



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## Préstamos en Apoyo a Reformas de Política (PBL) PCR

**Nombre del Proyecto:** Préstamo de Apoyo a la Competitividad

**País:** El Salvador

**Sector/Subsector:** Desarrollo del Sector Privado / Infraestructura y Servicios Públicos

**Equipo de Proyecto Original:** 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.

**Número de Préstamo(s), CT(s):** 1492/OC-ES

**Número de Proyecto(s):** ES0151

**Fecha del QRR:** 30 de abril de 2009

**Fecha de Aprobación Final del PCR:** 1 de junio de 2009

**Equipo PCR: Autor Principal y Miembros:** Martin Chrisney (ICF/CMF), Salvador Ávila (consultor), Alejandra Eguíluz (INT/INT), y Annabella Gaggero (ICF/CMF).



## Índice

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	1
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	3
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>4</b>
	A. EFECTOS DIRECTOS.....	4
	B. EXTERNALIDADES.....	9
	C. DESEMBOLSOS .....	10
	D. PRODUCTOS .....	10
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>11</b>
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	11
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA .....	12
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	12
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>12</b>
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	12
	B. RIESGOS POTENCIALES .....	13
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	14
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>14</b>
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	14
	B. SEGUIMIENTO FUTURO .....	14
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>14</b>

## Anexos

1. Propuesta de Préstamo. Incluye:
  - a. Matriz Original de Políticas
  - b. Matriz de Condiciones de Desembolsos
  - c. Solicitud de Desembolso del Primer Tramo
2. Propuesta de Reformulación del Préstamo
3. Memoranda de Liberación de Montos
4. Evaluación del Prestatario



## Abreviaturas y Acrónimos

AAC	Autoridad de Aviación Civil
AMP	Autoridad Marítimo Portuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Central American Free Trade Agreement
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
FEM	Foro Económico Mundial
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GOES	Gobierno de El Salvador
GPI	Grupo Promotor de la Innovación
IMA	<i>Independent Macroeconomic Assessment</i>
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ITCA	Instituto Tecnológico Centroamericano
LOAC	Ley Orgánica de la Aviación Civil
LGMP	Ley General Marítimo Portuaria
MINEC	Ministerio de Economía
MOPTVDU	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
SGC	Superintendencia General de Competencia
SNC	Sistema Nacional de Capacitación
SPNF	Sector Público No Financiero

## I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
<b>NO. PROYECTO:</b> 1492/OC-ES Programático <input type="checkbox"/> Si <input checked="" type="checkbox"/> No De ser sí, listar todos los proyectos relacionados y número del préstamo: _____	<b>TITULO:</b> Préstamo de Apoyo a la Competitividad
<b>Prestatario:</b> República de El Salvador	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 12 de noviembre de 2003 (Resolución DE-87/03)
<b>Agencia ejecutora (AE):</b> Secretaría Técnica de la Presidencia	<b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 31 de agosto de 2005
<b>Sector:</b> Desarrollo del Sector Privado	<b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 11 de octubre de 2005
	<b>Meses en ejecución</b> * desde aprobación: 46 * desde efectividad del contrato: 25
	<b>Períodos de desembolso</b> Fecha original desembolso final: 28 de septiembre de 2007 Fecha actual desembolso final: 19 de septiembre de 2007 Extensión acumulativa (meses): 0
<b>Equidad Social (SEQ):</b> No	
<b>Clasificación ambiental:</b> No requiere clasificación	<b>En estado de "Alerta"</b> Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

\* OD = Objetivos de Desarrollo; PI = Progreso en la Implementación; SO = Sostenibilidad

## II. El Proyecto

### a. Contexto del Proyecto

La operación propuesta quedó encuadrada en la estrategia del Banco con El Salvador para el período 2000-2003 (aprobada en enero de 2001 y actualizada en mayo de 2002), la cual tenía varios componentes clave, entre los que sobresalen: (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. Estos se agrupan dentro de tres líneas de acción interrelacionadas: (i) reactivación del crecimiento económico, (ii) reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital humano, y (iii) modernización del Estado y fomento de la gobernanza. Congruente con los esfuerzos que el país había desarrollado durante los últimos 15 años con respecto a su desarrollo económico competitivo, la operación fue concebida para contribuir principal y directamente 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.

El paquete financiero también tomó en cuenta las áreas mencionadas como prioritarias en la Estrategia de Competitividad del Banco, aprobada en junio de 2003, a saber, 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 como pilares para el fomento de la competitividad y el desarrollo económico.

El Programa fue implantado en un contexto de política económica prudente marcada por importantes reformas en los años anteriores. En 2001 fue aprobada la Ley de Integración Monetaria (LIM) que estableció el dólar de los EEUU como moneda de curso legal paralelamente con el colón, a un cambio fijo. Esta política sentó las bases de una estabilidad macroeconómica y fue combinada con una estrategia de apertura comercial; privatización de servicios de infraestructura en los sectores de telecomunicaciones y energía; e iniciativas para la promoción de inversión extranjera directa y exportaciones. Esta política culminó en la firma del Tratado de Libre Comercio (Central American Free Trade Agreement – CAFTA) con los EEUU en 2007.

Los rasgos sobresalientes de la macroeconomía en aquel momento incluyeron estabilidad con un magro crecimiento en el producto interno bruto y una tasa de inflación, que, si bien en ocasiones estuvo por encima de los límites esperados por el Banco Central de Reserva (BCR), se mantuvo moderada, aun sufriendo el impacto de los altos precios del petróleo. Durante los años anteriores, el crecimiento económico promedió alrededor del 50% del crecimiento que la economía salvadoreña había tenido durante el mismo periodo de la década de los 90 (aproximadamente 3%, comparado con 6%). Esto fue atribuible a la baja inversión del sector privado y a la moderada demanda de bienes y servicios interna y externa. Cabe mencionar que las exportaciones tradicionales y no tradicionales, con excepción notable de la industria maquiladora de exportación, registraron un importante crecimiento en los últimos años, superior al 35% y 10% respectivamente. Esto probablemente es atribuible al aprovechamiento del CAFTA y a un mayor dinamismo de los bienes y servicios salvadoreños en el mercado centroamericano.

En cuanto al contexto sectorial, vale destacar los siguientes temas de interés. El sector de transporte marítimo y puertos ha sido un elemento básico de la estrategia del Gobierno de El Salvador para aumentar la competitividad. Tradicionalmente, el acceso de dicho país al transporte de cargas marítimas internacionales estaba limitado al puerto de Acajutla, en la parte occidental de la costa del Pacífico, que sufría problemas de exceso de personal, disturbios laborales y necesidades de infraestructura no satisfechas. Como antecedente, cabe señalar que según reportes sobre la infraestructura económica del país y la región hacia finales de los años 90, el puerto de Acajutla era el puerto menos competitivo de toda Centroamérica, tanto con respecto a instalaciones como en cuanto a costos. Ello llevó al país a formular una estrategia doble para modernizar las instalaciones y servicios portuarios existentes en Acajutla —tras abordar los temas laborales y tercerizar contratos de servicios— y desarrollar una infraestructura portuaria totalmente nueva en La Unión (Cutuco).<sup>1</sup> También, el gobierno ha puesto énfasis en la necesidad de crear el andamiaje institucional para los servicios de transporte marítimo y aéreo con la finalidad de hacerlos competitivos.

En paralelo, en el contexto de la apertura comercial, fue importante establecer un marco jurídico e institucional para la reglamentación de la competencia. El objetivo de las autoridades era

---

<sup>1</sup> Por resolución DE87/03 el Directorio del Banco aprobó una reformulación del préstamo para eliminar la concesión maestra del Puerto de Acajutla como condición del tercer tramo flotante. Anteriormente, la CEPA había autorizado una licitación internacional de las instalaciones, y por haber recibido sólo una oferta se declaró desierta el 29 de abril de 2004. El fracaso del proceso se debe, en gran parte, a que la autorización simultánea de construcción del Puerto de Cutuco generó una competencia entre los posibles licitadores. Aún así, el equipo de proyecto revisó los avances en la eficiencia de las operaciones de Acajutla que se reportan en este documento. Todavía, la Asamblea no ha aprobado la legislación necesaria para una concesión maestra de ninguno de los dos puertos.



promover una cultura de competencia, establecer salvaguardias contra un comportamiento abusivo o distorsionador para los mercados por parte de agentes de los sectores privado y público, facilitar el acceso a los mercados para todos los proveedores y establecer mecanismos de sanción adecuados. Como resultado, la Superintendencia General de Competencia (SGC) fue creada e inició una revisión de los marcos regulatorios de aviación, puertos y energía, incluyendo en ello el reconocimiento de su nuevo rol como regulador de dichos sectores.

En general, la baja productividad de la economía salvadoreña se debió a diversos factores. Además de una deficiente infraestructura, hubo un muy limitado uso de tecnología en los procesos productivos, una baja calidad de la mano de obra, una falta de capacitación y formación adecuadas y poca conciencia social acerca de los temas de calidad e innovación, entre otros. Estas y otras razones impulsaron a las autoridades a incluir elementos para desarrollar y reforzar la institucionalidad para la formación laboral e innovación. En particular, se consideró importante revisar la principal institución pública del sector, que es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), una institución pública, autónoma y descentralizada, con el cometido de formular y administrar las políticas de desarrollo científico y tecnológico. También, fue imprescindible formular una estrategia para subsanar deficiencias en la calidad y cobertura de la formación profesional y la falta de mano de obra especializada, aumentando la participación del sector privado en su provisión y mejorando la eficacia del gobierno en el tema.

## **b. Descripción del Proyecto**

### **i. Objetivos de Desarrollo**

El objetivo de la operación propuesta era respaldar al Gobierno de El Salvador (GOES) 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 el crecimiento sostenible.

Para cumplir este objetivo, la operación estableció condiciones específicas de política y de reforma en sectores definidos, en virtud de las cuales se abonarían recursos de desembolso rápido para aplicaciones fiscales y de balanza de pagos. Las medidas contempladas en la operación abordan restricciones microeconómicas específicas para la competitividad, que afectan, entre otros aspectos, la producción, los recursos y los costos de acceso al mercado, así como la productividad de los factores y la igualdad de participación en los mercados internos. Estas condiciones específicas, a cuyo cumplimiento se supeditaron los subsecuentes desembolsos, fueron vinculadas a un tramo fijo inicial de US\$40 millones y tres tramos flotantes de \$20 millones a desembolsar según se requiriera por el país y conforme al cumplimiento de las condiciones estipuladas por mutuo acuerdo entre el Banco y el prestatario.

### **ii. Componentes**

Para lograr su objetivo, la operación estableció condiciones específicas ("condicionalidad") en materia de políticas y reformas en determinados sectores, en función de las cuales se proporcionan recursos de desembolso rápido. Las medidas incluyeron reformas en el transporte marítimo y aéreo, mejoras en la capacitación laboral y la innovación, además de un nuevo marco normativo para la política sobre competencia y el mantenimiento de un marco macroeconómico estable. Las condiciones específicas del Programa fueron:

**A. Desempeño macroeconómico:** El propósito de esta condición fue asegurar un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del Programa. El cumplimiento fue evaluado por el



Banco con base en la información proporcionada por las autoridades y consultas con el FMI que se plasmó en un Informe Macroeconómico Independiente (*Independent Macroeconomic Assessment* – IMA) preparado por el Banco.

**B. Transporte marítimo y puertos:** La estrategia de mejora de la competitividad en puertos y transporte marítimo persiguió tres principales objetivos: (i) el reforzamiento institucional de la actividad, mediante la promulgación de una ley (Ley General Marítimo Portuaria -- LGMP) y la creación de la autoridad respectiva (Autoridad Marítimo Portuario -- AMP); (ii) la reducción de costos y la ampliación de la cobertura de servicios mediante la concesión de las operaciones a empresas particulares (Puerto de Acajutla); y (iii) la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y del CEPA, de manera consistente con la nueva legislación marítima y portuaria.

**C. Transporte aéreo y aeropuertos:** Estas condiciones específicas fueron orientadas a mejorar la calidad y la competitividad de los servicios aeroportuarios mediante: (i) el establecimiento de un nuevo modelo institucional (Autoridad de Aviación Civil -- AAC) y regulatorio (Ley Orgánica de la Aviación Civil -- LOAC); (ii) la introducción de operadores especializados de carga en el aeropuerto internacional; y (iii) la reestructuración de las instituciones de MOPTVDU y CEPA, de manera consistente con la nueva legislación de transporte aéreo. El avance propuesto en la privatización de los servicios llevaba la doble finalidad de reducir costos y aumentar los ingresos derivados de la concesión de actividades.

**D. Condiciones de Competencia:** En esta materia, las condiciones específicas fueron: (i) la creación e implementación de la legislación respectiva y las sanciones pertinentes para salvaguardar el mercado, así como las condiciones generales de acceso y competencia, evitando distorsiones y prácticas desleales; y (ii) la creación de una autoridad encargada de promover la competencia que cuenta con independencia técnica y política en el cumplimiento de sus funciones.

**E. Formación profesional y capacitación laboral:** Las condiciones tuvieron como objetivo principal definir una estrategia nacional de educación técnica que abarcó: (i) la conceptualización de un sistema nacional de capacitación; (ii) la participación de los distintos actores (tanto público como privados); y (iii) el rol del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) como una institución reguladora (o terciaria).

**F. Innovación y desarrollo:** Estas condiciones tuvieron como enfoque reforzar la estrategia nacional para orientar mejor las intervenciones en el sector mediante: (i) la determinación de un marco institucional que facilitara la definición de políticas y la gobernanza del sector; (ii) la revisión del papel del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); y (iii) una evaluación de las actuales intervenciones para determinar su congruencia con la estrategia nacional.

### **III. Resultados**

#### **a. Efectos Directos**

La Propuesta de Préstamo introdujo en su cuadro de resultados sólo un indicador que incluía una meta específica. Los otros indicadores fueron más bien referencias generales a las variables que se utilizarían para medir los resultados del Programa, como los indicadores agregados de competitividad del Foro Económico Mundial (FEM), y no se especificaron líneas de base (p. ej.

tiempo, cantidad o calidad). En este sentido, los indicadores de resultados no fueron lo suficientemente explícitos, y por lo tanto, el Equipo de Proyecto tuvo que aplicar su propio juicio para determinar los indicadores a utilizar para evaluar los logros de la operación.

Como fue señalado en la Propuesta de Préstamo, la intención era evaluar estos indicadores doce (12) y treinta seis (36) meses después del desembolso final de los fondos, con el objeto de extraer lecciones y valorar el impacto de la operación en el desarrollo. De manera preliminar, el siguiente cuadro presenta las variables citadas en la Propuesta de Préstamo y un breve análisis. Aquí se distingue entre las variables asociadas con los resultados esperados (R) y las que se asocian con impactos a largo plazo (I). Los datos fueron recogidos por el equipo, acudiendo a las fuentes públicas y a la información proporcionada por las autoridades durante la revisión del cumplimiento para los varios desembolsos del Programa.

Para realizar esta evaluación de manera rigurosa se plantea usar los valores absolutos de los indicadores seleccionados y sus variaciones porcentuales. Por ejemplo, en el caso del FEM estos valores son los índices para cada variable y no el *ranking* frente a otros, dado que este último está sujeto a variaciones inesperadas, provocadas por la adición de países en la encuesta del FEM de cada año. También, para eliminar las inconsistencias que pueden sugerir de elegir sólo un año base, se ha tomado la decisión de utilizar el promedio de estos valores por dos años. Específicamente, fue seleccionada como línea de base los datos del FEM de 2001/02 y 2002/03 como el punto inicial ( $t_0$ ), debido a que estas fechas encuadran el año de aprobación del PBL (2003). El fin del periodo de análisis ( $t_n$ ) es el promedio de las variables en 2006/07 y 2007/08, que es el periodo que incorpora el desembolso final del Programa en 2007.

Es importante aclarar desde el inicio que la intención de esta evaluación no es la de establecer un vínculo causal entre las acciones del Programa y los resultados medidos. Más bien la intención es mostrar si hay una consistencia entre las acciones del Programa y la dirección de los cambios observados. Tampoco puede servir como una evaluación del Programa *stricto sensu*, dada la necesidad de un período de gestión más largo para obtener cualquier efecto provocado por las intervenciones realizadas, mostrando un impacto reflejado en las variables. No obstante, con la intención de registrar si la dirección del cambio observado es sostenible en el tiempo, se realiza otra observación ( $t_{n+1}$ ) con los datos del FEM de 2007/08 y 2008/09 para confirmar la continuación de las tendencias de las variables desde el año base. Claramente, esta indicación de la tendencia en un año adicional es solamente una aproximación. En el futuro, se debe extender el período de análisis para confirmar la sostenibilidad de los cambios observados. Con ese objetivo, se adjunta a este documento la base de datos con los indicadores relevantes.

Efectos Directos Planeados:	Efectos Directos Logrados:
<p><b>Objetivo del proyecto</b></p> <p>1.R.a <b>Competitividad.</b> Mejora de los índices de competitividad actual y crecimiento de la competitividad según el FEM.</p> <p>1.I.a. Mejora de los índices de competitividad actual y crecimiento de la competitividad del FEM.</p> <p><b>Contexto macroeconómico</b></p> <p>1.R.b <b>Contexto Macroeconómico.</b> Mejora de los indicadores de déficit fiscal. Mejora de los indicadores de deuda total del SPNF y relación servicio de la deuda/ingresos.</p> <p>1.I.b Déficit fiscal sostenible. Deuda total del Sector Público No Financiero (SPNF) sostenible y relación servicio de la deuda/ingresos sostenible.</p>	<p>Dados los cambios que han sufrido los índices identificados por el FEM en los últimos años, se ha seleccionado el índice de competitividad global como el estándar para esta evaluación. Según los valores de los indicadores, apuntan a una mejora en el nivel de competitividad absoluto, aunque sea algo más débil en el periodo <math>t_0 - t_{n+1}</math>. Se nota una mejora sustancial en el manejo macroeconómico durante el periodo de implementación del Programa, un aumento en su nivel de competitividad absoluta, reducción del déficit fiscal, y baja en el ratio de deuda. En este caso la variable para medir el resultado y el impacto es la misma.</p> <p>1.R.a <u>Índice de Competitividad Global (variación %) (FEM)</u></p> <p><math>t_n = 6.8\%</math>  <math>t_{n+1} = 4.0\%</math></p> <p>1.R.b <u>Déficit fiscal (% del PIB) (FMI)</u></p> <p><math>t_0 = -3.4\%</math>  <math>t_n = -0.5\%</math></p>



<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados:</u>
	<p>Los datos del FMI para el déficit de caja del gobierno son los promedios de los periodos (<math>t_0</math> y <math>t_n</math>) e indican una mejora sustancial en el déficit fiscal. Es más difícil calcular la sostenibilidad del déficit, que dependerá de otras variables fuera del alcance de este análisis.</p> <p><u>1.R.b. Deuda total sobre PIB</u></p> <p><math>t_n = 21.9\%</math></p> <p>Los datos de la deuda actual sobre Ingreso Bruto Nacional, con 2005/2006 el periodo final, indica un aumento en esta razón durante este lapso.</p> <p>1.I.b Estabilidad macroeconómica (datos FEM)</p> <p><math>t_n = 33.6\%</math>  <math>t_{n+1} = 36.5\%</math></p> <p>Este indicador fue seleccionado por su relación con el objetivo de estabilidad macroeconómica y, por ser una serie de tiempo, que permite medir la sostenibilidad en el tiempo de la estabilidad macroeconómica. De acuerdo de los estudios del FEM, esta variable mide el déficit fiscal, endeudamiento, tasas de interés, y el ahorro nacional.</p>
<p><u>Transporte marítimo</u></p> <p>2.R.a Reducción de aranceles en un 25% con respecto a 2002.</p> <p>2.R.b Mayor tráfico marítimo (número de proveedores de servicios y frecuencia de los servicios).</p> <p>2.R.c Eficiencia en la manipulación de carga (volumen de manejo y escala promedio de los buques).</p> <p>2.I.a. Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM.</p> <p>2.I.b. Seguridad jurídica.</p> <p>2.I.c. Mayor volumen de carga manejada por el transporte marítimo.</p> <p>2.I.d. Menor costo promedio de los embarques marítimos de importación/exportación.</p>	<p>En cuanto a los resultados obtenidos existen claras indicaciones de mejoras en la eficiencia de los servicios portuarios en cuanto a volumen manejado, tiempo y costo. Estos datos, específicos al caso de Acajutla, también tienen reflejo en los indicadores agregados del FEM durante el periodo del Programa.</p> <p>2.R.a. De acuerdo con los datos proporcionados por las autoridades, se redujeron las tarifas del Puerto de Acajutla en 25% con respecto al pliego de 2002 (año 2005). Esto, combinado con la reducción de los tiempos necesarios para prestar servicios a los buques, el aumento de volumen de tráfico de contenedores y el aumento de eficiencia de los servicios de manipulación portuaria, se tradujeron en una reducción de 37% en los costos de transporte (Datos oficiales).</p> <p>2.R.b. No se encuentran datos sobre el número de proveedores o frecuencia de servicios. No obstante, hubo un aumento importante en el peso movilizado en el Puerto de Acajutla desde 2.478.504 TM (2001) a 4.372.380 TM (2007).</p> <p>2.R.c. El número de contenedores manipulados por hora aumentó desde 8 en 2001 hasta un total de 20 a 24; el número de contenedores ascendió de un promedio de 20.000 TEU anuales hasta cerca de 65.000 TEU en 2004). A su vez, el tiempo promedio de horas buque en el puerto bajo de 74 horas (2001) a 35 horas (2007) (Datos oficiales).</p> <p>2.I.a. <u>Índice de competitividad de infraestructura portuaria (variación %)</u></p> <p><math>t_n = 24.6\%</math>  <math>t_{n+1} = 24.6\%</math></p> <p>2.I.b. No hubo una fuente de información indicada para verificación.</p> <p>2.I.c. ver 2.R.c</p> <p>2.I.d. ver 2.R.a.</p>

Efectos Directos Planeados:	Efectos Directos Logrados:
<p><b><u>Transporte aéreo</u></b></p> <p>3.R.a. Mayor tráfico de carga.  3.R.b. Mayor calidad de la manipulación de carga medida (reducción de quejas y reducción del tiempo medio de almacenamiento de bienes).  3.R.c. Cobertura del costo de los servicios.</p> <p>3.I.a. Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM.  3.I.b. Seguridad jurídica  3.I.c. Mayor volumen de carga transportada por vía aérea  3.I.d. Menor costo promedio de los embarques aéreos  3.I.e. Mayor frecuencia de servicios y destinos</p>	<p>Igualmente en el caso de transporte aéreo, destacan las mejoras en el volumen de actividad; sin embargo, por falta de datos específicos, no se presentan indicadores de una mejora en la eficiencia de los servicios. Por otro lado, los datos agregados de la competitividad del sector muestran una mejora durante el período del Programa, aunque que sea menor que la del sector portuario. En parte, esta diferencia puede deberse a que el índice de este sector era más alto al inicio del Programa comparado con el de puertos, es decir, hubo menos rango para su mejora frente el sector portuario.</p> <p>3.R.a. Desde 2001 el tráfico de carga registró un aumento del 11% y el de pasajeros del 21%, lo que ha redundado en un incremento de los ingresos provenientes de la aplicación de cargos al turista y al transporte de cargas en el aeropuerto internacional. (Datos oficiales 2005).  3.R.b. No hubo fuente de información indicada.  3.R.c. No hubo fuente de información indicada.</p> <p>3.I.a. <u>Índice de competitividad de infraestructura aérea</u> (variación %) (FEM)  <math>t_n = 8.7\%</math>  <math>t_{n+1} = 7.7\%</math></p>
<p><b><u>Formación profesional y capacitación</u></b></p> <p>4.R.a. Mejora del coeficiente de cobertura.  4.R.b. Reducción del costo promedio de los servicios.  4.R.c. Mayor número de proveedores privados y de instrumentos/productos ofrecidos.  4.I.a. Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM.  4.I.b. Crecimiento de la productividad.  4.I.c. Mejor clasificación de El Salvador en los indicadores/parámetros de referencia internacionales que miden la capacidad técnica de la fuerza laboral.</p>	<p>Las evidencias de mejoras de la calidad y cobertura de servicios en el caso de formación profesional y capacitación son menos claras. En parte se debe al bajo nivel de provisión de estos servicios al inicio del Programa, y también al contexto de reformas, que apuntaba más a reformas de políticas que requieren un tiempo mayor para tener impacto en las variables observables. No obstante estas limitaciones, hay indicaciones de que hubo ligeros aumentos en la cobertura de los servicios de capacitación y en la disponibilidad de estos servicios en el período del Programa en base a los datos del FEM.</p> <p>4.R.a. La cobertura del sistema de formación profesional y capacitación laboral es limitada y sólo llega a 2,7% de los posibles beneficiarios (Datos oficiales 2006). No fueron proporcionados datos oficiales más actualizados. No obstante, los datos sobre el uso de <i>staff training</i> por parte del sector privado, según el FEM, indican un nivel bastante acorde con una posible mejora en el último período <math>t_{n+1}</math>, comparado con el año base.</p> <p><u>Índice de cobertura en la formación de profesionales (extent of staff training)</u> (variación %) (FEM)  <math>t_n = 0.0\%</math>  <math>t_{n+1} = 4.1\%</math></p> <p>4.R.b. No hubo fuente de información indicada.  4.R.c. En cuanto a la disponibilidad de servicios, el índice del FEM muestra una ligera mejora en la cobertura de servicios de formación e investigación en los únicos años para los que se presentan datos:</p> <p><u>Cobertura de servicios de formación e investigación</u> (valor absoluto) (FEM)  2006/7: 3.5  2007/8: 3.6  2008/9: 3.7</p> <p>4.I.a. Ver 4.R.a. y 4.R.c.  4.I.b. No hubo fuente de información indicada.  4.I.c. No hubo fuente de información indicada.</p>

Efectos Directos Planeados:	Efectos Directos Logrados:
<p><b><u>Desarrollo tecnológico e innovación</u></b></p> <p>5.R.a. Mejora de los coeficientes de cobertura y acceso.</p> <p>5.R.b. Sistema de financiamiento establecido y financiado en forma sostenible (gasto en I+D/PIB).</p> <p>5.R.c. Mayor número de proveedores privados y de instrumentos/productos ofrecidos.</p> <p>5.I.a. Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM.</p> <p>5.I.b. Crecimiento de la productividad.</p> <p>5.I.c. Mejor clasificación de El Salvador en los indicadores/parámetros de referencia internacionales que miden la capacidad de desarrollo, adaptación de tecnologías e innovación.</p>	<p>En el caso de desarrollo tecnológico e innovación, la interpretación de los resultados e impactos preliminares no es muy clara. Por un lado los indicadores señalados en la Propuesta de Préstamo carecen de especificidad en cuanto a las variables a medir, su fuente, tiempo y valor inicial, lo cual hace más difícil un análisis de los resultados de las intervenciones del Programa. Donde existe una variable medible y relevante en términos del período de ejecución del Programa, las indicaciones no permiten una fácil interpretación. Por ejemplo, hasta 2008, de acuerdo de los datos del FEM, el indicador del nivel de gasto en investigación y desarrollo por empresa disminuyó en 9,1%. Sin embargo, los indicadores de absorción tecnológica, sofisticación y el índice de innovación apuntan a aumentos en el período relevante. Nuevamente, los datos no son inconsistentes con una mejora en cobertura y acceso a los servicios, pero tampoco son concluyentes.</p> <p>5.R.a. No hubo fuente de información indicada.</p> <p>5.R.b. <u>Gastos por empresa en I &amp; D</u> (variación %) (FEM)  <math>t_n = -1.8\%</math> (Datos sólo de 2007)  <math>t_{n+1} = -5.5\%</math></p> <p>5.R.c. No hubo fuente de información indicada.</p> <p>5.I.a. <u>Índice de innovación</u> (variación %) (FEM)  <math>t_n = 34.9\%</math>  <math>t_{n+1} = 30.1\%</math></p> <p>5.I.b. No hubo fuente de información indicada.</p> <p>5.I.c. <u>Absorción tecnológica a nivel de la empresa individual</u> (variación %) (FEM)  <math>t_n = 3.4\%</math>  <math>t_{n+1} = 0.0\%</math></p> <p><u>Sofisticación en los negocios: capacidad de innovación</u> (variación %) (FEM)  <math>t_n = 8.0\%</math>  <math>t_{n+1} = -8.2\%</math></p>
<p><b><u>Legislación sobre competencia</u></b></p> <p>6.R.a. Identificación y tratamiento de comportamientos abusivos y anticompetitivos en el mercado (número de casos notificados, investigados y solucionados).</p> <p>6.I.a. Mejora de los indicadores pertinentes de competitividad del FEM.</p> <p>6.I.b. Los bienes y servicios transables de El Salvador tienen precios comparables con los de los mercados mundiales.</p>	<p>En esta área del Programa existe una mayor relación entre las políticas promovidas para establecer el marco institucional para la supervisión de mercados y las acciones realizadas por el nuevo ente. Por esta razón, parece relevante que los datos registren una mejora sustancial en la eficacia de la política antimonopolio durante el período del Programa. También, por efecto de las políticas que promovieron competencia, la apertura comercial y la dolarización de la economía, es evidente que hubo una creciente “contestability” dentro de los mercados locales, un hecho confirmado con los datos del FEM. Se debe notar que el cambio en la intensidad de la competencia local disminuyó entre los períodos <math>t_n</math> y <math>t_{n+1}</math>, indicados.</p> <p>6.R.a. Ente regulador de competencia creado y funcionando en el 2005. Además, se realizaron estudios sobre competencia en distintos sectores (combustibles, transporte de cargas, medicamentos, entre otros).</p> <p>6.I.a. <u>La eficacia de la política de antimonopolio</u> (variación %) (FEM)</p>

Efectos Directos Planeados:	Efectos Directos Logrados:
	$t_n = 20.3\%$ $t_{n+1} = 15.3\%$  6.1.b. No hubo fuente de información indicada. Se presenta como un <i>proxy</i> los datos de “ <i>contestability</i> ” dentro de los mercados internos.  <u>Índice de mejora de intensidad de la competencia local</u> (variación %) (FEM) $t_n = 3.0\%$ $t_{n+1} = 0.9\%$
[ X ] Muy Probable(MP)	[ ] Improbable (MI)

## b. Externalidades

La premisa fundamental de un programa de reforma sectorial, como este PBL, es que existen beneficios positivos cuando se consolida la estabilidad macroeconómica y se implantan y refuerzan las políticas e instituciones necesarias para un crecimiento económico sostenible. Las acciones de las autoridades para controlar el déficit fiscal y su nivel de endeudamiento formaron elementos complementarios a las reformas planteadas en la condicionalidad del Programa, y fueron suficientes para generar externalidades positivas para el país. Una indicación de esta externalidad positiva es que El Salvador mantuvo su calificación de riesgo en BB+ por Standard & Poors desde 2003 a 2007, solamente uno de diez países de la región con una calificación de BB+ o mejor<sup>2</sup>. También cabe destacar que el indicador de estabilidad macroeconómica del FEM mejoró sustancialmente durante el período. A modo de comparación con otro país dolarizado: Panamá mejoró en 19,9% su índice de estabilidad macroeconómica en el período 2001/3 a 2007/9 y El Salvador en 36,5%<sup>3</sup>.

En términos de otras externalidades, es decir, resultados indirectos –tanto positivos como negativos– de las acciones del Programa, se pueden citar varias derivadas de la provisión de servicios públicos que fueron producto de las reformas implementadas. En el caso de las mejoras en el transporte portuario y los servicios aéreos, es altamente probable que aquellas redundaran en una mejor imagen de El Salvador en los mercados internacionales y que posicionaran al país como un potencial mercado de destino y un vínculo en las cadenas productivas mundiales. Además, la creación de las estrategias, tanto para el fomento de la innovación y desarrollo tecnológico como para la formación profesional, produjeron señales al mercado de proveedores de los cambios fundamentales en la política del estado y, en el futuro, se espera crearán condiciones favorables para la atracción de inversiones dedicadas a productos con mayor contenido tecnológico. Igualmente, la creación de la Superintendencia General de Competencia (SGC) como un ente con base legal sólida y capacidad de ejecutar sus funciones ciertamente promovió en el mercado mejores comportamientos entre actores, evitando costos resultantes de prácticas monopólicas y colusivas. Desafortunadamente, aparte de la dificultad de atribuir

<sup>2</sup> Aún así durante el período 2003 a 2007 (Julio), once países de la región mejoraron su calificación por parte de S&P, indicando que en términos relativos el resultado pudiera haber sido mejor. Este grupo incluye solamente dos, Brasil (B+) y Perú (BB-), quienes pasaron a nivel de BB+.

<sup>3</sup> El indicador de estabilidad macroeconómica está basado en el déficit fiscal, ahorro nacional, inflación, la brecha entre la tasa activa y pasiva, y el endeudamiento del gobierno.



externalidades a las acciones tomadas en el Programa, se encuentra que el período de análisis es demasiado breve para esperar impactos observables.

Finalmente, una externalidad positiva para la relación entre el Banco y el país fue el diálogo continuo que el Programa promovió sobre las políticas de competitividad y las necesidades de apoyo técnico durante el transcurso de su implementación. Por ejemplo, en base a estas conversaciones surgió una solicitud de apoyo técnico por parte de la SGC para fortalecer sus capacidades técnicas y su desarrollo institucional que resultó en la cooperación técnica ES-T1028. También, a raíz de las discusiones sobre el sistema de innovación, se desarrolló una cooperación técnica con FUSADES para la creación de un mecanismo de financiación privada a la innovación en el marco del sistema de innovación nacional (ES-T1026). En varias ocasiones, el equipo tuvo la oportunidad de compartir experiencias con las autoridades del país y contribuir al desarrollo de políticas y estrategias para el mejoramiento de la competitividad, como en el caso de la preparación de la estrategia de innovación y desarrollo tecnológico. Estas actividades, que no fueron estrictamente vinculadas a la condicionalidad del Programa, representan un resultado tangible del Programa que se pueden considerar como externalidades positivas.

### c. Desembolsos

TRAMOS DE DESEMBOLSO				
TRAMOS	Monto (US\$000)	Fecha Esperada	Fecha Actual	Dispensa Otorgada Si/No
Primer tramo	40,000	11 de octubre de 2005	11 de octubre de 2005	No
Segundo tramo	20,000	22 de agosto de 2006	22 agosto de 2006	No
Tercer tramo	20,000	17 de enero de 2007	17 de enero de 2007	No
Cuarto tramo	20,000	19 septiembre de 2007	19 septiembre de 2007	Sí

### d. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
Componentes (Productos)	Condicionalidades Claves / Indicadores del Producto
<b>1. Desempeño macroeconómico</b> Estabilidad macroeconómica.  <i>Clasificación: S</i>	<u>Productos Alcanzados</u>  El GOES ha mantenido un marco de políticas congruente con las metas del Programa. Actualmente, el país no tiene un programa de préstamo del FMI y está sujeto a consultas anuales en virtud del Artículo IV. EL BID ha analizado los informes del FMI y ha mantenido un diálogo constante con el equipo correspondiente del FMI en relación con la actual situación económica de El Salvador.
<b>2. Transporte marítimo y puertos</b> Marco jurídico y normativo establecido, la creación de un órgano regulador (AMP), la reestructuración del MOPTVDU y la CEPA, y la concesión de Acajutla.  <i>Clasificación: S</i>	<u>Productos Alcanzados</u>  El gobierno ha desarrollado el marco normativo y regulatorio adecuado de conformidad con las leyes de dichos sectores, la creación de la AMP como agencia reguladora e independiente para generar el marco normativo para la concesión y operación de los puertos, la reestructuración de funciones del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y el fortalecimiento de la CEPA, para la ejecución de sus funciones de reglamentación. En particular, se creó la Dirección General de Política y Planificación de Transporte en MOPTVDU como la unidad encargada de la política de transporte marítimo y aéreo. Asimismo, se estableció en CEPA una Gerencia de Administración de Concesiones para atender los procesos de licitación y concesión en los sectores de transporte.

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
<b>3. Transporte aéreo y aeropuertos</b> Marco jurídico y normativo establecido, la creación de un órgano regulador, la reestructuración del MOPTVDU y la CEPA, y subcontratación de la operación de las instalaciones de carga al sector privado. <b>Clasificación: S</b>	<u>Productos Alcanzados</u> El gobierno ha desarrollado el marco normativo y regulatorio adecuado, de conformidad con las leyes de dichos sectores, la creación de la AAC, y la reestructuración de funciones del MOPTVDU y la CEPA para la ejecución de sus funciones de reglamentación. En particular, se logró la contratación de una empresa para almacenaje y expedición de carga en la terminal de carga del Aeropuerto Internacional. En cuanto al rol de AAC, su plan estratégico resalta la responsabilidad de alcanzar estándares internacionales, tales como los de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
<b>4. Condiciones de competencia</b> Creación del marco jurídico e institucional. <b>Clasificación: MS</b>	<u>Productos Alcanzados</u> Se aprobó la Ley sobre Competencia que confirió a la Superintendencia su autoridad jurídica, determinó su estructura orgánica y esboza sus actividades operativas. Se revisaron los marcos regulatorios de aviación, puertos y energía, incluyendo en ellos el reconocimiento de la nueva Superintendencia como ente regulador. También se realizaron estudios de mercado para identificar barreras de entrada y salida específicas, comportamientos colusivos y concentración de mercados (transporte de carga, combustibles y energéticos, y medicamentos, entre otros).
<b>5. Formación profesional y capacitación laboral</b> Creación de una estrategia nacional, la reposición del INSAFORP, y la evaluación de la intervención pública en el sector. <b>Clasificación: S</b>	<u>Productos Alcanzados</u> Se completó la preparación de un documento estratégico titulado "Políticas y Estrategias para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Profesional". Se reforzó las funciones de INSAFORP en la formulación de normas y estándares, supervisión y la formulación de directrices para el sector. Concretamente, la estrategia encomienda al INSAFORP: (i) el diseño y desarrollo de un marco normativo para el SNC que facilite su desarrollo, evaluación y perfeccionamiento, (ii) la creación de mecanismos que institucionalicen y promuevan la participación de otras instituciones a fin de fortalecer las sinergias y la coordinación en el suministro de capacitación, y (iii) la concepción y creación de instrumentos que permitan incorporar otros agentes al sistema. Se ha realizado un diagnóstico pormenorizado de cada uno de los programas públicos en vigor en el INSAFORP y el Ministerio de Educación.
<b>6. Innovación y desarrollo</b> Creación de una política nacional sobre tecnología, la reposición de CONACYT, establecimiento de responsabilidades de "tercer piso" dentro del sector público, y la evaluación de la intervención pública en el sector. <b>Clasificación: S</b>	<u>Productos Alcanzados</u> Las autoridades prepararon el Estrategia Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico que apunta a líneas de acción estratégicas para el Sistema Nacional de Innovación. Se ha creado el Sistema Nacional de Calidad y Productividad para promover la participación del sector privado en la provisión de servicios de normalización, metrología y certificación de calidad. Se realizó un diagnóstico de los programas existentes del sector público.
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha de aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b>  <b>Transporte marítimo y portuario:</b> El objetivo de este componente fue la concesión del Puerto de Acajutla (Cláusula 4.02 (e)) y se prepararon las disposiciones legales y las condiciones básicas para este efecto. No obstante, la licitación fue declarada desierta ya que sólo se presentó un postulante. Por ello, esta cláusula fue excluida como condición en respuesta a una solicitud de las autoridades (Resolución DE-87/03 diciembre 9 de 2004). Con relación al desarrollo de infraestructura portuaria alternativa, los pasados años han visto una intensa labor para el diseño y acondicionamiento del Puerto de La Unión. El proceso de concesiones relacionado con este nuevo puerto está siendo supervisado por CEPA.	
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>	
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)	

## IV. Implementación del Proyecto

### a. Análisis de los factores críticos

Los factores críticos para la implementación del proyecto son tres: (i) la existencia de acuerdos específicos y/o fondos destinados para la realización de las actividades enumeradas en las condiciones del préstamo; (ii) la preparación de un plan de implementación anual para el



cumplimiento de los tramos pendientes con las entidades responsables; y (iii) la creación y mantenimiento de un equipo responsable para el Programa.

Con respecto al punto (i), por su naturaleza como un programa de apoyo a la balanza de pagos, los fondos típicamente no llegan a las agencias encargadas de cumplir con las condiciones estipuladas en la condicionalidad de este contrato. En varios casos, las instituciones involucradas indicaron que tuvieron que usar recursos propios y/o donaciones de terceros para efectuar las actividades señaladas. En este caso específico, el Banco preparó una cooperación técnica para el diagnóstico del marco institucional del INSAFORP y para capacitar el SGC en la realización de los estudios de mercados. Cuando un programa trata reformas importantes o se involucra un número importante de entidades gubernamentales, es aconsejable incluir una cooperación técnica paralela al programa para financiar acciones de los tramos posteriores.

En cuanto al punto (ii), cuando hay una negociación al nivel central de la condicionalidad, a veces las entidades descentralizadas no cuentan con la información necesaria para programar sus actividades para el cumplimiento de la condicionalidad. Igualmente, cuando está programado apoyo financiero para su cumplimiento, sea de presupuesto o fondos de terceros, la preparación de un plan de implementación facilitaría la asignación de los recursos y la llegada de los productos a tiempo. Por estas razones, el plan debe ser actualizado anualmente con las autoridades relevantes.

Finalmente, y en relación con el punto (iii), es evidente que el servicio al cliente no termina con la aprobación del préstamo y el desembolso de su primer tramo. En el transcurso de su implementación existen una variedad de oportunidades para desarrollar el Programa y otros productos relacionados que sirven para mejorar su impacto y profundizar la relación entre el Banco y su cliente. Para aprovechar estas oportunidades, es de suma importancia que exista un equipo de profesionales, tanto en la oficina de país como en la Sede, que perduren en el tiempo y que sean responsables del diálogo con las autoridades y el desarrollo de nuevos productos relacionados.

## **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

El rol desempeñado por la Secretaría Técnica en su calidad de ejecutor del proyecto, consistió en el ejercicio de una amplia y efectiva coordinación interinstitucional, como también una apropiada facilitación, monitoreo y evaluación de todas aquellas medidas que se ejecutaron de manera conjunta o de forma directa con o por las unidades descentralizadas del Órgano Ejecutivo, y unidades ministeriales de éste, que fueron sujeto de modernizaciones o de reestructuraciones legales, institucionales, administrativas, y/o de gestión operacional.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **c. Desempeño del Banco**

El Equipo Técnico que el Banco asignó de apoyo para la conceptualización y desarrollo del proyecto, monitoreo y evaluación de éste, fue excelente en conocimientos y experiencia.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



## **V. Sostenibilidad**

### **a. Análisis de Factores Críticos**

Los factores críticos para la sostenibilidad de los resultados logrados son tres: (i) su efectiva implementación; (ii) la mejora en el grado de coordinación interinstitucional; y (iii) la provisión de los recursos presupuestales necesarios para el buen funcionamiento de las instituciones creadas. Dada la naturaleza de este Programa, con su enfoque en cambios legales e institucionales, la sostenibilidad reside en el continuo desarrollo de las instituciones creadas y la aplicación efectiva de sus marcos legales. Es decir, un sostenido impacto en el tiempo requiere que se tomen los siguientes pasos de implementación: (i) que las leyes sean reglamentadas y cumplidas; (ii) que las instituciones creadas sean fortalecidas y que gocen de suficientes recursos personales y presupuestales para realizar sus tareas; y (iii) que las estrategias y planes de acción acordados por las autoridades de estas instituciones sean implementadas y consistentes con los mandatos de las mismas.

Se debe notar que en el diseño institucional de las varias entidades participantes en el Programa fueron incorporados elementos para asegurar su efectividad. Por ejemplo, en el caso de la Superintendencia General de Competencia, se incorporó la fijación de periodos para los nombramientos de su directorio que no fueron coincidentes en el tiempo, de manera de asegurar un grado de independencia. No obstante, existen un sinnúmero de actividades y mejoras que se pueden realizar para aumentar la eficacia de las instituciones. Nuevamente, en el caso de la SGC sería mejor que ésta tuviese la autoridad de realizar peticiones directas al juez, (en reconocimiento de la personalidad jurídica de la Superintendencia), en vez de hacerlo indirectamente a través de la Fiscalía.

A su vez, las reformas realizadas tienen importantes elementos que requieren de coordinación entre varias instituciones, tanto públicas como privadas, y entre otros programas. Por ejemplo, INSAFORP está encargado de los temas de entrenamiento, pero el asunto de educación técnica compete a otras instancias en el país, tales como el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA), financiado por el Ministerio de Educación y administrado por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), una entidad privada que ofrece educación técnica terciaria. Claramente, la mejora en la productividad laboral dependerá de un conjunto de acciones que refuercen la capacidad de INSAFORP y las otras entidades para mejorar la calidad de sus servicios, ampliar cobertura e implantar nuevos instrumentos flexibles para fomentar enlaces con universidades y proveedores de capacitación. Asimismo, queda pendiente ver si los programas de entrenamiento y capacitación, aunque pertinentes y relevantes, verdaderamente tienen los impactos deseados, por lo cual es de suma importancia la implantación de mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Finalmente, es evidente que en algunos casos el proceso de reforma y la creación de nuevas instituciones requieren tiempo para consolidarse y crear las condiciones necesarias para tener impactos cualitativos y cuantitativos en los indicadores del sector. En este sentido, cabe mencionar que una señal de la mejora institucional se encuentra en la colaboración interinstitucional, por ejemplo, el ITCA se encuentra conversando con MINEC para hacerse cargo del Centro Nodal de Innovación y Calidad, un componente clave del Sistema Nacional de Innovación. Para que prosperen este tipo de iniciativas, es necesaria una ampliación de los recursos financieros dedicados al desarrollo del CONACYT y un marco de coordinación interinstitucional basada en las mejores prácticas internacionales para sustentarlo. Por ejemplo, conforme a las mejores prácticas internacionales, los servicios de normalización, metrología y certificación de calidad son actividades claramente diferenciadas y pueden proveerse por diferentes instituciones, incluso privadas, pero en El Salvador es el CONACYT quien las desarrolla.



## b. Riesgos Potenciales

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.

Otro elemento clave para la efectividad de las reformas es la creación de un marco de coordinación interinstitucional. Al nivel de entidades gubernamentales, por ejemplo, las condicionalidades específicas apoyaban la creación de una instancia de coordinación en los temas de innovación y desarrollo tecnológico, pero la GPI está lejos de contar con la fortaleza y autoridad suficientes. Este tipo de mecanismo de coordinación debe concretarse en la creación de un cuerpo normativo con representatividad multisectorial como la GPI, y en el caso de una institución incipiente como ésta es importante que el Banco dé un seguimiento cercano a su evolución.

## c. Capacidad Institucional

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

Ver discusiones en el punto III a.

### b. Seguimiento Futuro

Durante las negociaciones del préstamo, el MINEC declinó la realización de una evaluación ex-post. No se prevé un seguimiento específico de los temas tratados en el Programa. No obstante, es aconsejable que el Banco, en su trabajo de programación y diálogo de políticas con las autoridades, dé seguimiento cercano al desarrollo y efectividad de las medidas de política económica orientadas a la mejora de la competitividad del país. Si bien es cierto que dichas medidas van en la dirección correcta, es imprescindible asegurar su correcta implementación a fin de que redunden en beneficio tangible para el país. En este sentido, y en preparación de un futuro apoyo financiero a los temas, conviene hacer una evaluación muy detallada sobre el grado de institucionalización que poseen las diversas medidas adoptadas en *pro* de la mejora de la competitividad y evaluar las capacidades institucionales de las varias involucradas. En algunas ocasiones, el andamiaje institucional creado (instancias, leyes, reglamentos, políticas) es todavía inadecuado y susceptible de mejora y en otras no posee aún la fortaleza necesaria para resistir los embates de cambios políticos o económicos, lo que podría echar por la borda los enormes esfuerzos y avances del país en la materia.

## VII. Lecciones Aprendidas

- Es cierto que resulta difícil identificar datos para medir los resultados e impactos de reformas institucionales. En el mejor de los casos, la relación entre el cumplimiento de una condición y sus impactos, tanto cuantitativo como cualitativo, es tenue y poco confiable en cuanto a su causalidad. En este sentido, es sumamente importante que el equipo de proyecto identifique al menos la fuente de la información, la unidad de medición, y, principalmente, una línea de base preliminar durante la fase de diseño de la operación. Aún así es importante que haya una evaluación *ex post* independiente para establecer estas relaciones de la mejor manera posible.
- Un resultado indirecto de operaciones de esta índole es la oportunidad para realizar un diálogo de políticas con las autoridades del país durante la fase de la implementación. De esta manera se identifica varias áreas de convergencias y posibles apoyos financieros y no financieros del Banco de alta relevancia al cliente.
- Es importante tener disponible recursos de cooperación técnica para acompañar una operación de reforma de política dado la escasez de recursos presupuestarios de las entidades encargadas de la implementación de los cambios previstos. También, se debe asegurar que estas entidades cuenten con la información necesaria para programar sus actividades para el cumplimiento de la condicionalidad en un tiempo consistente con el cronograma de la operación.
- La naturaleza de una operación con tramos flotantes ayuda a flexibilizar la implementación, a pesar de que hubo temas, como el del Puerto de Acajutla, que no admitían a soluciones fáciles.
- Para realizar el seguimiento de las acciones previstas y aprovechar las oportunidades que surgen durante la implementación de un programa de reforma, es de suma importancia que exista un equipo de profesionales, tanto en la oficina de país como en la Sede, que perduren en el tiempo y que sean responsables del diálogo con las autoridades y el desarrollo de nuevos productos relacionados.



# Directorio Ejecutivo

## Para información

PR-2787-1  
17 de noviembre de 2003  
Original: inglés

**Al:** Directorio Ejecutivo  
**Del:** Secretario  
**Asunto:** El Salvador. Propuesta de préstamo de apoyo a la competitividad. Versión final aprobada

**Información básica:**  
Prestatario ..... República de El Salvador  
Monto ..... hasta US\$100.000.000 o su equivalente  
Fuente ..... Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario

Se prevé el uso de recursos de la Facilidad de Financiamiento Intermedio para el pago parcial de intereses del eventual préstamo.

**Consultas a:** Señor Stefan Queck (extensión 3697)

**Observaciones:** Esta versión incluye información sobre la tasa de interés en la página 1 del Resumen Ejecutivo y en el Cuadro 4.1, página 33 de la propuesta. Los cambios han sido señalados con una línea al margen derecho.

Esta operación quedó aprobada por el Directorio Ejecutivo el 12 de noviembre de 2003, mediante Resolución DE-89/03.

**Sustituye:** PR-2787(10/03)  
**Referencias:** GN-1838-1(7/94), DR-398-5(5/03)  
**Otra distribución:** Representante en El Salvador

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
NO AUTORIZADO PARA USO PÚBLICO

**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
Anexo III	Carta de política

## **APÉNDICES**

Apéndice I	Proyecto de resolución
------------	------------------------

## **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:	LIBOR
	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 esperaría 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 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 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.

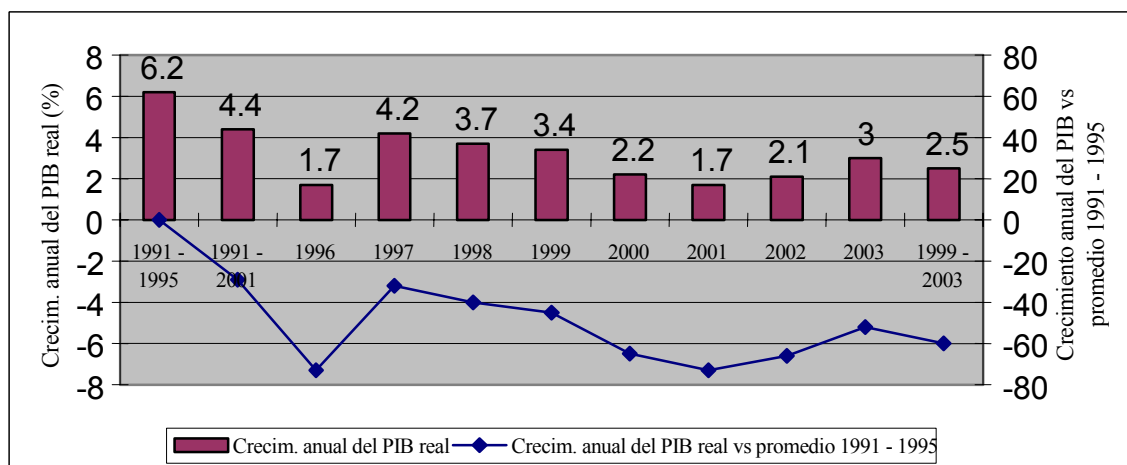
Para un análisis más completo de las tendencias pasadas, actuales y futuras, véase, por ejemplo, el informe sobre situación económica y perspectivas (SEP) de El Salvador, actualizado en octubre de 2002 (en <http://re2.iadb.org/nfp/seps.htm>) y *Situación económica y perspectivas: la economía mundial 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, previéndose 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.

<b>Cuadro1.2: El Salvador – Indicadores de competitividad seleccionados - 2001</b>		
<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 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

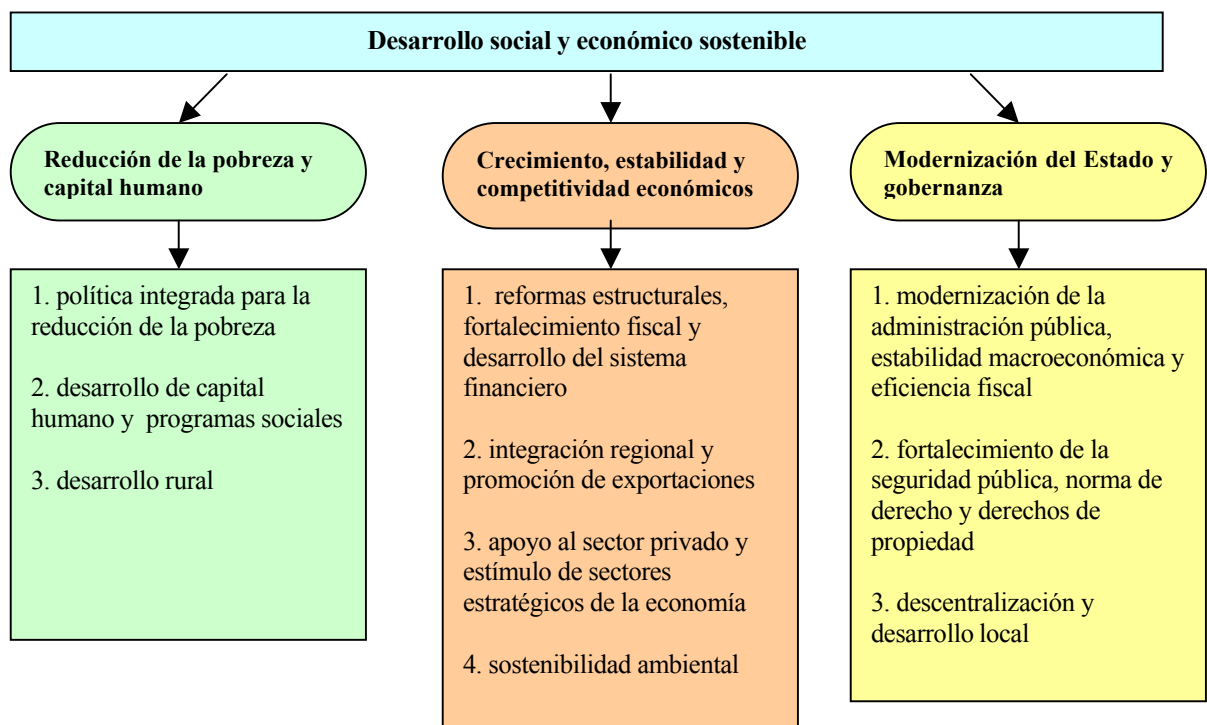
<sup>1)</sup> entre de 75 países, si no se indica lo contrario

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 conceptualizado en comparación con las instituciones contrapartes dentro de la región. El INSAFORP tiene un amplio mandato para regular y supervisar el sector, es decir, se le asignan 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 mecanismo 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 centrarán 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 aquéllos 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	LIBOR	
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 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 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			
	Sector Transporte Marítimo ** Aprobación nueva legislación marítimo portuaria  ** Creación del nuevo ente regulador, la Autoridad Marítima Portuaria – AMP  ** Tercerización prestación de servicios del Puerto de Acajutla  ** Aprobación legislativa de Condiciones Básicas para el Concesionamiento Maestro del Puerto de Acajutla	Educación técnica / entrenamiento laboral  ** Aprobación de una estrategia nacional de educación técnica y entrenamiento laboral continuo  ** Definición del ámbito de acción y gestión de INSAFORP y fortalecerlo de acuerdo a su mandato  ** Evaluación de todos los programas públicos de apoyo a la educación técnica y entrenamiento laboral	Legislación de competencia ** 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  ** Presentación de legislación de Libre Competencia para discusión pública y consideración por el Legislativo	Sector Transporte Marítimo ** 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.  ** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LGMP ** fortalecimiento de la AMP para fiscalizar y regular el sector.  ** Concesión Maestra del Puerto de Acajutla otorgada y en vigencia
		Innovación Tecnológica  ** Aprobación de una estrategia nacional de fomento de innovación  ** Definición del ámbito de acción y gestión de CONACYT  ** 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  ** Evaluación de todos los programas públicos de apoyo a la innovación tecnológica	** Diseño, implantación y funcionamiento de una estructura institucional de regulación (autoridad de competencia).	Sector Transporte Aéreo ** 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.  ** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LOAC ** fortalecimiento de la AAC para fiscalizar y regular el sector.
	Valor US\$ Millones	40	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	<i>** 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.</i>	Estudio contratado y efectuado. Documentación que soporte la implementación de las recomendaciones del Estudio.
		<i>** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LGMP.</i>	Copia certificada de las reglamentaciones Técnicas y Económicas emitidas.
		<i>** fortalecimiento de la AMP para fiscalizar y regular el sector</i>	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
		<i>** Concesión Maestra del Puerto de Acajutla otorgada y en operación</i>	Copia certificada del Contrato de Concesión del Puerto de Acajutla firmado y del Acta de Otorgamiento de la Concesión.
Transporte Aéreo y Aeropuertos		<i>** 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.</i>	Estudio contratado y efectuado. Documentación que soporte la implementación de las recomendaciones del Estudio.
		<i>** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LOAC.</i>	Copia certificada de las reglamentaciones Técnicas y Económicas emitidas.
		<i>** fortalecimiento de la AAC para fiscalizar y regular el sector</i>	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	<i>** Marco Macro Económico conducente</i>	Verificación del Banco sobre la base de datos oficiales procedentes de las consultas del Artículo IV con el Fondo Monetario Internacional

**SECRETARIA TECNICA  
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

San Salvador, 26 de septiembre 2003

Sr. Enrique Iglesias  
Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo ( BID)  
Washington, D.C.

Estimado señor Presidente:

Por medio de la presente deseo exportar ante usted la política para el Desarrollo de la Competitividad en El Salvador; marco dentro del cual el Gobierno ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo un préstamo sectorial por un monto de \$100,000,000.

Como es de su conocimiento, El Salvador ha dado pasos sustantivos en desarrollar una serie de reformas que le han permitido insertarse en la economía internacional, al concentrar los esfuerzos del Gobierno en su rol rector y normador; promover la competencia y la participación privada; desnacionalizar los sectores financieros y de comercio exterior; apoyar el desarrollo de la infraestructura y servicios básicos; modernizar el Sistema de Pensiones; establecer la circulación del dólar como moneda de curso legal; y hacer fuertes inversiones en los sectores sociales. En muchos de estos esfuerzos hemos tenido el acompañamiento del Banco.

Por otro lado, el proceso de reconstrucción derivado del conflicto armado y la recuperación de sucesivos desastres naturales ( Huracán Mitch, y los terremotos del 2001) han sabido utilizarse como oportunidades para mejorar la infraestructura social y económica, y para dinamizar la actividad económica en diferentes áreas de influencia, crear las condiciones necesarias para promover la seguridad jurídica de todos los ciudadanos, y para impulsar importantes proyectos de educación, salud, vivienda, y desarrollo local que permitan en un mediano termino el acceso de toda la población a los mismos y a los beneficios del desarrollo.

Los 12 años de esfuerzo sostenido hacia una visión de país moderno, en pleno goce de libertades, cimentado en la justicia, e integrado con la región y el mundo, nos permite afirmar que el rumbo ha sido el correcto, que tenemos importantes avances, pero que aun tenemos desafíos que deseamos afrontar en forma responsable.

No nos basta con haber reducido la pobreza a la mitad, del 60% en 1991, al 33% en el 2003; reducir del 30% de la población que vivía en la extrema pobreza al 15% de salvadoreños que viven esta angustiada realidad; reducir del 25% de los salvadoreños, que no sabían leer y escribir, a solamente el 13%; disminuir la tasa de mortalidad infantil de 45 por mil nacidos a 25 por cada mil nacidos.

Tampoco nos basta haber logrado en los últimos cuatro años, construir cada día un kilómetro de carreteras, tres escuelas, 106 viviendas para familias de bajos ingresos; y cada cinco días una nueva unidad de salud.

Después de ser completamente dependientes de la agricultura, somos hoy el tercero, de veinticuatro países latinoamericanos en crecimiento de exportaciones. Logramos en la difícil década de los noventa, crecer muy por encima de nuestra región, para convertirnos en el segundo país, de toda Latinoamérica, en crecimiento económico y hemos reducido año con año el déficit fiscal para elevarlo en el 2004, a menos del 1%. Esto nos ha permitido controlar la inflación, de un 30% a un 2% en el 2003, y evitar así el deterioro de los ingresos familiares y reducir la tasa de desempleo del 13% al 6.8%.

Tenemos cero riesgo de devaluación, y tenemos hoy las tasas de interés bancario más baja de nuestra región, 6.8 por ciento frente a tasas del 30% en la década pasada. Llevamos ya once años sin fluctuaciones cambiarias, eso nos ha llevado a adquirir el apetecido grado de inversión, que únicamente tienen Chile, México y El Salvador en Latinoamérica.

Con la introducción de competencia en sectores que antes eran manejados por empresas públicas, hemos incrementado de solo 250,00 líneas telefónicas en 1992, a tener 1,600,000 líneas, y es más barato hacer una llamada telefónica de El Salvador a Estados Unidos que viceversa.

Queremos asumir nuevos retos: como región estamos a las puertas de firmar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, lo cual por un lado abre una importante gama de oportunidades para nuestro país, pero las mismas sólo serán asequibles si nuestro país hace un serio trabajo interno para preparar tanto al sector público como al sector privado para acceder a las mismas.

Estamos conscientes que todo lo anterior nos sitúa en una nueva etapa de desarrollo, y una de las estrategias que cobra mayor importancia en esta nueva fase es el de promover la competitividad de nuestro país. Este esfuerzo no puede venir únicamente del sector público, pues la gama de áreas que requieren atención para este efecto es muy amplia; por lo que deben identificarse aquellas en las que el gobierno tiene la responsabilidad primaria; otras, en las cuales el gobierno debe de hacer un acompañamiento a los esfuerzos privados; y otras en las que el mayor esfuerzo corresponde al sector privado.

En tal sentido, el Gobierno deberá focalizar sus actividades en promover el mejoramiento de la calidad del recurso humano nacional, no solo mejorando sus niveles de educación formal, sino también promoviendo el acceso a programas mejorados de educación tecnológica; privilegiar la formación científica a nivel de educación superior, y promover la investigación en

tecnología, no solo para crear soluciones, propias a problemas propios; sino también para eficientizar la adaptación y absorción de tecnología.

Para tal propósito, compete esencialmente al Gobierno el generar un marco regulatorio apropiado, con un líder institucional visible que ejerza la rectoría en el tema para que se logren integrar esfuerzos existentes para crear sinergias positivas tanto dentro del sector público, como entre los sectores público y privado. En este tema, el Ejecutivo prestara especial atención a la cobertura y calidad de la educación básica, al mejoramiento de la oferta, calidad y acceso de la educación tecnológica, el mejoramiento de la educación científica universitaria, y el fomento de la investigación científica. El resultado de este esfuerzo no sólo redundará en mejorar el posicionamiento competitivo del país, sino también en elevar el nivel de vida de nuestra población mediante el acceso a mejores oportunidades de educación y empleo.

Otro tema en el que se ha venido trabajando mucho, y en el que aun se necesitan esfuerzos para la consolidación de los mismos así como una revisión de los aspectos regulatorios, es el de Infraestructura. Se han creado modernos marcos regulatorios para los subsectores marítimo y portuario, y se están fortaleciendo los nuevos entes rectores; pero aun hay mucho que hacer en el subsector de transporte terrestre, sobre todo en la parte regulatoria; ya que la inversión que el Gobierno ha hecho en carreteras, bajo estándares internacionales, ha sido muy significativa.

A la luz de una mayor integración física y comercial a nivel regional y mundial, será necesario garantizar servicios portuarios eficientes (tanto del Puerto de Acajutla como del nuevo puerto de Cutuco) y re conceptualizar la red ferroviaria como un instrumento esencial para el manejo consolidado de carga tanto entre los dos puertos, como con el resto de puertos de la región. Este esfuerzo de conectividad no debe dejar por un lado la conectividad interna del país por medio de caminos rurales sostenibles, a fin que los pequeños productores puedan acceder a sus mercados regionales, y de allí, con el resto del país; para que los efectos integradores beneficien a todos los habitantes del país.

Para mejorar el aprovechamiento de los factores de producción, habrá que estudiar los mercados eléctrico y de telecomunicaciones, para que los mismos sean una ventaja competitiva para el país; pues no es suficiente el incrementado acceso al servicio; sino las condiciones bajo las cuales se presta el mismo.

En este sentido, será de vital importancia introducir competencia en la operación de estos sectores, para garantizar a los usuarios la mejor calidad de infraestructura y servicios; y que el manejo de carga y el costo de los servicios no sean un obstáculo para la integración de nuestro país al comercio internacional. Para tal propósito, y siempre bajo un enfoque de competencia, el Gobierno continuara sus esfuerzos de inversión en infraestructura vial, revisara los correspondientes marcos regulatorios (institucional y legal), y fortalecerá los respectivos entes rectores, a fin de buscar el mejor funcionamiento de los mercados.



Un aspecto complementario y de vital importancia para el mercado local, será el impulsar una Ley de Competencia con una autoridad independiente y moderna, que pueda contar con los insumos e información necesaria para realizar efectivamente su mandato legal, a fin de que se de una oportuna participación en temas que velen tanto par los intereses de los consumidores, como de las empresas participantes en los diferentes sectores.

Para ello será necesario conformar un ente rector sólido e independiente en todo sentido; que tenga interrelación con otras autoridades regulatorias especializadas, y con las cuales tenga una visión de mercado compartida, a fin de promover la competencia y con ello, lograr efectos positivos en la población y en la utilización de los factores de producción.

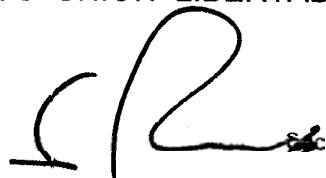
Dentro de los esfuerzos conjuntos en los cuales el gobierno deberá participar junto con la empresa privada se pueden señalar: la atracción de inversiones, la promoción de exportaciones, la acreditación y certificación de empresas y procesos productivos, la simplificación en los procedimientos para acceder al crédito, la exploración e identificación de nuevos nichos de inversión y desarrollo, y la desconcentración de polos industriales; entre otros, para lo cual serán importantes las políticas que el Ejecutivo defina para tales propósitos.

Por último, la continuidad de una política de estabilidad macroeconómica, la consolidación de la seguridad jurídica, un exhaustivo esfuerzo en mejorar la seguridad ciudadana, y el continuar modernizando el aparato estatal; son las "reglas del juego" que se le deben garantizar al sector privado para que éste haga lo propio para lograr la competitividad de sus empresas.

Dentro de este marco de política; el Préstamo Sectorial de Competitividad vendrá a apoyar esfuerzos específicos del Gobierno en los sectores de infraestructura, competencia, tecnología y educación tecnológica; a la vez que permitirá tener una agenda básica de diálogo entre el país y el Banco sobre un tema que deberá tomar especial relevancia para todos los países del área en los próximos años.

Por lo anterior, deseamos expresar al Banco nuestros agradecimientos por haber asumido junto con nosotros, una tarea innovadora en materia de Competitividad.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



Juan Jose Daboub



Secretario Técnico de la Presidencia y  
Gobernador ante el BID

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Salvador. Préstamo \_\_\_\_/OC-ES a la República de El Salvador  
Préstamo de Apoyo a la Competitividad

El Directorio Ejecutivo

### RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de El Salvador, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Préstamo de Apoyo a la Competitividad. Dicho financiamiento será hasta por la suma de cien millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$100.000.000), que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los “Plazos y Condiciones Financieras” y a las “Condiciones Contractuales Especiales” del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Salvador. Pago Parcial de Intereses del Préstamo \_\_\_\_/OC-ES a la República de El Salvador  
Préstamo de Apoyo a la Competitividad

El Directorio Ejecutivo

### RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, en su carácter de administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio, en adelante la "Cuenta", proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de El Salvador, como Prestatario, y a adoptar las demás medidas pertinentes para utilizar recursos de la Cuenta con el objeto de pagar una parte de los intereses adeudados por el Prestatario sobre los saldos deudores hasta de setenta y siete millones novecientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$77.900.000) del préstamo autorizado mediante la Resolución DE-\_\_\_\_/\_\_\_\_, siguiendo las políticas del Banco sobre la materia.



## Procedimiento Corto

Vencimiento: 9 de diciembre de 2004

PR-2787-2

2 de diciembre de 2004

Original: inglés

**Al:** Directorio Ejecutivo

**Del:** Secretario

**Asunto:** El Salvador. Préstamo 1492/OC-ES para un programa de apoyo a la competitividad, aprobado mediante Resolución DE-87/03. Propuesta de reformulación

**Consultas a:** Señor Martin Chrisney (extensión 2491)

**Observaciones:** Se adjunta una propuesta de reformulación al préstamo de la referencia para eliminar la concesión maestra del Puerto de Acajutla como condición para el tercer tramo flotante. Asimismo se adjunta el correspondiente proyecto de resolución.

Se ruega a los Directores Ejecutivos que, a más tardar el **9 de diciembre de 2004**, comuniquen por escrito al Secretario si desean interrumpir el procedimiento. Si ello no ocurriera dentro de este plazo, la resolución se dará por aprobada por el Directorio Ejecutivo y se dejará constancia de ello en el acta de una próxima sesión

**Referencias:** GN-1838-1(7/94), DR-398-5(5/03), PR-2787-1(11/03)

**Otra  
distribución:** Representante en El Salvador

**EL SALVADOR****PRÉSTAMO DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD  
(1492/OC-ES)****PROPUESTA DE REFORMULACIÓN**

<b>Prestatario:</b>	República de El Salvador
<b>Organismo ejecutor:</b>	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República
<b>Monto y fuente:</b>	Facilidad unimonetaria del Capital Ordinario  Monto inicial aprobado: US\$100,0 millones CO/FFI: US\$ 77,9 millones CO: US\$ 22,1 millones
<b>Objetivos:</b>	El objetivo de la operación es respaldar al Gobierno de El Salvador en sus esfuerzos por mantener la estabilidad económica y alcanzar un crecimiento sostenible. La operación brinda recursos de desembolso rápido mediante un préstamo en apoyo de reformas de políticas ligado a la adopción de medidas destinadas a incrementar la competitividad al mejorar el clima de negocios del país y aumentar la productividad de los factores.
<b>Modificación de las condiciones originales de los tramos:</b>	La operación es un préstamo en apoyo de reformas de políticas de US\$100 millones, con cuatro desembolsos: el primero es un desembolso de tramo “fijo” de US\$40 millones, seguido de tres desembolsos de tramo “flotante” de US\$20 millones cada uno. El préstamo está actualmente pendiente de aprobación por la Asamblea Legislativa, que debe autorizar su firma. Posteriormente, la operación se presentará nuevamente para su ratificación por el Legislativo, conforme lo dispone la Constitución, y la reformulación sólo afectará a una condición del tercer tramo “flotante”. La modificación propuesta eliminará el requisito relativo a la concesión del Puerto de Acajutla, sin que varíen las demás condiciones. Se han cumplido las condiciones de la matriz para el desembolso del primer tramo.
<b>Coordinación con otras instituciones multilaterales de desarrollo:</b>	El país ha puesto en práctica acertadas políticas macroeconómicas y celebra reuniones periódicas con el Fondo Monetario Internacional en el contexto de las consultas del Artículo IV. El Banco Mundial y el BID mantienen una continuada coordinación

en diferentes esferas, entre ellas el intercambio de información sobre este programa y otras actividades.

**Posibles beneficios:**

La reformulación dará a las autoridades mayor flexibilidad para manejar la concesión del Puerto de Acajutla y su obligada vinculación con otras actividades de expansión de servicios portuarios. Por otra parte, la modificación propuesta facilitará el proceso de ratificación del préstamo en la Asamblea Legislativa. El objetivo general de la concesión sigue siendo prioritario para el Gobierno de El Salvador; en este sentido, el recurso a asociaciones público-privadas en la prestación de múltiples servicios portuarios ya ha dado lugar a claros avances en términos de eficiencia operativa.

**Posibles riesgos:**

Los riesgos son mínimos. El Gobierno de El Salvador mantiene el firme compromiso de otorgar en concesión el puerto, si bien la eliminación de la condicionalidad podría en apariencia suponer un retraso al respecto. Un riesgo adicional es que la competencia entre Acajutla y la construcción y operación del Puerto de Cutuco pueda traducirse en nuevos retrasos si la construcción de este último no se efectúa a tiempo.

## **I. ANTECEDENTES**

- 1.1 En noviembre de 2003, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó un préstamo en apoyo de reformas de políticas (1492/OC-ES) para respaldar los esfuerzos del Gobierno de El Salvador por mejorar la competitividad del país. El programa destaca las reformas relativas a infraestructura, capacitación técnica y laboral, política de innovación y política de competencia mediante un conjunto de medidas que se llevarán a efecto en un período comprendido entre 18 meses y 24 meses (véase la Matriz de Condicionalidad, Anexo I).
- 1.2 El préstamo está actualmente pendiente de aprobación por la Asamblea Legislativa, que debe autorizar su firma por las autoridades. Posteriormente, la operación se someterá nuevamente a ratificación, con arreglo a la Constitución nacional, tras lo cual será elegible para el desembolso, una vez que se cumplan todas las condiciones contractuales generales para la entrada en vigencia del préstamo.
- 1.3 A solicitud de las autoridades (carta con fecha de 3 de septiembre de 2004, véase el Anexo II), se han modificado las condiciones atinentes al tercer tramo “flotante” para la concesión del Puerto de Acajutla. La reformulación propuesta reconoce los avances logrados en las operaciones portuarias y toma en consideración la experiencia reciente en la licitación internacional para la concesión maestra del puerto, junto con otros acontecimientos en el sector. Por otra parte, se otorgó a las autoridades la prórroga de un año que habían solicitado para la firma y ratificación del préstamo en apoyo de reformas de políticas a fin de dar cabida al proceso de revisión y aprobación por la Asamblea Legislativa.

## **II. ESTADO ACTUAL DE LA CONDICIONALIDAD DEL PROGRAMA**

- 2.1 Las condiciones iniciales del tramo “fijo” de US\$40 millones se formularon con el fin de mejorar la base de infraestructura de la economía (véase el Anexo I). Las reformas iniciales incluían mejoras en el Puerto de Acajutla (el principal puerto marítimo sobre la costa oeste), la tercerización de los servicios en Acajutla y la aprobación legislativa de la concesión maestra. En la actualidad, se han subcontratado al sector privado los servicios de almacenamiento y manipulación de carga; conservación y mantenimiento de la superestructura e infraestructura; y seguridad. Los tres tramos flotantes (cada uno de US\$20 millones) abarcan los aspectos de innovación tecnológica y capacitación técnica (primer tramo flotante), leyes de competencia (segundo tramo flotante) y reformas del sector de transporte aéreo y marítimo (tercer tramo flotante).
- 2.2 Entre las condiciones del tercer tramo flotante figuran la creación del marco normativo y regulador, conforme a la Ley General Marítimo Portuaria, y el fortalecimiento de la Autoridad Marítima Portuaria para ejercer sus funciones reguladoras. Además, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma

(CEPA) deberán reestructurarse para amoldarse a los nuevos mecanismos jurídicos e institucionales del sector marítimo y portuario. Finalmente, la adjudicación de la concesión maestra estaba previsto como una condición del último tramo.

- 2.3 **Estado de las reformas del sector marítimo:** El gobierno ha creado el marco jurídico y normativo para el sector mediante la aprobación de una Ley General Marítimo Portuaria (LGMP)<sup>1</sup> y la creación de un nuevo organismo regulador, la Autoridad Marítima Portuaria (AMP). Con respecto al Puerto de Acajutla, el gobierno incrementó la participación del sector privado en la prestación de servicios y renegoció los contratos laborales. En octubre de 2002, la Asamblea Legislativa aprobó las condiciones básicas de la concesión maestra al sector privado del puerto de Acajutla<sup>2</sup>.
- 2.4 Con base en el decreto legislativo, la CEPA autorizó una licitación internacional en relación con las instalaciones portuarias<sup>3</sup>. Sólo se había recibido una oferta al cierre de la licitación, el 15 de abril de 2004, por lo que ésta se declaró desierta el 29 de abril del mismo año. El fracaso del proceso se debe en gran parte a que la autorización simultánea de construcción del Puerto de Cutuco (La Unión) generó competencia entre los posibles licitadores en Cutuco y Acajutla. La relación entre estos dos puertos debe reconsiderarse atentamente en cualquier oferta futura de concesión de Acajutla.
- 2.5 En la actualidad, el gobierno está estudiando una estrategia para ambos puertos. Se prevé que el Puerto de Cutuco inicie operaciones en 2007, en competencia con Acajutla. Al mismo tiempo, las autoridades se proponen reactivar la concesión de Acajutla según los términos y condiciones del decreto inicial que la autorizó.
- 2.6 **Mejoras en la eficiencia operativa del Puerto de Acajutla:** A pesar de la demora en la adjudicación de la concesión maestra, la eficiencia y la productividad laboral del Puerto de Acajutla han aumentado significativamente gracias a la tercerización de servicios y otras mejoras. De una planta de 850 trabajadores permanentes en 2001, se ha pasado en la actualidad a 24 trabajadores permanentes y 113 por contrato. Asimismo, el número de contenedores manipulados por hora se ha casi triplicado, desde ocho hasta un total de 20-24. También la manipulación de carga ordinaria, cereales y vehículos ha registrado progresos extraordinarios. Al mejorar los servicios, más compañías navieras están utilizando el puerto, con el consiguiente aumento del volumen de tráfico. El número de contenedores ascendió de un promedio de 20.000 TEU anuales hasta cerca de 65.000 TEU en 2004. Otros costos operativos se han reducido en más del 40%, en comparación con los niveles anteriores, y las tasas portuarias han disminuido un 10%. En el contrato con el concesionario se incluirán nuevas reducciones de las tasas a fin de lograr la meta del programa de una reducción del 25%.

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo No. 994 del 19 de septiembre de 2002.

<sup>2</sup> Decreto legislativo No. 1014 del 3 de octubre de 2002.

<sup>3</sup> Licitación internacional No. 14/2003, 28 de noviembre de 2003.



- 2.7 Los resultados financieros generales de la autoridad portuaria han mejorado radicalmente. Antes de 2001, la CEPA registró pérdidas continuas en las operaciones del puerto, cuyo total ascendió a US\$4,6 millones en 2001. En 2002 y 2003, durante la fase inicial de las reformas, la CEPA registró un superávit de unos US\$5 millones anuales, mientras que a septiembre de 2004 las utilidades del ejercicio ascendían ya a US\$6 millones.

### **III. LA PROPUESTA DE REFORMULACIÓN**

- 3.1 Conforme a lo solicitado por el Gobierno de El Salvador, el Banco propone eliminar la adjudicación de la concesión maestra del Puerto de Acajutla como una condición para el tercer tramo flotante del préstamo 1492/OC-ES. En todos los demás aspectos, las condiciones del último tramo continúan siendo las mismas del préstamo inicial (véase el Anexo I). Como ya se señaló en la Sección II, se han logrado la mayoría de los objetivos relacionados con las mejoras del puerto en cumplimiento de las metas del programa, a saber mayor eficiencia portuaria, aumento del volumen de carga y menores precios. En consecuencia, la reformulación no indica que sea necesario modificar el monto inicial del tramo de US\$20 millones, dado que se han logrado notables avances con los esfuerzos en curso.
- 3.2 En opinión del equipo de proyecto y de la Administración, la reformulación permitirá al gobierno alcanzar sus objetivos generales en el sector. La construcción del Puerto de Cutuco y la concesión del Puerto de Acajutla deben considerarse como parte de la estrategia del Gobierno de El Salvador para mejorar la infraestructura portuaria. Dado el resultado de la licitación inicial para Acajutla, se aconseja brindar mayor flexibilidad en la programación de la futura concesión. Por otra parte, en vista de esta limitante y de la conveniencia de una rápida aprobación legislativa, se considera pertinente excluir la adjudicación de la concesión.

### **IV. RECOMENDACIONES**

#### **A. Modificaciones recomendadas**

- 4.1 A partir de la información incluida en este informe y considerando que esta modificación no alterará sustancialmente las mejoras de eficiencia que constituían el objetivo de las condiciones iniciales, la Administración recomienda que el Directorio Ejecutivo apruebe las modificaciones del Préstamo de apoyo a la competitividad (1492/OC-ES) al excluir del tercer tramo flotante la condición por la que se exige la concesión del Puerto de Acajutla.
- 4.2 De acuerdo con los procedimientos del Banco (OA-423.V.B), el Directorio Ejecutivo debe aprobar toda modificación de las condiciones previas de un préstamo en apoyo de reformas de políticas. En caso de obtenerse tal aprobación

para el Préstamo de apoyo a la competitividad, la Administración corregirá los términos del contrato para reflejar los cambios acordados.

**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			
	Sector Transporte Marítimo ** Aprobación nueva legislación marítimo portuaria  ** Creación del nuevo ente regulador, la Autoridad Marítima Portuaria – AMP  ** Tercerización prestación de servicios del Puerto de Acajutla  ** Aprobación legislativa de Condiciones Básicas para el Concesionamiento Maestro del Puerto de Acajutla	Educación técnica / entrenamiento laboral  ** Aprobación de una estrategia nacional de educación técnica y entrenamiento laboral continuo  ** Definición del ámbito de acción y gestión de INSAFORP y fortalecerlo de acuerdo a su mandato  ** Evaluación de todos los programas públicos de apoyo a la educación técnica y entrenamiento laboral	Legislación de competencia ** 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  ** Presentación de legislación de Libre Competencia para discusión pública y consideración por el Legislativo	Sector Transporte Marítimo ** 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.  ** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LGMP ** fortalecimiento de la AMP para fiscalizar y regular el sector.  ** Concesión Maestra del Puerto de Acajutla otorgada y en vigencia
		Innovación Tecnológica  ** Aprobación de una estrategia nacional de fomento de innovación  ** Definición del ámbito de acción y gestión de CONACYT  ** 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  ** Evaluación de todos los programas públicos de apoyo a la innovación tecnológica	** Diseño, implantación y funcionamiento de una estructura institucional de regulación (autoridad de competencia).	Sector Transporte Aéreo ** 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.  ** Desarrollo de los Reglamentos Técnicos y Económicos de la LOAC ** fortalecimiento de la AAC para fiscalizar y regular el sector.
	Valor US\$ Millones	40	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

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Salvador. Autorización para Reformular el  
Programa de Apoyo a la Competitividad

El Directorio Ejecutivo

### RESUELVE:

Autorizar la modificación del Programa de Apoyo a la Competitividad, aprobado mediante Resolución DE-087/03, para eliminar la concesión maestra para la operación del Puerto de Acajutla como condición para el desembolso del tercer tramo flotante, de acuerdo con el documento PR\_\_\_\_\_ sobre la reformulación.



## Para información

Vencimiento: 10 de agosto de 2006

PR-2787-3

27 de julio de 2006

Original: inglés

**Al:** Directorio Ejecutivo

**Del:** Secretario

**Asunto:** El Salvador. Préstamo 1492/OC-ES para el apoyo a la competitividad, aprobado mediante Resolución DE-87/03. Informe de cumplimiento de las condiciones para el desembolso del segundo tramo flotante

**Consultas a:** Señor Martin Chrisney (extensión 2491)

**Observaciones:** El **10 de agosto de 2006**, fecha en que se cumpliría el período de dos semanas establecido para la circulación del presente documento, la Administración procederá a efectuar el desembolso del segundo tramo del financiamiento.

**Referencias:** PR-2787-1(11/03), PR-2787-2(12/04), DE-87/03

**Otra  
distribución:** Representante del BID en El Salvador

**PRÉSTAMO DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD  
1492/OC-ES**

**INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PARA EL DESEMBOLSO  
DEL SEGUNDO TRAMO FLOTANTE  
20 de julio de 2006**

<b>Prestatario y garante</b>	República de El Salvador
<b>Fecha de aprobación</b>	12 de noviembre de 2003 (DE-87/03)
<b>Fecha del contrato</b>	2 de mayo de 2005
<b>Fecha de entrada en vigor</b>	31 de agosto de 2005
<b>Costo total</b>	US\$100 millones
<b>Monto del primer tramo</b>	US\$40 millones
<b>Monto del segundo tramo flotante</b>	US\$20 millones

**I. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 El 12 de noviembre de 2003 el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo aprobó la operación 1492/OC-ES para financiar el préstamo de apoyo a la competitividad con un máximo de US\$100 millones de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario. La operación se estructuró con cuatro tramos, de los cuales el primero fue un tramo fijo de US\$40 millones y los otros tres son flotantes, por un máximo de US\$20 millones cada uno. El prestatario es la República de El Salvador; el contrato del préstamo se firmó el 2 de mayo de 2005 en Washington, D.C. y el primer desembolso se efectuó el 11 de octubre del mismo año.
- 1.2 A solicitud de las autoridades (carta de fecha 3 de septiembre de 2004) se revisaron las condiciones del tercer tramo “flotante” para la concesión del puerto de Acajutla. Se propuso una reformulación que reconociera los avances logrados en las operaciones de dicho puerto y que tuviera en cuenta asimismo la experiencia adquirida recientemente en una licitación internacional para la concesión principal del puerto, así como otras novedades acontecidas en el sector. La reformulación (9 de diciembre de 2004, Resolución DE-87/03) eliminó el requisito del otorgamiento de una concesión para dicho puerto como parte del tramo flotante final, mientras todas las demás condiciones quedaron intactas. Al mismo tiempo, las autoridades solicitaron una prórroga para la firma y ratificación del préstamo en respaldo de reformas de política a fin de dar lugar al proceso de revisión y aprobación legislativa, que la Administración aprobó.

- 1.3 La operación propuesta tiene por finalidad respaldar al Gobierno de El Salvador en la implantación de medidas que aumenten la competitividad de las empresas del país. Las medidas contempladas en dicha operación abordan restricciones específicas en materia de competitividad a nivel microeconómico, que, entre otros aspectos, inciden en los costos de producción, de los recursos y de acceso a los mercados, así como en la productividad de los factores y en la igualdad en la participación en los mercados nacionales. Las medidas incluyen reformas en el transporte marítimo y aéreo, mejoras en la capacitación vocacional y la innovación y un nuevo marco normativo para la política sobre competencia, además del mantenimiento de un marco macroeconómico estable. Para lograr su objetivo, la operación ha establecido condiciones de políticas y reformas específicas en determinados sectores, en función de las cuales se han de desembolsar recursos de desembolso rápido para respaldo fiscal y de la balanza de pagos.
- 1.4 El prestatario ha cumplido las condiciones de políticas mencionadas en la cláusula 4.03 (B) del contrato de préstamo, y además también ha cumplido los términos del tramo flotante relacionado con la legislación sobre competencia, según se describe más adelante.
- 1.5 El Banco ha acompañado el proceso de reforma de la legislación sobre competencia en El Salvador, desde los comienzos de dicho proceso y a lo largo de su implementación. En fecha más reciente, proporcionó respaldo técnico y de asesoramiento a la Superintendencia de Competencia en relación con la puesta en práctica de la ley, el refuerzo de las capacidades técnicas de dicho organismo y el diseño de su estructura orgánica.

## II. CONDICIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO FLOTANTE

- 2.1 **Cláusula 4.03** – Condiciones establecidas en los artículos 4.01 y 4.03 de las Condiciones Generales del presente contrato. **Cumplida**
- 2.2 La Representación en El Salvador, de conformidad con las facultades que le otorga la política OA 423-II (A, B y E), ha declarado que el prestatario ha cumplido las condiciones establecidas en los artículos 4.01 y 4.03 de las Condiciones Generales, según lo manifestado en un memorando de fecha 29 de septiembre de 2005 firmado por el Representante destacado en dicha Representación.
- 2.3 **Cláusula 4.03 (B)(a)** – La política macroeconómica del prestatario es congruente con los objetivos del programa. **Cumplida**
- 2.4 El Gobierno de El Salvador ha mantenido un marco de políticas congruente con las metas del programa. El país no tiene actualmente un programa de préstamo del FMI y está sujeto a consultas anuales en virtud del Artículo IV, de las cuales la más reciente se completó en enero de 2005. El BID analizó el informe del FMI y ha mantenido un diálogo constante con el equipo de dicha organización acerca de la

actual situación económica de El Salvador, cuyos resultados se reflejan en el análisis macroeconómico que sigue.

- 2.5 La economía exhibe estabilidad macroeconómica merced a un largo historial de políticas prudentes en los últimos 15 años, gracias a lo cual hay condiciones favorables para un mayor volumen de inversiones en el sector privado y una recuperación del crecimiento económico. No obstante, es importante subrayar que las autoridades deben consolidar las ganancias en materia de políticas fiscal e impositiva, mejorar la productividad laboral y, a nivel más general, incrementar la competitividad.
- 2.6 Tras varios años de desaceleración, la economía creció a un ritmo mayor en 2005, con un aumento del 2,8%. Se trató de la mayor tasa de crecimiento desde 1999, la cual revirtió la prolongada tendencia a la baja que se venía registrando desde 1996 y permitió estabilizar el ingreso per cápita. Pero al mismo tiempo, y durante dicho período, se observaron presiones inflacionarias que se tradujeron en un aumento de precios de 4,8%, por encima del 2,2% registrado en promedio entre 2001 y 2003. La aceleración de la inflación obedeció al aumento de los precios del petróleo y a un incremento de la demanda global.
- 2.7 En los últimos años, las autoridades han observado una política fiscal conservadora frente a desafíos como el terremoto de 2001 y la transición a un nuevo sistema de pensiones. Aun cuando en años recientes las autoridades han mantenido una política prudente en materia de gestión de la deuda, es importante que se tomen medidas para aumentar los ingresos, como por medio de un IVA de mayor cuantía o de reformas adicionales a los impuestos a la renta. Esas medidas ayudarán a cubrir los costos del sistema de pensiones y reducir el déficit primario del sector público no financiero, y a mediano plazo contribuirán a reducir los requisitos relacionados con la deuda.
- 2.8 La deuda pública del sector público no financiero es una de las más bajas de la región, y llega al 40% del PIB. Sin embargo, los niveles de deuda crecieron con rapidez en los últimos seis años (aumentando 10 puntos porcentuales del PIB). Según las estimaciones actuales, los niveles de deuda se estabilizarán a partir del trienio 2007-2009, en función de una constante consolidación fiscal y de ulteriores mejoras en las finanzas públicas. Las emisiones de bonos del gobierno han recibido calificaciones de grado apto para inversión (Baa3) según Moody's, y de un nivel apenas inferior al de grado apto para inversión (BB+) según Standard & Poor's y Fitch (perspectivas estables).
- 2.9 En 2005, el déficit en cuenta corriente empeoró, para situarse en 4,6% del PIB, debido mayormente al aumento de los precios del petróleo y a la disminución de las exportaciones del sector de las maquilas. Como en el pasado, las remesas de las familias siguieron compensando el desequilibrio externo y el flujo entrante llegó a 16,6% del PIB. Si bien en los últimos años las remesas han ido en aumento, la dependencia con respecto a esta fuente de recursos representa una vulnerabilidad



potencial para la economía ante la posibilidad de que cambios imprevistos alteren esos flujos de dinero hacia el país.

- 2.10 El sector financiero es sólido y opera con principios bancarios modernos, como resultado de mejoras continuas en materia de reglamentación y supervisión, de mayor participación del sector privado en la banca y de una apertura hacia la competencia internacional. El nivel de liquidez del sistema bancario ha sido relativamente alto merced al estancamiento de la demanda de crédito y al nivel de remesas. Al mismo tiempo, el mercado secundario de deuda pública, que es ilíquido, sumado a la ausencia de un prestamista de último recurso y a las rigideces impuestas por una economía dolarizada podrían afectar la liquidez. Esos factores obligan a los bancos a mantener un mayor volumen de reservas para ponerse a cubierto de cambios imprevistos.
- 2.11 Si bien la situación macroeconómica es relativamente estable, hay debilidades y riesgos de los que hay que tomar nota. El factor fundamental para mejorar los niveles de deuda será un mayor control del gasto y una mejora en la recaudación de impuestos. Al mismo tiempo, se necesitan recursos fiscales para responder al creciente costo del sistema de jubilaciones. Como ya se señaló, el grado en que se depende de las remesas representa una vulnerabilidad que, sumada al aumento del valor de la moneda, plantea un desafío para la competitividad de la economía y su capacidad de adaptación a las convulsiones externas. Por último, el aumento de las presiones inflacionarias también supone un riesgo que se ve acentuado por el efecto de las remesas en la demanda interna global.
- 2.12 Actualmente, el gobierno no tiene programa de financiamiento con el FMI. La última evaluación según el Artículo IV se publicó en enero de 2005 y en la misma se pone de relieve la necesidad de respaldar la reforma impositiva para aumentar los ingresos y reducir las necesidades de financiamiento en los próximos años. El 28 de junio de 2006 el Banco recibió una carta del FMI en la cual se evalúa la situación macroeconómica y se resaltan los avances registrados y los desafíos que se plantean en seis ámbitos: i) el compromiso de las autoridades en el sentido de promover una estrategia de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones sociales; ii) los mejoramientos registrados en materia de crecimiento en 2005; iii) el desafío de enfrentar distintas vulnerabilidades (crecimiento, déficit fiscal, sector externo, pobreza y competitividad); iv) el compromiso de las autoridades en el sentido de reducir el déficit fiscal y estabilizar los niveles de deuda; v) la constante consolidación del sistema financiero, y vi) el desafío de mejorar la competitividad. En ese informe se resalta asimismo la necesidad de mejorar las instituciones que inciden en el clima para las inversiones. El FMI finalizó su misión más reciente en el marco del Artículo IV en mayo de 2006 y tiene previsto completar un documento al respecto para fines de julio de 2006.
- 2.13 Sobre la base del examen del desempeño económico reciente y sus perspectivas, así como de las medidas fiscales y financieras que se han adoptado, la Administración considera que el país cuenta con un marco de políticas macroeconómica congruente con las metas del programa.

## **Legislación sobre competencia**

- 2.14 En materia de legislación sobre competencia, las condiciones para la liberación del tramo se centran en las iniciativas del gobierno para establecer un marco jurídico e institucional para la reglamentación de la competencia. La introducción de legislación específica procura promover una cultura de competencia, establecer salvaguardias contra un comportamiento abusivo o distorsionador para los mercados por parte de agentes de los sectores privado y público, facilitar el acceso a los mercados para todos los proveedores y establecer mecanismos de sanción adecuados.
- 2.15 ***Cláusula 4.03 (B)(b) – Que se ha realizado un estudio sobre el funcionamiento de los principales mercados de bienes y servicios, y se han elaborado y adoptado las directrices de política de competencia u otras acciones de regulación para los mercados con deficiencias competitivas sobre la base del marco jurídico vigente.***  
**Cumplida**
- 2.16 La condicionalidad tiene por objeto respaldar una revisión pormenorizada del funcionamiento de mercados clave y el examen de sus posibles efectos de vinculación en otros mercados. Esas revisiones aumentarán la sensibilización y el nivel de conocimiento en cuanto al entorno de competencia que enfrentan las firmas en El Salvador, y reforzará la capacidad técnica de la Superintendencia para realizar estudios sobre competencia. Dichos estudios contribuirán a la formulación de reformas y a mejoras en las actuales políticas y reglamentaciones públicas y ayudarán a asegurarse de la existencia de un marco jurídico adecuado para introducir principios de políticas sobre competencia en las actividades públicas en ámbitos como los de reforma normativa, política industrial y sobre comercio internacional, y privatización.
- 2.17 Sobre la base de una revisión del marco jurídico y normativo se efectuaron modificaciones para establecer la responsabilidad institucional de la Superintendencia en sectores específicos. Entre las leyes revisadas se cuentan las de aviación, puertos y energía, y como resultado de esa revisión se actualizó el marco jurídico para reconocer explícitamente la función de la nueva Superintendencia y su autoridad jurídica para reglamentar las actividades en materia de competencia en dichos sectores. Las pruebas de esos cambios han comprendido las siguientes: i) la Ley de Aviación Civil revisada por medio del Decreto Legislativo número 927, Boletín Oficial número 370, número 22, del 1 de febrero de 2006; ii) la Ley General de Puertos Marítimos modificada por medio del Decreto Legislativo número 928, Boletín Oficial número 370, número 22, del 1 de febrero de 2006, y iii) la Ley General de Electricidad modificada por medio del Decreto Legislativo número 1018, Boletín Oficial número 371, número 84, del 9 de mayo de 2006.
- 2.18 Asimismo, la Superintendencia de Competencia lanzó una serie de estudios sobre mercado, algunos de los cuales han culminado en forma exitosa mientras que otros siguen en curso. Esta actividad, respaldada en parte con recursos de cooperación técnica del Banco (ES-T1028), está dirigida a incrementar la capacidad de los

funcionarios para emprender los estudios necesarios que permitan identificar las barreras que impiden el ingreso a los mercados y analizar la concentración de los mercados y otros indicadores relacionados con la competencia en los mismos. Dichos estudios forman parte de una iniciativa en curso para establecer una base especializada de conocimientos técnicos en la Superintendencia, transferir los conocimientos de expertos internacionales y establecer capacidades para la promoción de temas atinentes a la competencia. Específicamente, el Banco ha respaldado el desarrollo de modelos sectoriales, la identificación de metodologías adecuadas y la capacitación de funcionarios en cuanto a técnicas para el análisis de la competencia en los mercados. En el caso del mercado de combustibles, el estudio financiado por el préstamo ES-T1028 estuvo dirigido a i) identificar barreras a la entrada en el mercado pertinente y la salida de dicho mercado; ii) identificar a los competidores en el mercado existente; iii) preparar indicadores sobre la concentración de los mercados, la innovación de productos, las tendencias de los precios y la entrada y salida de firmas; iv) identificar vínculos con el mercado de combustibles y con otros, como el de la electricidad; v) formular recomendaciones de instrumentos para hacer un seguimiento y una evaluación del mercado y, por último, vi) presentar recomendaciones de políticas.

- 2.19 Como prueba de cumplimiento, el gobierno presentó información sobre los siguientes estudios: i) mercado de combustibles (completado en marzo de 2006); ii) transporte de cargas (completado en septiembre de 2005); iii) medicamentos (comenzado en diciembre de 2005, finalización prevista para julio de 2006) y la profesión médica (términos de referencia y contratación de consultor pendientes); iv) productos lácteos (términos de referencia y contratación de consultor pendientes), y v) mercado de la electricidad (términos de referencia completados, terminación prevista para enero de 2007).

- 2.20 **Cláusula 4.03 (B)(c)** – *Que se han presentado para discusión pública y consideración por la Asamblea Legislativa disposiciones legales sobre Libre Competencia. Cumplida*

- 2.21 Las condiciones de la matriz de políticas tenían por objeto hacer adelantar la consideración del nuevo marco jurídico para la política sobre competencia, llevando a las autoridades a debatir y considerar legislación que cubriera tanto los mercados sujetos a la intervención pública como aquellos con participación predominantemente privada. La finalidad era establecer arreglos jurídicos e institucionales que permitieran aplicar en forma efectiva las reglas sobre competencia. En particular, la Superintendencia de Competencia tendría independencia técnica y política para cumplir sus responsabilidades, incluidas por lo menos garantías como las siguientes: i) término de mandato fijo para su director, que no ha de coincidir con el del presidente, y un proceso calificado para la designación y el relevo del director, y ii) inmunidad jurídica para la autoridad y sus funcionarios. Asimismo, la Superintendencia tendría sólidos poderes para la promoción de causas, incluso frente a entidades públicas, y podría imponer el cumplimiento de las reglas de competencia a entidades privadas y públicas.

- 2.22 Esta condición se cumplió con la aprobación de la Ley sobre Competencia, Decreto Legislativo número 528 (26 de noviembre de 2004), Boletín Oficial número 240, número 365, del 23 de diciembre de 2004. La ley confiere a la Superintendencia su autoridad jurídica, determina la estructura orgánica de su directorio y esboza sus actividades operativas. De una revisión de la ley aprobada se desprende que la misma otorga independencia suficiente a la Superintendencia para que lleve a cabo sus funciones. Según lo exigido en los medios de verificación para este tramo, las autoridades presentaron copias del proyecto de ley sobre competencia (elevado a la Legislatura el 10 de enero de 2001), más la carta del Ministro de Economía (de fecha 26 de junio de 2001) que acompañó la presentación del proyecto de ley a consideración de la Legislatura.
- 2.23 Además, las autoridades presentaron pruebas de la toma de medidas para asegurar la difusión de la nueva ley con su publicación y distribución, más 46 eventos ante el público en general, asociaciones, instituciones académicas y el sector público, para aumentar el grado de conciencia acerca de la nueva política sobre competencia. Asimismo, se proporcionó una lista de las correspondientes actividades, fechas, contenido tipo y nombres de los participantes, que fue analizada por personal del Banco.
- 2.24 ***Cláusula 4.03 (B)(d) – Que se ha diseñado, implantado y se encuentra en funcionamiento una estructura institucional de regulación (autoridad de competencia). Cumplida***
- 2.25 La implantación de la legislación exigía que las autoridades establecieran los nuevos arreglos institucionales; concretamente, se trataba de la creación de la Superintendencia de Competencia, la designación de sus funcionarios y sus funciones, la contratación o designación de un equipo de profesionales para que se encargaran de las actividades básicas de promoción de la competencia y el control de las prácticas empresariales restrictivas, y la confección de su presupuesto y la formulación de planes para impartir capacitación al personal en cuanto a la aplicación de las directrices de la política sobre competencia y las reglas sobre competencia.
- 2.26 La Superintendencia está en funcionamiento desde el 1 de enero de 2006, con los integrantes de su directorio nombrados por plazos de cinco años. Desde su creación, ésta ha recibido seis solicitudes en relación con comportamiento anticompetitivo y una para la revisión de una fusión. Los mercados en cuestión comprenden los de combustibles, desechos tóxicos médicos, televisión por cable y productos cárneos. Actualmente se está llevando a cabo una revisión preliminar para determinar si se requieren investigaciones formales.
- 2.27 De conformidad con lo incluido en cuanto a medios de verificación en el documento de préstamo, las autoridades presentaron pruebas de sus operaciones, incluido un resumen del presupuesto de 2006 para la Superintendencia según fue aprobado por la Legislatura. Además, se proporcionaron las reglas de trabajo internas para la institución, así como las resoluciones que establecieron los

manuales de organización y funciones y la descripción de las posiciones del personal. A su vez, funcionarios del BID han seguido de cerca el acontecer en la Superintendencia y han brindado apoyo para que un consultor internacional prepare un plan de acción para el establecimiento de las operaciones de la misma, así como las otras actividades descritas en el párrafo 2.18.

### **III. PERSPECTIVAS**

- 3.1 El Banco sigue participando en conversaciones con el Gobierno de El Salvador en relación con el avance de las reformas de políticas. Según lo analizado con las autoridades, se prevé que las condiciones para poder liberar el próximo tramo flotante se cumplirán para el cuarto trimestre de 2006, en relación con el tramo para educación técnica e innovación tecnológica.

### **IV. RECOMENDACIONES**

- 4.1 Sobre la base de las actividades emprendidas por las autoridades y los documentos presentados, la Administración considera que el Gobierno de El Salvador ha cumplido en forma satisfactoria las condiciones especiales para el desembolso del segundo tramo flotante del contrato de préstamo 1492/OC-ES, según lo establecido en la Cláusula 4.03 (B). En consecuencia, de conformidad con la política OA-423.III.A del Manual de Operaciones, la Administración recomienda la aprobación de las condiciones y la autorización del desembolso de los recursos del segundo tramo flotante del préstamo 1492/OC-ES por un monto máximo equivalente a US\$20 millones.

Anexos:

Anexo I - Situación macroeconómica (confidencial)

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=775072>

Anexo II - Carta de Fondo Monetario Internacional del 28 de junio de 2006 (confidencial)

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=775073>



## Para información

Vencimiento: 8 de enero de 2007

PR-2787-4

11 de diciembre de 2006

Original: inglés

**Al:** Directorio Ejecutivo

**Del:** Secretario

**Asunto:** El Salvador. Préstamo 1492/OC-ES para el apoyo a la competitividad, aprobado mediante Resolución DE-87/03. Informe sobre el cumplimiento de las condiciones para el desembolso del segundo tramo flotante relacionado con la educación técnica y capacitación laboral y con la innovación tecnológica (Tercer desembolso del programa)

**Consultas a:** Señor Martin Chrisney (extensión 2491)

**Observaciones:** El **8 de enero de 2007**, fecha en que se cumpliría el período de dos semanas establecido para la circulación del presente documento, la Administración procederá a efectuar el desembolso del tercer tramo del financiamiento.

**Referencias:** PR-2787-1(11/03), PR-2787-2(12/04), PR-2787-3(7/06), DE-87/03, CS-3713 (12/06)

**Otra  
distribución:** Representante del BID en El Salvador

**PRÉSTAMO DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD**  
**1492/OC-ES**  
**INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PARA EL**  
**DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO FLOTANTE RELACIONADO CON LA**  
**EDUCACIÓN TÉCNICA Y CAPACITACIÓN LABORAL Y CON LA INNOVACIÓN**  
**TECNOLÓGICA (TERCER DESEMBOLSO DEL PROGRAMA)**

**7 de diciembre de 2006**

<b>Prestatario:</b>	República de El Salvador
<b>Fecha de aprobación:</b>	12 de noviembre de 2003 (DE-87/03)
<b>Fecha del contrato:</b>	2 de mayo de 2005
<b>Fecha de efectividad:</b>	31 de agosto de 2005
<b>Monto total del préstamo:</b>	US\$100 millones
<b>Monto del primer tramo fijo (desembolsado):</b>	US\$40 millones (11 de octubre de 2005)
<b>Monto del primer tramo flotante (desembolsado):</b>	US\$20 millones (22 de agosto de 2006)
<b>Monto del segundo tramo flotante:</b>	US\$20 millones

## **I. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 El 12 de noviembre de 2003, el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo aprobó la operación 1492/OC-ES para financiar un préstamo de apoyo a la competitividad de hasta US\$100 millones. La operación se concibió con cuatro tramos, el primero como desembolso fijo de US\$40 millones y tres desembolsos de tramo “flotante” de hasta US\$20 millones cada uno. El prestatario es la República de El Salvador y el contrato de préstamo se firmó el 2 de mayo de 2005 (con fecha de efectividad el 31 de agosto de 2005). El primer desembolso se realizó el 11 de

octubre de 2005 y el primer tramo flotante se desembolsó el 22 de agosto de 2006, conforme a las condiciones de competencia estipuladas en la cláusula 4.03 (B)<sup>1</sup>.

- 1.2 El objetivo de la operación propuesta es respaldar al gobierno de El Salvador en la aplicación de medidas tendientes a incrementar la competitividad de las empresas del país. Las medidas previstas en la operación abordan limitaciones microeconómicas concretas de la competitividad, que afectan, entre otros aspectos, la producción, el costo de los recursos y del acceso a mercados, la productividad de los factores y la igualdad en la participación en los mercados internos. Las medidas incluyen reformas en el transporte aéreo y marítimo, mejoras en materia de formación profesional e innovación, un nuevo marco normativo para la política de competencia, además del mantenimiento de un marco macroeconómico estable. Para lograr el objetivo de la operación, se establecieron condiciones específicas de políticas y reformas en sectores definidos, a cuyo cumplimiento se supedita el desembolso rápido de recursos de respaldo a las cuentas fiscales y la balanza de pagos.
- 1.3 Como se describe a continuación, el prestatario ha cumplido las condiciones de políticas mencionadas en la cláusula 4.03, (A) del contrato de préstamo, para el desembolso del tramo flotante relacionado con la formación profesional y capacitación laboral y con la innovación tecnológica. El Banco ha prestado un apoyo activo a esas actividades por medio de su programa de préstamos y, recientemente, mediante la operación de cooperación técnica ATN/SF-9366-ES (aprobada el 19 de agosto de 2005), que financió evaluaciones de diagnóstico de las instituciones dedicadas a la capacitación y la innovación, así como el desarrollo de estrategias para esos sectores. En los párrafos siguientes se describe el respaldo adicional del Banco.

## **II. CONDICIONES PREVIAS PARA EL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO FLOTANTE**

- 2.1 **Cláusula 4.03 (A).** Las condiciones establecidas en los artículos 4.01 y 4.03 de las condiciones generales del contrato. **Cumplida.**
- 2.2 La Representación en El Salvador, conforme con las facultades que le confiere el procedimiento OA 423-II (A, B y E), ha declarado que el prestatario cumple las condiciones establecidas en los artículos 4.01 y 4.03 de las condiciones generales, según lo expuesto en un memorando del 29 de septiembre de 2005 firmado por el Representante.

---

<sup>1</sup> A solicitud de las autoridades (carta del 3 de septiembre de 2004), se revisaron las condiciones del tramo flotante para la concesión del puerto de Acajutla. Se propuso una reformulación que reconocía los progresos logrados en las operaciones del puerto, tomando en cuenta la experiencia de la licitación internacional para la concesión maestra del puerto y otros hechos ocurridos en el sector. La reformulación (9 de diciembre de 2004, resolución DE-87/03) eliminó la exigencia del otorgamiento en concesión del puerto de Acajutla como parte del último tramo flotante, pero no modificó las condiciones restantes.



- 2.3 **Cláusula 4.03 (A) (a)** La política macroeconómica del prestatario es coherente con los objetivos del programa. **Cumplida.**
- 2.4 El Gobierno de El Salvador ha mantenido un marco de políticas compatible con las metas del programa. Al presente, el país no tiene un programa de préstamos del FMI y está sujeto a las consultas anuales del Artículo IV, la última de las cuales se completó en julio de 2006. El BID ha examinado el informe del FMI conforme al Artículo IV y ha mantenido un diálogo permanente con los funcionarios pertinentes del FMI acerca de la situación económica actual en El Salvador, cuyos resultados se reflejan en el siguiente examen macroeconómico y en el anexo.
- 2.5 El país disfruta de estabilidad macroeconómica gracias a una prolongada trayectoria de políticas prudentes durante los últimos 15 años. Ello hace que existan condiciones favorables para un mayor volumen de inversiones privadas y una recuperación del crecimiento económico. Sin embargo, es importante subrayar que las autoridades deben consolidar los progresos alcanzados en materia de política fiscal y tributaria, aumento de la productividad laboral y, en general, refuerzo de la competitividad.
- 2.6 Las autoridades proyectan para 2006 un crecimiento de 3,5%, acorde con las estimaciones del FMI y los datos del primer semestre del año. El crecimiento de 2006, combinado con la expansión de 2,8% que se registró en 2005, marca la inflexión de una tendencia de desaceleración económica que se prolongaba desde 1996, permitiendo así la estabilización del ingreso per cápita. La inflación se aceleró en 2004 y 2005 debido encarecimiento del petróleo y al incremento de la demanda agregada, que produjeron un aumento medio de los precios de 4,8% durante el período, frente a un promedio de 2,2% durante los tres años anteriores. La inflación en el período de 12 meses que finalizó en septiembre de 2006 ascendió a 4,2%, lo cual es índice de una leve desaceleración.
- 2.7 Ante las exigencias impuestas por circunstancias como el terremoto de 2001 y la actual transición a un sistema jubilatorio financiado, las autoridades han seguido políticas fiscales conservadoras. Aunque han realizado una atinada gestión de la deuda que les ha permitido aprovechar la disponibilidad de crédito internacional y la rebaja de los costos financieros, debe señalarse que es necesaria una mayor movilización de recursos internos. En particular, es necesario un aumento de los ingresos tributarios como proporción del PIB, a fin de reducir el déficit fiscal primario del sector público no financiero, como medio para controlar el nivel del endeudamiento futuro.
- 2.8 Aunque la deuda externa del sector público no financiero es la más baja de la región (en 2005 equivalía a 40% del PIB), durante los últimos seis años su nivel ha aumentado rápidamente, en más de 10%. Las proyecciones actuales, tanto de las autoridades como del FMI, indican que el nivel de endeudamiento se estabilizará durante el período 2007-2009. A la vez, el país sigue teniendo una calificación crediticia favorable, que en el caso de Moodys es de grado de inversión (Baa3), en tanto que Standard & Poor's y Fitch le otorgan un grado menos (BB+).

- 2.9 En 2005, el déficit en cuenta corriente aumentó a 4,6% del PIB, en gran medida por el aumento de los precios del petróleo y la disminución de las exportaciones de la industria maquiladora. Como en el pasado, las remesas familiares siguen subsanando el desequilibrio externo y su afluencia equivale a 16,6% del PIB. Aunque las remesas han ido en aumento en años recientes, la dependencia de esta fuente de financiación representa una vulnerabilidad potencial para la economía, habida cuenta de la posibilidad de cambios imprevistos que puedan alterar esos flujos.
- 2.10 El sector financiero es sólido y opera conforme a principios bancarios modernos, gracias a los progresos constantes en materia de reglamentación y supervisión, a la mayor participación del sector privado y a la apertura a la competencia internacional. El nivel de liquidez en el sistema bancario ha sido relativamente alto debido al estancamiento de la demanda de crédito y al volumen de las remesas. Al mismo tiempo, la iliquidez del mercado secundario de deuda pública, la ausencia de un prestamista de última instancia y la rigidez impuesta por una economía dolarizada pueden afectar a la liquidez. Esos factores imponen a los bancos el mantenimiento de reservas considerables como protección frente a cambios imprevistos.
- 2.11 Aunque la situación macroeconómica es relativamente estable, hay deficiencias y riesgos que debe señalarse. Los principales factores de reducción del nivel de endeudamiento han de ser un mayor control del gasto y el aumento de la recaudación tributaria. Al mismo tiempo, deben aplicarse recursos fiscales para atender al costo creciente del sistema jubilatorio. Como se indicó, la dependencia de las remesas constituye una vulnerabilidad que, sumada a la apreciación cambiaria, crea un obstáculo para la competitividad de la economía y su capacidad para ajustarse a los impactos externos. Finalmente, las presiones inflacionarias también plantean un riesgo que se agrava por los efectos de las remesas en la demanda interna agregada.
- 2.12 En la consulta del Artículo IV de julio de 2006 se reconocieron los progresos en materia de crecimiento económico y mejora de las condiciones sociales. Según el FMI, la clave para mantener el curso reside en aumentar la capacidad para responder a los impactos externos, aumentando la competitividad del país, reforzando la posición fiscal a fin de estabilizar el endeudamiento y consolidando la estabilidad financiera.
- 2.13 A partir del análisis de la reciente gestión económica y las perspectivas, así como del marco de políticas que se ha adoptado, el equipo de proyecto considera que la línea de política macroeconómica del país es coherente con las metas del programa y la Carta de Políticas.

### **Formación profesional y capacitación laboral**

- 2.14 La baja productividad laboral en El Salvador obedece a varios factores, tales como la calidad deficiente y baja cobertura de la formación profesional y la falta de mano de obra especializada. La ausencia de una estrategia para subsanar esas deficiencias

ha inhibido la eficacia del gobierno y ha limitado una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios de formación profesional. El programa responde a esas deficiencias por medio de condiciones de política concebidas con objeto de impulsar: (i) la configuración de una visión del papel del sector público y la promoción de los servicios particulares, (ii) una mayor coordinación de la acción de las distintas instituciones y (iii) la concentración de las actividades del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) en el cumplimiento de su función como institución de “nivel terciario” para la regulación y supervisión de las actividades en el sector<sup>2</sup>.

- 2.15 **Cláusula 4.03 (A) (b)** Aprobación de una estrategia nacional de educación técnica y entrenamiento laboral continuos. *Cumplida.*
- 2.16 El objetivo de esta condición es trazar de una estrategia que oriente las acciones e intervenciones del sector público mediante una definición clara de las metas sectoriales y una estructura más eficaz de gobernanza. Se procura reforzar la supervisión y la coordinación entre los distintos agentes, a fin de mejorar la calidad y la cobertura de los servicios de formación profesional y técnica. Los principales agentes en el sector son el INSAFORP, el Ministerio de Educación<sup>3</sup>, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, proveedores particulares e instituciones educacionales públicas y privadas.
- 2.17 En cumplimiento de su función supervisora, el INSAFORP contrató la preparación de un documento estratégico titulado “Políticas y Estrategias para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Profesional” (julio de 2006). El Consejo Directivo del INSAFORP aprobó la estrategia el 28 de julio de 2006 (reunión 160/2006) y la presentó al Comité Económico del gobierno (16 de octubre de 2006).
- 2.18 La estrategia recoge el aporte de varios estudios, incluido un diagnóstico sectorial que se completó en 2006, y de talleres y reuniones de grupos de análisis, que tuvieron lugar en abril y mayo de 2006<sup>4</sup>. La estrategia esboza el papel de cada participante en un Sistema Nacional de Capacitación (SNC) sobre la base de sus funciones en los procesos de planificación, programación, intermediación y provisión de servicios. Se describen los mercados de servicios y el papel de una institución reguladora (o terciaria). De acuerdo con su mandato legal, el INSAFORP está a cargo de formular la política de capacitación, suministrar directrices y ejercer la supervisión de programas públicos y privados, y cuenta con otras atribuciones de institución de tercer nivel (Ley de capacitación profesional,

---

<sup>2</sup> El INSAFORP se creó en 1993 (decreto No. 554, del 2 de julio de 1993) como una institución mixta público-privada, con autonomía administrativa y económica y con el cometido de coordinar y supervisar el sistema de formación profesional.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA), financiado por el Ministerio de Educación y administrado por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), una entidad privada que ofrece educación técnica terciaria.

<sup>4</sup> Este trabajo se financió, en parte, por medio de la operación ATN/S-9366-ES.

decreto legislativo 554, 2 de junio de 1993). Por otra parte, la estrategia establece ocho ámbitos estratégicos, definiéndose en cada caso los objetivos, las acciones propuestas y los responsables. Esos ámbitos son: (i) la creación de una visión del SNC común para todos los participantes, (ii) la promoción de una cultura de aprendizaje permanente, (iii) el fortalecimiento y fomento de la demanda de servicios de capacitación, (iv) el refuerzo de la oferta de servicios de capacitación y de los incentivos para brindarlos, (v) el desarrollo de un sistema nacional de certificación profesional, (vi) el robustecimiento de los vínculos del SNC con el sector productivo, (vii) el refinamiento de las normas y procedimientos que aseguren la transparencia, eficiencia, calidad y perfeccionamiento constante de las instituciones participantes, y (viii) la difusión de información y promoción de una cultura de capacitación.

- 2.19 Sobre la base de su actual colaboración con otras instituciones, su función en la transferencia de recursos a proveedores privados y su capacidad técnica y financiera, el INSAFORP posee el mandato y la capacidad para asumir las funciones de institución de tercer nivel que se esbozan en la estrategia. El equipo de proyecto considera, por tanto, que el documento presentado y las actividades del INSAFORP se ciñen a esta condición.
- 2.20 **Cláusula 4.03 (A) (c)** Definición del ámbito de acción y gestión del INSAFORP y fortalecimiento de la institución para cumplir su mandato. *Cumplida.*
- 2.21 Para cumplir cabalmente su función como institución terciaria, el INSAFORP debe mejorar su capacidad para supervisar y regular las actividades de capacitación. Concretamente, deben ser sus funciones principales la fijación de normas y estándares, la supervisión y auditoría y la formulación de directrices y estrategias para el sector. Por medio del programa se procura el refuerzo de esas funciones y la adopción de las medidas necesarias para mejorar la gestión del INSAFORP.
- 2.22 Al parecer del equipo de proyecto, esta condición se cumple por medio de un estudio de diagnóstico preparado por el INSAFORP<sup>5</sup> y del documento estratégico que se presentó para dar cumplimiento a la Cláusula 4.03 (A) (b). El documento estratégico avala el papel del INSAFORP y de su Consejo Directivo<sup>6</sup> como coordinador de las actividades de capacitación. Concretamente, al definir la estructura de un SNC, la estrategia encomienda al INSAFORP: (i) el diseño y desarrollo de un marco normativo para el SNC que facilite su desarrollo, evaluación y perfeccionamiento, (ii) la creación de mecanismos que institucionalicen y promuevan la participación de otras instituciones a fin de fortalecer las sinergias y la coordinación en el suministro de capacitación y (iii) la concepción y creación de instrumentos que permitan incorporar otros agentes al sistema. En cada uno de esos aspectos, la estrategia define claramente la necesidad de coordinación entre el INSAFORP, los distintos ministerios participantes, los institutos públicos y

---

<sup>5</sup> “Diagnóstico de la formación profesional en El Salvador” (julio de 2006).

<sup>6</sup> El Consejo Directivo está compuesto por representantes del sector privado (4), de los trabajadores (3) y de los ministerios de Educación, Trabajo y Relaciones Exteriores.

- privados de capacitación, las centros de educación y de investigación, los empleadores y los trabajadores.
- 2.23 Conforme al estudio de diagnóstico, se observan las siguientes mejoras en las funciones de administración y supervisión del INSAFORP, de acuerdo con su cometido en el SNC: (i) simplificación administrativa para proveedores y beneficiarios, (ii) aumento de la atención prestada a la evaluación de los programas de capacitación, y (iii) colaboración y cooperación significativas entre instituciones, como el ITCA y otros programas del Ministerio de Educación, con escasas indicaciones de duplicación de tareas. En especial, el INSAFORP demuestra eficiencia en la asignación de sus recursos, de los que más del 80% se destina a actividades de capacitación. Asimismo, ha asistido en la determinación de las necesidades de capacitación de las empresas y está trabajando en la expansión de sus evaluaciones ex ante y ex post a fin de avanzar más allá de la simple medición de productos. Finalmente, por medio de Bonos de Capacitación y Diagnóstico, becas y otros medios, emplea instrumentos flexibles para fomentar enlaces con universidades y proveedores particulares de capacitación. Gracias a esto, la institución goza de un alto grado de credibilidad con el sector privado, los trabajadores y otros sectores de la sociedad, debido en parte a su estructura tripartita y a su autonomía administrativa. Además, según las autoridades, y al parecer del equipo de proyecto, las actividades del INSAFORP coinciden plenamente con estas metas estratégicas y no se precisan nuevos cambios de organización (Carta de la Secretaría Técnica de la Presidencia del 18 de octubre de 2006, ST/AE/522006). En opinión del equipo de proyecto, las pruebas presentadas y acciones emprendidas por las autoridades aseguran el cumplimiento de esta condición.
- 2.24 **Cláusula 4.03 (A) (d)** Realización y terminación de una evaluación independiente de todos los programas públicos de apoyo a la educación técnica y el entrenamiento laboral continuo. *Cumplida.*
- 2.25 Se llevó a cabo un diagnóstico pormenorizado de los programas existentes en el sector público, con objeto de respaldar la formulación de una estrategia de educación técnica y capacitación laboral. El diagnóstico brinda los medios necesarios para ensayar varias hipótesis acerca del funcionamiento del SNC y detectar aspectos susceptibles de mejora. Un consultor independiente, que deliberó con especialistas locales y llevó a cabo una encuesta, preparó el “Diagnóstico de la formación profesional en El Salvador” (julio de 2006), que fue presentado por las autoridades para dar cumplimiento a esta condición<sup>7</sup>.
- 2.26 En la evaluación independiente se precisa que la cobertura del sistema actual de formación profesional y capacitación laboral es limitada y sólo llega a 2,7% de los posibles beneficiarios. Además, sólo nueve instituciones imparten enseñanza técnica, mientras que el gasto total en formación profesional equivale a 0,58% del

---

<sup>7</sup> Este trabajo se financió, en parte, por medio de la operación ATN/S-9366-ES. El documento final recibió la aprobación del Consejo Directivo del INSAFORP el 28 de julio de 2006 (reunión 160/2006, Acuerdo 1014-07-2006)

PIB. Aparte de los indicadores de logros en materia de capacitación y educación, en el diagnóstico se analiza pormenorizadamente cada uno de los programas públicos en vigor del INSAFORP y el Ministerio de Educación, así como un programa de capacitación juvenil del Ministerio de Trabajo. Se evalúa el sistema de capacitación en general conforme a varios criterios, a saber: el papel del INSAFORP, la eficiencia del sistema, la duplicación de tareas por las instituciones y el liderazgo y la visión estratégica del sistema de capacitación. La evaluación concluye que los programas existentes tienen amplia cobertura regional, atienden a grupos vulnerables y demuestran pertinencia y eficiencia. Con todo, la falta de una visión estratégica global ha limitado la coordinación y la continua expansión de los servicios. De esta forma, la evaluación reafirma la importancia de la estrategia que se formuló para el SNC en su conjunto y se describió anteriormente. Al parecer del equipo de proyecto, las pruebas presentadas aseguran el cumplimiento de esta condición.

### **Innovación tecnológica**

- 2.27 La baja clasificación que tiene El Salvador en los índices de innovación y tecnología evidencia un grado limitado de desarrollo tecnológico, las deficiencias de las empresas en materia de innovación y la inadecuación de los servicios de investigación y capacitación. Para subsanar estas deficiencias, el programa procura: (i) el desarrollo de una visión estratégica para el sector, (ii) la clarificación de la estructura institucional y las funciones de los distintos agentes y (iii) la formulación de planes para el fortalecimiento de la principal institución pública del sector, que es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)<sup>8</sup>.
- 2.28 **Cláusula 4.03 (A) (e)** Aprobación de una estrategia nacional de fomento de la innovación tecnológica. *Cumplida.*
- 2.29 Esta condición tiene por objeto la configuración de una Estrategia Nacional de Innovación (ENI). La presencia de varios agentes, públicos y privados, exige una ENI que establezca una visión consolidada del sector, a fin de asegurar la coordinación institucional y programática y el uso eficiente de los recursos. La Dirección de Calidad y Tecnología del Ministerio de Economía preparó el documento titulado Estrategia Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico (junio de 2006) que fue examinado y aprobado por el Grupo Promotor de la Innovación (GPI) en su reunión del 21 de junio de 2006<sup>9</sup>. El trabajo en torno a la

---

<sup>8</sup> El CONACYT se estableció mediante el decreto No. 287 del 15 de julio de 1992, como una institución pública, autónoma y descentralizada, con el cometido de formular y administrar las políticas de desarrollo científico y tecnológico.

<sup>9</sup> Como se describe en la sección siguiente, el GPI es un órgano decisorio pluriinstitucional dedicado a asuntos de innovación y tecnología. En la reunión estuvieron presentes el Director Ejecutivo del CONACYT y representantes de la Universidad Don Bosco y la Universidad de Tecnología, y el Gerente de Innovación y Desarrollo Tecnológico (MINEC), entre otros.

estrategia comenzó en enero de 2005, con aportes de distintos estudios que se remontaban a 1998, incluida la labor de consultores contratados por el Banco<sup>10</sup>.

- 2.30 La estrategia propone un conjunto de objetivos y líneas de acción estratégicas que, a su vez, tienen el respaldo de proyectos clave que fueron considerados y aprobados por el GPI. Los objetivos definidos son: (i) creación de un Sistema Nacional de Innovación descentralizado, con instrumentos de respaldo, (ii) desarrollo de la capacidad de innovación, transferencia de tecnología y desarrollo de pequeñas y grandes empresas, mediante servicios financieros y no financieros, (iii) creación de una red de instituciones de respaldo en servicios de tecnología, investigación y desarrollo, por medio de alianzas con instituciones públicas, privadas y académicas, y (iv) el fomento de las tecnologías de la información y la capacitación de recursos humanos en los campos de la ciencia, la tecnología y la investigación. Tres líneas de acción estratégicas impulsan la consecución de esos objetivos, a saber: (i) el desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura de tecnología de información, (ii) el mejoramiento de la capacitación, la educación y el desarrollo de los recursos humanos y sus correspondientes incentivos, y (iii) la creación y consolidación de instrumentos que respalden a las firmas e instituciones en los servicios de tecnología.
- 2.31 Para poner en práctica la estrategia, el GPI consideró y aprobó cinco proyectos prioritarios (21 de junio de 2006), que incluían la preparación de una política de innovación, ciencia y tecnología con base en experiencias internacionales y un examen de las instituciones y las normas jurídicas necesarias para la promoción de la innovación tecnológica, la calidad y la productividad, con una concentración especial en el CONACYT. Las mejoras en los sectores estratégicos de la educación y la capacitación son objeto de proyectos dirigidos a estrechar los vínculos entre universidades y empresas y crear un servicio único de becas. Finalmente, para respaldar a las empresas los proyectos incluyen el desarrollo de un vivero de empresas, la creación de un Centro de Calidad y Transferencia de Tecnología y el diseño de instrumentos financieros e incentivos que respalden a las PYME en la adopción y adaptación de tecnología (Fondo Tecnológico e Innovación). El equipo de proyecto considera que la estrategia presentada y las acciones emprendidas por las autoridades aseguran el cumplimiento de esta condición.
- 2.32 **Cláusula 4.03 (A) (f)** Definición del ámbito de acción y gestión del CONACYT, de acuerdo con la estrategia nacional de fomento de la innovación tecnológica. *Cumplida.*
- 2.33 En tanto institución de primer orden en el ámbito de la innovación y la tecnología, el CONACYT tiene la misión de impulsar la ciencia y la tecnología. Sin embargo, la institución no ha recibido los recursos que precisa ni cuenta con suficiente apoyo de otras entidades públicas y privadas. Teniendo en cuenta el objetivo de descentralizar la ENI, ampliar la transferencia de tecnologías y establecer

---

<sup>10</sup> James Mullin, "Un Programa de Ciencia y Tecnología e Innovación para El Salvador", diciembre de 1999.

instituciones de apoyo tecnológico, esta condición se orienta a la definición del nuevo papel del CONACYT.

- 2.34 A fin de cumplir esta condición, las autoridades realizaron un estudio detallado del CONACYT en que se evalúan sus capacidades y su función dentro de la ENI. El documento, titulado “Apoyo al CONACYT en la definición de su ámbito de acción”<sup>11</sup>, se presentó a las autoridades del CONACYT y del MINEC. El análisis esboza una nueva estructura para la ENI y define claramente las respectivas funciones de los sectores público y privado. Además, se han creado nuevas instituciones con el fin de que asuman funciones antes realizadas por el CONACYT y de permitir la transferencia de otras al sector privado. Estas acciones ponen de relieve un firme compromiso político que, aun sin modificaciones legales del CONACYT, redundará en significativos cambios institucionales en la ENI.
- 2.35 En el diagnóstico se establece que varias instituciones prestan servicios similares a los que ofrece el CONACYT y que, de hecho, tales actividades pueden y deben transferirse desde esta institución. Conforme a la práctica internacional, los servicios de normalización, metrología y certificación de calidad son actividades claramente diferenciadas y deben proveerse por diferentes instituciones. El análisis recomienda en consecuencia que esos servicios no sigan siendo prestados por el CONACYT. Con arreglo a la ley en vigor, el CONACYT cuenta con un departamento a cargo de esos servicios; sin embargo, también se autoriza su provisión por entidades privadas (Artículos 40 y 51). Con objeto de promover una mayor participación privada en el suministro de dichos servicios, las autoridades han creado el Sistema Nacional de Calidad y Productividad (SINCP). El Consejo Económico acordó establecer el SINCP, instituir el Consejo de Calidad y Productividad y solicitar el apoyo de otros órganos de gobierno a la nueva institución (Actas del Consejo Económico, sesión 16 del 21 de septiembre de 2006). El SINCP estará bajo supervisión de un Consejo en el que el sector público, exclusivamente, estará encargado de proporcionar directrices técnicas, asistencia técnica y servicios de capacitación y de inspección. Todas las restantes actividades serán objeto de provisión pública y privada, mientras que el papel del CONACYT se limitará a la prestación de servicios públicos.
- 2.36 Por otra parte, en la formulación de la estrategia sectorial se observa una superposición entre el GPI y el CONACYT. El GPI, según se estipula en la Cláusula 4.03 (A) (g), asumirán un papel supervisor y normativo respecto de la política de innovación en la ENI. En vista de ello, el documento recomienda que el papel y la función del CONACYT consistan en respaldar la implantación de la ENI, fijar normas y lineamientos y asegurar la coordinación de las diversas instituciones descentralizadas.

---

<sup>11</sup> “Apoyo al CONACYT en la definición de su ámbito de acción, en relación a otros agentes e instituciones claves que contribuyen positivamente al fortalecimiento *del Sistema Nacional de Innovación – SNI*”, noviembre de 2006. La correspondiente consultoría fue financiada por el BID.



- 2.37 También se observa superposición en cuanto al financiamiento de las actividades tecnológicas. El Departamento de Financiamiento al Desarrollo Científico y Tecnológico del CONACYT cuenta con un presupuesto reducido y debe competir con nuevas iniciativas mejor financiadas. Sobre la base del análisis presentado por las autoridades, se recomienda que otras instituciones orientadas en mayor medida al sector privado financien la modernización y el desarrollo tecnológicos. Conforme a esta recomendación, las autoridades han creado el Fondo de Desarrollo Productivo (FDP) con el mandato expreso de apoyar las actividades de innovación<sup>12</sup>. Este fondo, dotado de US\$43 millones, tiene por misión otorgar al sector privado recursos reembolsables y no reembolsables para modernización tecnológica, actividades de mejora de calidad, capital operativo y garantías. Por otra parte, el Banco está respaldando los estudios de viabilidad con miras a la provisión de capital a empresas innovadoras por parte de la Fundación para la Innovación (INNOVA), con apoyo de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), una institución privada.
- 2.38 En opinión del equipo de proyecto, el análisis presentado y las acciones emprendidas por las autoridades aseguran el cumplimiento de esta condición.
- 2.39 **Cláusula 4.03 (A) (g)** Fortalecimiento de la entidad responsable de implantar la estrategia nacional de fomento de innovación tecnológica, de modo que pueda asumir funciones de tercer nivel para el sector. *Cumplida.*
- 2.40 El gobierno y el sector privado reconocen las limitaciones de las instituciones que actúan en los ámbitos de la innovación y la tecnología. El CONACYT cumplía un papel limitado en materia de fijación de políticas y concertación entre entidades públicas, empresas privadas e instituciones académicas, y era necesario un nuevo estímulo. Por consiguiente, las autoridades establecieron el GPI, una organización tripartita, con el cometido de llevar a cabo esas funciones terciarias y supervisar la ENI. Las autoridades presentaron el documento de constitución del GPI como prueba del cumplimiento de esta condición (Acuerdo 486 del Ministerio de Economía, 2 de mayo de 2005).
- 2.41 El GPI está a cargo de impartir la dirección estratégica de la ENI y en tal condición examinó y aprobó la estrategia que se describe en la Cláusula 4.03 (A) (e). Además, diseñará y promoverá las directrices públicas pertinentes, coordinará las actividades del sector mediante una definición clara de los papeles y las funciones de cada agente, ofrecerá un foro para el debate, promoverá una cultura de innovación y establecerá vínculos entre las universidades y las empresas. Forman parte del GPI universidades, representantes del sector privado e instituciones clave del sector

---

<sup>12</sup> El FDP fue lanzado públicamente por el Presidente de la República el 28 de septiembre de 2006, a raíz de una propuesta del Ministerio de Economía, y posteriormente aprobados por el Consejo Económico en su reunión del 16 de octubre de 2006 (sesión 18).

- público<sup>13</sup>. Sobre la base de un análisis del presupuesto de 2007, el Ministerio de Economía proporcionará un adecuado respaldo presupuestario y de personal a las actividades del GPI y, a través del Departamento de Calidad y Tecnología, apoyará la puesta en práctica de la ENI (Acuerdo 315 del 21 de marzo de 2006). En opinión del equipo de proyecto, las pruebas presentadas y acciones emprendidas por las autoridades aseguran el cumplimiento de esta condición.
- 2.42 **Cláusula 4.03 (A) (h)** Realización y conclusión de una evaluación de todos los programas públicos de apoyo a la innovación tecnológica. *Cumplida.*
- 2.43 En cumplimiento de esta condición, se realizó un diagnóstico de los programas existentes del sector público. El estudio, titulado “Evaluación de las iniciativas, acciones o programas públicos de apoyo a la innovación tecnológica en El Salvador”, define 22 instituciones, centros, programas y actividades de carácter público relacionados con la innovación tecnológica.
- 2.44 En el documento se establece que los programas se centran en gran medida en la agricultura y la pequeña y mediana empresa, en desmedro de la prestación de servicios a otros sectores. Por otra parte, según se indica en la ENI, urge una coordinación más eficaz entre instituciones y actividades. Asimismo, con base en las prioridades del GPI, las actuales actividades contribuyen escasamente a afianzar los vínculos entre universidades y empresas y prestar a las compañías el debido apoyo (aspectos financieros, transferencia de tecnologías, comercialización de productos y actividades de puesta en marcha de empresas). Estos aspectos se destacan en la ENI y forman parte de su plan de ejecución. El equipo de proyecto considera que las pruebas presentadas aseguran el cumplimiento de esta condición.

### III. PERSPECTIVAS

- 3.1 El Banco continúa tratando con el gobierno de El Salvador el estado de las reformas de políticas. Conforme a lo conversado, se prevé que en 2007 se cumplirán las condiciones para el desembolso del último tramo flotante. En ese momento se notificarán los avances logrados en cuanto a las condiciones previas, en especial al funcionamiento de las nuevas instituciones creadas.

### IV. RECOMENDACIONES

- 4.1 Sobre la base de las actividades cumplidas por las autoridades y de los documentos presentados, la Administración considera que el Gobierno de El Salvador ha cumplido satisfactoriamente las condiciones para el desembolso del tercer tramo flotante del contrato de préstamo 1492/OC-ES estipuladas en la cláusula 4.03(A). De conformidad con el manual de operaciones OA-423.III.A, la Administración

---

<sup>13</sup> Las instituciones del sector público son: i) Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), ii) Ministerio de Economía, iii) Ministerio de Agricultura, iv) Viceministerio de Tecnología del Ministerio de Educación, v) Especialista en tecnología de la STP, vi) Banco Multilateral de Inversiones (BMI), vii) CONACYT, viii) INSAFORP, y ix) la Agencia de Promoción de Inversiones (PROESA).

autorizará el desembolso de los recursos del segundo tramo flotante del préstamo 1492/OC-ES, por un monto máximo equivalente a US\$20 millones, al concluir el período de información.



## Para información

Vencimiento: 11 de septiembre de 2007

PR-2787-5

27 de agosto de 2007

Original: inglés

**Al:** Directorio Ejecutivo  
**Del:** Secretario  
**Asunto:** El Salvador. Préstamo 1492/OC-ES para el apoyo a la competitividad, aprobado mediante Resolución DE-87/03. Informe sobre el cumplimiento de las condiciones para el desembolso del último tramo flotante

**Consultas a:** Señor Martin Chrisney (extensión 2491)

**Observaciones:** El **11 de septiembre de 2007**, fecha en que se cumpliría el período de dos semanas establecido para la circulación del presente documento, la Administración procederá a efectuar el desembolso del último tramo flotante del financiamiento.

**Referencias:** PR-2787-1(11/03), PR-2787-2(12/04), PR-2787-3(7/06), PR-2787-4(12/06)  
DE-87/03

**Otra  
distribución:** Representante del BID en El Salvador

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

1492/OC-ES

### **INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PARA EL DESEMBOLSO DEL ÚLTIMO TRAMO FLOTANTE**

**23 de julio de 2007**

<b>Prestatario y garante</b>	República de El Salvador
<b>Fecha de aprobación</b>	12 de noviembre de 2003 (Resolución DE-87/03)
<b>Fecha de contrato</b>	2 de mayo de 2005
<b>Fecha de entrada en vigor</b>	31 de agosto de 2005
<b>Monto total del préstamo</b>	US\$100 millones
<b>Monto del primer tramo fijo/ Fecha de desembolso</b>	US\$40 millones / 11 de octubre de 2005
<b>Monto del primer tramo flotante/ Fecha de desembolso</b>	US\$20 millones/ 22 de agosto de 2006
<b>Monto del segundo tramo flotante/ Fecha de desembolso</b>	US\$20 millones/ 19 de enero de 2007
<b>Monto del tercer tramo flotante</b>	US\$20 millones

#### **I. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 El 12 de noviembre de 2003 el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo aprobó la operación 1492/OC-ES para financiar el préstamo de apoyo a la competitividad con una suma de hasta US\$100 millones. En el marco de la operación se han desembolsado tres de los cuatro tramos, incluido un primer tramo fijo de US\$40 millones y dos tramos flotantes de hasta US\$20 millones cada uno. El prestatario es la República de El Salvador y el contrato de préstamo se firmó el 2 de mayo de 2005 en Washington, D.C. Las condiciones del último tramo flotante enunciadas en la cláusula 4.03(C) del contrato de préstamo se centran en reformas normativas e institucionales en los sectores marítimo y aeroportuario<sup>1</sup>.
- 1.2 La operación propuesta tiene por objeto brindar apoyo al Gobierno de El Salvador para su toma de medidas tendientes a aumentar la competitividad de las empresas

---

<sup>1</sup> A solicitud de las autoridades (carta de fecha 3 de septiembre de 2004) se revisaron las condiciones del tramo flotante para la concesión del puerto de Acajutla. Se propuso una reformulación que reconoció los avances registrados en las operaciones de dicho puerto y tuvo en cuenta la experiencia recogida en una licitación internacional para la concesión maestra del puerto, así como otros hechos acontecidos en el sector. La reformulación (9 de diciembre de 2004, Resolución DE-110/04) eliminó el requisito de otorgamiento de la concesión para el puerto de Acajutla como parte del tramo flotante final, mientras que todas las demás condiciones permanecieron inalteradas.

del país. Las medidas contempladas en la operación abordan restricciones microeconómicas específicas para la competitividad que afectan, entre otros aspectos, la producción, los recursos y los costos de acceso al mercado, así como la productividad de los factores y la igualdad de participación en los mercados internos. Dichas medidas incluyen reformas en el transporte marítimo y aéreo, mejoras en la capacitación laboral y la innovación, además de un nuevo marco normativo para la política sobre competencia y del mantenimiento de un marco macroeconómico estable. Para lograr su objetivo, la operación ha establecido condiciones específicas en materia de políticas y reformas en determinados sectores, en función de las cuales se proporcionan recursos de desembolso rápido para apoyo fiscal y de la balanza de pagos.

- 1.3 Según se describe más adelante, el prestatario ha cumplido las condiciones de política enunciadas en la cláusula 4.03(C) para el último tramo flotante, relacionado con transporte marítimo, puertos, transporte aéreo y aeropuertos. Entre el 16 y el 20 de julio de 2007 se llevó a cabo una misión a El Salvador para analizar el cumplimiento de las condiciones relativas al desembolso final y dar inicio a un análisis del efecto global del programa sobre la competitividad y el desempeño sectorial. El presente informe destaca las conclusiones del análisis y el actual apoyo del Banco en esos sectores.

## II. CONDICIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL ÚLTIMO TRAMO FLOTANTE

- 2.1 **Cláusula 4.03(C).** Las condiciones establecidas en los Artículos 4.01 y 4.03 de las condiciones generales del actual contrato. **Cumplida.**
- 2.2 La Representación en El Salvador, de conformidad con la autoridad que le confiere la política OA 423-II (A, B y E), ha declarado que el prestatario ha cumplido las condiciones establecidas en los Artículos 4.01 y 4.03 de las condiciones generales, según consta en un memorando de fecha 29 de septiembre de 2005, firmado por el Representante. Por lo tanto, en opinión del equipo del proyecto, las autoridades han cumplido esta condición.
- 2.3 **Cláusula 4.03 (C)(a)** La política macroeconómica del prestatario es congruente con los objetivos del programa. **Cumplida.**
- 2.4 El Gobierno de El Salvador ha mantenido un marco de políticas congruente con las metas del programa. Actualmente, el país no tiene un programa de préstamo del FMI y está sujeto a consultas anuales en virtud del Artículo IV, la más reciente de las cuales se completó en julio de 2006. La próxima consulta se efectuará en noviembre de 2007. EL BID ha analizado el informe del FMI conforme al Artículo IV y ha mantenido un diálogo constante con el equipo correspondiente del FMI en relación con la actual situación económica de El Salvador, cuyos resultados se reflejan en el siguiente análisis macroeconómico y en el anexo adjunto. El FMI ha recomendado centrarse en la respuesta de la economía a las conmociones externas,

en las mejoras de la competitividad y en el fortalecimiento de la posición fiscal para controlar la deuda externa y aumentar la estabilidad financiera.

- 2.5 A pesar de un buen historial de reformas y política macroeconómica, el crecimiento del PIB en El Salvador no ha vuelto a los niveles registrados a principios de los años noventa, que fueron más elevados. El crecimiento del PIB fue de 2,8% en 2005 y 4,2% en 2006; el gobierno calcula que en 2007 dicho crecimiento se situará entre el 4% y el 5%, en forma acorde con los cálculos estimativos del FMI para una hipótesis alta, según lo enunciado en la consulta más reciente conforme al Artículo IV (julio de 2006). El crecimiento económico futuro depende de las exportaciones, que se verán favorecidas por la apertura de mercados potenciales en los Estados Unidos y América Central en el marco del CAFTA. Claro está que una posible desaceleración del crecimiento económico mundial incidiría negativamente en las perspectivas a mediano plazo.
- 2.6 En los últimos años, el gobierno ha seguido una política fiscal relativamente restrictiva, que contrarrestó los costos relacionados con la transición al nuevo sistema de jubilaciones en 1998 y el efecto de los terremotos ocurridos en 2001. Sin embargo, la reducción del déficit primario a corto plazo es necesaria como medida cautelar, ante el aumento de las tasas de interés internacionales y la mayor debilidad de los mercados mundiales. Si bien la deuda total del sector público no financiero es la más baja de la región, habiendo totalizado 40% del PIB en 2005, ha crecido aceleradamente en los últimos seis años, aumentando más de 10 puntos porcentuales. Las actuales proyecciones, tanto de las autoridades como del FMI, indican una estabilización de los niveles de deuda a partir de 2007-2009. Los esfuerzos para controlar el gasto fiscal revisten especial importancia, habida cuenta de las nuevas deudas relacionadas con el fondo fiduciario para jubilaciones y el fondo fiduciario para seguridad y educación. Al mismo tiempo, el país sigue manteniendo calificaciones crediticias favorables. Moody's asigna a El Salvador una calificación apta para inversión (Baa3), mientras que Standard & Poor's y Fitch lo colocan en un nivel un punto más bajo (BB+).
- 2.7 En el sector externo, el déficit de cuenta corriente siguió situándose en 4,6% del PIB, a pesar de los precios elevados del petróleo y la disminución de las exportaciones de las maquilas. Al igual que en años anteriores, las remesas son un factor importante de la balanza de pagos, habiéndose cifrado en 18% del PIB en 2006. Si bien las remesas han aumentado en los últimos años, la dependencia con respecto a esta fuente de financiamiento representa una vulnerabilidad potencial, debido a la posibilidad de cambios imprevistos capaces de alterar esos flujos entrantes de dinero.
- 2.8 El sector financiero es sólido y opera en el marco de principios bancarios modernos, como resultado de mejoras constantes en materia de reglamentación y supervisión, mayor participación del sector privado y apertura a la competencia internacional. En 2006 tres grupos financieros (Citibank, Bancolombia y HSBC) anunciaron las adquisiciones de tres grupos financieros nacionales (Banco Cuscatlán, Banco Agrícola y Banco Salvadoreño, respectivamente), lo cual puso

96% de los activos bancarios en manos de instituciones internacionales. Se prevé que la internacionalización del sector bancario conducirá a un mejoramiento de las prácticas crediticias y de la gobernanza. El nivel de liquidez del sistema bancario ha sido relativamente elevado debido al estancamiento de la demanda de crédito, el alto nivel de remesas y la falta de un prestamista de último recurso. Se precisan mayores mejoras en materia de normativa bancaria, tales como la fusión de las instituciones de supervisión, una mejor supervisión transfronteriza de las instituciones financieras y una limpieza de los pasivos del Banco Central.

- 2.9 En el ámbito macroeconómico hay riesgos que es necesario destacar. Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo podrían verse perjudicadas por una ralentización de la economía mundial, especialmente a través del correspondiente efecto en las inversiones nacionales y extranjeras, que han sido fuente de crecimiento en los últimos años. Para controlar el nivel de endeudamiento son necesarios una mayor restricción del gasto y un aumento de los ingresos impositivos. En particular, se requerirá un mayor esfuerzo fiscal para afrontar los costos de transición al nuevo sistema jubilatorio, independientemente de las fuentes de financiamiento, incluidos mayores ingresos tributarios, así como para garantizar la plena integración, en las cuentas del sector público, de los flujos y obligaciones relacionados con los fondos fiduciarios recientemente creados. Además, la constante dependencia con respecto a los flujos de remesas supone un riesgo, que, sumado a una apreciación real de la moneda, podría afectar el crecimiento futuro del sector externo. Por último, las presiones inflacionarias están adquiriendo más importancia, especialmente ante el aumento de los precios del petróleo.
- 2.10 Partiendo del análisis del desempeño económico reciente y sus perspectivas, así como de las medidas fiscales y financieras adoptadas, el equipo del proyecto considera que el país posee un marco de política macroeconómica congruente con las metas del programa. En forma paralela, la Administración está distribuyendo al Directorio una evaluación macroeconómica efectuada por personal del Banco en relación con la actual situación económica.

## **1. Transporte marítimo, puertos, transporte aéreo y aeropuertos**

- 2.11 En El Salvador, el desarrollo de la infraestructura se ha centrado en forma creciente en facilitar el acceso a los mercados internos y extranjeros por medio de la reducción de los costos de transporte y el fomento de los proveedores de servicios privados. Se han registrado avances con la creación del marco jurídico para el sector, incluidas las dos leyes generales para los sectores portuario y aeroportuario, que establecieron una estructura institucional asentada en la Autoridad Marítima y Portuaria (AMP) y la Autoridad de Aviación Civil (AAC) como entes reguladores para dichos sectores. Además, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) ha negociado en forma satisfactoria contratos de tercerización para la prestación de servicios en el puerto de Acajutla y servicios de terminal en el aeropuerto internacional de El Salvador (Comalapa). Esto se ha traducido en una mayor recuperación de costos y una mayor sostenibilidad de los correspondientes servicios e inversiones. Gracias a ello, Acajutla ha recuperado flujos de tráfico en los últimos



años, con aranceles más bajos y una mayor eficiencia, mientras que el aeropuerto también ha bajado sus costos y registrado, en consecuencia, un mayor tráfico de cargas y pasajeros.

**(a) Transporte marítimo y puertos**

- 2.12 El sector de transporte marítimo y puertos ha sido un elemento básico de la estrategia del Gobierno de El Salvador para aumentar la competitividad. Tradicionalmente, el acceso de dicho país al transporte de cargas marítimas internacionales estaba limitado al puerto de Acajutla, en la parte occidental de la costa del Pacífico, que sufría problemas de exceso de personal, disturbios laborales y necesidades de infraestructura no satisfechas. Ello llevó al país a formular una estrategia doble para modernizar las instalaciones y servicios portuarios existentes en Acajutla —tras abordar los temas laborales y tercerizar contratos de servicios— y desarrollar una infraestructura portuaria totalmente nueva en La Unión (Cutuco)<sup>2</sup>. Ya ha concluido la primera fase de diseño del proyecto para Cutuco, con la realización de los correspondientes estudios técnicos y económicos, la redacción de un anteproyecto de ley que propone la concesión, y otra documentación de apoyo. La adjudicación de la concesión está prevista para fines de 2007, mucho antes de que termine la construcción del puerto. Además, la CEPA ha creado una nueva unidad para supervisar dicha concesión y otras que surgirán del desarrollo futuro de la infraestructura portuaria y aeroportuaria. En los últimos años, el gobierno ha venido desarrollando el marco normativo y regulatorio adecuado, de conformidad con las leyes de dichos sectores, la reestructuración de funciones del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y el fortalecimiento de la AMP para la ejecución de sus funciones de reglamentación.
- 2.13 En 1999 Acajutla tenía los costos más altos de América Central para carga en contenedores. En 2002, para subsanar las ineficiencias portuarias y estimular inversiones nuevas, las autoridades presentaron una reforma del sector en la Ley General Marítimo-Portuaria (LGMP, decreto No. 994, septiembre de 2002)<sup>3</sup>. Tras las reformas emprendidas por el Gobierno de El Salvador, la reducción de los tiempos necesarios para prestar servicios a los buques, el aumento del volumen de tráfico de contenedores y el aumento de la eficiencia de los servicios de manipuleo portuario se tradujeron en una reducción de 37% en los costos de transporte. Además, el presupuesto del puerto pasó de registrar pérdidas por un total de más de US\$6,3 millones en 2001 a tener utilidades de US\$10,5 millones en 2006.
- 2.14 **Cláusula 4.03 (C) (b)** Que se han reestructurado el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y la Oficina Central de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), para adaptarlos a las nuevas

---

<sup>2</sup> El puerto se está financiando con un préstamo del Gobierno de Japón, con la condición de que las operaciones portuarias sean objeto de concesión. El plan es para un puerto de aguas profundas que admita tanto buques Panamax como buques post-Panamax.

<sup>3</sup> La aprobación de dicha ley era una condición para el primer desembolso del préstamo 1492/OC-ES.

competencias en materia de fijación de políticas, regulación y control establecidas en la Ley General Marítimo Portuaria (LGMP). *Cumplida.*

- 2.15 Según lo exigido en la LGMP, el MOPTVDU debía reformar su función a fin de asumir la responsabilidad de la supervisión, planificación y formulación de políticas para el sector marítimo y portuario. Para dar cumplimiento a esa exigencia, las autoridades debían establecer una nueva capacidad institucional. En virtud del Acuerdo Ministerial número 100, del 19 de febrero de 2006, el MOPTVDU creó la división denominada Dirección General de Política y Planificación de Transporte como dependencia del Viceministerio de Transporte, encargada, entre otras actividades, de definir las políticas en los sectores marítimo y del transporte aéreo; definir las políticas sectoriales, la planificación y las reglamentaciones arancelarias para los distintos sectores; coordinar el plan estratégico de los viceministerios y llevar a cabo la planificación de emergencia.
- 2.16 El equipo del proyecto se reunió con el Director General y sus colaboradores y pasó revista al plan de trabajo de dicha división para 2007, en el que se enuncian su misión, su visión y sus objetivos. Además, se presentaron y analizaron borradores de los proyectos de política de transporte (julio de 2007) y de puertos marítimos (junio de 2007). Esos documentos describen la estructura sectorial, incluidas las funciones de la CEPA, la AMP y la Autoridad de Aviación Civil (AAC), y la estructura regulatoria y normativa, e incluyen directrices para la definición de asociaciones público-privadas en el sector, así como las estrategias sectoriales. El actual manual de cargos y funciones (febrero de 2007) pone de relieve la estructura de la división, de dos unidades, una para el transporte marítimo y la otra para el transporte aéreo, con una plantilla de seis profesionales, más descripciones de los puestos de trabajo, aptitudes necesarias y antecedentes. Actualmente, la división tiene cuatro funcionarios y está financiada con partidas provenientes del presupuesto del MOPTVDU para 2007.
- 2.17 Al mismo tiempo, la CEPA también pasó por cambios institucionales con la creación de la Gerencia de Administración de Concesiones. Sobre la base de dos estudios de consultoría, la CEPA definió el modelo institucional y orgánico para la unidad encargada de la adjudicación y administración de los contratos de infraestructura en los ámbitos de puertos y transporte aéreo. Los estudios titulados “Lineamientos Básicos para la Creación de la Gerencia de Administración de Concesiones” (junio de 2003) y “Actualización del Estudio para la Creación de la Gerencia de Administración de Concesiones,” (diciembre de 2006) delinean la base jurídica de los cambios, la estructura orgánica y los requisitos de personal, así como la función de la unidad en las etapas que van desde antes hasta después del otorgamiento de la concesión. La unidad fue creada por el directorio de la CEPA en su reunión de junio de 2003 (4º punto del acta número 1904). El equipo del proyecto se reunió con la CEPA y el director de la unidad, quien presentó el presupuesto para 2007 y 2008, que incluye financiamiento para seis personas y planes para el desarrollo de un centro de datos.

- 2.18 El análisis efectuado por el equipo del proyecto indica que las instituciones clave necesarias para llevar a cabo las actividades normativas, de gestión y de formulación de políticas para los puertos y aeropuertos se han establecido y están en funcionamiento. Por lo tanto, en opinión del equipo del proyecto, las autoridades han cumplido esta condición.
- 2.19 **Cláusula 4.03 (C) (c)** Que se han preparado los reglamentos técnicos y económicos de la LGMP. *Cumplida.*
- 2.20 En la preparación de los reglamentos para la LGMP se asignó carácter prioritario a los relacionados con los puertos, debido a la estrategia del Gobierno de El Salvador. En virtud del Capítulo II del Artículo 6 de dicha ley se creó la AMP como organismo independiente con autoridad normativa en el sector. Asimismo, en los Artículos 8 a 16 se establecen la estructura, los requisitos y las funciones de los directores ejecutivos de dicho organismo. Como entidad reguladora de la actividad portuaria y marítima, la AMP tiene autoridad para preparar y aprobar los reglamentos y normas de carácter técnico necesarios para el sector. Los primeros reglamentos aprobados por este organismo crearon el marco jurídico necesario para la participación privada en la construcción, rehabilitación, administración, operación y mantenimiento de instalaciones portuarias y actividades conexas. Las reglas establecieron asimismo una política tarifaria para los servicios reglamentados y abordaron temas de seguridad física y ambiental. El directorio de la AMP aprobó siete reglas operativas para puertos (Ley No. 56, Convenio No. 4, publicado en el Diario Oficial, Volumen 373, No. 233, 13 de diciembre de 2006).
- 2.21 Con posterioridad, la AMP elaboró un conjunto de nueve reglamentos adicionales para abordar temas institucionales relacionados con la actividad marítima. Las reglas abarcan la coordinación interinstitucional con otros ministerios y autoridades, así como reglas para autorizar la navegación, disposiciones en cuanto a la dotación de personal de los buques, comunicaciones marítimas y otros aspectos. Esas reglas se han preparado y sometido a consideración del directorio de la AMP y podrán revisarse en función de estudios pendientes actualmente en preparación con apoyo del BID (véase el párrafo 2.25).
- 2.22 Vistos los reglamentos en vigor, El Salvador tiene el marco necesario para las concesiones portuarias, y la CEPA está avanzando con los documentos de licitación para los dos puertos principales. Por lo tanto, en opinión del equipo del proyecto, las autoridades han cumplido esta condición.
- 2.23 **Cláusula 4.03 (C) (d)** Que se ha fortalecido a la AMP para fiscalizar y regular el sector. *Cumplida.*
- 2.24 Como entidad reguladora, la AMP está encargada de establecer el marco para el sector y de brindar apoyo a la participación del sector privado en el transporte marítimo y los servicios portuarios. Para que la misma pueda cumplir sus funciones normativa, de supervisión y de desarrollo, su directorio aprobó una estrategia inicial (Plan Estratégico Institucional 2005-2009, abril de 2005) en la que se enuncian la

misión y visión de la organización en cuatro grandes ámbitos, a saber: (i) sector marítimo, (ii) puertos, (iii) desarrollo institucional y (iv) registro marítimo. El plan incluye asimismo indicadores de resultados y montos presupuestarios estimativos para el período. Las autoridades también presentaron al equipo del proyecto pruebas de los planes de trabajo anuales para 2007 correspondientes a las unidades marítima y portuaria. De conformidad con la estrategia, los planes de trabajo de las unidades presentan la estructura orgánica de cada una de ellas y sus ámbitos funcionales de actividad, así como su presupuesto, sus requisitos de plantilla y las correspondientes descripciones de puestos de trabajo, actividades de procedimiento y metas para el período. Los puntos clave incluyen trabajo posterior en torno a la elaboración de las concesiones portuarias, temas atinentes a la seguridad y diagnóstico y seguimiento de los temas ambientales portuarios.

- 2.25 El BID/FOMIN ha brindado apoyo para el fortalecimiento de la capacidad institucional de la AMP (operación ATN/MF-9455-ES, US\$500.000) a fin de que ésta actualice su estrategia y sus reglamentos y promueva acuerdos internacionales, al tiempo que elabora un programa de capacitación para su personal. En marzo de 2007 se contrató una empresa consultora para ese trabajo, habiéndose dado inicio al proyecto. Debido en parte a ese trabajo, el directorio de la AMP decidió postergar la aprobación final de los nueve reglamentos pendientes, hasta que los consultores hayan analizado la documentación existente. Además, el BID está financiando un trabajo con el Viceministerio de Transporte con objeto de diseñar una estructura normativa combinada para el sector de transporte (puertos, aeropuertos y transporte terrestre), que podrá proponerse en el futuro (operación ATN/SF-9700-ES, US\$125.000). Por último, la AMP ha presentado comprobantes de su presupuesto para 2007, cifrado en US\$2,4 millones, en el que la mayor fuente de ingresos es la de los cargos sobre las actividades portuarias de la CEPA.
- 2.26 Los comprobantes presentados demuestran que la AMP ha sido dotada de los recursos y la plantilla adecuados, está impartiendo capacitación a su personal y participa en foros internacionales que seguirán reforzando su capacidad institucional. Por lo tanto, en opinión del equipo del proyecto, las autoridades han cumplido esta condición.

#### **(b) Transporte aéreo y aeropuertos**

- 2.27 El sector del transporte aéreo exhibe, a nivel normativo y de estructura de gobernanza, ciertas características similares a los sectores portuario y del transporte marítimo, tal que la CEPA es la propietaria y operadora del único aeropuerto comercial (internacional) de El Salvador. Antes de 2001 los mecanismos institucionales del sector se traducían en un menor nivel de eficiencia y competitividad y creaban desequilibrios en el desarrollo de distintos subcomponentes, como por ejemplo, tráfico de pasajeros frente a manejo de fletes. Además, la legislación del sector, que se remontaba a los años sesenta, resultaba inadecuada para responder a los desafíos de un sector de tráfico aéreo moderno. Para fortalecer el sector y aumentar su competitividad, el Gobierno de El Salvador ha dado inicio a un amplio proceso de reformas que comprende lo siguiente:

- (i) reforma de la legislación que rige el sector; (ii) reforma del marco normativo, para aumentar la capacidad e independencia, y (iii) promoción de la prestación de servicios por el sector privado para las operaciones aeroportuarias.
- 2.28 Dentro de ese contexto, en 2001 el Gobierno de El Salvador reformó la legislación sobre aviación civil, aprobando la nueva *Ley Orgánica para Aviación Civil - LOAC, Decreto legislativo No. 582, del 19 de octubre de 2001*)<sup>4</sup>. Entre otros aspectos, la LOAC estableció una nueva estructura de gobernanza para el sector, con la creación de la Autoridad de Aviación Civil (AAC) y posibilitó el aumento de la prestación de servicios por parte del sector privado. Desde 2001 el tráfico de pasajeros ha tenido un aumento del 21% y el de cargas, del 11%, lo cual ha redundado en un incremento de los ingresos provenientes de la aplicación de cargos al turista y al transporte de cargas en el aeropuerto internacional.
- 2.29 **Cláusula 4.03 (C) (e)** Que se han reestructurado el MOPTVDU y la Oficina Central de la CEPA, para adaptarlas a las nuevas competencias en materia de fijación de políticas, regulación y control que les ordena la Ley Orgánica de Aviación Civil (LOAC). ***Cumplida.***
- 2.30 Según lo exigido por la LOAC, el MOPTVDU y la CEPA pasaron por cambios estructurales en sus respectivas responsabilidades sobre la supervisión, planificación y formulación de políticas para el sector del transporte aéreo y la administración y gestión de los servicios y concesiones aeroportuarios. Esas condiciones se han descrito con anterioridad en la sección correspondiente a la Cláusula 4.03 (C) (b).
- 2.31 El equipo del proyecto opina que las condiciones antes descritas también demuestran cumplimiento con esta condición.
- 2.32 **Cláusula 4.03 (C) (f)** Que se han preparado los reglamentos técnicos y económicos de la LOAC. ***Cumplida.***
- 2.33 Según lo exigido por la LOAC, la ACC, para cumplir su función de entidad reglamentadora del sector, ha preparado una serie de decretos que cubren la operación y administración de aeropuertos. Se trata de los siguientes: (i) reglamentación de aeródromos (Diario Oficial, Volumen 360, No. 59, 24 de julio de 2003); (ii) registro de la aviación civil (Diario Oficial, Volumen 357, No. 186, 7 de octubre de 2002); (iii) reglamento para el transporte aéreo comercial; mantenimiento y reparaciones; certificación de operadores de líneas aéreas; investigación de accidentes, y una serie de otros requisitos estipulados en la ley (Decretos 13 – 24, Diario Oficial, Volumen 354, No. 23, 4 de febrero de 2002). Esas reglas estipulan el marco de ejecución adecuado para la LOAC y están bajo constante revisión por la AAC para efectuar mejoras que satisfagan las normas y disposiciones internacionales. En particular, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) analizó el sistema de transporte aéreo de El Salvador en 2000

---

<sup>4</sup> La aprobación de dicha ley era una condición para el primer desembolso del préstamo 1492/OC-ES.

- y 2006, tomando nota de mejoras sustanciales en los frentes legislativo y normativo.
- 2.34 Además, en 2007 las autoridades prepararon las reglas sobre aranceles y las sometieron a consideración de la Secretaría Técnica y la Secretaría Jurídica de la Presidencia antes de su aprobación por el Presidente. Bajo las reglas transitorias sobre aranceles, establecidas en el Artículo 21 de la LOAC, el actual sistema tarifario se seguirá aplicando hasta que la CEPA solicite la aplicación de esas reglas nuevas. Hasta ahora, ésta no ha pedido ninguna modificación, mientras que los ingresos han aumentado 14% desde 2001 debido al incremento de tráfico de pasajeros y de carga.
- 2.35 Sobre la base de los reglamentos vigentes y la existencia de una evaluación independiente efectuada por la OACI acerca del marco jurídico y normativo, el equipo del proyecto considera que es necesario implementar la LOAC. Por lo tanto, en opinión del equipo del proyecto, las autoridades han cumplido esta condición.
- 2.36 **Cláusula 4.03 (C) (g)** Que se ha fortalecido a la AAC para fiscalizar y regular el sector. *Cumplida.*
- 2.37 Complementando la estructura jurídica para la aviación civil, las autoridades han tomado medidas para fortalecer la AAC, cuyo directorio aprobó un plan estratégico que enuncia la su visión, su misión y sus objetivos estratégicos (Declaración de la Planeación Estratégica de la Autoridad de Aviación Civil, 14 de diciembre de 2005). Los objetivos resaltan el logro de altas calificaciones según las normas internacionales, como las de la OACI, con la formulación de procedimientos adecuados para implementar el nuevo marco jurídico y el impartido de capacitación al personal en aras de la calidad y eficiencia de los servicios de la AAC. La estrategia se apoya en los planes de trabajo anuales para cada una de las unidades operativas de la organización. El equipo del proyecto pasó revista al plan de trabajo de 2007 para el director ejecutivo, la administración, la seguridad aérea y los aspectos económicos y de política del transporte aéreo comercial (Plan de Trabajo, período enero-diciembre 2007, 8 de diciembre de 2006). Además, dicho equipo analizó la estructura orgánica, el manual de descripciones de puestos de trabajo y la dotación de personal de la AAC. Cabe señalar que ésta tiene tanto una auditoría interna como una externa, con descripciones de trabajos claramente definidas. Asimismo, como parte del trabajo que actualmente realiza la AAC para mejorar la calidad y seguridad del servicio, se sometió a análisis un programa de capacitación integral para el personal.
- 2.38 Con anterioridad, el Banco proporcionó asistencia a la AAC a través del organismo de aviación regional, es decir, la Agencia Centroamericana de Seguridad Aeronáutica (ACSA). Además, el Banco financió un programa de mejoras de la seguridad aeroportuaria (operación ATN/MT-8097-ES, US\$196.000) para apoyar la realización de mejoras operacionales sobre la base del Artículo 17 del Convenio

de Chicago (OACI), y la elaboración de un plan nacional de seguridad<sup>5</sup>. Además, las autoridades han estado sujetas a análisis periódico por la OACI, de los que el más reciente, efectuado en junio de 2006, arrojó una evaluación favorable por parte de dicha organización. Además, el país tiene la calificación más alta, de categoría 1, dada por la Autoridad Federal de Aviación de los Estados Unidos.

- 2.39 Sobre la base de las pruebas presentadas, el equipo del proyecto piensa que la ACC ha pasado en forma satisfactoria de su anterior estructura dentro del MOPTVDU a la de una autoridad independiente, con unos planes, una dotación de personal y una autoridad presupuestaria de carácter adecuado. Por lo tanto, en opinión del equipo del proyecto, las autoridades han cumplido esta condición.

### **III. PERSPECTIVAS**

- 3.1 El BID sigue en conversaciones con el Gobierno de El Salvador en relación con el proceso de reformas institucionales, y está brindando asistencia en materia de innovación, política de transporte y fortalecimiento institucional. El Banco está apoyando trabajos dirigidos a elaborar indicadores para la posible evaluación del programa según lo señalado en el informe de proyecto (párrafo 4.14 de la Sección F, Seguimiento y Evaluación, y párrafo 4.17 de la Sección H, Evaluación ex post). Ese trabajo está en curso y se coordinará con la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), centrándose en la preparación de una base de datos para efectuar un seguimiento de los sectores y de las reformas emprendidas. Para ello se ha contratado a un consultor a fin de que trabaje con el Banco y las autoridades con objeto de establecer un conjunto de indicadores.

### **IV. RECOMENDACIONES**

- 4.1 Sobre la base de los documentos presentados y las actividades emprendidas por las autoridades, la Administración considera que el Gobierno de El Salvador ha cumplido en forma satisfactoria las condiciones especiales para el desembolso del tercer tramo flotante del contrato de préstamo 1492/OC-ES, según lo establecido en la Cláusula 4.03(C). De conformidad con el manual de operaciones OA-423.III.A, la Administración recomienda la aprobación de las condiciones y la autorización del desembolso de los recursos correspondientes al tercer tramo flotante, que es también el último tramo, del préstamo 1492/OC-ES por un monto de hasta el equivalente de US\$20.000.000.

---

<sup>5</sup> El Plan Nacional de Seguridad fue elaborado por la AAC y no se financió como parte del proyecto del FOMIN.



**Banco Interamericano de Desarrollo  
Informe de Terminación de Proyecto – PCR  
Evaluación del Prestatario**

Nombre del Proyecto: **Préstamo de Apoyo a la Competitividad (ES0151; 1492/OC-ES)**

Agencia(s) Ejecutora(s): **Secretaría Técnica de la Presidencia de la República**

Prestatario: **República de El Salvador**

Fecha de Aprobación del Proyecto: **12 de noviembre de 2003**

Fecha Efectividad Contrato: **31 de agosto de 2005**

Fecha Evaluación Prestatario: **17 de abril de 2009**

Fecha Esperada Taller de Cierre: **No hubo taller de cierre**

**Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario**

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

[ ☒ ] Muy Probable (MP)      [ ☐ ] Probable (P)      [ ☐ ] Poco Probable (PP)      [ ☐ ] Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

[ ☒ ] Muy Satisfactorio (HS)      [ ☐ ] Satisfactory (S)      [ ☐ ] Poco Satisfactorio (PC)      [ ☐ ] Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

[ ☒ ] Muy Probable (MP)      [ ☐ ] Probable(P)      [ ☐ ] Poco Probable (PP)      [ ☐ ] Improbable (I)

Comentarios:

**Desempeño del Prestatario**

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

[ ☒ ] Muy Satisfactorio (MS)      [ ☐ ] Satisfactorio (S)      [ ☐ ] Poco Satisfactorio (US)      [ ☐ ] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

El rol desempeñado por Secretaría Técnica en su calidad de ejecutor del proyecto, consistió en el ejercicio de una amplia y efectiva coordinación interinstitucional, como también una apropiada facilitación, monitoreo y evaluación de todas aquellas medidas que se ejecutaron de manera conjunta o de forma directamente con o por las unidades descentralizadas del Organismo Ejecutivo, y unidades ministeriales de éste, que fueron las sujetas de modernizaciones o de reestructuraciones legales, institucionales, administrativas, y/o de gestión operacional.

**Desempeño del Banco**

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

[ ☒ ] Muy Satisfactorio (MS)      [ ☐ ] Satisfactorio (S)      [ ☐ ] Poco Satisfactorio (PS)      [ ☐ ] Muy Insatisfactorio (MI)



Comentarios:

El Equipo Técnico que el Banco asignó de apoyo para la conceptualización y desarrollo del proyecto, monitoreo y evaluación de éste, fue excelente en conocimientos y experiencia.

**Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco**

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

En nuestro caso del proyecto, existieron situaciones poco precisas en cuanto a los indicadores de verificación del cumplimiento de las condiciones asociadas con los desembolsos y con el cierre mismo del proyecto. Esta experiencia obliga a ser más eficientes en esos aspectos en la conceptualización y desarrollo de proyectos futuros.

Estimo necesario efectuar una medición ex post de los impactos del proyecto, efectuar el diagnóstico respectivo y el planteamiento de acciones estratégicas complementarias.