopolio, 1 = ineficaz, 7 = eficaz, valor medio = 4,2	3,1	65
Carga administrativa para nuevas empresas, 1 = difícil, 7 = fácil, valor medio = 4,5	4,5	34
Días requeridos para iniciar una empresa, valor medio 40,2 días	30	19
Reglamentación (producción etc.), 1 = poco estricta, 7 = entre las más estrictas, valor medio = 4,6	3,2	67
Estado del desarrollo de clusters, 1 = limitado/bajo, 7 = común, valor medio = 3,5	2,4	70
Colaboración producto/proceso, 1 = dentro de la empresa/proveedor extranjero, 7 = con recursos locales que no son de la empresa, valor medio = 4,0	3,6	54
Corrupción – exportaciones/importaciones, 1 = común, 7 = nunca, valor medio 4,8	4,0	51
Corrupción – contratos públicos, 1 = común, 7 = nunca, valor medio = 4,4	3,7	51
Corrupción – costo comercial del comportamiento corrupto de competidores, 1 = alto, valor medio = 4,7	4,1	53

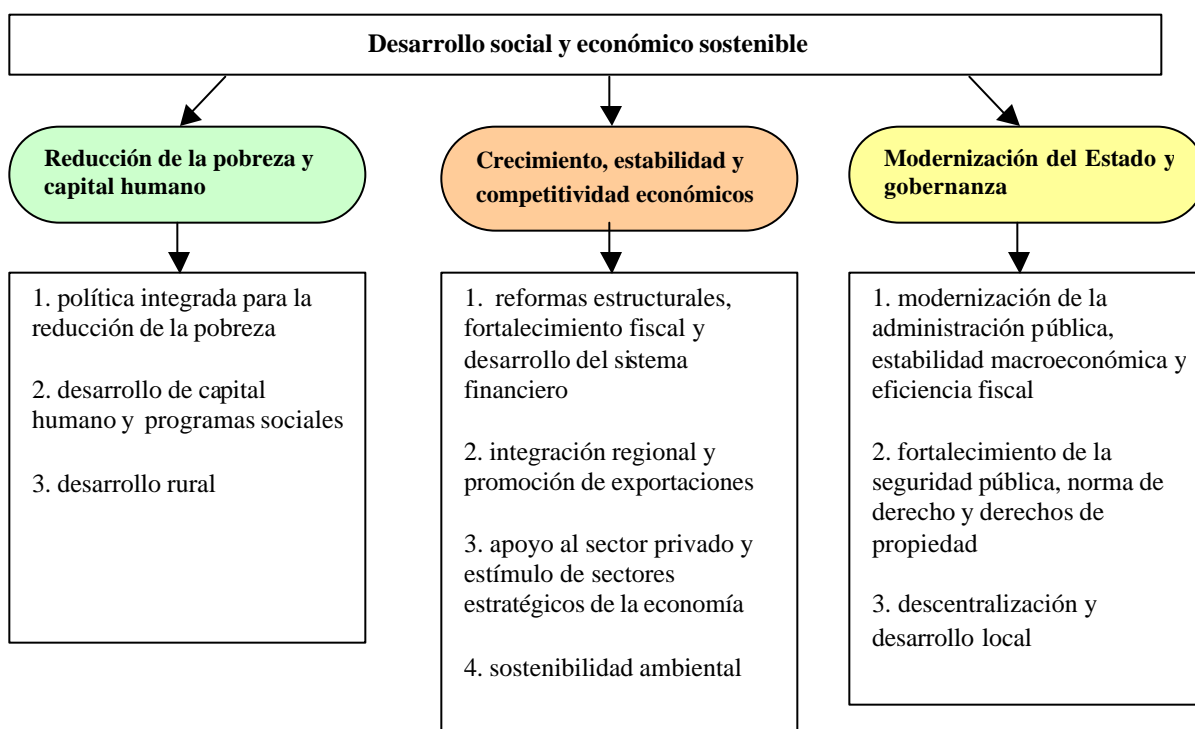
<sup>1)</sup> entre de 75 países, si no se indica lo contrario

Fuente: Foro Económico Mundial, Informe sobre competitividad mundial 2001 - 2002

## C. Estrategia del Banco

- 1.26 La operación propuesta se encuadraría directamente en la estrategia del Banco con El Salvador para el período 2000-2003, aprobada en enero de 2001<sup>20</sup> y actualizada en mayo de 2002. La estrategia contiene 10 componentes clave, entre ellos; i) consolidación fiscal, ii) mayor productividad y competitividad de los sectores estratégicos, iii) mayor participación del sector privado, iv) fortalecimiento del capital humano, y v) modernización del Estado, que se agrupan dentro de tres líneas de acción interrelacionadas: i) reactivación del crecimiento económico, ii) reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital humano, iii) modernización del Estado y fomento de la gobernanza. La operación propuesta contribuiría a la primera línea de acción y se esperaría que en diverso grado tuviera efectos beneficiosos a largo plazo con respecto a la segunda y tercera líneas de acción.

**Gráfico 2.1: Estrategia del Banco con el país – El Salvador 2000 - 2003**



- 1.27 La operación propuesta también es plenamente congruente con la **estrategia de competitividad** del Banco, aprobada en junio de 2003<sup>21</sup>. Como se señala en ese documento, el fortalecimiento de los recursos humanos y la productividad de la mano de obra, la mejora de la infraestructura y el estímulo de la capacidad tecnológica, entre otros, constituyen campos de intervención que podrían ejercer un

<sup>20</sup> Documento GN-2121-3.

<sup>21</sup> Documento GN-2243-1.

impacto positivo en la competitividad de un país. La operación propuesta también es coherente con las lecciones aprendidas que se reseñan en el documento de estrategia. Como se indica en éste, la estabilidad macroeconómica y la producción de señales económicas e institucionales adecuadas son importantes condiciones para la exitosa introducción de mejoras en la competitividad, y la operación contribuiría a ambos aspectos. Además, el documento de estrategia subraya la importancia de un amplio consenso institucional y la colaboración de los sectores público y privado en la identificación de las áreas y medidas necesarias de reforma. La operación propuesta se propone lograr esto dentro de las limitaciones de una operación en apoyo de reformas de política a través de una estrecha consulta con todos los organismos potenciales del sector involucrados en los esfuerzos de reforma anticipados y en consulta con el sector privado, y considerando los puntos de vista del sector privado en la identificación de áreas/sectores específicos de reforma.

#### **D. Experiencia del Banco y lecciones aprendidas**

- 1.28 Durante la última década, el programa operativo del Banco en El Salvador ha dado prioridad al respaldo de los procesos de reforma estructural y estabilización macroeconómica, sentando las bases de un clima empresarial y de inversiones propicio y fortaleciendo la competitividad del país. Aunque ninguna de las operaciones fijó específicamente la meta de “competitividad” como objetivo operativo, en un alto número de operaciones se ejerció un impacto directo sobre la competitividad. Son ejemplos de ello las operaciones destinadas a modernizar y expandir la infraestructura de transportes y los servicios de energía, las operaciones en respaldo de la profundización y el fortalecimiento del sector financiero, así como las operaciones que contribuyen a la modernización del sector público y la seguridad pública/ciudadana. Desde una perspectiva más amplia, también podría considerarse que la reforma educativa y la modernización del poder judicial contribuyen a largo plazo a fomentar la competitividad de la economía. Además, el Banco ha financiado un sustancial número de pequeños proyectos y operaciones de asistencia técnica destinados a apoyar la ejecución de programas de reforma macroeconómica, así como el fortalecimiento institucional de entidades del sector público y proveedores de servicios del sector privado. El énfasis de estos últimos fue generalmente el apoyo a pequeñas y medianas empresas y su mayor acceso a servicios financieros y no financieros en beneficio de una mayor productividad y competitividad.
- 1.29 Si bien, en un sentido general, el programa operativo para el El Salvador durante la última década coincide y recoge algunas de las lecciones aprendidas en el documento de estrategia de competitividad GN-2243-1, desde el punto de vista del foco y los instrumentos la operación propuesta representa una novedad: es una de las primeras operaciones del Banco de este tipo que se propone explícitamente respaldar la competitividad en el marco de un préstamo en apoyo de reformas de

política<sup>22</sup>. La experiencia del Banco en materia de operaciones específicas sobre competitividad es más bien reciente y hasta ahora se ha limitado a operaciones de cooperación técnica, como el recientemente aprobado préstamo para el programa de fomento de la competitividad en Panamá (1410/OC/PN) y operaciones similares que se hallan en preparación para Honduras y la República Dominicana; en otros casos, la “competitividad” ha constituido, como mucho, una meta implícita de proyectos en respaldo de sectores específicos o proveedores de servicios —por ejemplo, los préstamos para el sector energético y de transporte de El Salvador (731/OC-ES, 653/OC-ES), la cooperación técnica para la competitividad de agroempresas (TC-9903041), la cooperación técnica del FOMIN en Panamá para mejorar el contexto empresarial (TC-0006035), o la cooperación técnica del FOMIN en Nicaragua para mejorar la calidad de pequeñas y medianas empresas turísticas (TC-9909008).

- 1.30 Independientemente de la novedad de la operación propuesta, algunas enseñanzas pueden extraerse de esas primeras operaciones antes citadas, así como de aquéllas llevadas a cabo por otros donantes, principalmente con respecto a i) la importancia de consultar el punto de vista del sector privado en la definición de las intervenciones, ii) la necesidad de la identificación institucional con el programa, y iii) la probable naturaleza transsectorial de abordar las restricciones a la competitividad. El diseño del programa procura incorporar estas enseñanzas, específicamente las dos primeras. Las áreas de intervención y los sectores se han definido teniendo en consideración los puntos de vista del sector privado, expresados por ejemplo en los indicadores del FEM o en las conclusiones de los ENADE. Además, con la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STP) se ha designado un organismo ejecutor con sustanciales antecedentes en el diseño y la ejecución de actividades de modernización del Estado y programas de competitividad, que cuenta con la capacidad institucional para identificarse con el proyecto.
- 1.31 No obstante, el carácter innovador de la operación propuesta y los considerables avances del gobierno en la mejora del marco de competitividad también representan un importante desafío para identificar las acciones de política adecuadas que, por otra parte, muestran un vínculo claro y mensurable entre el insumo y los productos, resultados e impacto esperados. Además, la operación propuesta debe reconocer la falta de un claro modelo teórico acerca de los factores generadores de competitividad. La literatura disponible sobre el tema parece indicar que la mejora de la competitividad constituye un proceso continuo de revisión de la asignación eficiente de recursos. Además, una vez que se cuenta con un contexto macroeconómico y político razonablemente estable, las investigaciones y el análisis académicos no parecen indicar un catálogo definido de “prácticas óptimas” o un

---

<sup>22</sup> Perú – Programa de reforma de la competitividad, PE-0239, también está concebido como un préstamo en apoyo de reformas de políticas destinado a estimular la competitividad, pero en el momento de prepararse este informe no se ha aprobado aún.

conjunto de pautas para acciones ulteriores. Lo que sí indican es un ámbito y un impacto probablemente más reducidos para las reformas de política macroeconómica, y una creciente necesidad de ejecutar apropiadas reformas microeconómicas e intermedias<sup>23</sup>, y de diseñar sistemas adecuados de incentivos y mecanismos institucionales adaptables. Estos, no obstante, necesitan no sólo ser específicos para cada país y sector y ajustables a un entorno en constante cambio, sino que también tienden a resultar de “ensayos y errores”<sup>24</sup>.

- 1.32 Un diferente conjunto de enseñanzas puede derivarse de la experiencia anterior del Banco en la ejecución de préstamos en apoyo de reformas de política en El Salvador y el hemisferio. En gran medida se refieren al diseño adecuado de la operación, específicamente en la definición de las condiciones de desembolso y la selección del organismo ejecutor como importantes requisitos previos para la eficaz ejecución de las medidas de política y los desembolsos de la operación. En consecuencia, al incorporar estas enseñanzas, el equipo del proyecto formuló la operación en estrecha coordinación con el gobierno y definió todas las condiciones de desembolso, así como los indicadores de verificación del cumplimiento, en consenso con las autoridades. Además, en virtud de su ubicación en la estructura de organización del gobierno, la STP es la entidad más adecuada para coordinar y cumplir la ejecución de las medidas de política y administrar la operación.

## **E. Apoyo y coordinación con el Banco Mundial**

- 1.33 Con base en la sustancial labor analítica llevada a cabo a mediados de los años noventa<sup>25</sup>, en septiembre de 1995 el Banco Mundial aprobó un **préstamo de cooperación técnica** por US\$16 millones para mejorar la competitividad. Los principales objetivos de la operación fueron respaldar al gobierno en la aceleración del desarrollo y la productividad del sector privado, específicamente de las empresas orientadas a la exportación, y el estímulo a la inversión extranjera directa. Las actividades del proyecto se llevaron a cabo en 10 áreas temáticas como promoción de inversiones, promoción de exportaciones, desarrollo de clusters de empresas, cooperación y diálogo entre los sectores público y privado, registros de propiedad y registro de empresas. Los recursos se concentraron en el establecimiento de la infraestructura de apoyo institucional y el mecanismo de

---

<sup>23</sup> La distinción entre reformas macroeconómicas, microeconómicas e intermedias es algo arbitraria. Sin embargo, en este texto las reformas microeconómicas se refieren principalmente a aquellos aspectos que afectan el entorno empresarial microeconómico en el que compiten las empresas de un país, mientras que las reformas intermedias se relacionan con la implantación de mecanismos institucionales propicios, como la legislación, la regulación y las políticas específicas, y las reformas macroeconómicas, con la eliminación de las principales distorsiones, desequilibrios y disuasivos estructurales.

<sup>24</sup> Por ejemplo, véase los diseños muy diferentes de iniciativas de “clusters” en diferentes países y los resultados igualmente diferentes del instrumento dentro de un país dado, como lo ilustra un estudio reciente del Banco sobre las experiencias en El Salvador y Colombia.

<sup>25</sup> *El Salvador Meeting the Challenge of Globalization*, informe No. 14109-ES, 13 de octubre de 1995.

diálogo de política, así como en la reducción del costo de transacción de las empresas y la mejora del grado de pericia y la capacidad de innovación de las empresas. Como tales, las intervenciones se dirigieron al nivel microeconómico, igual que los programas de cooperación técnica para la competitividad aprobados recientemente por el Banco. Sin embargo, la operación no abarcó o abordó específicamente las restricciones estructurales subyacentes, incluidas algunas de las identificadas en la evaluación citada.

- 1.34 Los resultados del proyecto parecen ser variados. Si bien se han llevado a efecto gran parte de las innovaciones, como las ventanillas únicas y otras., su impacto sigue siendo poco claro. Igualmente, el desarrollo de clusters parece haber tenido limitado éxito. En general, la ejecución de la operación ha experimentado sustanciales demoras, y actualmente se halla en la etapa final de desembolso. Más digno de mención, sin embargo, es el hecho de que subsisten notables desafíos, como lo evidencian los comparadores internacionales y los puntos de vista del sector privado.

#### **F. Coordinación de donantes**

- 1.35 Durante la preparación de la operación propuesta, el equipo de proyecto realizó un decidido esfuerzo de coordinación y consulta con los donantes. Entre otros, los conceptos del proyecto fueron comunicados y compartidos con el personal técnico del Banco Mundial, así como de otros donantes bilaterales y multilaterales. En el caso de temas específicos se realizaron consultas con las instituciones internacionales pertinentes, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Además, en casos específicos, las secciones pertinentes de los documentos de proyecto aprobados se compartieron y se procuraron los comentarios del personal de donantes multilaterales y bilaterales que trabajan en el campo de la competitividad y el desarrollo empresarial. Tal es el caso, por ejemplo, del organismo alemán de cooperación técnica (GTZ). Los documentos del proyecto se colocaron en el Centro de Información Pública del Banco, de acuerdo con el procedimiento habitual, y el proyecto fue objeto de una extensa cobertura en la prensa nacional y de repetidas solicitudes de información de organizaciones no gubernamentales internacionales que representan específicos intereses salvadoreños.

## II. DESAFÍOS Y RESTRICCIONES A LA COMPETITIVIDAD

- 2.1 Como se indicó en el capítulo anterior, el sector privado salvadoreño ha identificado posibles áreas de reforma y acciones de política, que podrían proporcionar un impulso a la mayor productividad y reducción de costos de las empresas salvadoreñas. Los aspectos identificados coinciden en gran medida con aquéllos que muestran debilidades comparables en los indicadores internacionales, como los elaborados por el FEM. Además, su importancia también se refleja en las propias investigaciones del Banco<sup>26</sup> y las lecciones aprendidas de su experiencia operativa. Los párrafos siguientes contienen una descripción de los desafíos y las restricciones en materia de competitividad que enfrentan determinados sectores/áreas, los cuales han sido identificados conjuntamente con el gobierno, y formarían parte de las reformas contempladas en la operación.
- 2.2 **Transporte marítimo y aéreo.** En comparación con otros países centroamericanos, El Salvador cuenta con una de las redes de infraestructura más avanzadas y desarrolladas de la región, especialmente en lo que se refiere a la red vial y las instalaciones para el transporte aéreo. Sin embargo, pueden observarse pronunciadas deficiencias en materia de transporte marítimo, y el sistema ferroviario ha dejado de funcionar. Los desafíos y restricciones que enfrenta el sector de transporte se reflejan en los indicadores comparables de competitividad antes citados. Como puede observarse en el cuadro 1.2, El Salvador ocupa en la evaluación global de los servicios de infraestructura, el lugar 60 entre los 75 países encuestados, con un valor muy inferior al valor medio del indicador. Las clasificaciones y valores comparativos para los servicios específicos de infraestructura de transporte reflejan su grado de desarrollo, correspondiendo la máxima clasificación al transporte aéreo. Sin embargo, la falta de competencia en el sector de transportes es motivo de viva preocupación, como lo indica la clasificación comparativa.
- 2.3 A lo largo de los años, el desarrollo de la infraestructura se han inscrito cada vez más en un marco de la facilitación del acceso a los mercados internos y externos y reducción el costo del transporte. Otro principio que ha guiado las políticas ha sido la liberalización de los sectores y la mayor participación de proveedores de servicios del sector privado, la mayor competencia y eficiencia en los sectores, y un mayor grado de recuperación de costos y sostenibilidad de los servicios y las inversiones. Se han logrado adelantos, aunque subsisten restricciones de consideración: medidos en función de los comparadores mundiales pertinentes, los niveles de servicios son bajos y su costo es elevado, con efectos negativos sobre la competitividad del país. Para incrementar aún más la oferta y la eficiencia de los

---

<sup>26</sup> Durante la preparación del proyecto se contrataron servicios especializados de consultoría para examinar los resultados del sector. El personal del Banco también examinó varios aspectos específicos.

servicios, será necesaria la modernización adicional del marco jurídico y normativo para la provisión de servicios, así como la introducción de innovaciones en los mecanismos de provisión y gestión de los servicios

- 2.4 **El sector de transporte marítimo y puertos** constituye un importante ejemplo de la estrategia señalada. Tradicionalmente, el acceso de El Salvador al transporte internacional de carga marítima se limitaba al puerto de Acajutla, en la costa occidental del Pacífico, que resultaba eficiente para acceder a Asia y la costa oeste de los Estados Unidos, pero no a otros importantes mercados de la costa este de los Estados Unidos o Europa. Para alcanzar a esos mercados, las empresas salvadoreñas dependen del acceso a los puertos atlánticos de Guatemala y Honduras. En un esfuerzo por incrementar la eficiencia del acceso a esos puertos y mercados, el gobierno encaró iniciativas destinadas a mejorar la infraestructura vial de conexión y reducir los costos y las barreras logísticas mediante la celebración de acuerdos comerciales y aduaneros con sus países vecinos.
- 2.5 En el caso del acceso al Pacífico, El Salvador sigue una estrategia doble de modernizar las instalaciones portuarias y los servicios existentes en Acajutla, y promover el desarrollo de una infraestructura portuaria totalmente nueva en Cutuco, en la región oriental del país. En 1952 se desarrolló inicialmente Acajutla, que es de propiedad y está administrado por el sector público a través de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)<sup>27</sup>, que se creó ese mismo año para este propósito. Tradicionalmente, el puerto experimentó una serie de dificultades operativas, un sustancial exceso de personal e inestabilidad laboral, y crecientes necesidades de inversiones en infraestructura. En consecuencia, las operaciones portuarias se vieron aquejadas por costos comparativamente elevados y una baja eficiencia, lo que desplazó cada vez más a las empresas a otros puertos competitivos de la región y produjo recurrentes resultados operativos negativos.
- 2.6 Para remediar las ineficiencias de Acajutla y facilitar el desarrollo de futuros servicios marítimos y portuarios, como Cutuco, el gobierno se embarcó en un proceso de reforma y modernización de este puerto y del sector en general. Con respecto al marco jurídico y normativo del sector, el gobierno aprobó una nueva Ley General Marítima y Portuaria (LGMP)<sup>28</sup>, que reforma la estructura de gobernanza del sector, incluyendo la creación de un nuevo órgano de regulación, la Autoridad Marítima Portuaria y estableció el marco para la participación del sector

---

<sup>27</sup> Desde una perspectiva institucional, la CEPA ha asumido el liderazgo en virtualmente todos los aspectos del sector, incluso la definición de las políticas sectoriales, la regulación, la planificación y —como se mencionó— la provisión de todos los servicios portuarios. Además de la CEPA, hasta 2002 el segundo organismo del sector público relacionado con el transporte marítimo y los puertos era la Dirección General de Transporte Marítimo (DGTM) del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU), encargada de la seguridad marítima y la adopción de acuerdos/convenios marítimos internacionales. Sin embargo, a pesar de su mandato, para todos los propósitos, este organismo no intervenía en el sector.

<sup>28</sup> Decreto Legislativo No.994 del 19 de septiembre de 2002.



privado en el transporte marítimo y la provisión de servicios portuarios. Con respecto a Acajutla, el gobierno procedió a incrementar la participación del sector privado en la provisión de servicios y la renegociación de los contratos laborales, permitiendo un considerable incremento en la eficiencia de la manipulación de carga en el puerto. En octubre de 2002, la Asamblea Legislativa también aprobó las condiciones básicas de una concesión al sector privado en Acajutla<sup>29</sup>. La CEPA subcontrató y presentó al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) una evaluación del impacto ambiental, y posteriormente este ministerio emitió el Permiso Ambiental para llevar adelante el programa de concesión de Acajutla. La CEPA, con el asesoramiento de un experimentado banco de inversiones y estudios jurídicos, está llevando a cabo el proceso de concesión.

- 2.7 Las futuras actividades se concentrarán en la formulación del marco normativo y reglamentario apropiado de acuerdo con la LGMP, y en el fortalecimiento de la Autoridad Marítima Portuaria para ejecutar sus funciones de regulación. Además, el MOTPVU y la CEPA necesitarán ser reestructurados para conformarse a los nuevos mecanismos jurídicos e institucionales del sector marítimo y portuario. Las iniciativas de reforma y de política abordarían las deficiencias del sector identificadas en el informe del FEM y otros informes, y permitirían incrementar aún más las clasificaciones y la competitividad relativa de El Salvador. La operación propuesta respaldaría su desarrollo y aplicación, dentro de condiciones específicas.
- 2.8 El **sector de transporte aéreo** muestra algunas características similares, en materia de estructura de gobernanza y regulación, a las del sector de transporte marítimo y puertos, siendo la CEPA la propietaria y administradora del único aeropuerto (internacional) de El Salvador. La gobernanza efectiva del sector también corresponde a la CEPA y al transportista nacional dominante<sup>30</sup>. Si bien los mecanismos institucionales han permitido un cierto grado de eficacia, se percibe que se han producido pérdidas de eficiencia y competitividad en el sector y desequilibrios en el desarrollo de diferentes subcomponentes; como el tráfico de pasajeros con relación a la manipulación de carga. Además, la legislación del sector, que data de los años sesenta, ha resultado inadecuada para abordar los desafíos del moderno sector del tráfico aéreo.
- 2.9 Para fortalecer el sector y aumentar su competitividad, el gobierno ha iniciado un amplio proceso de reforma que incluye: i) la reforma de la legislación que rige el sector; ii) la reforma del marco normativo, para incrementar la capacidad y la independencia, y iii) la promoción de servicios del sector privado en la operación de aeropuertos. En este contexto, en 2001 el gobierno reformó la legislación sobre

---

<sup>29</sup> Decreto Legislativo No. 1014, del 3 de octubre de 2002.

<sup>30</sup> Como dentro del sector marítimo y portuario, la estructura de gobernanza del sector de transporte aéreo también contempla la participación de un organismo especializado del sector público, la Dirección General de Transporte Aéreo (DGTA) dentro del MOPTVDU. Sin embargo, la falta de recursos financieros, técnicos y humanos ha determinado que la DGTA resulte cada vez más incapaz de cumplir su mandato.

aviación civil, aprobando una nueva Ley Orgánica de Aviación Civil (LOAC)<sup>31</sup>, que, entre otras cosas, estableció una nueva estructura de gobernanza para el sector mediante la creación de la Autoridad de Aviación Civil, sentando las bases para una mayor provisión de servicios por parte del sector privado. Durante 2002, el gobierno sancionó el reglamento de esta ley e inició un plan de fortalecimiento de la Autoridad de Aviación Civil <sup>32</sup>. Las actividades futuras se concentrarán en el ulterior fortalecimiento de ésta, especialmente con miras a la cooperación regional, la reestructuración del MOPTVDU y la CEPA, con el fin de conformarlos a los nuevos mecanismos jurídicos e institucionales que rigen la aviación civil y el sector de aeropuertos, y de mejorar la eficiencia de determinadas áreas de servicios.

- 2.10 Si bien los indicadores correspondientes del FEM para el sector del transporte aéreo reflejan su desarrollo comparativamente moderno y avanzado y su positiva contribución a la competitividad del país, las medidas de reforma y de política contempladas permitirán fortalecer aún más los resultados del sector. El desarrollo y la aplicación de diferentes medidas de reforma formarían parte de las condiciones específicas de desembolso requeridas en el marco de la operación propuesta.
- 2.11 **Formación profesional y capacitación: innovación y desarrollo tecnológico**<sup>33</sup>. La baja productividad de la mano de obra, resultante —entre otros aspectos— de la limitada calificación de la mano de obra y la falta de innovaciones tecnológicas en los procesos de producción constituye una importante restricción para que El Salvador satisfaga la creciente competencia mundial que enfrentan sus productos y logre incrementar la producción de valor agregado. Como se señaló anteriormente (véase el cuadro 2.1), El Salvador ocupa reiteradamente una clasificación relativamente baja en cuanto a la escolaridad promedio de su población, el grado de capacitación de su fuerza laboral y la disponibilidad de mano de obra técnicamente calificada. Por su parte, el desarrollo, la adaptación y la aplicación de tecnología al nivel de empresas es inexistente o se ve severamente limitada en comparación con las naciones competidoras. Ello se refleja en los niveles de gasto en ciencia y tecnología e investigación y desarrollo, que a fines de los años noventa equivalían a menos del 0,9% del PIB<sup>34</sup>, así como en una de las menores proporciones entre investigadores y población laboral del continente.

---

<sup>31</sup> Decreto Legislativo No. 582 del 19 de octubre de 2001.

<sup>32</sup> El Banco proveyó asistencia técnica a través de un proyecto con la Agencia Centroamericana para la Seguridad Aérea (ACSA).

<sup>33</sup> Para una completa evaluación del sector, véase: Grupo de Asesoría Multidisciplinaria (GAMA), “Informe final misión de apoyo en políticas de formación para el empleo, innovación y desarrollo tecnológico”, junio de 2003, versión mimeografiada.

<sup>34</sup> Véase BID, Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, informe 2001. Debe señalarse, sin embargo, que los datos correspondientes al período 1994-1997 indican un gasto agregado sustancialmente inferior al informado para 1998, del 0,3% del PIB.

- 2.12 Históricamente, la **formación profesional y la capacitación técnica** estructurada de la fuerza laboral ha sido escasa en los sectores público y privado del país, reflejando y a la vez agravando los efectos del ya bajo promedio de escolaridad de la población. El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), principal organismo del sector público encargado de la capacitación profesional, está generalmente bien conceptuado en comparación con las instituciones contrapartes dentro de la región. El INSAFORP tiene un amplio mandato para regular y supervisar el sector, es decir, seume funciones de “tercera línea”. La institución, en efecto, se ha convertido en el proveedor dominante de servicios de formación profesional y capacitación de segunda línea, proveyendo financiamiento para proveedores de una amplia variedad de productos e instrumentos. Mientras que el tamaño y los recursos del INSAFORP generalmente desalientan la competencia, existen otras iniciativas públicas y privadas, algunas de ellas paralelas a la oferta del INSAFORP y otras, que complementan esos programas. Estas instituciones que compiten incluyen, por ejemplo en el sector público, el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA), financiado por el Ministerio de Educación y administrado por una fundación del sector privado —la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE)— que ofrece servicios de educación técnica terciaria en cuatro centros regionales especializados.
- 2.13 Sin embargo, la eficacia de los programas del INSAFORP y todas las demás iniciativas públicas y privadas se ve seriamente disminuida por la falta de un marco integral de política que aborde el tema mediante un enfoque conceptual organizado. Una reciente evaluación realizada por cuenta del Banco llega a la conclusión de que los mecanismos institucionales y de política del sector: i) carecen de una visión clara que guíe la intervención pública y pueda fijar los incentivos para la participación privada; ii) se caracterizan por la duplicación de ciertas funciones y la falta de otras, y por la predominancia de la gestión y provisión directas de programas y servicios; iii) presentan mandatos e instrumentos contradictorios incluso dentro de las intervenciones del sector público; y iv) no facilitan una adecuada coordinación entre los intereses públicos y las iniciativas privadas. Además, aparentemente, a lo largo del tiempo se han formulado y llevado a la práctica un alto número de iniciativas, pero escasa atención parece haberse dedicado a asegurar la coherencia de objetivos y el uso de instrumentos y la evaluación de los resultados. La capacidad innovadora para formular nuevos instrumentos, productos y mecanismos institucionales no está acompañada de un vigor similar en la evaluación de los resultados y la extracción de enseñanzas. Ello refleja en parte falta de visión, pero también el hecho de que vi) ni el INSAFORP ni ninguna otra institución del sector público (o entidad del sector privado) asumen actualmente funciones de regulación o supervisión del sector, es decir, el requerido papel de “tercera línea”. Además, vii) las actuales debilidades conceptuales e institucionales obstaculizan la coordinación deseada y la integración de los esfuerzos de capacitación profesional en el marco más amplio de la política y la estrategia educativas en el país.

- 2.14 En materia de **innovación y desarrollo tecnológico**, una reciente evaluación del Banco llega a conclusiones similares a las indicadas para el caso de la formación profesional y la capacitación. El sector se caracteriza por la falta de una política clara, la duplicación de funciones, iniciativas e instrumentos, así como por la falta de cooperación y coordinación entre las iniciativas de los sectores público y privado. La institución preeminente del sector público en el sector, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), no parece asumir funciones directivas, debido en parte a su propia debilidad institucional y en parte a un insuficiente mandato explícito. Para incrementar el uso eficiente de la “infraestructura de innovación y tecnología” existente en el país, se requerirá la definición de una política coherente, que fijaría papeles claros para los sectores público y privado, proporcionando a este último incentivos para que asuma exclusivamente toda la provisión de servicios de primera línea. La formulación y la ejecución de la política deberían acompañarse del fortalecimiento de la capacidad normativa y de política de la institución del sector público designada, de una revisión de las intervenciones e instrumentos corrientes, así como de la consideración de medidas e incentivos adicionales en apoyo de las iniciativas tecnológicas del sector privado, y de la adopción y difusión de tecnologías.
- 2.15 **Política de competencia.** La política de competencia es otro aspecto en el que la reforma podría contribuir a la competitividad del país, mejorando la forma en que funcionan los mercados, y proveyendo condiciones e incentivos iguales y adecuados para los proveedores actuales y futuros de bienes y servicios, tanto públicos como privados. Se dispone de pocas investigaciones sobre la estructura y el funcionamiento de diferentes mercados en el país, el grado, origen e impacto de las distorsiones, y los requisitos y formas de mejorar las regulaciones con miras a incrementar la eficacia del mercado y el bienestar de los consumidores. En varios mercados existe un sustancial grado de concentración, y regularmente se plantean preocupaciones con respecto a la conducta empresarial anticompetitiva por parte de los participantes de los sectores público y privado, así como a las intervenciones públicas que generan desincentivos a la competencia.
- 2.16 Los problemas de competencia se aplican tanto a las empresas recientemente privatizadas, que aún están sujetas a una sustancial regulación del sector público, como a los mercados del sector predominantemente privado. Los mercados en los que la propiedad pública ha sido reemplazada por la propiedad privada y la regulación pública, como la energía, las telecomunicaciones, el agua, los combustibles y la banca, se caracterizan por estructuras altamente concentradas con escasa exposición a la competencia nacional o internacional; la deficiente aplicación de las regulaciones, la debilidad de los entes reguladores o de supervisión del sector, y la falta de transparencia en la definición de costos y precios para el usuario final (energía) contribuyen, entre otras cosas, a la falta de competencia. Por otra parte, las empresas de mercados tradicionalmente en manos del sector privado tienden a estar sujetas a restricciones competitivas mayores por parte de los competidores nacionales e internacionales. Sin embargo, incluso en

esos mercados, es posible identificar restricciones y distorsiones debidas a medidas comerciales (azúcar, yute, cemento), subsidios discriminatorios (universidades privadas) y estructuras de mercado altamente concentradas (cerveza, supermercados, distribución de carne, farmacias), así como prácticas comerciales restrictivas.

- 2.17 A pesar de las numerosas políticas económicas y regulaciones que condicionan el entorno competitivo, las autoridades salvadoreñas aún no han procedido a formular una política coherente e integral sobre competencia, adoptar normas de competencia e implantar una autoridad fiscalizadora que promueva la competencia y salvaguarde el adecuado funcionamiento de los mercados locales. En la última década se han preparado normas sobre competencia, y en 2003 se presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley sobre competencia. En el sistema de integración económica centroamericano no existen normas sobre competencia regional, a pesar de una regla habilitante en el Protocolo de Guatemala (Art.25). Igualmente, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) incluirán con el tiempo normas sobre competencia. Existe margen para la acción nacional con el fin de mejorar el entorno competitivo interno y preparar el terreno a posteriores normas regionales o multilaterales.
- 2.18 La introducción de legislación específica sobre competencia tendría por finalidad, entre otras cosas, promover y fomentar una cultura de competencia; crear salvaguardas contra el comportamiento abusivo o distorsionante del mercado por parte de los agentes de los sectores público o privado; facilitar un acceso igual a los mercados a todos los proveedores; y establecer mecanismos adecuados de sanciones, así como una base para la cooperación en casos internacionales. La legislación debería establecer mecanismos de vinculación con las regulaciones sectoriales existentes, con el fin de proporcionar un enfoque homogéneo entre diferentes sectores, y asegurar su congruencia con otras leyes y reglamentos que rigen las empresas y el entorno empresarial. Este último podría requerir una revisión más extensa del marco jurídico y normativo, así como ajustes selectivos. La efectiva implantación de legislación requeriría el establecimiento del correspondiente mecanismo institucional, incluida la definición de la responsabilidad institucional por el cumplimiento de las metas de la legislación, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional pública para analizar y vigilar las estructuras de mercado en El Salvador. La operación respaldaría estos esfuerzos a través de condiciones específicas.

### III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN

#### A. Objetivos

- 3.1 El objetivo de la operación propuesta es respaldar al Gobierno de El Salvador en la adopción de medidas tendientes a fortalecer la competitividad de las empresas del país a través de una mayor productividad de los factores y un mayor acceso a los mercados, en un marco de preservación de la estabilidad económica y crecimiento sostenible. Para cumplir este objetivo, la operación ha establecido condiciones específicas de política y de reforma en sectores definidos, en virtud de las cuales se desembolsarían recursos de desembolso rápido para aplicaciones fiscales y de balanza de pagos.
- 3.2 La operación propuesta requeriría la adopción de medidas de política en tres distintos sectores: infraestructura de transportes, innovación y capacitación profesional, y legislación sobre competencia. Como se señaló anteriormente, estos sectores se caracterizan por desventajas o desafíos competitivos comparativos. Además, las medidas específicas de política y los sectores propuestos han sido seleccionados con el fin de que las mejoras reduzcan el costo de acceder u operar en los actuales y nuevos mercados y/o estimulen la productividad de los factores. Las investigaciones teóricas y las evidencias empíricas sugieren que el primer objetivo respaldaría las medidas en el campo de la infraestructura de transportes y la legislación sobre competencia, mientras que el último justificaría las medidas de política en el campo de la innovación y la capacitación profesional. Una segunda consideración para seleccionar las áreas de intervención fue el grado en que las medidas de política del gobierno podrían inducir efectivamente el cambio. En tercer lugar, como se señaló anteriormente, todas las áreas/sectores a abordarse han sido identificadas como determinantes del potencial competitivo por los sectores público y privado, representando una cierta visión de consenso sobre la acción.

#### B. Descripción y estructura del programa

- 3.3 La operación ha sido estructurada como un préstamo en apoyo de reformas de política (el préstamo) de US\$100 millones, con cuatro desembolsos: el primero en forma de un desembolso de tramo “fijo” de hasta US\$40 millones, seguido de tres desembolsos de tramo “flotante” de US\$20 millones cada uno. *El desembolso del primer tramo sería efectivo a la aprobación de la operación por el Directorio del Banco*, de conformidad con el cumplimiento de las condiciones establecidas. La propuesta de concentrar los desembolsos en la fase inicial reconocería los sustanciales esfuerzos ya realizados por el gobierno en materia de reforma económica y en la mejora del entorno de competitividad del país a lo largo del tiempo, así como el adelanto específico alcanzado en los aspectos de reforma descritos. Los desembolsos de tramo flotante se harían efectivos de conformidad con el cumplimiento de las condiciones específicas de desembolso establecidas. Sin

embargo, el desembolso de los recursos finales de la operación propuesta, es decir, el último tramo, no tendrá lugar antes de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia del préstamo, de acuerdo a lo establecido en la política del Banco.

- 3.4 La operación propuesta reconoce los antecedentes de prudente política económica y reforma de El Salvador, y el hecho de que el país ha estado en la vanguardia dentro del hemisferio en la definición de la competitividad como meta específica de política. También reconoce que los esfuerzos actuales y futuros del gobierno en materia de competitividad constituyen la continuación de iniciativas y políticas iniciadas durante la última década y están enraizadas en un patrón coherente de ajuste estructural, liberalización y apertura del mercado, así como de reforma sectorial y estatal puesta en marcha a principios de los años noventa. La implantación de la LIM a principios de 2001 no habría sido posible sin los antecedentes de estabilidad macroeconómica y mayor competitividad. Igualmente, la apertura del mercado y la privatización de los servicios de infraestructura en los sectores de las telecomunicaciones y la energía, completadas durante el gobierno actual, culminaron los esfuerzos iniciados durante los dos gobiernos anteriores; igualmente, los adelantos recientes en la mayor parte de los otros aspectos que afectan la competitividad se basan en las iniciativas diseñadas e implementadas durante los períodos anteriores. Lo anterior se refleja en la estructura propuesta de desembolsos y en la condicionalidad de la operación.

## **C. Condición para el primer desembolso**

### **1. Contexto macroeconómico**

- 3.5 El gobierno mantendrá un marco de política macroeconómica congruente con los objetivos del programa. El cumplimiento será evaluado por el Banco con base en la información generada en el contexto de las consultas semestrales del FMI (Artículo IV). Los parámetros de desempeño a evaluarse se centrarán en elementos indicativos de crecientes desequilibrios internos y externos.

### **2. Transporte marítimo y aéreo**

- 3.6 En materia de **transporte marítimo**, las condiciones de desembolso respaldarán los esfuerzos del gobierno por incrementar la eficiencia y promover la calidad de los servicios de transporte marítimo, así como por mejorar la competitividad de la infraestructura portuaria mediante: i) el establecimiento de un nuevo modelo institucional y normativo para el sector marítimo y portuario, y ii) la introducción de operadores especializados para la provisión de los servicios portuarios. Antes de desembolsarse los recursos del primer desembolso, el gobierno presentará prueba de que:
- se ha promulgado una legislación marítima y portuaria modernizada;

- se ha establecido legalmente y se halla en funcionamiento el organismo regulador del sector del transporte marítimo;
- se han subcontratado a proveedores privados los servicios portuarios del puerto de Acajutla;
- se ha aprobado la legislación que establece las normas y condiciones para el otorgamiento de la concesión de operación del puerto marítimo de Acajutla.

3.7 En materia de **transporte aéreo**, las condiciones de desembolso apoyarán los esfuerzos del gobierno por incrementar la eficiencia y promover la calidad de los servicios de transporte aéreo, y mejorar la competitividad de los servicios de infraestructura aeroportuaria mediante: i) el establecimiento de un nuevo modelo institucional y normativo para el sector de aviación civil y aeropuertos, y ii) la introducción de operadores especializados para las operaciones de manipulación de carga en el aeropuerto internacional. Antes de desembolsarse los recursos del primer desembolso, el gobierno presentará prueba de que:

- se ha promulgado una legislación de aviación civil modernizada;
- se ha establecido legalmente y se halla en funcionamiento el organismo regulador del sector de la aviación civil;
- se han subcontratado a proveedores privados los servicios de manipulación de carga, mantenimiento de infraestructura y seguridad de las operaciones en el aeropuerto internacional.

3.8 El gobierno ha avanzado sustancialmente en el cumplimiento de todas las condiciones de desembolso de este tramo, adoptando la legislación requerida para el sector marítimo y portuario y de transporte aéreo, y han establecido los correspondientes organismos reguladores. Además, se ha subcontratado a proveedores privados los servicios portuarios del puerto de Acajutla y se ha aprobado la legislación para el otorgamiento de la concesión de operación del puerto. Se espera que los servicios de manipulación de carga en el aeropuerto internacional se hayan subcontratado a proveedores privados antes de la presentación al Directorio. En vista del avanzado cumplimiento de las condiciones del tramo, se anticipa que éste será desembolsado al entrar en vigencia el préstamo.

#### **D. Condición para el desembolso del primer tramo flotante**

##### **1. Contexto macroeconómico**

3.9 El gobierno mantendrá un marco de política macroeconómica congruente con los objetivos del programa. El cumplimiento será evaluado por el Banco con base en la información generada en el contexto de las consultas semestrales del FMI



(Artículo IV). Los parámetros de desempeño a evaluar se centrarían en elementos indicativos de crecientes desequilibrios internos y externos.

## **2. Formación profesional y capacitación e innovación**

### **3.10 En materia de formación profesional y capacitación, el gobierno:**

- formulará y formalizará una estrategia nacional que orientará las políticas y la intervención pública en los sectores. Dicha estrategia:
  - establecerá un marco institucional en el que la intervención pública se concentraría en la definición de políticas y la gobernanza del sector, es decir, funciones de “tercer nivel”, delegando las funciones de “segundo nivel” y la provisión de los servicios —funciones de primer nivel— a proveedores privados;
  - definirá los vínculos y los requisitos para el sector de educación formal y las intervenciones para respaldar la innovación y el desarrollo tecnológico;
- revisará el papel y las características institucionales del INSAFORP;
- fortalecerá el INSAFORP de acuerdo con su mandato revisado, definido en la estrategia nacional;
- evaluará las actuales intervenciones del sector público en el sector y redefinirá su enfoque con miras a crear mayores incentivos para la provisión de servicios por parte del sector privado. En el marco de esta revisión, se evaluarán todos los programas e instrumentos actuales con el fin de determinar su congruencia y cohesión con los objetivos de la estrategia nacional.

### **3.11 En materia de **innovación y desarrollo tecnológico**, el gobierno:**

- Formulará y formalizará una estrategia nacional que orientará las políticas y la intervención pública en el sector. Dicha estrategia:
  - establecerá un marco institucional en el que la intervención pública se concentraría en la definición de políticas y la gobernanza del sector, así como en la asignación de recursos, es decir, funciones de “tercer nivel”, delegando las funciones de “segundo nivel” y la provisión de los servicios —funciones de primer nivel— a proveedores privados;
  - definirá la política rectora, el alcance y los mecanismos para el financiamiento público de las iniciativas de innovación y desarrollo tecnológico del sector privado;

- establecerá el mecanismo institucional para facilitar la amplia difusión de información sobre servicios de innovación y desarrollo tecnológico;
  - definirá los vínculos y requisitos para el sector de educación formal y profesional.
- revisará el papel y las características institucionales del CONACYT de acuerdo con la nueva estrategia nacional;
  - fortalecerá al organismo responsable de la aplicación de la estrategia nacional, de modo que pueda asumir funciones de tercera línea en el sector;
  - evaluará las actuales intervenciones del sector público en el sector y redefinirá su enfoque con miras a crear mayores incentivos para la provisión de servicios por parte del sector privado. En el marco de esta revisión, se evaluarán todos los programas e instrumentos actuales con el fin de determinar su congruencia y cohesión con los objetivos de la estrategia nacional.
- 3.12 Durante la preparación del proyecto se llevó a cabo una evaluación inicial de la situación general del sector, que podría ayudar en el cumplimiento de las condiciones. Además, se ha realizado una sustancial labor previa sobre aspectos específicos que afectan al sector, por ejemplo, las operaciones del INSAFORP, que podrían proporcionar una base para definir y ejecutar las acciones de política. No obstante, se requerirá una labor adicional de información y evaluación antes de que puedan completarse las condiciones del tramo.

## **E. Condición para el desembolso del segundo tramo flotante**

### **1. Contexto macroeconómico**

- 3.13 El gobierno mantendrá un marco de política macroeconómica congruente con los objetivos del programa. El cumplimiento será evaluado por el Banco con base en la información generada en el contexto de las consultas semestrales del FMI (Artículo IV). Los parámetros de desempeño a evaluar se centrarían en elementos indicativos de crecientes desequilibrios internos y externos.

### **2. Política y legislación sobre competencia**

- 3.14 Con respecto a la **política y legislación sobre competencia**, los esfuerzos abordarían los tres diferentes ámbitos prioritarios elaborados en el capítulo II. Antes de desembolsarse los recursos, se requeriría que el gobierno presente prueba de que:
- ha identificado las restricciones a la competencia y los niveles adecuados de competencia en los mercados pertinentes, y adoptado medidas correctivas en

aquellos mercados en que se encuentren estructuras o comportamientos anticompetitivos con base en la legislación existente;

- ha preparado y presentado a la Asamblea legislación sobre competencia para el debate público y la consideración parlamentaria;
- ha diseñado e implantado la estructura institucional para facilitar la promoción de la competencia, la aplicación de las normas y el fortalecimiento de una efectiva regulación del mercado.

3.15 En cuanto al primer requisito, el gobierno emprenderá una completa revisión del funcionamiento de los mercados clave, en función de su importancia para la economía interna, como la energía, las telecomunicaciones y el transporte, o de sus posibles efectos de vinculación con otros mercados, como en el caso de los supermercados, el cemento y la distribución de bienes. Esta revisión tiene por finalidad generar conciencia y un mejor conocimiento de las condiciones de competitividad que enfrentan las empresas que desean realizar negocios en El Salvador, y de su impacto en términos de competitividad y bienestar de los consumidores. Aparte de las reformas y mejoras específicas de las políticas públicas vigentes, que distorsionan las condiciones de competencia en estos mercados, se espera que esta actividad produzca lineamientos que introduzcan principios de política de competencia en la actividad pública en aspectos tales como la reforma normativa, la política comercial e industrial, la privatización y la modernización del Estado, la supervisión de los servicios públicos, etc., a fin de que promuevan que las futuras intervenciones públicas en el campo económico no comprometan la existencia y el funcionamiento de mercados dinámicos y de acceso perfecto.

3.16 El gobierno establecerá un instrumento permanente para vigilar y realizar el seguimiento de la estructura y el funcionamiento de mercados clave, que le permita detectar tendencias económicas, la evolución de las empresas y los indicadores industriales (concentración, innovación en los productos, entrada y salida de empresas rivales, tendencias de precios, etc.), y sirva como alerta anticipada de problemas de competitividad y prácticas comerciales restrictivas. El gobierno aprobará normas que promuevan y defiendan una cultura de competencia, y prevendrá y sancionará prácticas comerciales restrictivas de las empresas públicas y privadas, abordando por lo menos las prácticas anticompetitivas entre competidores y los abusos de dominación del mercado. La legislación, de alcance horizontal, abarcará tanto los mercados sujetos a intervención pública como aquellos con participación predominantemente privada; cualquier posible excepción será clara y estrictamente definida, transparente y sujeta a revisiones periódicas. La legislación incluirá un mecanismo institucional para aplicar efectivamente las normas de competencia. La autoridad encargada de la competencia tendrá independencia técnica y política en el cumplimiento de sus funciones, incluidas al menos las siguientes garantías: i) un mandato fijo para su Director, que no coincida con el del

Presidente, y un proceso calificado de designación y remoción del Director, y ii) concesión de inmunidad legal para la autoridad y sus funcionarios. El órgano de competencia tendrá amplias atribuciones para promover la competencia, incluso frente a las entidades públicas, y estará en condiciones de aplicar las leyes sobre competencia frente a empresas privadas y públicas.

- 3.17 Como último requisito, el gobierno establecerá los mecanismos institucionales definidos en la legislación. Los mismos incluyen la creación de la autoridad encargada de la competencia, la designación de su Director y personal clave, la contratación o designación de un equipo de profesionales para realizar las tareas básicas de promoción de la competencia y control de las prácticas comerciales restrictivas. El gobierno también formulará un plan destinado a capacitar al personal administrativo y judicial en los lineamientos de la política de competencia y las normas sobre competencia.
- 3.18 El gobierno ha iniciado las tareas de cumplimiento de las condiciones del tramo. Específicamente, está en preparación la legislación sobre competencia. Sin embargo, aún no ha comenzado la tarea en las dos restantes condiciones.

## **F. Condición para el desembolso del tercer tramo flotante**

### **1. Contexto macroeconómico**

- 3.19 El gobierno mantendrá un marco de política macroeconómica congruente con los objetivos del programa. El cumplimiento será evaluado por el Banco con base en la información generada en el contexto de las consultas semestrales del FMI (Artículo IV). Los parámetros de desempeño a evaluarse se centrarán en elementos indicativos de crecientes desequilibrios internos y externos.

### **2. Transporte marítimo y aéreo**

- 3.20 En materia de **transporte marítimo**, las condiciones abordarán los restantes aspectos de reforma y la consolidación del proceso. El gobierno presentará prueba de que se han cumplido las siguientes condiciones:
- Reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y de la CEPA, para que ambas entidades asuman sus respectivos papeles en materia de definición de políticas, regulación y control del sector, tras la aprobación de la legislación marítima y portuaria reformada;
  - Adopción de la reglamentación técnica y económica pertinente para la legislación marítima y portuaria reformada,
  - Fortalecimiento de la capacidad técnica del organismo regulador del sector para supervisar y reglamentar efectivamente el sector;

- Otorgamiento y entrada en vigor de la concesión principal de las operaciones portuarias en Acajutla mediante firma y validación legal del acuerdo de concesión.

3.21 En materia de **transporte aéreo**, las condiciones de desembolso abordarán los restantes aspectos de reforma y consolidación del proceso. El gobierno presentará prueba de que se han cumplido las siguientes condiciones:

- Reestructuración del MOPTVDU/CEPA , para que ambas entidades asuman sus respectivos papeles en materia de definición de políticas, regulación y control del sector, tras la aprobación de la legislación sobre aviación civil reformada;
- Adopción de la reglamentación técnica y económica pertinente para la legislación sobre aviación civil reformada;
- Fortalecimiento de la capacidad técnica del organismo regulador del sector para supervisar y reglamentar efectivamente el sector;

3.22 El gobierno ha iniciado las tareas de cumplimiento de las condiciones de desembolso y se han logrado sustanciales avances en la reestructuración del MOPTVDU y la preparación del reglamento pertinente para la legislación marítima y portuaria y de aviación civil reformada.

## IV. FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN

### A. Financiamiento

- 4.1 El monto total del programa será de US\$100 millones en recursos de desembolso rápido de las reservas del Capital Ordinario, que se desembolsarán de acuerdo con las condiciones normales establecidas para los recursos del Capital Ordinario. Además, mediante comunicación de fecha 4 de septiembre de 2003, el gobierno, a través del Gobernador por El Salvador, solicitó que todos los recursos disponibles en la FFI para el ejercicio de 2003, por un monto de US\$77,9 millones, se asignen a la operación propuesta. A continuación se indican los términos y condiciones del préstamo.

**Cuadro 4.1**

Términos y condiciones		
Monto	BID:	US\$100 millones
	CO/FFI	US\$77,9 millones
	CO	US\$22,1 millones
	Total programa:	US\$100 millones
Plazo de amortización	25 años	
Período de gracia	5,0 años	
Período de desembolso	Mínimo 18 meses, máximo 24 meses	
Tasa de interés	Variable	
Inspección y vigilancia	1,0%	
Comisión de crédito	0,75%	
Moneda	Dólar estadounidense	Facilidad Unimonetaria

### B. Calendario de desembolsos, condiciones y dimensionamiento del programa

- 4.2 La operación propuesta se desembolsará mediante cuatro desembolsos, sujetos al cumplimiento de las condiciones presentadas en la sección III.C y en la Matriz de Política (Anexo I), que se incluirá en el contrato de préstamo de la operación. La confirmación del cumplimiento de las condiciones contractuales se basará en la evaluación del Banco y en los medios acordados de verificación, establecidos en la Matriz de Medios de Verificación (Anexo II). El primer desembolso será por un monto de hasta US\$40 millones, y los tres desembolsos siguientes serán por montos de hasta US\$20 millones. Se espera que el desembolso final de los recursos se efectúe en no menos de dieciocho (18) meses y no más de veinticuatro (24) meses posteriores a la entrada en vigencia del préstamo.
- 4.3 La estructura de desembolsos y los valores de los tramos reflejan la constancia y el éxito logrado por el gobierno al abordar las restricciones de competitividad durante la última década y el sustancial avance en la aplicación de políticas específicas en

los últimos años, así como el grado de esfuerzo adicional de reforma que implican las condiciones de desembolso. Específicamente, el primer desembolso tiene en cuenta los antecedentes y los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno en materia de infraestructura antes de la aprobación del préstamo, mientras que los desembolsos siguientes tienen en cuenta aspectos adicionales de política y las medidas ulteriores de reforma.

### **C. Prestatario y organismo ejecutor**

- 4.4 El prestatario de los recursos de la operación propuesta sería la República de El Salvador.
- 4.5 El organismo ejecutor del programa será la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STP), que es la entidad coordinadora designada dentro del gobierno, y ha sido la contraparte oficial del gobierno para el diseño de la operación propuesta. Dentro de la estructura de organización del gobierno, la STP es el organismo encargado de promover el proceso de modernización del Estado, y deriva su mandato y autoridad del hecho de que depende directamente del presidente de la república.
- 4.6 La STP sería responsable de coordinar y supervisar las acciones de los distintos organismos gubernamentales en cada uno de los sectores por lo que se refiere al cumplimiento de todos los aspectos técnicos y administrativos pertinentes de las condiciones de desembolso. Sin embargo, la STP sería el único organismo del gobierno encargado de presentar todas las evidencias de cumplimiento de las condiciones de desembolso y las solicitudes de desembolso, así como de mantener los registros pertinentes relacionados con el proceso de desembolso.
- 4.7 Por otra parte, la STP se encargará de suministrar o coordinar el suministro de todos los recursos humanos, técnicos o financieros necesarios para el cumplimiento de las condiciones de desembolso en los aspectos técnico y administrativo. Sin embargo, no se prevé que el cumplimiento de las condiciones propuestas de desembolso exija mayores desembolsos presupuestarios de parte de la STP o los organismos sectoriales involucrados, máxime cuando la STP ha confirmado la disponibilidad de estos recursos. Concretamente en el capítulo de infraestructura, tal como se ha mencionado, el cumplimiento de dichas condiciones ha avanzado notablemente en todos los ámbitos, y en los demás aspectos técnicos podrán abordarse satisfactoriamente con los recursos humanos, técnicos y financieros de que disponen actualmente la STP y los organismos sectoriales.
- 4.8 En las esferas de formación profesional y de capacitación e innovación, la STP puede hacer uso de las evaluaciones generales y sectoriales realizadas durante los últimos años, las cuales deberán complementarse mediante análisis suplementarios y acciones de diseño que se podrán efectuar en parte con los recursos existentes, y en parte con recursos adicionales, especialmente conocimientos técnicos

especializados. Probablemente, estos últimos tendrán que ser objeto de contratación internacional, si bien se estima que los costos no excederán de US\$250.000, incluido el costo de evaluación de los programas públicos. Se espera que las acciones de reestructuración del sector se lleven a efecto poniendo a contribución los actuales recursos humanos, técnicos y financieros del sector.

- 4.9 Con respecto a la ejecución de la política de competencia y las disposiciones legislativas, se prevé que, en gran medida, las condiciones podrán cumplirse aprovechando los recursos actuales de la STP y del Ministerio de Economía, dentro del cual estas consideraciones han sido abordadas por un grupo especial de asesoramiento. Por lo que atañe a la evaluación del marco de competencia en los respectivos mercados, es posible que se precisen recursos adicionales en grado limitado, aunque se parte del supuesto de que éstos podrán cubrirse con las asignaciones presupuestarias corrientes de la STP o de los organismos sectoriales. Asimismo, la creación y sostenibilidad de una estructura institucional para promover la defensa de la competencia y la regulación del mercado exigirá recursos humanos, técnicos y presupuestarios adicionales. Estos últimos podrían provenir en parte de los usuarios, pero el grueso tendrá que financiarse con cargo al presupuesto del gobierno. Por su parte, los recursos humanos y técnicos tendrán quizás que ser contratados, si bien se prevé la posibilidad de reasignar la pericia existente. Con todo, las necesidades iniciales de recursos para cumplir con las condiciones de desembolso son moderadas.
- 4.10 Independientemente del papel central de la STP en la definición, negociación y ejecución de la operación propuesta, durante la preparación del proyecto se procuró trabajar en coordinación y comunicación con los organismos sectoriales pertinentes involucrados o potencialmente afectados por la adopción de las medidas de reforma y de política. Todas las condiciones específicas de desembolso se consultaron ampliamente con las entidades y organismos sectoriales, y se confirmó la posibilidad de aplicar las iniciativas y reformas propuestas. Sin embargo, la responsabilidad de la aplicación y la competencia recaerán en última instancia en la STP en su calidad de organismo ejecutor designado del gobierno.

#### **D. Carta de política**

- 4.11 El país y el Banco han acordado una Carta de Política, que presenta el programa en el contexto general de la estrategia económica del gobierno (véase el Anexo III).

#### **E. Procedimiento de desembolso**

- 4.12 Los recursos de desembolso rápido del programa se utilizarán para financiar, entre otras cosas, el costo de las importaciones elegibles provenientes de los países miembros del Banco. Los fondos se desembolsarán para ser utilizados a solicitud del prestatario mediante la presentación de pruebas del cumplimiento de todas las condiciones contractuales.



- 4.13 El Ministerio de Hacienda, en coordinación con la STP, es responsable de mantener los registros contables apropiados. Los recursos del préstamo se depositarán en cuentas separadas. El Banco requerirá que el prestatario mantenga registros apropiados de los fondos desembolsados del préstamo, y se reserva el derecho de exigir que el prestatario proporcione un informe auditado de los fondos desembolsados.

**F. Seguimiento y evaluación**

- 4.14 El seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos del proyecto y el impacto de las actividades/componentes se basará en un conjunto definido de indicadores de resultados y de impacto de la operación. El principal conjunto de indicadores serán los indicadores agregados de competitividad, como los índices de competitividad actual y de crecimiento de la competitividad, así como los indicadores de competitividad de los distintos sectores provistos por el FEM (véase el cuadro 1.2). Además, para cada área se han definido indicadores cuantitativos y cualitativos específicos de desempeño técnico. Los indicadores de resultado y de impacto serán evaluados por el Banco doce (12) meses y treinta y seis (36) meses después del desembolso final de los fondos, respectivamente, con objeto de extraer lecciones y valorar el impacto de la operación en el desarrollo.

<b>Política</b>	<b>Producto</b>	<b>Resultado<sup>1)</sup></b>	<b>Impacto<sup>1)</sup></b>
<b>Objetivo del proyecto</b>	Mayor competitividad	Mejora de los índices de competitividad actual y crecimiento de la competitividad del FEM	Mejora de los índices de competitividad actual y crecimiento de la competitividad del FEM
<b>Contexto macroeconómico</b>	Estable, propicio	Mejora de los indicadores de déficit fiscal  Mejora de los indicadores de deuda total del SPNF y relación servicio de la deuda/ingresos	Déficit fiscal sostenible  Deuda total del SPNF sostenible y relación servicio de la deuda/ingresos sostenible
<b>Transporte marítimo</b>	Marco jurídico y normativo Creación de un órgano regulador Reestructuración del MOPTVDU y la CEPA Concesión de Acajutla	Reducción de aranceles en un 25% con respecto a 2002 Mayor tráfico marítimo (número de proveedores de servicios y frecuencia de los servicios) Eficiencia en la manipulación de carga (volumen de manejo y escala promedio de los buques)	Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM  Seguridad jurídica Mayor volumen de carga manejada por el transporte marítimo Menor costo promedio de los embarques marítimos de importación/exportación
<b>Transporte aéreo</b>	Marco jurídico y normativo Creación de un órgano regulador Reestructuración del MOPTVDU y la CEPA Subcontratación de la operación de las instalaciones de manipulación de carga al sector privado	Mayor tráfico de carga Mayor calidad de la manipulación de carga medida por * reducción de las quejas * reducción del tiempo medio de almacenamiento de bienes Cobertura del costo de los servicios	Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM  Seguridad jurídica Mayor volumen de carga transportada por vía aérea Menor costo promedio de los embarques aéreos Mayor frecuencia de servicios y destinos
<b>Formación profesional y capacitación</b>	Estrategia nacional Reposición INSAFORP Evaluación de la eficacia de la intervención pública	Mejora del coeficiente de cobertura  Reducción del costo promedio de los servicios Mayor número de proveedores privados y de instrumentos/productos ofrecidos	Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM  Crecimiento de la productividad Mejor clasificación de El Salvador en los indicadores/parámetros de referencia internacionales que miden la capacidad técnica de la fuerza laboral
<b>Desarrollo tecnológico e innovación</b>	Política nacional sobre tecnología Reposición CONACYT Establecimiento de responsabilidades de “tercer nivel” dentro del sector público Evaluación de la eficacia de la intervención pública	Mejora de los coeficientes de cobertura y acceso  Sistema de financiamiento establecido y financiado en forma sostenible (gasto en I+D/PIB) Mayor número de proveedores privados y de instrumentos/productos ofrecidos	Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM  Crecimiento de la productividad Mejor clasificación de El Salvador en los indicadores/parámetros de referencia internacionales que miden la capacidad de

			desarrollo, adaptación de tecnologías e innovación
<b>Legislación sobre competencia</b>	Marco jurídico e institucional	Identificación y tratamiento de comportamientos abusivos y anticompetitivos en el mercado (número de casos notificados, investigados y solucionados)	Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM  Los bienes y servicios transables de El Salvador tienen precios comparables con los de los mercados mundiales

<sup>1)</sup> Indicadores propuestos

## **G. Inspección, supervisión y auditorías externas**

- 4.15 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios para asegurar la satisfactoria ejecución del programa. El prestatario cooperará plenamente, proporcionando toda la asistencia e información requeridas para este propósito.
- 4.16 Además, el Banco se reserva el derecho de exigir que el prestatario presente informes financieros sobre el uso de los recursos provenientes del préstamo, revisados por auditores independientes aceptables para el Banco y de conformidad con los términos de referencia aprobados anteriormente por el Banco.

## **H. Evaluación ex post**

- 4.17 El prestatario, a través del organismo ejecutor, indicó al Banco que ha optado por no realizar una evaluación ex post de la operación, de conformidad con la política operativa del Banco (PO-305). Sin embargo, el prestatario se ha comprometido a producir, mantener y suministrar al Banco toda la información necesaria para permitir evaluar el logro de los objetivos del proyecto. Concretamente, el prestatario comunicará al Banco, por medio del organismo ejecutor, los datos requeridos para evaluar el impacto de la operación sobre el desarrollo mediante los criterios enunciados anteriormente (véase el párrafo IV.F). Asimismo, el prestatario ha accedido a cooperar con el Banco y prestarle su asistencia en la realización de todo análisis o evaluación suplementarios que se consideren precisos.

## **I. Aspectos ambientales y sociales**

- 4.18 La operación propuesta no tiene un impacto ambiental o social negativo directo, en virtud de su naturaleza de préstamo de apoyo a las reformas de política en apoyo de las iniciativas de reforma y de política emprendidas por el gobierno para incrementar la competitividad del país. Además, se considera que el impacto indirecto de las medidas a aplicar en el marco de la operación es neutro, o incluso positivo, en términos ambientales y sociales. Podrían derivarse impactos positivos del hecho de que la mayor apertura de la economía de El Salvador ha ampliado el

escrutinio internacional y la conciencia sobre los desequilibrios ambientales y sociales resultantes de las actividades económicas. Por ejemplo, en un creciente número de acuerdos comerciales se incorporan los aspectos sociales y ambientales, ejerciendo una presión positiva para prevenir o remediar situaciones subóptimas. Además, la evidencia y la teoría económicas apuntan cada vez más al hecho de que la degradación de las condiciones ambientales y sociales es de muy poco provecho para el logro de una mejora sostenible de la competitividad. Por último, se considera que la legislación y la regulación actuales en materia de protección ambiental son apropiadas para contener y reducir el impacto ambiental negativo de las actividades comerciales.

- 4.19 No obstante, cuando corresponda, se adoptarán medidas específicas de política que tengan en cuenta las disposiciones pertinentes de protección ambiental y social, como lo establece la política del Banco. Tal es el caso de la subcontratación de servicios portuarios en el puerto marítimo de Acajutla y de los servicios de manipulación de carga en el aeropuerto internacional, que forman parte de las condiciones previas al primer desembolso, así como del otorgamiento de una concesión para el puerto marítimo de Acajutla, que forma parte del tercer tramo flotante.
- 4.20 El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social del Banco (CESI) aprobó la operación el 18 de septiembre de 2003, sin objeciones.
- 4.21 La operación no califica como proyecto de mejora de la equidad social, como se describe en las metas indicativas contenidas en el Octavo Aumento de Recursos del Banco (documento AB-1704). La argumentación es que la operación no beneficia directamente a ninguno de los grupos objetivo indicados y sólo tendrá un efecto a largo plazo muy indirecto sobre la mejora del ingreso de los estratos vulnerables y pobres de la sociedad o el fomento de una distribución más equitativa de los ingresos.

## **V. JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS**

### **A. Justificación**

- 5.1 La operación propuesta respaldaría al Gobierno de El Salvador en la promoción y profundización adicionales del proceso de medidas de reforma y de política iniciado a principios de los años noventa, que tiene por objeto crear y fortalecer las condiciones de competitividad en las empresas del país. Con este último objetivo establecido como meta específica de política, las reformas iniciales y las medidas tendientes a afirmar la estabilidad macroeconómica se acompañaron y siguieron de la introducción de reformas estructurales de segunda generación, que se concentraron en los ajustes macroeconómicos e intermedios. Las medidas contempladas en la operación propuesta complementarían las reformas anteriores e incrementarían su eficacia y sostenibilidad abordando restricciones microeconómicas específicas de competitividad, que afectan, entre otras cosas, la producción, el costo de los recursos y del acceso al mercado, la productividad de los factores y la igualdad en la participación en los mercados internos.
- 5.2 En un contexto de prudencia fiscal, la mayor competitividad de las empresas del país constituye un elemento esencial para respaldar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad del actual modelo económico y social del país, incluido el éxito de la aplicación de la Ley de Integración Monetaria. La diversificación de las exportaciones, la reducción de los desequilibrios externos y el fortalecimiento de la liquidez agregada de la economía reforzarían aún más la capacidad del país para hacer frente a los shocks externos. Además, la mayor competitividad sostenible de las empresas salvadoreñas podría conducir a la generación de ingresos y empleos de mayor valor, contribuyendo así a una posible reducción de las desigualdades sociales y los indicadores de pobreza del país.
- 5.3 Si bien los recursos provistos en el marco de la operación propuesta son reducidos en comparación con el tamaño global de la economía salvadoreña, se considera que las medidas a adoptar en el marco de la misma producirían un importante efecto multiplicador más a largo plazo. Además, los recursos permitirían a las autoridades económicas fortalecer aún más la situación macroeconómica del país, mejorando así las condiciones para la competitividad del sector empresarial. Ello incluiría respaldar las recientes iniciativas del gobierno para reestructurar la deuda externa, con miras a extender los plazos medios y reducir las necesidades del servicio de la deuda.

### **B. Riesgos**

- 5.4 La operación propuesta no enfrenta significativos riesgos operativos, en vista de la probada capacidad del organismo executor designado y de su ubicación dentro de la estructura orgánica del gobierno. Sin embargo, la operación y la eficaz aplicación

de las medidas acordadas podrían afrontar riesgos económicos y políticos. Con respecto a los primeros, los principales riesgos se asociarían a un posible incremento de los desequilibrios internos y externos. Específicamente, diferentes proyecciones indican la necesidad de fortalecer aún más la situación fiscal, con el fin de aliviar las crecientes presiones sobre la sostenibilidad de la deuda, que podrían debilitar la competitividad.

- 5.5 El deterioro de los equilibrios internos y externos podría no solamente afectar la competitividad del país a corto plazo, sino en definitiva poner en peligro la sostenibilidad del régimen monetario y en consecuencia la competitividad y las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, se considera que los riesgos macroeconómicos se ven mitigados por los antecedentes de El Salvador en materia de política y gestión económica, específicamente en lo que se refiere a la prudencia fiscal mostrada desde principios de los años noventa. Esta confianza se ve subrayada por las recientes decisiones del gobierno de resistir las presiones políticas en favor del aumento del gasto y vetar la correspondiente legislación aprobada por el parlamento. Además, los recursos provenientes de la operación propuesta también contribuirían a amortiguar la presión fiscal a corto plazo.
- 5.6 El segundo riesgo se deriva y asocia con los procesos democráticos y la necesidad de forjar un consenso sobre la aplicación de las iniciativas de reforma y las medidas de política contempladas en la operación propuesta. Tales procesos, necesarios y deseados para la ejecución efectiva de las medidas y su sostenibilidad a largo plazo, podrían contribuir a “politizar” el debate técnico y traducirse en demoras en la aplicación de las medidas propuestas, más aún teniendo en cuenta que el período de desembolso de la operación propuesta trasciende el ciclo electoral del Ejecutivo. Sin embargo, el compromiso, demostrado desde principios de los años noventa por los sucesivos gobiernos y la sociedad, de adelantar las reformas necesarias a pesar de circunstancias políticas igualmente difíciles, proporciona cierta seguridad en cuanto al potencial riesgo político de la operación.

**Matriz de Condiciones de Desembolsos**  
**Programa de Apoyo a la Competitividad (ES-0151)**

Anexo 1  
Página 1 de 1

	Primer Desembolso <i>Desembolso Fijo<sup>1)</sup></i>	Desembolsos Subsecuentes <i>Desembolsos Flotantes<sup>2)</sup></i>		
Temas / Acciones	Marco Macro Económico conducente			
	<b>Sector Transporte Marítimo</b> <i>** Aprobación nueva legislación marítimo portuaria</i>  <i>** Creación del nuevo ente regulador, la Autoridad Marítima Portuaria – AMP</i>  <i>** Tercerización prestación de servicios del Puerto de Acajutla</i>  <i>** Aprobación legislativa de Condiciones Básicas para el Concesionamiento Maestro del Puerto de Acajutla</i>	<b>Educación técnica / entrenamiento laboral</b>  <i>** Aprobación de una estrategia nacional de educación técnica y entrenamiento laboral continuo</i>  <i>** Definición del ámbito de acción y gestión de INSAFORP y fortalecerlo de acuerdo a su mandato</i>  <i>** Evaluación de todos los programas públicos de apoyo a la educación técnica y entrenamiento laboral</i>	<b>Legislación de competencia</b> <i>** Estudio del funcionamiento de los principales mercados de bienes y servicios, y elaboración y adopción de directrices de política de competencia u otras acciones de regulación para los mercados con deficiencias competitivas, sobre la base del marco jurídico vigente</i>  <i>** Presentación de legislación de Libre Competencia para discusión pública y consideración por el Legislativo</i>	<b>Sector Transporte Marítimo</b> <i>** Reestructuración del MOPTVUDU y la Oficina Central de CEPA, para adaptarlas a las nuevas competencias en materia de fijación de políticas, regulación y control que les ordena la LGMP.</i>  <i>** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LGMP</i> <i>** fortalecimiento de la AMP para fiscalizar y regular el sector.</i>  <i>** Concesión Maestra del Puerto de Acajutla otorgada y en vigencia</i>
		<b>Innovación Tecnológica</b>  <i>** Aprobación de una estrategia nacional de fomento de innovación</i>  <i>** Definición del ámbito de acción y gestión de CONACYT</i>  <i>** Fortalecer la entidad responsable de implantar la estrategia nacional de fomento de innovación tecnológicopara que asuma las funciones de entidad de tercer piso para el sector</i>  <i>** Evaluación de todos los programas públicos de apoyo a la innovación tecnológica</i>	  <i>** Diseño, implantación y funcionamiento de una estructura institucional de regulación (autoridad de competencia).</i>	
	<b>Sector Transporte Aéreo</b> <i>** Aprobación nueva legislación de aviación civil</i>  <i>** Creación del nuevo ente regulador, la Autoridad de Aviación Civil – AAC</i>  <i>** Tercerización de la prestación de servicios de la terminal de carga del AIES en las áreas de manejo y almacenaje de carga, mantenimiento y conservación de la infraestructura, y seguridad operacional.</i>			<b>Sector Transporte Aéreo</b> <i>** Reestructuración del MOPTVUDU y la Oficina Central de CEPA, para adaptarlas a las nuevas competencias en materia de fijación de políticas, regulación y control que les ordena la LOAC.</i>  <i>** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LOAC</i> <i>** fortalecimiento de la AAC para fiscalizar y regular el sector.</i>
Valor US\$ Millones	40	20	20	20

<sup>1)</sup> el desembolso se autorizará con la aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo del Banco, previo al cumplimiento de las condiciones establecidas con antelación a la presentación del documento al Directorio

<sup>2)</sup> el último desembolso de recursos se efectuará no antes de 18 meses posteriores a la firma del contrato de préstamo

**Matriz de Condiciones de Desembolsos – Verificación de Condiciones de Desembolsos**  
**Programa de Apoyo a la Competitividad ES-0151**

AREAS	TRANCHE	CONDICIONALIDAD	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Transporte Marítimo Puertos	F I J O	<i>** Aprobación nueva legislación marítimo portuaria</i>	Copia certificada de la Ley General Marítimo Portuaria (LGMP) aprobada por Decreto Legislativo No. 994 el 19 de septiembre del 2002.
		<i>** Creación del nuevo ente regulador, la Autoridad Marítima Portuaria – AMP</i>	Autoridad Marítima Portuaria (AMP), creada por la LGMP, y puesta en marcha mediante Acuerdo Ejecutivo 03 de julio de 2003, en el cual se designa el Consejo Directivo. Copia certificada del Acuerdo Ejecutivo y constancia de designación del Consejo Directivo.
		<i>** Tercerización prestación de servicios del Puerto de Acajutla</i>	Copia certificada de los contratos de administración firmados para las operaciones de manejo y almacenaje de carga, mantenimiento y conservación de la infraestructura y supraestructura, y seguridad operacional del Puerto de Acajutla.
		<i>** Aprobación legislativa de Condiciones Básicas para el Concesionamiento Maestro del Puerto de Acajutla</i>	Condiciones Básicas para Concesionamiento Maestro del Puerto de Acajutla aprobadas por Decreto Legislativo 1014 del octubre 3 del 2002. Copia certificada del Decreto Legislativo y Bases de Licitación
Transporte Aéreo y Aeropuertos:		<i>** Aprobación nueva legislación de aviación civil</i>	Copia certificada de la Ley Orgánica de Aviación Civil (LOAC) aprobada mediante Decreto Legislativo 582 del 19 de octubre del 2001.
		<i>** Creación del nuevo ente regulador, la Autoridad de Aviación Civil – AAC</i>	Autoridad de Aviación Civil (AAC) de El Salvador creada por la LOAC y puesta en marcha mediante Acuerdo Ejecutivo 124 del 22 de enero del 2002, en el cual se designan los miembros del Consejo Directivo. Copia certificado del Acuerdo Ejecutivo y constancia de designación del Consejo Directivo.
		<i>** Tercerización de la prestación de servicios de la terminal de carga del AIES en las áreas de manejo y almacenaje de carga, mantenimiento y conservación de la infraestructura, y seguridad operacional.</i>	Copia certificado de los contratos de Administración firmados para las operaciones.
Educación técnica / entrenamiento laboral	F L O T  I	<i>** Aprobación de una estrategia nacional de educación técnica y entrenamiento laboral continuo</i>	Documento de estrategia y plan de acción de su implantación aprobado por el Comité de Ministros, integrado por al menos el Secretario Técnico de la Presidencia de la República, el Ministro de Educación y el Ministro de Trabajo.



**Matriz de Condiciones de Desembolsos – Verificación de Condiciones de Desembolsos**  
**Programa de Apoyo a la Competitividad ES-0151**

	<b>A N T E S</b>	<i>** Definición del ámbito de acción y gestión de INSAFORP y fortalecerlo de acuerdo a su mandato</i>	Copia certificado del acuerdo del Directorio de INSAFORP; y Plan de Acción para implantar estrategia nacional de educación técnica y entrenamiento laboral continuo en las áreas de su competencia, incluyendo la asignación de recursos financieros, técnicos y humanos.
		<i>** Evaluación independiente de todos los programas públicos de apoyo a la educación técnica y entrenamiento laboral</i>	Términos de referencia para la contratación de la evaluación ; informe de evaluación
		<i>** Aprobación de una estrategia nacional de fomento de innovación</i>	Documento de estrategia y plan de acción de su implantación aprobado por el Comité de Ministros, integrado por al menos el Secretario Técnico de la Presidencia de la República, el Ministro de Economía y el Ministro de Trabajo.
<b>Innovación Tecnológica</b>		<i>** Definición del ámbito de acción y gestión de CONACYT</i>	Acuerdo del Directorio de CONACYT; Certificación de cambios a estatutos / Ley Orgánica
		<i>** Fortalecer la entidad responsable de implantar la estrategia nacional de fomento de innovación tecnológico, para que asuma las funciones de entidad de tercer piso para el sector</i>	Plan de fortalecimiento institucional con programa de implantación y asignación de recursos financieros, técnicos y humanos
		<i>** Evaluación de todos los programas públicos de apoyo a la innovación tecnológica</i>	Términos de referencia para la contratación de la evaluación; informe de evaluación
<b>Legislación de Competencia</b>	<b>II</b>	<i>** Estudio del funcionamiento de los principales mercados de bienes y servicios, y elaboración y adopción de directrices de política de competencia u otras acciones de regulación para los mercados con deficiencias competitivas, sobre la base del marco jurídico vigente.</i>	Plan de estudios; informe de estudios; copia certificados de documentos de sustento de acciones tomadas
		<i>** Presentación de legislación de Libre Competencia para discusión pública y consideración por el Legislativo</i>	Copia certificada de la documentación de remisión del proyecto de ley a la Asamblea Legislativa; copia de la publicación del anteproyecto de ley; Plan de Difusión pública del anteproyecto de ley, en el cual se establezcan los tiempos, metas y recursos requeridos.
		<i>** Diseño, implantación y funcionamiento de una estructura institucional de regulación (autoridad de competencia).</i>	Documentación haciendo constancia de la creación legal, asignación de presupuesto y implantación de estructuras de funcionamiento, como personal y reglamentaciones internas

**Matriz de Condiciones de Desembolsos – Verificación de Condiciones de Desembolsos**  
**Programa de Apoyo a la Competitividad ES-0151**

Transporte Marítimo y Puertos	III	** Reestructuración del MOPTVDU y la Oficina Central de CEPA, para adaptarlas a las nuevas competencias en materia de fijación de políticas, regulación y control que les ordena la LGMP.	Estudio contratado y efectuado. Documentación que soporte la implementación de las recomendaciones del Estudio.
		** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LGMP.	Copia certificada de las reglamentaciones Técnicas y Económicas emitidas.
		** fortalecimiento de la AMP para fiscalizar y regular el sector	Aprobado el Plan Estratégico, incluyendo la definición de su misión y objetivos; definición de la estructura orgánica-funcional y establecido los requerimientos de recursos técnicos, financieros y humanos; aprobado el Plan de Trabajo de fortalecimiento institucional con un cronograma de implementación
		** Concesión Maestra del Puerto de Acajutla otorgada y en operación	Copia certificada del Contrato de Concesión del Puerto de Acajutla firmado y del Acta de Otorgamiento de la Concesión.
Transporte Aéreo y Aeropuertos		** Reestructuración del MOPTVDU y la Oficina Central de CEPA, para adaptarlas a las nuevas competencias en materia de fijación de políticas, regulación y control que les ordena la LOAC.	Estudio contratado y efectuado. Documentación que soporte la implementación de las recomendaciones del Estudio.
		** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LOAC.	Copia certificada de las reglamentaciones Técnicas y Económicas emitidas.
		** fortalecimiento de la AAC para fiscalizar y regular el sector	Aprobado el Plan Estratégico, incluyendo la definición de su misión y objetivos; definición de la estructura orgánica-funcional y establecido los requerimientos de recursos técnicos, financieros y humanos; aprobado el Plan de Trabajo de fortalecimiento institucional con metas intertemporales
Macro Económico	todos	** Marco Macro Económico conducente	Verificación del Banco sobre la base de datos oficiales procedentes de las consultas del Artículo IV con el Fondo Monetario Internacional